II

(Ikke-lovgivningsmæssige retsakter)

AFGØRELSER

KOMMISSIONENS AFGØRELSE (EU) 2020/1671

af 2. august 2019

om statsstøtte SA.47867 2018/C (ex 2017/FC) iværksat af Frankrig til fordel for Ryanair og Airport Marketing Services

(meddelt under nummer C(2019) 5729)

(Kun den franske udgave er autentisk)

(EØS-relevant tekst)

EUROPA-KOMMISSIONEN HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 108, stk. 2, første afsnit,

under henvisning til aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, særlig artikel 62, stk. 1, litra a),

efter at have opfordret de interesserede parter til at fremsætte deres bemærkninger i overensstemmelse med disse artikler ([1]), under hensyntagen til disse bemærkninger og

ud fra følgende betragtninger:

1. SAGSFORLØB

(1) Kommissionen modtog ved brev af 23. marts 2017 fra luftfartsselskabet Air France ([2]) en klage over fordele, som luftfartsselskabet Ryanair skulle have modtaget fra 2010 til 2015 i forbindelse med sin lufttransportvirksomhed til og fra Montpellier lufthavn. Disse fordele skulle være tildelt i form af markedsføringsaftaler, som foreningen Association de promotion des flux touristiques et économiques (Association for the Promotion of Touristic and Economic Flows, herefter »APFTE«) havde indgået med Ryanair eller dette selskabs datterselskab Airport Marketing Services (herefter »AMS«). På grundlag af disse aftaler udbetalte APFTE ca. 8,5 mio. EUR til Ryanair i perioden 2010-2015.

(2) Ved brev af 24. maj 2017 sendte Kommissionen Frankrig en ikkefortrolig udgave af klagen og opfordrede Frankrig til at fremsætte bemærkninger og besvare et antal spørgsmål om de omhandlede foranstaltninger. Den 12. juli 2017 sendte Kommissionen en påmindelse til Frankrig om at fremsende de oplysninger, som den havde udbedt sig ved brev af 24. maj 2017.

(3) Frankrig fremsendte svaroplysninger ved brev af 18. august 2017.

(4) Ved brev af 13. september 2017 anmodede Kommissionen Frankrig om supplerende oplysninger. Den 9. oktober 2017 bad de franske myndigheder om en forlængelse af svarfristen, hvilket Kommissionen indrømmede dem ved brev af 18. oktober 2017.

([1]) EUT C 406 af 9.11.2018, s. 17.
([2]) Denne klage udgør et supplement til en tidligere klage indgivet den 27. november 2009 (sag SA.30328 (2010/CP)).

(5) Frankrig fremsendte ved brev af 22. november 2017 en del af de oplysninger, som Kommissionen havde udbedt sig.

(6) Den 22. december 2017 sendte Kommissionen en påmindelse til Frankrig om at besvare de udestående spørgsmål.

(7) Frankrig fremsendte svaroplysninger ved brev af 29. januar 2018.

(8) Ved brev af 4. juli 2018 meddelte Kommissionen Frankrig, at den havde besluttet at indlede proceduren (herefter »indledningsafgørelsen«) efter artikel 108, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (herefter »TEUF«) over for denne støtte.

(9) Indledningsafgørelsen blev offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende* ([3]). Kommissionen opfordrede interesserede parter til at fremsætte bemærkninger til den omhandlede støtte.

(10) Kommissionen modtog bemærkninger hertil fra Ryanair, regionen Occitanie, Chambre de Commerce et d'Industrie de l'Hérault (handels- og industrikammeret for Hérault), Montpellier Méditerranée Métropole, Communauté d'agglomération du Pays de l'Or, […] samt APFTE. Den 15. april og den 17. maj 2019 videresendte Kommissionen Ryanairs bemærkninger (med en anmodning om oplysninger) til de franske myndigheder, så disse kunne kommentere dem, og modtog de franske myndigheders kommentarer ved brev af 13. juni 2019 og APFTE's kommentarer ved brev af 21. juni 2019. De øvrige interesserede parters bemærkninger blev fremsendt til Frankrig den 18. juni 2019.

2. GENERELLE OPLYSNINGER OM MONTPELLIER LUFTHAVN

2.1. Karakteristika for lufthavnen og dens trafik

(11) Lufthavnen Montpellier Méditerranée (herefter »Montpellier lufthavn«) er beliggende ca. 7 km fra centrum af Montpellier, som er hovedby i departementet Hérault i regionen Occitanie i Frankrig. Denne lufthavn er åben for national og international kommerciel trafik

(12) I tabel 1 nedenfor gives et samlet overblik over passagertrafikken i Montpellier lufthavn gennem de seneste år. I 2017 passerede knap 1,85 mio. passagerer lufthavnen, og i 2018 var tallet 1,88 mio. passagerer.

Tabel 1

Kommerciel passagertrafik i Montpellier lufthavn fra 2010 til 2018 (antal passagerer)

År	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Lokale passagerer ([1])	1 177 860	1 308 346	1 285 428	1 420 614	1 444 110	1 507 928	1 669 023	1 847 314	1 878 035
Heraf internationale passagerer	*295 334*	*400 818*	*398 609*	*391 855*	*433 923*	*480 667*	*616 564*	*661 456*	*641 005*
Heraf nationale passagerer	*882 526*	*907 528*	*886 819*	*1 028 759*	*1 010 187*	*1 027 261*	*1 052 459*	*1 185 858*	*1 237 030*
Passagerer i transit	2 588	4 930	2 787	2 179	1 224	2 242	2 063	2 096	1 928
I alt	**1 180 448**	**1 313 276**	**1 288 215**	**1 422 793**	**1 445 334**	**1 510 170**	**1 671 086**	**1 849 410**	**1 879 963**

([3]) Se fodnote 1.

År	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Heraf passagerer hos lavprisselskaberne	*275 341*	*378 980*	*397 819*	*441 388*	*464 170*	*507 965*	*577 198*	*679 148*	*708 273*

([1]) Passagerer, der har påbegyndt eller afsluttet deres rejse i Montpellier lufthavn — sammenlignet med transitpassagerer.

Kilde: http://www.aeroport.fr/view-statistiques/montpellier-mediterranee, besøgt den 1.7.2019.S

(13) I øjeblikket driver flere luftfartsselskaber ([4]) ruteflyvning fra Montpellier lufthavn til destinationer i Frankrig, andre europæiske lande og Maghreb.

(14) Ud over disse ruteforbindelser udgjorde især flyveklubber og forretningsfly den kommercielle trafik til og fra Montpellier lufthavn i perioden 2010-2018.

(15) Ryanair befløj Montpellier lufthavn fra marts 2002 til april 2019.

(16) I marts 2002 åbnede selskabet Ryanair den første forbindelse til og fra Montpellier lufthavn. Ryanair drev her indledningsvis en ruteforbindelse til Frankfurt-Hahn i den tyske delstat Rheinland-Pfalz og en ruteforbindelse til London-Stansted (lukkede i 2009). I 2008 åbnede Ryanair en forbindelse til lufthavnen Bruxelles-Charleroi (i Vallonien, Belgien) og i 2010 til Leeds-Bradford (i Yorkshire, Det Forenede Kongerige). En forbindelse til Bristol blev åbnet og siden lukket igen i 2009. Forbindelserne til Frankfurt-Hahn, Bruxelles-Charleroi og Leeds-Bradford var således etableret, da APFTE blev dannet den 24. juni 2010. En forbindelse til Birmingham blev åbnet den 13. april 2011 og siden lukket i november 2013. Til forskel fra Montpellier er lufthavnene Leeds-Bradford, Birmingham, Bruxelles-Charleroi og Frankfurt-Hahn alle base ([5]) for Ryanair.

(17) Ryanair indstillede driften af forbindelsen Montpellier-Leeds i oktober 2017 og Montpellier-Hahn i november 2018. I april 2019 indstillede Ryanair al sin virksomhed i Montpellier lufthavn, idet den lukkede forbindelsen Montpellier-Charleroi.

Tabel 2

Ryanairs andel af den kommercielle passagertrafik fra Montpellier lufthavn fra 2010 til 2019

År	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Januar-april 2019
Samlet trafik i lufthavnen i antal passagerer ([1])	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Ryanairs trafik i antal passagerer ([2])	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
— forbindelsen til Hahn	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	
— forbindelsen til Charleroi	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]

([4]) Air Algérie, Air Arabia, Air France, Air France Hop!, Aer Lingus, British Airways, Chalair Aviation, easyJet, Eurowings, KLM, Norwegian, Royal Air Maroc, SAS Scandinavian Airlines, Transavia, TUI fly, Ural Airlines, Volotea (*kilde*: https://www.montpellier.aeroport.fr/vols-destinations/compagnies-aeriennes-montpellier/, besøgt den 1.7.2019).

([5]) Lufthavn, hvor Ryanair har mindst ét fly, inklusive besætning, holdende natten over.

År	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Januar-april 2019
— forbindelsen til Bradford	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]		
— forbindelsen til Birmingham		[…]	[…]	[…]						
Ryanairs passagerer i % af det samlede antal passagerer	**[5-10]**	**[10-15]**	**[10-15]**	**[5-10]**	**[5-10]**	**[5-10]**	**[5-10]**	**[5-10]**	**[0-5]**	**[0-5]**

([1]) Kommissionen bemærker, at de tal, som de franske myndigheder har opgivet for det samlede antal passagerer i lufthavnen, er lidt anderledes end de tal, der er offentliggjort af Montpellier lufthavn, og som kan ses i tabel 1.

([2]) Kommissionen bemærker, at det samlede antal passagerer hos Ryanair oplyst af de franske myndigheder ikke svarer nøjagtigt til summen af antal passagerer på Ryanairs forskellige forbindelser oplyst af de franske myndigheder.

Kilde: Oplysninger fra de franske myndigheder.

(18) Som angivet i tabel 2 har det samlede antal passagerer hos Ryanair til og fra Montpellier lufthavn siden 2010 kun udgjort en forholdsvis beskeden andel af passagertrafikken i denne lufthavn (mindre end [10-15] %, dvs. mellem […] og […] passagerer fra 2010 til 2017.

(19) Det fremgår også af tabel 2, at antallet af passagerer hos Ryanair vedblev at falde fra 2012. Hvis man tager antal passagerer hos Ryanair siden 2002 i betragtning, kan man se, at antallet af passagerer hos Ryanair i Montpellier lufthavn allerede var begyndt at falde i 2006 ([6]).

(20) Montpellier lufthavn er beliggende 57 km fra lufthavnen Nîmes-Alés-Camargue-Cévennes og 70 km fra lufthavnen Béziers-Cap d'Agde, som har internationale ruteforbindelser og chartertrafik.

(21) I april 2019 åbnede Ryanair en forbindelse til Bruxelles-Charleroi fra lufthavnen Béziers-Cap d'Agde. Ryanair har siden april 2006 drevet en forbindelse mellem Nîmes og Charleroi.

2.2. **Drift og ejerskab af lufthavnsinfrastrukturer**

(22) Forvaltningen af Montpellier lufthavn blev fra 1964 til 2009 varetaget af handels- og industrikammeret i Montpellier (Chambre de Commerce et d'Industrie de Montpellier, herefter »CCIM«, også gældende for Chambre de Commerce et d'Industrie de l'Hérault ([7])).

(23) Den 23. juni 2009 blev forvaltningen af lufthavnen overdraget til aktieselskabet Aéroport Montpellier Méditerranée (herefter »AMM«), som ejes med 60 % af aktierne af den franske stat (dvs. den nationale statslige forvaltningsenhed), med 25 % af CCIM, med 7 % af Conseil Départemental de l'Hérault, med 6,5 % af regionen Occitanie ([8]), med 1 % af Communauté d'agglomération du Pays de l'Or ([9]) og med 0,5 % af Montpellier Méditerranée Métropole ([10]) ([11]).

(24) Staten ejer lufthavnens infrastrukturer og uddelegerer forvaltning og drift heraf til AMM i henhold til en koncessionsaftale.

(25) AMM og Ryanair har indgået følgende aftaler: […].

([6]) Ifølge de franske myndigheders oplysninger var udviklingen i antal passagerer hos Ryanair fra 2002 til 2009 som følger: […] (i 2002), […] (i 2003), […] (i 2004), […] (i 2005), […] (i 2006), […] (i 2007), […] (i 2008) og […] (i 2009).

([7]) I december 2016 blev de tre handels- og industrikamre i Hérault (Béziers, Montpellier og Sète) lagt sammen til »Chambre de Commerce et d'Industrie de l'Hérault« med hovedsæde i Montpellier og to delegationer i henholdsvis Sète og Béziers.

([8]) Som er resultatet af fusionen i 2014 mellem regionerne Languedoc-Roussillon og Midi-Pyrénées.

([9]) Tidligere Communauté de communes du Pays de l'Or.

([10]) Tidligere Communauté d'agglomération de Montpellier.

([11]) Jf. https://www.montpellier.aeroport.fr/societe-aeroport/aeroport-montpellier-mediterranee/presentation-aeroport-montpellier/, besøgt den 1.7.2019.

3. GENERELLE OPLYSNINGER OM APFTE

3.1. Dannelse og målsætning

(26) APFTE er en forening dannet i juni 2010 på CCIM's initiativ i samarbejde med flere lokale myndigheder, nemlig Conseil Régional du Languedoc-Roussillon (nu regionen Occitanie), departementet Hérault, Communauté d'agglomération de Montpellier (nu Montpellier Méditerranée Métropole), Communauté de communes du Pays de l'Or og byen Montpellier (herefter »offentlige medlemmer« af APFTE), og med deltagelse af adskillige lokale virksomheder ([12]).

(27) Ifølge APFTE's vedtægter har foreningen til formål at »fremme og udvikle turismen, herunder i forretningsøjemed, i området gennem promoveringsaftaler, køb af annoncer på internettet og markedsføringsydelser eller andre reklametiltag såsom deltagelse på messer og udstillinger, for at tiltrække et internationalt publikum« ([13]).

(28) Men trods dette officielle opdrag, som er meget bredt formuleret med hensyn til at reklamere for Montpellier og omegn, var det APFTE's målsætning, da CCIM dannede foreningen sammen med de medvirkende lokale myndigheder, at gøre det muligt for APFTE at indgå »markedsføringsaftaler« eller »promoveringsaftaler« med luftfartsselskaber, hvilket det tidligere var CCIM selv, der gjorde i egenskab af lufthavnsforvalter. ([14]) Den formelle undersøgelsesprocedure har bekræftet, at APFTE's aktivitet i praksis bestod i at indgå og gennemføre såkaldte »markedsføringsaftaler« med luftfartsselskaber ([15]), idet alle foreningens supplerende aktiviteter understøttede denne praksis.

(29) Arten af disse markedsføringsaftaler vil blive analyseret nærmere i betragtning 152 ff. samt i betragtning 189 ff.

(30) APFTE's eksistensberettigelse er begrundet i ændringen af lufthavnsforvaltningen af Montpellier lufthavn i 2009. Som lufthavnsforvalter indgik CCIM direkte aftaler med luftfartsselskaberne, navnlig om lufthavnstjenester, men også om markedsføringsydelser. Det fremgår af de franske myndigheders dokumenter, at denne praksis var begyndt omkring 2001. I forbindelse med markedsføringsaftalerne indkøbte CCIM »markedsføringsydelser« hos visse luftfartsselskaber, der benyttede Montpellier lufthavn, især lavprisselskaberne. På grundlag af disse aftaler udbetalte

([12]) APFTE reguleres efter lov af 1. juli 1901 om interessentskabskontrakter og gennemførelsesdekretet hertil af 16. august 1901.

([13]) Vedtægtens artikel 3.

([14]) Disse bevæggrunde fremgår klart af flere dokumenter vedrørende APFTE's drift, navnlig i referatet fra APFTE's stiftende generalforsamling den 24. juni 2010: »Siden 2001 har handels- og industrikammeret i Montpellier [CCIM] tilskyndet lavprisselskaberne til at benytte lufthavnen Montpellier Méditerranée. Kammeret førte denne aktive politik i forbindelse med udviklingen af lufthavnen, fordi det selv var lufthavnskoncessionshaver. I juli 2009 blev handels- og industrikammeret i stedet simpel mindretalsaktionær i et aktieselskab med tilsynsråd og direktion for lufthavnen Montpellier Méditerranée på grund af dennes nationale klassificering. Med andre ord er handels- og industrikammeret ikke længere i stand til at indgå aftaler med lavprisselskaberne, idet det ikke længere er lufthavnskoncessionshaver. Vi har derfor igangsat en undersøgelse sammen med regionens præfektur og samtlige myndigheder med henblik på at skabe en juridisk struktur, der kan indgå aftaler om onlinemarkedsføring.« Jf. også beslutningsreferatet fra generalforsamlingen i CCIM den 29. marts 2011: »Association de Promotion des Flux Touristiques et Economiques (APFTE) skal navnlig udvikle flyturismen i området. Foreningen har overtaget de promoveringsaftaler, som handels- og industrikammeret har indgået, og som er rettet mod kunderne hos de luftfartsselskaber, der beflyver lufthavnen. Dags dato findes der to aftaler: den første med AIRPORT MARKETING SERVICES vedrørende RYANAIR's forbindelser og den anden med […] vedrørende forbindelsen […].«

([15]) Jf. også betragtning 195 vedrørende en aftale indgået med et markedsføringsfirma uden forbindelse til lufttransportvirksomhed, som aldrig blev iværksat.

CCIM penge til de pågældende luftfartsselskaber til gengæld for, at de reklamerede for destinationen Montpellier på deres websted. Selv om CCIM var luftfartsselskabernes eneste medkontrahent, hidrørte midlerne til indkøb af markedsføringsydelserne ikke alene fra CCIM, men også fra de lokale myndigheder, med hvem CCIM indgik bilaterale aftaler herom. Det er de samme lokale myndigheder, som i 2010 sammen med CCIM deltog i dannelsen og finansieringen af APFTE ([16]).

(31) Det fremgår af dokumenter vedrørende APFTE's drift og foreningens offentlige, stiftende medlemmer, f.eks. af referatet fra APFTE's stiftende generalforsamling den 24. juni 2010, at APFTE blev dannet, efter at CCIM blev mindretalsaktionær i AMM i 2009. Da CCIM ikke længere var lufthavnskoncessionshaver, kunne det ikke længere indgå aftaler med lavprisselskaberne med henblik på at »[tilskynde] lavprisselskaberne til at benytte lufthavnen Montpellier Méditerranée«. APFTE var således resultatet af »en undersøgelse sammen med regionens præfektur og samtlige myndigheder med henblik på at skabe en juridisk struktur, der kan indgå aftaler om onlinemarkedsføring«, som tidligere var indgået af CCIM i egenskab af lufthavnskoncessionshaver. ([17]) Det blev vurderet, at det ville være frugtbart at fortsætte samarbejdet med lavprisselskaberne i kraft af dette samarbejdes bidrag til den lokale økonomi ([18]).

([16]) Jf. beslutningsreferatet fra generalforsamlingen i CCIM den 26. maj 2010, s. 6: »CCIM var luftfartsselskabernes eneste medkontrahent med henblik på turistfremmeindsatsen i vores område. Parallelt hermed underskrev CCIM aftaler med de lokale myndigheder, som deltog i indsatsen. CGEFI [den statslige økonomiske og finansielle kontrol] fandt, at CCIM løb for store risici, såvel juridisk som økonomisk, i betragtning af at det ikke længere var koncessionshaver. Betydningen af denne indsats for den lokale turisme er nu imidlertid bevist. Markedsføringsindkøbet har til dato andraget 1,8 mio. EUR, mens de økonomiske virkninger beløber sig til ca. 60 mio. EUR. CCIM og de lokale myndigheder er enige om, at denne indsats skal videreføres.« Jf. også referatet fra regionsrådet for Languedoc-Roussillon den 20. juli 2012, s. 1: »På baggrund af udviklingen i forvaltningen af lufthavnen i Montpellier blev der dannet en forening for turist- og erhvervsfremme (APFTE) med henblik på at videreføre den markedsføringsindsats for området, som er blevet udviklet sammen med de selskaber, som beflyver Montpellier lufthavn «.

([17]) Disse bevæggrunde fremgår klart af flere dokumenter vedrørende APFTE's drift, navnlig referatet fra APFTE's stiftende generalforsamling den 24. juni 2010: »[CCIM's repræsentant (som på dette møde vælges til formand for APFTE)] bød alle deltagere velkommen og takkede dem for at have taget imod indbydelsen trods meget kort frist. Turisttilstrømningen, dvs. publikum fra især Nordeuropa, som flyves til vores område af luftfartsselskaber, har en væsentlig betydning for alle de virksomhed, der beskæftiger sig med turisme, men også for vare- og ejendomshandelen i området. Siden 2001 har [CCIM] tilskyndet lavprisselskaberne til at benytte lufthavnen Montpellier Méditerranée. Kammeret førte denne aktive politik i forbindelse med udviklingen af lufthavnen, fordi det selv var lufthavnskoncessionshaver. I juli 2009 blev handels- og industrikammeret i stedet simpel mindretalsaktionær i et aktieselskab med tilsynsråd og direktion for lufthavnen Montpellier Méditerranée på grund af dennes nationale klassificering. Idet handels- og industrikammeret ikke længere var lufthavnskoncessionshaver, var det med andre ord ikke længere i stand til at indgå aftaler med lavprisselskaberne. Vi har derfor igangsat en undersøgelse sammen med regionens præfektur og samtlige myndigheder med henblik på at skabe en juridisk struktur, der kan indgå aftaler om onlinemarkedsføring.« Denne foreningsstruktur skal bestå af tre beslutningsorganer for at overholde lovens krav, jf. Fillon-cirkulæret af januar 2010 […].«
For så vidt angår gennemførelsen af markedsføringsaftalerne, der indgås med luftfartsselskaberne, præciseres det i dette referat: »Advokat […] beder om ordet og anfører, at han siden 2001 har arbejdet med markedsføringsaftalerne. Disse aftaler har i alt væsentligt til formål at reklamere for destinationen Montpellier på de forskellige lavprisselskabers websted. Til gengæld og som i forbindelse med enhver anden for reklame uanset mediet, udstedes der fakturaer for ydelserne. Trods vanskelighederne og de priser, som lavprisselskaberne tager, kan vi tydeligt se afsmitningen på det lokale erhvervsliv. Foreningen er i dag den struktur, der er bedst egnet til at leve op til lovens krav og til at fremme udviklingen i området takket være lavprisselskabernes dynamik.« […].«
Jf. også den offentlige udtalelse fra APFTE's formand, der blev citeret i en artikel i La Tribune Occitanie-Montpellier den 8. april 2015: »Da de lokale myndigheder ikke kan undertegne markedsføringsaftaler med luftfartsselskaber, blev løsningen at danne en forening, forsvarer formand for APFTE […] sig. Hos de lokale myndigheder bogføres det som tilskud, og foreningen underskriver aftalerne om onlinemarkedsføring. Jeg kan ikke se, hvordan skatteyderen bliver snydt! APFTE blev dannet af handels- og industrikammeret efter aftale med de statslige myndigheder og også med præfekt […]. Sagsakterne er netop blevet sendt til forvaltningen i Métropole.« (Jf. https://objectif-languedoc-roussillon.latribune.fr/entreprises/tourisme/2015-04-08/apres-le-gel-du-soutien-aux-compagnies-low-cost-a-montpellier-le-president-de-l-apfte-reagit.html, besøgt den 1.7.2019).
Jf. også beslutningsreferatet fra Communauté de communes de Pays de l'Or af 23. juni 2010, hvori der gøres rede for den positive virkning for området af tilstrømningen af passagerer med lavprisselskaberne, hvorom det anføres: »Driften af disse selskaber indebærer et økonomisk bidrag fra de lokale myndigheder i form af startstøtte til ruterne, som bevilges for højst tre år, dernæst en reklamestøtte til ruten gennem indkøb af reklameplads på selskabernes websteder.«

([18]) Jf. referatet fra APFTE's generalforsamling den 24. juni 2010: »Trods vanskelighederne og de priser, som lavprisselskaberne tager, kan vi tydeligt se afsmitningen på det lokale erhvervsliv.«

(32) Det fremgår således af referatet fra APFTE's generalforsamling, at foreningen blev anset for »den struktur, der er bedst egnet til at leve op til lovens krav og til at fremme udviklingen i området takket være lavprisselskabernes dynamik«.

(33) Denne struktur i form af en forening blev i første omgang dannet med lokale private virksomheder, hvorefter der i anden omgang blev optaget offentlige medlemmer. Denne fremgangsmåde var blevet valgt af CCIM for at fremskynde dannelsen af foreningen, da det ville tage noget tid for de lokale myndigheder og organer at udpege repræsentanter ([19]).

(34) I 2017 besluttede CCIM og de øvrige offentlige medlemmer, at APFTE skulle indstille sit virke fra 2018 — uden dog at blive opløst — på grund af de spørgsmål om foreningens lovlighed, som blev stillet i forbindelse med tvister og undersøgelser på nationalt og europæisk plan ([20]). Ifølge de franske myndigheder blev beslutningen om ikke længere at benytte foreningen til at fremme turisttilstrømningen fra og med sommersæsonen 2018 bekræftet på APFTE's generalforsamling den 20. december 2017. Ifølge de franske myndigheder informerede APFTE Ryanair om denne beslutning ved brev af 18. januar 2018.

3.2. **Sammensætning og organer**

(35) APFTE er sammensat af ca. 30 medlemmer, hvoraf ca. 20 ([21]) kommer fra private strukturer, som driver hele eller dele af deres virksomhed inden for turistsektoren (hoteller, turistresorter osv.). De offentlige medlemmer af APFTE er i øvrigt repræsentanter for CCIM og for de ovennævnte lokale myndigheder, nemlig regionen Occitanie, departementet Hérault, Montpellier Méditerranée Métropole, Communauté d'agglomération du Pays de l'Or samt byen Montpellier.

(36) Ved dannelsen af APFTE havde de medvirkende offentlige organer besluttet at give denne forening tre beslutningsorganer, dvs. generalforsamlingen (ordinær og ekstraordinær), bestyrelsen og forretningsudvalget (bestående af formanden, kassereren og sekretæren) for at opfylde de krav, som stilles ifølge fransk lov til foreninger dannet af lokale myndigheder og offentlige virksomheder, offentlige organer og privatretlige virksomheder ([22]).

(37) Ifølge APFTE's vedtægter godkender generalforsamlingen regnskabet for det forgangne år, vedtager budgettet for det kommende regnskabsår, behandler ethvert spørgsmål, der måtte blive sat på dagsordenen, og genbesætter i givet fald bestyrelsesposter. Generalforsamlingen omfatter foreningens medlemmer, som har betalt kontingent, og den afholdes en gang om året. Alle beslutninger træffes ved simpelt flertal blandt de afgivne stemmer, medmindre det drejer sig om en kontraktlig forpligtelse til en værdi af over 10 000 EUR. I så fald skal forslaget vedtages af generalforsamlingen med to tredjedeles flertal. Dette er f.eks. tilfældet med enhver markedsføringsaftale, hvis værdi overstiger 10 000 EUR.

(38) Vedtægterne fastsætter også, at APFTE ledes af en bestyrelse bestående af mindst ni og højst 25 medlemmer, som er valgt på generalforsamlingen. Bestyrelsen nedsætter et forretningsudvalg bestående af en formand, en eller to næstformænd, en sekretær og en kasserer valgt blandt bestyrelsesmedlemmerne i overensstemmelse med den forretningsorden, som bestyrelsen har vedtaget. Bestyrelsen holder møde efter indkaldelse fra formanden mindst to gange årligt på anmodning fra halvdelen af bestyrelsesmedlemmerne, på betingelse af at en tredjedel af bestyrelsesmedlemmerne er til stede. Beslutningerne træffes ved flertal blandt de afgivne stemmer i forbindelse med den løbende sagsbehandling og ved to tredjedeles flertal, når der skal indgås forpligtelser, der løber over mere end et år, og hvis værdi overstiger 10 000 EUR.

([19]) Jf. referatet fra APFTE's stiftende generalforsamling den 24. juni 2010: »Handels- og industrikammeret traf beslutning om i første omgang at danne denne forening med de private virksomheder, idet de lokale myndigheder og halvoffentlige organer skal afholde møder med henblik på at udpege deres repræsentant, hvilket tager et stykke tid.«

([20]) Jf. beslutningsreferatet fra generalforsamlingen i CCIM den 29. november 2017 (»De mange undersøgelser, der er indledt i Frankrig af Europa-Kommissionen, og de klager, som Anticor har indgivet over APFTE og flere af dens finansierende organer, har medført, at præfekten i Hérault allerede i 2016 bad medlemmerne af APFTE om at finde en ny måde at finansiere disse markedsføringskampagner for området på i stedet for gennem APFTE. Denne indtrængende anmodning er nu blevet til et krav for så vidt angår 2018.«), referatet fra CCIM's generalforsamling den 24. januar 2018, referatet fra generalforsamlingen i Communauté d'agglomération du Pays de l'Or henholdsvis den 28. juni 2017 og den 22. februar 2018 og referatet fra bestyrelsesmødet den 25. april 2017.

([21]) Det nøjagtige antal medlemmer varierer fra år til år.

([22]) Hvilket fremgår af referatet fra APFTE's stiftende generalforsamling den 24. juni 2010.

(39) Ifølge APFTE's vedtægter repræsenterer formanden foreningen i alle dagligdags anliggender og tillægges enhver beføjelse hertil. Dette omfatter underskrivelse af kontrakter og aftaler, der kan forpligte APFTE. Hidtil har tre forskellige personer varetaget formandsposten i APFTE. Disse personer havde alle forinden en forbindelse til CCIM eller de lokale myndigheder, som finansierer APFTE.

a) Den første formand for APFTE var medlem af CCIM i 2010 og fra 2016 til 2019 og teknisk rådgiver i CCIM fra 2013 til 2015. Denne person var formand for APFTE fra juni 2010 til marts 2011 og siden igen fra december 2012 og mindst indtil 2018 samt næstformand for APFTE (med fuldmagt til at handle på vegne af formanden for APFTE) fra oktober til december 2012.

b) Formanden for APFTE fra april 2011 til februar 2012 varetog ligeledes sit hverv som teknisk rådgiver i CCIM fra 2011 til 2012 ([23]).

c) Hans efterfølger (formand fra februar 2012 til december 2012) var samtidig formand for det regionale økonomi-, social- og miljøudvalg i regionen Languedoc-Roussillon, dvs. et organ under et af APFTE's lokale myndighedsmedlemmer.

(40) Det fremgår oven i købet af referater og beretninger fra APFTE og dens beslutningsorganer og udvalg, at APFTE desuden har et udvalg sammensat af de lokale myndigheder og CCIM uden deltagelse af de private medlemmer, nemlig »Comité de Gouvernance« (styregruppen) (siden marts 2011), senere benævnt »Comité des Financeurs« (finansieringsgruppen). Disse udvalg er ikke nævnt i vedtægterne.

a) Styregruppen havde »til formål at samle de myndigheder, der finansierer [APFTE]«. Meningen med dette udvalg var »at informere og validere de strategiske valg med henblik på udviklingen af ruterne og det tilhørende budget. Styregruppen [skulle] eventuelt nedsættes efter et indledende møde med samtlige teknikere hos de lokale myndigheder« ([24]). Dette udvalg blev nedsat på anmodning fra de lokale myndigheder ([25]), som ønskede at sikre sig, at valget af markedsføringsaftaler, der skulle finansieres, ikke kun blev truffet af den nye lufthavnsforvalter, AMM ([26]). Det fremgår af dette udvalgs referater, som Kommissionen råder over, at det var sammensat af repræsentanter for de lokale myndigheder (region, departement, Pays de l'Or, Communauté d'agglomération de Montpellier og byen Montpellier) og for CCIM samt repræsentanter for APFTE's forretningsudvalg. I referaterne omtales også en repræsentant for AMM, som gav møde og præsenterede forslag til strategiske valg for de finansierende medlemmer af APFTE ([27]).

([23]) Jf. beslutningsreferatet fra generalforsamlingen i CCIM den 2. februar 2011: »Denne forening blev dannet for at imødekomme kravene fra CGEFI, som ikke længere ønskede, at CCIM, der var blevet mindretalsaktionær i aktieselskabet Aéroport Montpellier Méditerranée, fortsat kunne »indgå« aftalerne med lavprisselskaberne. Foreningen blev stiftet i juli 2010, og handels- og industrikammeret udpegede [formand for APFTE fra juni 2010 til marts 2011] og […]. De skal nu skiftes ud. Forretningsudvalget vedtog på mødet den 27. januar 2011 at foreslå, at generalforsamlingen vælger [den person, der bliver formand for APFTE fra april 2011 til februar 2012] og […].«

([24]) Jf. referat fra det indledende tekniske møde om nedsættelse af APFTE's styregruppe den 28. marts 2011. På dette møde deltog APFTE's forretningsudvalg, repræsentanter for alle de lokale myndigheder, der finansierede APFTE (dvs. valgte repræsentanter for regionen, departementet, Communauté d'agglomération de Montpellier, Communauté de communes du Pays de l'Or og byen Montpellier), og fra CCIM samt en repræsentant for Montpellier lufthavn. Som konklusion på dette møde noteres det, at styregruppen »skal igangsætte en debat om udviklingen i turisttilstrømningen og træffe strategiske valg for de forskellige ruter, som lufthavnen har foreslået«.

([25]) Jf. referatet fra mødet i APFTE's styregruppe den 8. april 2011.

([26]) Jf. referatet fra bestyrelsesmødet i APFTE den 18. marts 2011: »Dette udvalg skal vælge målene for turist- og erhvervsfremmeindsatsen. Hos Agglomération de Montpellier afviser man at finansiere handlingsplaner til udvikling af området, som man ikke har valideret. Departementet og regionen er enige om, at det er nødvendigt at nedsætte denne instans. De finansierende organer ønsker at deltage i en ægte strategi for turist- og erhvervsudviklingen i deres område. De ønsker ikke blot at skrive under på de valg, som Montpellier lufthavn træffer.«
Jf. også referatet fra APFTE's generalforsamling den 18. marts 2011: »De lokale myndigheder er finansierende organer, og deres deltagelse og støtte er uundværlige for denne indsats. […] Det skal også sikres gennem nedsættelse af en styreinstans, at de finansierende organer kan deltage i beslutningerne om valget af de ruter, der skal åbnes.«

([27]) Jf. konklusionen på referatet fra det indledende tekniske møde om det første møde i styregruppen den 28. marts 2011: »Styregruppen skal igangsætte en debat om udviklingen i turisttilstrømningen og træffe strategiske valg for de forskellige ruter, som lufthavnen har foreslået«.

b) Desuden viser dokumenter om APFTE's drift, at dette udvalg senere blev omdøbt til »finansieringsgruppen«, i hvert fald fra 2012, med deltagelse af de samme institutioner. De franske myndigheder har bekræftet, at finansieringsgruppen ifølge APFTE er den samme instans som styregruppen, blot benævnt forskelligt afhængigt af tidspunktet.

3.3. **Beslutningstagning i APFTE**

(41) Ifølge APFTE's vedtægter og de franske myndigheder forløber beslutningsproceduren i APFTE vedrørende indgåelse af markedsføringsaftalerne som følger:

— Forslag til geografiske områder, som skal være mål for de turistfremmende markedsføringsydelser, præsenteres for bestyrelsen, som afgiver en udtalelse herom.

— Disse forslag fremlægges derefter til vedtagelse på generalforsamlingen.

— Hvis generalforsamlingen godkender dem (med to tredjedeles flertal for enhver markedsføringsaftale, hvis værdi overstiger 10 000 EUR), iværksættes proceduren for indgåelse af »offentlige kontrakter«.

— Resultaterne af analysen af tilbuddene præsenteres for bestyrelsen, som afgiver en udtalelse herom.

— Disse resultater præsenteres herefter for generalforsamlingen, som dernæst giver formanden tilladelse til at underskrive aftalerne (med to tredjedeles flertal for enhver markedsføringsaftale, hvis værdi overstiger 10 000 EUR. Denne beslutning skal fremgå af referatet fra generalforsamlingen).

— Ifølge den gældende procedure skal der herefter affattes og sendes eventuelle afslag.

— Ifølge den gældende procedure skal der ligeledes affattes og sendes svarbreve undertegnet af formanden og ledsaget af forpligtelsesdokumentet og prislisten, også med formandens underskrift, til hver af de valgte tilbudsgivere.

(42) Som det imidlertid fremgår af ovenstående, var det praksis hos APFTE, at der i forbindelse med forslag om geografiske områder, som skulle være mål for de turistfremmende markedsføringsydelser, medvirkede andre instanser forud for sagsbehandlingen i bestyrelsen og på generalforsamlingen med henblik på at fastlægge de budgetmæssige valg og den politiske retning for APFTE (dvs. de markedsføringsaftaler, der skulle underskrives).

(43) Det fremgår af referater og beretninger fra APFTE, dens udvalg og de offentlige medlemmer, at valget af prioriterede geografiske områder, som skulle være mål for de turistfremmende markedsføringsydelser, i første omgang blev truffet af CCIM og AMM og siden marts 2011 — og dermed før der reelt blev indbetalt midler til APFTE fra de lokale myndigheder — af de lokale myndigheder og CCIM ([28]). De lokale myndigheder og CCIM aftalte nemlig, hvilke aftaler der skulle prioriteres, før de blev præsenteret for generalforsamlingen. Proceduren herfor har siden marts 2011 været som følger: Ud over de beslutningsorganer, der nævnes i vedtægterne, har APFTE en række supplerende udvalg, navnlig styregruppen (nedsat i marts 2011) og finansieringsgruppen, som er tæt inddraget i valget af markedsføringsaftaler til forelæggelse for generalforsamlingen. Før nedsættelsen af finansieringsgruppen havde AMM en stærk indflydelse på fastlæggelsen af de markedsføringsaftaler, der blev indgået af APFTE. De lokale myndigheder nægtede så at godkende AMM's valg uden at have handlefrihed, hvilket forklarer nedsættelsen af finansieringsgruppen ([29]).

([28]) Jf. betragtning 40.

([29]) Jf. referatet fra det første møde i styregruppen den 8. april 2011: »[…], som er første næstformand for regionen Languedoc-Roussillon, bemærker, at han nægter at godkende det valg, som lufthavnsselskabet har truffet, uden at det har været drøftet forinden, og at hvis den hidtil anvendte metode skal videreføres, vil regionen ikke yde finansiering. […], som er formand for CCIM, ønsker, at dette udvalg fastlægger de strategiske udviklingslinjer.«

(44) Spørgsmålet om den reelle indflydelse, som de offentlige finansierende medlemmer af APFTE har på foreningens beslutningstagning, gennemgås nærmere i analysen af de finansielle ressourcer og foranstaltningernes tilregnelse til staten ([30]).

3.4. **Finansielle ressourcer**

(45) APFTE's ressourcer består i i) medlemmernes kontingent, som fastsættes på generalforsamlingen, og ii) de årlige bidrag eller tilskud indbetalt af de forskellige medlemmer af APFTE oven i kontingentet. Hovedparten af APFTE's midler kommer fra de årlige bidrag, der ydes af offentlige enheder, som er medlemmer af foreningen, jf. nedenstående tabel. I praksis udgør kontingentet fra APFTE's medlemmer en ubetydelig del af foreningens indtægter. Da det årlige kontingent pr. medlem er 50 eller 100 EUR, har den samlede årlige indtægt herfra ikke oversteget 1 550 EUR siden 2010.

([30]) Betragtning 106 ff.

Tabel 3

Kilden til APFTE's indtægter 2010-2019

År	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018 [1]	2019 [2]	2010 til 2019
Tilskud fra de lokale myndigheder og CCIM i EUR (denne enheds bidragsandel)											
Conseil Régional Languedoc-Roussillon (nu regionen Occitanie)	283 670 (30 %)	550 000 (27 %)	509 024 (25 %)	550 000 (23 %)	446 830 (28 %)	587 696 (36 %)	509 174 (32 %)	355 239 (32 %)	75 000 (34 %)	0	**3 866 633** **(29 %)**
Departementet Hérault	283 670 (30 %)	559 746 (27 %)	509 024 (25 %)	550 000 (23 %)	150 000 (10 %)	0 (0 %)	111 092 (7 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	0	**2 163 532** **(16 %)**
Communauté d'agglomération de Montpellier (nu Montpellier Méditerranée Métropole) og byen Montpellier	283 670 (30 %)	730 473 (36 %)	706 524 (35 %)	747 500 (31 %)	644 331 (41 %)	747 500 (46 %)	692 015 (44 %)	505 865 (45 %)	75 000 (34 %)	0	**5 132 878** **(38 %)**
Communauté d'agglomération du Pays de l'Or	85 000 9 %	85 000 (4 %)	100 000 (5 %)	119 915 (5 %)	97 574 (6 %)	130 803 (8 %)	110 092 (7 %)	107 250 (10 %)	21 500 (10 %)	0	**857 134** **(6 %)**
CCIM (nu Chambre de Commerce et d'Industrie de l'Hérault)	0 [3] (0 %)	125 000 (6 %)	212 000 (10 %)	440 000 (18 %)	232 500 (15 %)	150 000 9 %	150 000 (10 %)	150 000 (13 %)	51 000 (23 %)	0	**1 510 500** **(11 %)**

År	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018 (1)	2019 (2)	2010 til 2019
Kontingent fra de forskellige medlemmer af APFTE											
Kontingent på 50-100 EUR	1 100	50	1 550	1 500	0	600	0	0	0	0	**4 800**
(Kontingenternes andel af APFTE's samlede budget)	(0,117 %)	(0,002 %)	(0,076 %)	(0,062 %)	(0 %)	(0,037 %)	(0 %)	(0 %)	(0 %)	(0 %)	**(0,035 %)**
Tilskud fra de lokale myndigheder og CCIM i EUR (denne enheds bidragsandel)											
APFTE's samlede budget i EUR (4) **(tilskud plus kontingenter)**	**937 110**	**2 050 269**	**2 038 112**	**2 408 915**	**1 571 235**	**1 616 599**	**1 572 373**	**1 118 354**	**222 500**	**0**	**13 535 477**

(1) Prognose ifølge de franske myndigheder.
(2) Prognose ifølge de franske myndigheder.
(3) Det fremgår imidlertid af de franske myndigheders oplysninger, at CCIM — fra februar til september 2010 — havde betalt […] EUR til Ryanair/AMS før indgåelsen af den første markedsføringsaftale af 16. september 2010.
(4) Det skal bemærkes, at i nogle år blev tilskuddene først godkendt og overført til APFTE af de offentlige medlemmer det følgende år, hvilket fremgår af disse offentlige medlemmers beslutningsreferater, som Kommissionen har adgang til. Jf. også betragtning 49.

Kilde: Oplysninger fra de franske myndigheder.

(46) De offentlige bidrag til APFTE blev for hovedpartens vedkommende anvendt til betalinger i forbindelse med de markedsføringsaftaler, som APFTE havde indgået med luftfartsselskaberne, heraf størstedelen — ca. 8,5 mio. EUR eller [60-70] % af APFTE's samlede budget fra 2010 til 2019 ([31]) — til markedsføringsaftaler med Ryanair og dets datterselskab AMS ([32]).

(47) I øvrigt viser analysen af de forskellige beslutninger, som disse offentlige enheder har vedtaget om godkendelse af deres tilskud til APFTE's budget, at disse enheder fastsætter deres bidrag på grundlag af APFTE's »promoveringsprogram«, som er udarbejdet af APFTE's offentlige finansierende medlemmer ([33]) og derefter godkendt på generalforsamlingen, og som indeholder præcise angivelser af den forventede anvendelse af APFTE's budgetmidler. Disse programmer angiver bl.a. de destinationer, der er mål for reklameindsatsen ([34]).

(48) De offentlige bidrag blev betalt i form af tilskud til APFTE på grundlag af bilaterale aftaler indgået mellem APFTE og de respektive offentlige enheder. De franske myndigheder har fremlagt en stor del af disse aftaler for Kommissionen, om end uden bilag ([35]).

(49) Det fremgår af dokumenter om APFTE's drift, som de franske myndigheder har fremlagt, at de offentlige enheder systematisk har betalt deres finansielle bidrag for de budgetår, der er anført i tabel 3, i en periode, hvor promoveringsprogrammet allerede var blevet besluttet (med deres deltagelse), og forlængelsen af markedsføringsaftalerne med Ryanair/AMS — beskrevet i detaljer i betragtning 53 ff. — indgået. Således gør følgende sig gældende:

a) Markedsføringsaftalen fra 2010 med AMS (varighed fra den 1. juli 2010 til den 31. december 2011) blev vedtaget på generalforsamlingen den 16. september 2010 og underskrevet samme dag af APFTE. Finansieringsaftalerne for budgetåret 2010 med de lokale myndigheder, som Kommissionen har adgang til, blev først indgået i 2011, mens aftalerne for budgetåret 2011 først blev underskrevet mellem juni og november 2011 ([36]).

([31]) Jf. tabel 4 i betragtning 82.

([32]) Jf. også betragtning 82, 107 ff.

([33]) Jf. referat fra det indledende tekniske møde om nedsættelse af styregruppen den 28. marts 2011: »Den 8. april 2011 vil styregruppen vedtage udviklingsplanen for turistfremmeindsatsen.«

([34]) Jf. f.eks. beslutningsreferat nr. 10397 (af 29. september 2011) og nr. 11796 (af 25. juli 2013) fra Communauté d'agglomération de Montpellier. Ved behandlingen den 29. september 2011 af forslaget om godkendelse af et bidrag på 550 000 EUR til APFTE's budget for 2011 erklærede rådet for Communauté d'agglomération de Montpellier ifølge referatet: »Bidraget fra Communauté d'agglomération de Montpellier (CAM) for 2011 beløber sig til højst 25 % af den samlede værdi af onlinemarkedsføringsaftalerne for 2011, som forventes at andrage 2 095 972 EUR. Dette bidrag begrænses til højst 550 000 EUR til promoveringsprogrammet rettet mod destinationer, som er godkendt af generalforsamlingen den 20. april 2011. Destinationsprogrammet i bilaget til aftalen omfatter ruterne […] Bruxelles-Charleroi, Frankfurt-Hahn, Leeds-Bradford, […] og Birmingham. Dette bidrag vil blive betalt i forhold til det antal måneder, hvori kampagnen kører, og efter fremsendelse af tilhørende fakturaer.«

([35]) For regionens vedkommende (Conseil Régional du Languedoc-Roussillon/regionen Occitanie) råder Kommissionen over finansieringsaftaler indgået med APFTE for budgetårene 2011-2017.
For departementets vedkommende (Conseil général de l'Hérault) råder Kommissionen over finansieringsaftaler indgået med APFTE for budgetårene 2010 og 2014.
For så vidt angår Communauté d'agglomération de Montpellier/Montpellier Méditerranée Métropole råder Kommissionen over finansieringsaftaler indgået med APFTE for budgetårene 2010-2016.
For så vidt angår Communauté d'agglomération du Pays de l'Or råder Kommissionen over finansieringsaftaler indgået med APFTE for budgetårene 2010-2018.
For så vidt angår byen Montpellier råder Kommissionen over finansieringsaftaler indgået med APFTE for budgetårene 2011-2015.
For CCIM's vedkommende har de franske myndigheder ikke fremlagt aftaler.
Det fremgår af de øvrige oplysninger om APFTE's drift, som Kommissionen har adgang til, at mangel på aftaler i Kommissionens sagsakter ikke betyder, at der ikke blev ydet tilskud det pågældende år fra den offentlige enhed (jf. tabel 3 med de franske myndigheders oplysninger om de offentlige medlemmers bidrag til APFTE's budget).

([36]) For 2010 bidrog CCIM ikke til budgettet efter stiftelsen af APFTE, men havde overført midler til APFTE, før de lokale myndigheder havde vedtaget deres budgetter, navnlig for at aftalerne med AMS blev finansieret og opretholdt.

b) Tillægget til markedsføringsaftalen fra 2010 med AMS om ruten til Birmingham blev vedtaget på generalforsamlingen den 20. april 2011 og underskrevet 11. april 2011 af APFTE. Finansieringsaftalerne for budgetåret 2011 med de lokale myndigheder, som Kommissionen har adgang til, blev først underskrevet mellem juni og november 2011 ([37]).

c) Forlængelsen af markedsføringsaftalen fra 2010 med AMS for budgetåret 2012 blev vedtaget i styregruppen den 23. september 2011, og generalforsamlingen blev informeret herom på sit møde den 19. oktober 2011 ([38]) (uden at det dog fremgår af referatet fra dette møde, at generalforsamlingen foretog en afstemning herom). Forlængelsesmeddelelsen til AMS blev underskrevet den 29. september 2011 af APFTE's formand. Finansieringsaftalerne for budgetåret 2012 med de lokale myndigheder, som Kommissionen har adgang til, blev først underskrevet mellem april og oktober 2012 ([39]).

d) Forlængelsen af markedsføringsaftalen fra 2010 med AMS for budgetåret 2013 blev underskrevet den 23. februar 2013 af APFTE. Budgettet for 2013 og markedsføringsprogrammet med betalingerne til Ryanair på grundlag af denne aftale blev vedtaget af APFTE's generalforsamling den 4. juli 2013 ([40]). Finansieringsaftalerne for budgetåret 2013 med de lokale myndigheder, som Kommissionen har adgang til, blev først underskrevet mellem april og november 2013 ([41]).

e) For budgetåret 2014 gav generalforsamlingen den 27. januar 2014 APFTE's formand tilladelse til at underskrive de nye markedsføringsaftaler med Ryanair i forlængelse af udbuddet i 2013. Disse aftaler var allerede indgået af APFTE's formand den 22. november 2013. Finansieringsaftalerne for budgetåret 2014 med de lokale myndigheder, som Kommissionen har adgang til, blev først underskrevet mellem februar og oktober 2014 ([42]).

f) Forlængelsen i 2015 af markedsføringsaftalerne fra 2013 med Ryanair blev vedtaget på generalforsamlingen den 11. december 2014 og underskrevet 19. december 2014 af APFTE. Finansieringsaftalerne for budgetåret 2015 med de lokale myndigheder, som Kommissionen har adgang til, blev først underskrevet mellem juni og december 2015 ([43]).

g) Forlængelsen i 2016 af markedsføringsaftalerne fra 2013 med Ryanair blev vedtaget på generalforsamlingen den 30. maj 2016 og underskrevet 22. april 2016 af APFTE. Finansieringsaftalerne for budgetåret 2016 med de lokale myndigheder, som Kommissionen har adgang til, blev først underskrevet mellem juli og december 2016 ([44]).

([37]) Kommissionen råder ikke over finansieringsaftalerne med CCIM, men det fremgår af beslutningsreferatet fra CCIM's generalforsamling, at CCIM's bidrag til APFTE's budget for 2011 blev vedtaget den 18. juli 2011.

([38]) Jf. referatet fra APFTE's generalforsamling den 19. oktober 2011: »Vedrørende 2012 beretter formanden for generalforsamlingen, at de finansierende medlemmer i styregruppen den 23. september 2011 […] besluttede, at deres deltagelse skulle udmøntes efter firefjerdedelsreglen, når foreningen råder over et budget på […] EUR inkl. afgifter, som kun giver mulighed for at opretholde markedsføringsaftalerne med selskabet AMS, nemlig de historiske destinationer Bruxelles-Charleroi, Frankfurt-Hahn og Leeds-Bradford.«

([39]) Kommissionen råder ikke over finansieringsaftalerne med CCIM, men det fremgår af beslutningsreferatet fra CCIM's generalforsamling, at CCIM's bidrag til APFTE's budget for 2012 blev vedtaget den 31. januar 2012.

([40]) Jf. referatet fra APFTE's generalforsamling den 4. juli 2013: »Budgettet og onlinemarkedsføringsprogrammet blev vedtaget. Programmet er bygget op om: — RYANAIR: Bruxelles-Charleroi, Frankfurt-Hahn, Leeds-Bradford, Birmingham.«

([41]) Kommissionen råder ikke over finansieringsaftalerne med CCIM, men det fremgår af beslutningsreferatet fra CCIM's generalforsamling, at CCIM's bidrag til APFTE's budget for 2013 blev vedtaget den 4. februar 2013.

([42]) Kommissionen råder ikke over finansieringsaftalerne med CCIM, men det fremgår af beslutningsreferatet fra CCIM's generalforsamling, at CCIM's bidrag til APFTE's budget for 2014 blev vedtaget den 20. juni 2014.

([43]) Kommissionen råder ikke over finansieringsaftalerne med CCIM, men det fremgår af beslutningsreferatet fra CCIM's generalforsamling, at CCIM's bidrag til APFTE's budget for 2015 blev vedtaget den 28. januar 2015.

([44]) Kommissionen råder ikke over finansieringsaftalerne med CCIM, men det fremgår af beslutningsreferatet fra CCIM's generalforsamling, at CCIM's bidrag til APFTE's budget for 2016 blev vedtaget den 23. juni 2016.

h) De nye markedsføringsaftaler fra 2017 med Ryanair blev indgået af APFTE den 19. maj 2017 og vedtaget på APFTE's generalforsamling den 25. april 2017. Finansieringsaftalerne for budgetåret 2017 med de lokale myndigheder, som Kommissionen har adgang til, blev først underskrevet mellem juni og september 2017 ([45]).

i) Vedrørende 2018 har Kommissionen ingen oplysninger om datoen for forlængelse af markedsføringsaftalen med Ryanair fra 2017, men den eneste budgetbidragsaftale, som Kommissionen har adgang til, nemlig aftalen mellem APFTE og Communauté d'agglomération du Pays de l'Or indgået i marts 2018, henviser til reklameindsatsen for Montpellier i Vallonien, Rheinland-Pfalz og Yorkshire, som er destinationer for Ryanairs flyvninger ([46]). Budgettet for 2018 er tilsyneladende blevet vedtaget på APFTE's generalforsamling den 20. december 2017 for sidste gang for at opfylde APFTE's eksisterende forpligtelser, herunder forpligtelserne over for Ryanair, førend de kontraktlige forhold mellem CCIM, de lokale myndigheder og luftfartsselskaberne fik nye juridiske rammer ([47]).

(50) I øvrigt viser referaterne fra APFTE's generalforsamling, at de lokale myndigheder før den første udbetaling af tilskud til APFTE gjorde gældende, at de ønskede at få indflydelse på de ruter, som skulle være genstand for de markedsføringsaftaler, som de skulle finansiere, og som hidtil havde været fastlagt af lufthavnens forvalter AMM ([48]). APFTE nedsatte således denne styregruppe, førend de lokale myndigheder første gang havde givet tilsagn om tilskud til APFTE.

(51) Desuden viser analysen af finansieringsaftalerne, at de lokale myndigheder bibeholdt muligheden for at få refunderet midlerne på visse betingelser (f.eks. forbeholdt visse lokale myndigheder sig ret til at få tilbagebetalt midlerne, ret til at betale et forholdsmæssigt tilskud alt efter gennemførelsen af promoveringsprogrammet eller ret til ophævelse af finansieringsaftalen, såfremt APFTE ikke opfyldte sine kontraktlige forpligtelser, dvs. gennemførelsen af promoveringsprogrammet, der var vedtaget på generalforsamlingen). Følgende kan nævnes:

a) Aftaler indgået med regionen giver denne ret til at kræve tilbagebetaling af tilskuddet, hvis APFTE ikke anvender det til de aftalte formål, og giver mulighed for ophævelse af aftalen.

b) Aftaler indgået med departementet giver dette ret til tilbagebetaling af tilskuddet, hvis APFTE anvender tilskuddet til formål, der ikke er i overensstemmelse med aftalen. I beskrivelsen af formålet med aftalerne for 2010, 2011 og 2012 nævnes indgåelsen af aftalerne med AMS udtrykkeligt. Desuden indeholder aftalerne en bestemmelse, som giver departementet mulighed for at ophæve aftalen, såfremt APFTE ikke opfylder sine kontraktlige forpligtelser.

c) I aftaler indgået med Communauté d'agglomération de Montpellier er det bestemt, at tilskuddet skal betales i forhold til det antal måneder, hvori destinationsprogrammet kører, og efter fremsendelse af tilhørende fakturaer. I øvrigt er det fastsat i aftalen, at Communauté d'agglomération de Montpelliers finansielle tilsagn er betinget af, at APFTE opfylder sine kontraktlige forpligtelser, og at aftalen kan ophæves.

([45]) Kommissionen råder ikke over finansieringsaftalerne med CCIM, men det fremgår af beslutningsreferatet fra CCIM's generalforsamling, at CCIM's bidrag til APFTE's budget for 2017 blev vedtaget den 28. juni 2017.
([46]) Jf. betragtning 74 ff. vedrørende beskrivelsen af de omhandlede aftaler med Ryanair, der blev undertegnet i 2017.
([47]) Dette fremgår af beslutningsreferatet fra generalforsamlingen i CCIM den 18. januar 2018.
([48]) Jf. referatet fra bestyrelsesmødet i APFTE den 18. marts 2011: »Dette udvalg skal vælge målene for turist- og erhvervsfremmeindsatsen. Hos Agglomération de Montpellier afviser man at finansiere handlingsplaner til udvikling af området, som man ikke har valideret. Departementet og regionen er enige om, at det er nødvendigt at nedsætte denne instans. De finansierende organer ønsker at deltage i en ægte strategi for turist- og erhvervsudviklingen i deres område. De ønsker ikke blot at skrive under på de valg, som Montpellier lufthavn træffer.«

d) I aftaler indgået med Communauté d'agglomération du Pays de l'Or er det fastsat, at de lokale myndigheders finansielle tilsagn er betinget af, at APFTE opfylder sine kontraktlige forpligtelser (de indgåede aftaler med AMS/Ryanair nævnes udtrykkeligt heri), at den lokale myndighed har ret til at kræve tilbagebetaling af tilskuddet, og at den har ret til at ophæve aftalen, hvis APFTE ikke opfylder sine kontraktlige forpligtelser.

e) I aftaler indgået med byen Montpellier er det bestemt, at APFTE skal forelægge den lokale myndighed en aktivitetsrapport med en status over fremskridtene med den markedsføringsindsats, som APFTE præsenterede i forbindelse med ansøgningen om tilskud. De franske myndigheder har ikke fremsendt disse tilskudsansøgninger, men Kommissionen konkluderer af omstændighederne i det foreliggende tilfælde, at disse ansøgninger indeholder promoveringsprogrammet for det pågældende budgetår. Endvidere forbeholder den lokale myndighed sig ret til at ophæve aftalen, såfremt APFTE ikke opfylder sine kontraktlige forpligtelser.

4. DETALJERET BESKRIVELSE AF STØTTEN

4.1. Foranstaltninger

(52) De foranstaltninger, som er genstand for den formelle undersøgelsesprocedure, er de markedsføringsaftaler, som er indgået mellem APFTE og Ryanair eller dets datterselskab AMS. Fra 2010 til 2018 indgik Ryanair/AMS og APFTE tre sæt markedsføringsaftaler.

4.2. Aftalen af 16. september 2010 med tillæg og forlængelsesaftaler

(53) Den 16. september 2010, mindre end tre måneder efter stiftelsen, indgik foreningen APFTE en aftale med AMS (herefter »2010-aftalen«), underskrevet af APFTE's formand, uden en forudgående udbudsprocedure.

(54) Aftalen blev indgået for en indledende periode fra den 1. juli 2010 til den 31. december 2011.

(55) Ifølge denne aftale forpligter AMS sig over for APFTE til at levere en række basismarkedsføringsydelser på Ryanairs websted. Desuden hedder det i aftalen, at »denne aftale hviler på Ryanairs forpligtelse til at sikre beflyvning af Montpellier-området ved hjælp af:

— en flyforbindelse mellem Frankfurt-Hahn og Montpellier med fire flyvninger om ugen om sommeren og mindst to flyvninger om ugen om vinteren

— en flyforbindelse mellem Bruxelles-Sud-Charleroi og Montpellier med mindst tre ugentlige flyvninger hele året

— en flyforbindelse mellem Leeds-Bradford og Montpellier med mindst to flyvninger om ugen om sommeren.« ([49])

(56) I aftalen gøres der rede for det »tilbud om grupperede årlige markedsføringsydelser«, som AMS forpligter sig til at levere til APFTE, sammenfattet i litra a) og b).

a) For 2010 omfatter dette tilbud fem afsnit a 150 ord efter APFTE's valg placeret under overskriften »Top five Things to Do« på siden »Destination Montpellier« på Ryanairs websted, opslag af to links til det websted, som APFTE har valgt, placeret under overskriften »Top five Things to Do« på førnævnte side »Destination Montpellier«, og opslag af et link til det websted, som APFTE har valgt, på den engelske, tyske, nederlandske og belgiske (fransk og nederlandsk) velkomstside for www.ryanair.com i 55 dage. Prisen for disse ydelser er fastsat til […] EUR.

([49]) Punkt 1.3 i aftalen.

b) For 2011 omfatter tilbuddet alle de ydelser, der er bestemt for 2010, og derudover et »grafisk banner med link ved hjælp af en knap (200 ×110px)« på siden »Discover Europe« på Ryanairs websted til et websted efter APFTE's valg i 12 måneder og omtale som »Dagens destination (tekst, billede og link valgt af APFTE)« på den engelske, tyske, nederlandske og belgiske (fransk og nederlandsk) velkomstside for www.ryanair.com i en periode på i alt to uger. Prisen for disse ydelser er fastsat til […] EUR.

(57) I øvrigt fastsættes det udtrykkeligt i aftalen, at beløbene for de markedsføringsydelser, som AMS tilbyder, »er knyttet til Ryanairs forpligtelse til at sikre beflyvning af Montpellier-området fra Frankfurt-Hahn, Bruxelles-Charleroi og Leeds-Bradford«, og at »en eventuelt manglende opfyldelse af denne forpligtelse udløser en ændring af prisen, som fastsættes i et tillæg« ([50]).

4.3. **Tillægget af 20. april 2011**

(58) Aftalen af 16. september 2010 blev ændret ved et tillæg af 20. april 2011, hvis formål var at føje en ny forbindelse til Birmingham til de tre forbindelser, der allerede var nævnt i aftalen.

(59) Det hedder i tillægget, at dette »hviler på Ryanairs forpligtelse til at sikre beflyvning af Montpellier-området ved hjælp af en flyforbindelse mellem Birmingham og Montpellier med to flyvninger om ugen om sommeren«. I tillægget fastsættes det desuden, at APFTE af AMS køber følgende markedsføringsydelser:

— opslag af et link til det websted, som APFTE har valgt, placeret under overskriften »Lufthavne & Turisme« på den engelske velkomstside for www.ryanair.com i 14 dage om året

— omtale som »Dagens destination« (tekst, billede og link valgt af APFTE) på den engelske velkomstside for www.ryanair.com i en periode på i alt en uge om året.

(60) Prisen for disse ydelser blev fastsat til […] EUR. Det var bestemt, at APFTE skulle betale denne sum i form af månedlige betalinger a […] EUR efter modtagelse af fakturaer fra AMS for hver af månederne april til oktober hvert år i løbet af dette tillægs gyldighedsperiode.

4.4. **Første forpligtelsesskrivelse om forlængelse af markedsføringsaftalen fra 2010**

(61) APFTE sendte en forpligtelsesskrivelse om forlængelse af 2010-aftalen til AMS den 29. september 2011. Formålet med skrivelsen var at videreføre 2010-aftalen for en yderligere periode på et år fra den 1. januar 2012 til den 31. december 2012. Ifølge skrivelsens ordlyd forpligter APFTE sig til at forlænge 2010-aftalen på grundlag af følgende flyforbindelser, som drives af Ryanair: Bruxelles-Charleroi, Frankfurt-Hahn og Leeds-Bradford.

4.5. **Anden forpligtelsesskrivelse om forlængelse af markedsføringsaftalen fra 2010**

(62) Den 25. februar 2013 blev der sendt endnu en forpligtelsesskrivelse om forlængelse af 2010-aftalen til AMS. Formålet med denne skrivelse var at forlænge 2010-aftalen for en yderligere periode på et år fra den 1. januar 2013 til den 31. december 2013 »på grundlag af følgende flyforbindelser, som drives af Ryanair: Bruxelles-Sud-Charleroi, Frankfurt-Hahn, Leeds-Bradford og Birmingham« ([51]).

([50]) Punkt 5.3 i aftalen.
([51]) Tillæg af 25. februar 2013.

4.6. **Aftalerne af 22. november 2013**

(63) Ved udsigten til udløbet af markedsføringsaftalen, der blev indgået med AMS i 2010 og siden forlænget indtil udgangen af december 2013, så APFTE sig nødsaget til at sende den nye markedsføringsaftale i udbud »destination for destination« for at overholde udbudsreglerne ([52]).

(64) Den 2. oktober 2013 iværksatte APFTE derfor et udbud med henblik på indkøb af turist- og erhvervsfremmende markedsføringsydelser til gavn for Montpellier i 2014.

(65) Ifølge udbudsmaterialet skulle selskaberne give tilbud på »en turist- og erhvervsfremmende indsats for Montpellier gennem alle markedets eksisterende medier«. I denne forbindelse nævnes følgende eksempler på medier: »radiokampagner, TV-kampagner, kommunikation på sociale medier (Facebook, Twitter, Youtube osv.), deltagelse på messer og udstillinger, sponsorering af arrangementer, der tilfører Montpellier som destination kendthed og synlighed, uddannelsesrejser og presserejser med journalister« såvel som digital kommunikation. Ifølge udbudsmaterialet skulle »selskaberne […] under alle omstændigheder vise et link til APFTE's websted (go to Montpellier) på deres websted«. Sidstnævnte kriterium var det eneste, der var obligatorisk for leverandøren af markedsføringsydelserne.

(66) Udbuddet er i øvrigt opdelt i fem delleverancer, nemlig »Bruxelles-Charleroi«, »Frankfurt-Hahn«, »Leeds«, »Birmingham« og »[…]«. I udbudsmaterialet angives det for hver af dem, hvilke kriterier der skal opfyldes med hensyn til tilbud om lufttransport: et årligt minimumsantal flysæder udbudt på markedet, en årlig minimumsmængde ankommende passagerer, sæsonbestemt beflyvning i overensstemmelse med markedet (hele året eller sæsonbestemt), minimumsantal flyvninger om ugen og dato for åbning af ruten.

(67) Udbuddet havde således åbenlyst ikke til formål at udvælge en hvilken som helst leverandør af onlinemarkedsføringsydelser, men luftfartsselskaber, som tilbød sådanne ydelser oven i deres lufttransportvirksomhed og oven i købet drev lufttransporttjenester mellem Montpellier lufthavn og de destinationer, som betegnede de forskellige »delleverancer«, på de betingelser, der var fastsat i udbuddet med hensyn til sæsonbestemt beflyvning, flyvningernes hyppighed, minimumsantal ankommende passagerer og datoen for åbning af ruterne.

(68) Delleverancerne med titlen »Bruxelles-Charleroi«, »Frankfurt-Hahn«, »Leeds« og »Birmingham« og det minimumsantal flyvninger, der er nævnt for disse i udbuddet, svarede nøjagtigt til de fire destinationer, som allerede blev drevet fra Montpellier af Ryanair på tidspunktet for udsendelsen af udbuddet.

(69) Kun delleverancen »[…]« svarede ikke til en rute, som blev befløjet af Ryanair, men af et andet luftfartsselskab, som drev ruter fra Montpellier, og som APFTE også havde indgået en markedsføringsaftale med tidligere. Den maksimale værdi af denne delleverance, som er anslået til maksimalt […] EUR eksklusive skatter og afgifter, var klart mindre end den maksimale værdi af de fire førnævnte delleverancer (mellem […] EUR eksklusive skatter og afgifter og […] EUR eksklusive skatter og afgifter pr. år og pr. delleverance) ([53]).

(70) Ryanair var det eneste selskab, der gav tilbud på delleverancerne med titlen »Bruxelles-Charleroi«, »Frankfurt-Hahn«, »Leeds« og »Birmingham«.

(71) Efter udbuddet blev fire delleverancer tildelt Ryanair, som indgik aftaler med APFTE den 22. november 2013 (herefter »2013-aftalerne«) for de tre første delleverancer til en samlet værdi af ca. […] EUR for et år (»Bruxelles-Charleroi« til et fast beløb af […] EUR, »Frankfurt-Hahn« til et fast beløb af […] EUR og »Leeds-Bradford« til et fast beløb af […] EUR).

([52]) Jf. f.eks. referatet fra mødet i APFTE's forretningsudvalg den 4. juli 2013, s. 1: »[APFTE's formand] gør rede for, at foreningen har pligt til at sende onlinemarkedsføringsaftalerne i udbud, idet aftalen med Airport Marketing Services, som blev indgået i 2010, udløber«, og s. 2: »da aftalen med selskabet Airport Marketing Services udløber, bliver alene de af denne aftale omfattede ruter sendt i udbud, destination for destination«. Jf. også referatet fra APFTE's generalforsamling den 4. juli 2013.

([53]) Efter udbuddet blev denne delleverance, »[…]«, tildelt det samme luftfartsselskab, med hvem APFTE tidligere havde indgået markedsføringsaftalen for denne destination.

(72) Til gengæld blev der ikke indgået en aftale om delleverancen »Birmingham« — officielt »på grund af mangel på finansiering til at gennemføre delleverancen« ([54]). Kommissionen bemærker i denne forbindelse, at Ryanair havde indstillet ruten mellem Montpellier og Birmingham i november 2013.

(73) De 2013-aftaler, der blev indgået med Ryanair om delleverancerne »Bruxelles-Charleroi«, »Frankfurt-Hahn« og »Leeds«, blev forlænget to gange indtil udgangen af 2016 til en værdi af ca. […] EUR pr. år:

— Den 19. december 2014 videreførte APFTE ved tre breve underskrevet af APFTE's formand sammen med Ryanair i 2015 promoveringstilbuddet for hver af de tre destinationer (Bruxelles-Charleroi, Frankfurt-Hahn og Leeds-Bradford) til en værdi af […] EUR for Bruxelles-Charleroi, […] EUR for Frankfurt-Hahn og […] EUR for Leeds-Bradford.

— Den 22. april 2016 videreførte APFTE ved tre breve underskrevet af APFTE's formand i 2016 endnu engang promoveringstilbuddet for hver af de tre destinationer til en værdi af […] EUR for Bruxelles-Charleroi, […] EUR for Frankfurt-Hahn og […] EUR for Leeds-Bradford.

4.7. **Aftalerne af 19. maj 2017**

(74) Den 13. marts 2017 iværksatte APFTE endnu et udbud vedrørende indkøb af markedsføringsydelser med henblik på en »erhvervs- og turistfremmende« indsats i Montpellier for et år med mulighed for forlængelse. Udbudsspecifikationerne opdeler kontrakten i forskellige »delleverancer«, der hver for sig betegner et europæisk område. Delleverancerne betegner de områder, hvis indbyggere skal være mål for de pågældende markedsføringsydelser.

(75) I modsætning til udbuddet i 2013 bliver der i udbudsspecifikationerne til dette nye udbud ikke udtrykkeligt henvist til lufttransportvirksomhed eller specifikke lufthavne, men der udpeges 7 forskellige delleverancer med titlerne »Vallonien«, »Rheinland-Pfalz«, »Yorkshire«, »[…]«, »[…]«, »[…]« og »[…]«. Kommissionen bemærker, at de delleverancer, der betegnes »Vallonien«, »Rheinland-Pfalz« og »Yorkshire«, svarer til de områder, hvor de tre lufthavne, som Ryanair befløj fra Montpellier, var beliggende på tidspunktet for udsendelsen af udbuddet ([55]).

(76) I udbuddet præciseres det, at udvælgelseskriterierne vægtes på følgende måde: prisen for ydelserne 40 % og den tekniske værdi 60 %.

(77) Der indkom to tilbud på hver af delleverancerne »Vallonien«, »Rheinland-Pfalz« og »Yorkshire«. Ryanair gav tilbud på hver af disse delleverancer. For hver delleverance indkom et konkurrerende bud fra en onlinemarkedsføringsvirksomhed (som ikke er et luftfartsselskab), […]. De indkomne tilbud på hver delleverance var følgende:

— delleverancen »Vallonien«: Ryanair […] EUR, […] […] EUR

— Delleverancen Rheinland-Pfalz: Ryanair […] EUR, […] […] EUR

— delleverancen »Yorkshire«: Ryanair […] EUR, […] […] EUR.

(78) De tre delleverancer blev tildelt Ryanair, hvis tilbud hver gang var nøjagtig […] EUR billigere end tilbuddet fra […]. De franske myndigheder har ikke givet oplysninger, der kan påvise, at APFTE undrede sig over denne konstante prisforskel mellem de to konkurrerende bud.

(79) APFTE indgik derefter aftaler med Ryanair den 19. maj 2017 for et vejledende beløb af […] EUR (for leverancerne Vallonien, Rheinland-Pfalz og Yorkshire til henholdsvis […] EUR eksklusive skatter og afgifter, […] EUR eksklusive skatter og afgifter og […] EUR eksklusive skatter og afgifter).

([54]) Jf. referatet fra bestyrelsesmødet i APFTE den 24. februar 2014, s. 1.
([55]) Jf. betragtning 16.

(80) I henhold til udbudsspecifikationerne drejer det sig om en aftale med indkøbsordrer omfattende levering og betaling af markedsføringsydelser udelukkende efter udstedelse af indkøbsordrer fra APFTE. APFTE's udstedte indkøbsordrer viser, at betalingerne pr. målområde (Vallonien, Rheinland-Pfalz og Yorkshire) blev foretaget ad to omgange: en betaling for perioden »forår/sommer« og en anden betaling for perioden »efterår/vinter«. Kommissionen bemærker, at disse perioder svarer til den civile luftfarts to kalendersæsoner (april-september og oktober-marts) som defineret af IATA (International Air Transport Association).

(81) De aftaler, der blev indgået med Ryanair, er de eneste aftaler, som APFTE gennemførte på grundlag af dette udbud.

a) Vedrørende delleverancerne […] og […] blev udbuddet vundet af […] foran […] (identisk tilbud med hensyn til pris, men forskellige med hensyn til markedsføringsydelserne). Aftalen mellem APFTE og […] blevet indgået som en aftale med indkøbsordrer. Tilbuddet lød på […] EUR for de to delleverancer tilsammen. Det fremgår imidlertid af de oplysninger, der leveres af de franske myndigheder, at APFTE aldrig har udstedt en indkøbsordre i henhold til denne aftale.

b) For delleverancerne […] og […] havde kun selskabet […] afgivet et bud ([…] EUR i alt). Disse delleverancer bar ifølge APFTE ikke frugt, idet tilbuddet fra […] blev erklæret ugyldigt, fordi enhedsprislisten ikke havde været bilagt tilbuddet.

4.8. **Budget (kilden til de midler, der finansierede støtten)**

(82) Ifølge de franske myndigheders oplysninger har APFTE betalt følgende summer til Ryanair/AMS's budget.

Tabel 4

APFTE's betalinger til Ryanair/AMS siden 2010

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2010 til 2019
Betalinger til Ryanair/AMS pr. budgetår	[...] (de faktiske betalinger blev effektueret i 2010 og 2011)	[...] (de faktiske betalinger blev effektueret i 2011 og 2012)	[...] (de faktiske betalinger blev effektueret i 2012 og 2013)	[...] (de faktiske betalinger blev effektueret i 2013 og 2014)	[...] (de faktiske betalinger blev effektueret i 2014 og 2015)	[...] (de faktiske betalinger blev effektueret i 2015 og 2016)	[...] (de faktiske betalinger blev effektueret i 2016 og 2017)	[...] (de faktiske betalinger blev effektueret i 2018 og indtil februar 2019)	[...] [1]	[...]	856 089 904
APFTE's budget i EUR (jf. også tabel 3)	937 110	2 050 269	2 038 112	2 408 915	1 571 235	1 616 599	1 572 373	1 118 354	222 500	0	13 535 477

[1] I 2017 besluttede CCIM og de øvrige offentlige medlemmer, at APFTE skulle indstille sit virke fra 2018 — uden dog at blive opløst — på grund af de spørgsmål om foreningens lovlighed, som blev stillet i forbindelse med tvister og undersøgelser på nationalt og europæisk plan, jf. betragtning 34.

Kilde: Oplysninger fra de franske myndigheder.

(83) Ifølge de franske myndigheder betalte APFTE ikke længere Ryanair for markedsføringsydelser efter april 2019.

4.9. **Baggrund for indledning af proceduren**

(84) Kommissionen indledte den formelle undersøgelsesprocedure den 4. juli 2018, idet den ikke kunne udelukke, at de i betragtning 52 ff. beskrevne foranstaltninger udgjorde statsstøtte til fordel for Ryanair og dets datterselskab AMS.

5. BEMÆRKNINGER FRA INTERESSEREDE PARTER

5.1. **Klageren**

(85) Klageren fastholder de i klagen fremførte argumenter, nemlig at APFTE var formidler af statsstøtte til Ryanair/AMS.

5.2. **Ryanair**

(86) Ryanair anfægter Kommissionens analyse. Ifølge Ryanair leverede AMS og Ryanair markedsføringsydelserne til markedspris, og ydelserne opfyldte APFTE's behov. APFTE's interesse i at indgå markedsføringsaftaler var således at tiltrække udenlandske turister med en stor købekraft og potentiale til at bidrage til udviklingen af områdets turistsektor. Ifølge Ryanair ville de markedsføringsudgifter, som selskabet selv kunne afsætte, ikke specielt være rettet mod udenlandske turister, idet turistudgifter ikke indgår i Ryanairs budget. APFTE havde således en interesse i markedsføringsudgifter målrettet mod udenlandske turister, mens Ryanair, i det omfang selskabet anvendte markedsføringsudgifter, lige såvel ville rette dem mod passagerer, der indledte deres rejse i Montpellier og boede i området. Ryanair har også anført, at belægningsprocenten på selskabets flyvninger i vidt omfang blev sikret af Ryanairs »yield management« ([56]).

(87) Subsidiært anfægter Ryanair Kommissionens konklusioner om anvendeligheden af det markedsøkonomiske investorprincip på det foreliggende tilfælde, bestemmelsen af støttemodtageren, støttens selektivitet samt dens tilregnelse til staten.

(88) AMS har ikke fremsat bemærkninger.

5.3. **APFTE**

(89) APFTE nægter at have tildelt Ryanair nogen som helst fordel. Foreningen betegner de omstridte beløb som betalinger i overensstemmelse med markedsprisen svarende til modydelsen for en leveret tjeneste. APFTE præciserer, at foreningen optrådte som offentlig indkøber af tjenester, og at den gennemførte reklameindsats indgik i en overordnet strategi for områdebestemt markedsføring af Montpellier og omegn.

(90) APFTE minder om, at de områder, der var mål for udbuddet, var genstand for diskussioner og strategiske valg på generalforsamlingen og i bestyrelsen. Foreningen hævder, at beslutninger truffet af foreningen ikke kan tilregnes staten, idet den henviser til APFTE's funktionsmåde, der er beskrevet i dens vedtægter.

(91) Subsidiært hævder APFTE, hvis Kommissionen skulle — hvilket er utænkeligt — fastholde sit synspunkt med hensyn til APFTE's offentlige foranstaltninger til fordel for Ryanair, at disse foranstaltninger er forenelige med retningslinjerne fra 2005 ([57]) for finansiering af lufthavne og statslig startstøtte til luftfartsselskaber, som opererer fra regionale lufthavne.

([56]) Ryanairs »yield management« har til formål at tilskynde potentielle kunder hos Ryanair til at vælge en bestemt destination til den ideelle pris for Ryanair. Et centralt element i Ryanairs »yield management« består i at fastlægge den maksimale pris, som passageren er parat til at betale for sin flybillet, og samtidig sikre en optimal belægning af flyet med det formål at maksimere Ryanairs indtjening og erobre det europæiske marked. Jf. Ryanairs årsberetning for 2011: »Ryanair sets fares on the basis of the demand for particular flights and by reference to the period remaining to the date of departure of the flight, with higher fares charged on flights with higher levels of demand and for bookings made nearer to the date of departure. Ryanair also periodically runs special promotional fare campaigns.« (https://www.ryanair.com/doc/investor/2011/Annual_Report_2011_Final.pdf, besøgt den 1.7.2019).

([57]) Meddelelse fra Kommissionen — EF-retningslinjer for finansiering af lufthavne og statslig startstøtte til luftfartsselskaber, som opererer fra regionale lufthavne (EUT C 312 af 9.12.2005, s. 1).

(92) Helt subsidiært finder APFTE, hvis Kommissionen skulle — hvilket er utænkeligt — finde frem til, at der var tale om støtte til fordel for Ryanair og AMS, at Ryanair og AMS kun bør tilbagebetale forskellen mellem den pris, der blev betalt for disse ydelser, og markedsprisen, eftersom disse ydelser efter foreningens mening indgik i APFTE's offentlige politiske målsætninger, og foreningen fik et fastslået afkast heraf.

5.4. **Regionen Occitanie**

(93) Regionen Occitanie bestrider klagens begrundelse, idet den hævder, at APFTE's indsats genererede gavnlige virkninger for turismen og økonomien for alle aktører lokalt og regionalt. Regionen mener nemlig, at APFTE arbejder for at udvikle en mere international kundekreds og giver sektorens erhvervsdrivende mulighed for at drive deres virksomhed i en længere periode.

(94) Regionen præciserer, at APFTE's beslutninger om finansiering af markedsføringskampagner med henblik på at udvikle tiltrækningen af turister primært blev truffet af generalforsamlingen, idet hvert medlem har én stemme, og beslutningerne generelt træffes ved kvalificeret flertal på to tredjedele.

(95) Regionen Occitanie tilføjer, at APFTE's indsats udmøntedes i udbud vedrørende ydelser, der skulle øge det berørte områdes synlighed og tiltrækningskraft. Disse udbud var åbne for enhver virksomhed, som kunne fremlægge et bud svarende til udbudsspecifikationerne, herunder klageren.

5.5. **Chambre de Commerce et d'Industrie de l'Hérault (»CCI Hérault«, tidligere CCIM)**

(96) CCI Hérault mener, at APFTE's indsats for at markedsføre Montpellier-området over for befolkningen i Belgien, Nederlandene, Tyskland, England og […] har karakter af en økonomisk satsning for området takket være de økonomiske virkninger, indsatsen genererer. Kammeret tilføjer, at APFTE i kraft af samlingen af sine medlemmer opfylder behovet for økonomisk udvikling og turisme i området — en kompetence, der fuldt ud ligger hos APFTE og CCI Hérault.

5.6. **Montpellier Méditerranée Métropole**

(97) Den lokale myndighed Montpellier Méditerranée Métropole mener, at det er nødvendigt at følge en offensiv tiltrækningsstrategi for at udvikle området, understøtte økonomien og bekæmpe arbejdsløshed. Myndigheden præciserer, at APFTE er en sammenslutning uden erhvervsmæssigt formål af offentlige og private partnere, hvis fælles mål er at iværksætte en indsats for at sikre fremme og udvikling af turismen, hvilket både er i offentlighedens interesse med hensyn til udvikling af de forskellige geografiske områder og i det private erhvervslivs interesse med henblik på udvikling af erhvervet.

(98) Montpellier Méditerranée Métropole mener, at de af APFTE bestilte markedsføringsydelser opfyldte foreningens faktiske behov og formål, og at disse ydelser var genstand for forudgående udbudsprocedurer, hvilket umuliggør, at der er tale om selektivitet (Ryanair vandt derigennem nogle af APFTE's udbud). Desuden vurderer Montpellier Méditerranée Métropole, at de nævnte ydelser ikke kan betegnes som støtte: dels på grund af fraværet af en fordel, idet den betaling, som Ryanair opkrævede, ikke oversteg markedsprisen, dels fordi de ikke kan tilregnes staten, idet APFTE's beslutninger træffes ved medvirken af private deltagere, som udgør et stort flertal af medlemmerne og har betydelig beslutningskompetence.

5.7. **[…]**

(99) […], som er medlem af APFTE, mener, at denne forening gør det muligt at have en dialog og et samarbejde med repræsentanterne for både det private erhvervsliv og de lokale myndigheder. Medlemmet tilføjer, at de beslutninger, der træffes af foreningen, peger i retning af at gavne den fælles interesse for alle regionens erhvervsdrivende og indbyggere. Medlemmet konkluderer, at den fælles indsats fra den offentlige og den private sektors side sætter foreningen i stand til at nå de fastsatte mål med hensyn til synlighed og udvikling af byen Montpellier og dens omegn.

5.8. **Communauté d'agglomération du Pays de l'Or**

(100) Communauté d'agglomération du Pays de l'Or mener, at APFTE's reklameindsats for at markedsføre Montpellier-området over for befolkningen i Belgien, Nederlandene, Tyskland og England var relevant for området takket være de økonomiske virkninger, der blev genereret af indsatsen, som var målrettet mod områder med stort økonomisk og turistmæssigt potentiale for Montpellier-området.

6. **FRANKRIGS BEMÆRKNINGER**

(101) Det er Frankrigs opfattelse, at de omhandlede betalinger ikke udgør statsstøtte. På grund af APFTE's struktur og funktionsmåde som defineret i foreningens vedtægter kan disse foranstaltninger ikke tilregnes staten. I øvrigt var formålet med de aftaler, der blev indgået med Ryanair/AMS, at fremme et geografisk område gennem markedsføring, og APFTE's indkøb af reklamer — hvilket skete til markedspris — var en legitim foranstaltning, der bidrog til den regionale økonomiske udvikling, ikke gav Ryanair nogen fordel og ikke var selektiv.

7. **VURDERING AF STØTTEN**

7.1. **Forekomst af statsstøtte efter artikel 107, stk. 1, i TEUF**

(102) I artikel 107, stk. 1, i TEUF hedder det, at statsstøtte eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler under enhver tænkelig form, og som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner, er uforenelig med det indre marked, i det omfang den påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne.

(103) Betegnelsen af en foranstaltning som statsstøtte forudsætter således, at følgende kumulative betingelser er opfyldt: 1) modtageren eller modtagerne er virksomheder efter artikel 107, stk. 1, i TEUF, 2) den omhandlede foranstaltning tildeles for statsmidler og kan tilregnes staten, 3) foranstaltningen giver modtagerne en økonomisk fordel, 4) fordelen er selektiv, og 5) den omhandlede foranstaltning fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencen og kan påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne.

7.1.1. *Begreberne virksomhed og økonomisk aktivitet*

(104) Ifølge fast retspraksis ([58]), som gengives i punkt 27 i retningslinjerne for statsstøtte til lufthavne og luftfartsselskaber ([59]) fra 2014 (herefter »2014-retningslinjerne«), udgør luftfartsselskabets aktiviteter, som består i at levere transportydelser til passagerer eller virksomheder, en økonomisk aktivitet.

(105) Da støttemodtagerne er et luftfartsselskab og et 100 % kontrolleret datterselskab heraf, som leverer markedsføringsydelser, konkluderer Kommissionen, at deres aktiviteter er af økonomisk art efter artikel 107, stk. 1, i TEUF.

7.1.2. *Tilregnelse til staten og statsmidler*

(106) Ifølge fast retspraksis omfatter artikel 107, stk. 1, i TEUF al støtte tildelt i form af statsmidler, uden at det er nødvendigt at sondre efter, om støtten tildeles af staten eller offentlige eller private organer, som staten nedsætter eller udpeger til at forvalte støtten. En foranstaltning finansieret af et sådant organ kan således tilregnes staten, når indførelsen af den omhandlede foranstaltning er besluttet af staten, og når staten definerer betingelserne for anvendelsen, forvaltningen eller fordelingen af disse midler ([60]). Den statslige karakter af støtten fremstår tydeligere, når formidleren betegnes som et privilegeret redskab for den politik, der føres af en region, når formidleren er nedsat til at virke for den af regionen fastlagte politiks videreførelse, og når beslutningerne om at tildele en økonomisk fordel er direkte knyttet til den pågældende region ([61]).

([58]) Jf. Rettens dom af 12. december 2000, Aéroports de Paris mod Kommissionen, T-128/98, ECLI:EU:T:2000:290, stadfæstet ved Domstolens dom af 24. oktober 2002, Aéroports de Paris mod Kommissionen, C-82/01, ECLI:EU:C:2002:617, præmis 75-79, og Rettens dom af 24. marts 2011, Mitteldeutsche Flughafen AG og Flughafen Leipzig/Halle GmbH mod Kommissionen, forenede sager T-443/08 og T-455/08, ECLI:EU:T:2011:117, præmis 93 og 94.

([59]) EUT C 99 af 4.4.2014, s. 3.

([60]) Jf. Domstolens dom af 22. marts 1977, Steinike & Weinlig, C-78/76, ECLI:EU:C:1977:52, præmis 21 ff., og Domstolens dom af 2. februar 1988, Kwekerij Gebroeders van der Kooy BV, forenede sager C-67/85, C-68/85 og C-70/85, ECLI:EU:C:1988:38, præmis 35-36.

([61]) Jf. Rettens dom af 25. marts 1999, Forges de Clabecq SA mod Kommissionen, T-37/97, ECLI:EU:T:1999:66, præmis 69.

7.1.2.1. Tilregnelse til staten

(107) Kommissionen konkluderer af den formelle undersøgelsesprocedure, at foranstaltningerne ligeledes kan tilregnes staten. Markedsføringsaftalerne blev indgået mellem dels Ryanair eller dets datterselskab AMS, dels APFTE i forbindelse med gennemførelsen af APFTE's målsætning om at fremme den turisttilstrømning, som Ryanair genererede til Montpellier og omegn.

(108) Ryanair anfægter, at APFTE's beslutninger og handlinger kan tilregnes staten, med den begrundelse at der er tale om en privat forening, hvis medlemmer for de flestes vedkommende tilhører den private sektor.

(109) Tværtimod har den formelle undersøgelsesprocedure sat Kommissionen i stand til at indsamle flere faktiske forhold — fundet i referater og beretninger fra APFTE og dens offentlige medlemmer, leveret af de franske myndigheder og hentet i APFTE's offentlige udtalelser — som klart påviser, at APFTE, trods sin status af privat forening med et flertal af medlemmer fra den private sektor og med beslutninger truffet ved to tredjedeles flertal på generalforsamlingen ifølge dens vedtægter, reelt var et redskab for de lokale myndigheder, der var medlem af APFTE og CCIM, til at få deres politiske målsætninger om regionaludvikling opfyldt.

(110) I overensstemmelse med Domstolens retspraksis ([62]) har Kommissionen udledt tilregnelsen af APFTE's beslutninger til den franske stat (gennem CCIM og de medvirkende lokale myndigheder) efter artikel 107, stk. 1, i TEUF på grundlag af en bedømmelse af sagens omstændigheder som helhed, der viser, at foreningen for så vidt angår underskrivelsen af markedsføringsaftalerne på ingen måde har fuld uafhængighed, men handler under de offentlige myndigheders kontrol og retningslinjer. Disse omstændigheder er bl.a.:

— APFTE blev konstrueret af CCIM og de lokale myndigheder til at være formidler af offentlige midler.

— APFTE forfølger en offentlig politisk målsætning.

— Der er tætte bånd mellem APFTE og CCIM (samt de lokale myndigheder).

— De offentlige medlemmer af APFTE fastlægger de strategiske valg.

— APFTE finansieres af sine offentlige medlemmer, som også kontrollerer anvendelsen af APFTE's budget.

a) **APFTE blev konstrueret af CCIM og de lokale myndigheder til at være formidler af offentlige midler**

(111) Som beskrevet i betragtning 28 ff. blev APFTE konstrueret af en række offentlige enheder til at være en juridisk struktur, der kunne formidle betalingen af offentlige midler til Ryanair og andre lavprisselskaber.

(112) Siden APFTE blev stiftet på CCIM's initiativ, har det reelle formål med APFTE — hvilket ses af adskillige dokumenter, som Frankrig har fremsendt, og APFTE's offentlige udtalelser ([63]) — været at skabe en juridisk struktur, der kunne kanalisere offentlige tilskud over til udvalgte luftfartsselskaber, især Ryanair.

([62]) Jf. bl.a. Domstolens dom af 16. maj 2002, Frankrig mod Kommissionen (Stardust Marine), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, præmis 55 og 56.

([63]) Jf. fodnote 14 ff.

(113) Det fremgår af ovennævnte dokumenter, at dannelsen af APFTE var den direkte følge af, at CCIM mistede sin egenskab af lufthavnsforvalter for Montpellier lufthavn som beskrevet i betragtning 26 ff. CCIM ønskede at finde et middel til at fortsætte pengeoverførslerne til luftfartsselskaberne gennem de markedsføringsaftaler, som CCIM indgik som lufthavnsforvalter.

(114) CCIM var derfor meget aktiv i dannelsen af APFTE for at skabe et sikkert juridisk middel til at fortsætte med at betale offentlige tilskud til finansieringen af disse markedsføringsaftaler med lavprisselskaberne. Disse oplysninger fremgår tydeligt af APFTE's første beslutningsreferater, af de lokale myndigheders første beslutningsreferater om godkendelse af de af myndighederne udbetalte tilskud og af CCIM's beslutningsreferater ([64]).

(115) Et eksempel herpå fremgår af referatet fra regionsrådet for Languedoc-Roussillon den 20. juli 2012: »På baggrund af udviklingen i forvaltningen af lufthavnen i Montpellier blev der dannet en forening for turist- og erhvervsfremme (APFTE) med henblik på at videreføre den markedsføringsindsats for området, som er blevet udviklet sammen med de selskaber, som beflyver Montpellier lufthavn« ([65]).

(116) Arten af disse markedsføringsaftaler, og i hvilket omfang disse aftaler var beregnet til at markedsføre Montpellier og omegn, er genstand for en mere tilbundsgående analyse i forbindelse med spørgsmålet om forekomsten af en økonomisk fordel tildelt Ryanair.

b) **APFTE forfølger en offentlig politisk målsætning**

(117) Det fremgår af APFTE's vedtægter ([66]) og af de offentlige udtalelser og dokumenter knyttet til driften af APFTE, at denne forening havde til formål at forfølge en offentlig politisk målsætning, nemlig at fremme og udvikle turismen for de lokale myndigheders og CCIM's regning. Endvidere fremgår det af de dokumenter, der omhandler stiftelsen af APFTE, at APFTE trods sin status af privat forening var et redskab konstrueret af sine medlemmer til at gennemføre visse af disses foranstaltninger i forbindelse med udviklingen af turismen ([67]).

(118) Derfor anses APFTE for at være et »offentligretligt organ« i henhold til EU-retten om offentlige kontrakter, for så vidt som APFTE var et organ, som var skabt til specifikt at opfylde behov af almen interesse af en anden karakter end industriel eller kommerciel, fik status som juridisk person og primært blev finansieret af offentlige myndigheder eller organer. Det følger heraf, at APFTE var en ordregivende myndighed, og at den derfor var underlagt udbudslovgivningen i forbindelse med indgåelsen af sine aftaler ([68]).

(119) Kommissionen bemærker, at APFTE var bevidst om sin forpligtelse til at overholde reglerne for offentlige kontrakter med henblik på forlængelsen af de aftaler, der var indgået med Ryanair i 2013 og 2017.

(120) Kommissionen udleder heraf, at APFTE, trods sine udsagn om tilregnelse til staten, navnlig henvisningen til de private strukturers beslutningskompetence i foreningen, ikke anså sig selv for at være en almindelig privat forening, men et organ med en offentlig politisk målsætning — nemlig udviklingen af den lokale økonomi gennem turisme — med en forpligtelse til at overholde udbudsreglerne. Kommissionen opfatter dette aspekt som et yderligere indicium for, at APFTE kun var en juridisk konstruktion beregnet til at lette betalingen af offentlige midler til luftfartsselskaberne.

([64]) Jf. også fodnote 17.

([65]) Jf. også den offentlige udtalelse fra APFTE's daværende formand, der blev citeret online i en artikel på webstedet for La Tribune Occitanie-Montpellier den 8. april 2015: »Da de lokale myndigheder ikke kan undertegne markedsføringsaftaler med luftfartsselskaber, blev løsningen at danne en forening, forsvarer formand for APFTE […] sig. Hos de lokale myndigheder bogføres det som tilskud, og foreningen underskriver aftalerne om onlinemarkedsføring. Jeg kan ikke se, hvordan skatteyderen bliver snydt! APFTE blev dannet af handels- og industrikammeret efter aftale med de statslige myndigheder og også med præfekt […]. Sagsakterne er netop blevet sendt til forvaltningen i Métropole.« (https://objectif-languedoc-roussillon.latribune.fr/entreprises/tourisme/2015-04-08/apres-le-gel-du-soutien-aux-compagnies-low-cost-a-montpellier-le-president-de-l-apfte-reagit.html, besøgt den 1.7.2019).

([66]) Jf. betragtning 27.

([67]) Jf. betragtning 26 ff.

([68]) Jf. artikel 2, stk. 1, nr. 1) og 4), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/24/EU af 26. februar 2014 om offentlige udbud (EUT L 94 af 28.3.2014, s. 65) og tidligere artikel 1, stk. 9, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/18/EF af 31. marts 2004 om samordning af fremgangsmåderne ved indgåelse af offentlige vareindkøbskontrakter, offentlige tjenesteydelseskontrakter og offentlige bygge- og anlægskontrakter (EUT L 134 af 30.4.2004, s. 114).

c) **Tætte bånd mellem APFTE og CCIM (eller de lokale myndigheder)**

(121) Ud over oplysningerne om APFTE's dannelse, målsætning, finansiering og beslutningstagning har den formelle undersøgelsesprocedure afdækket yderligere bånd mellem APFTE og dens offentlige medlemmer, især CCIM, idet CCIM handlede i egenskab af embedsmand under præfekten for regionen Occitanie, som ifølge de franske myndigheders oplysninger var informeret om APFTE's aktiviteter og formål.

(122) Det fremgår nemlig af de franske myndigheders oplysninger, at CCIM ydede logistisk støtte til APFTE, navnlig ved at give APFTE's udvalg og organer tilladelse til at afholde deres møder i CCIM's lokaler og stille det websted til rådighed for APFTE, som blev anvendt i forbindelse med foreningens reklameindsats ([69]).

(123) Som nævnt i betragtning 39 fremgår det i øvrigt af den formelle undersøgelsesprocedure, at posten som formand for APFTE altid er blevet besat med personer, som også varetog en funktion hos CCIM eller en lokal myndighed, som var medlem af APFTE. Desuden har Kommissionen fundet indicier for, at valget af formand i alt væsentligt var bestemt af APFTE's offentlige medlemmer og ikke alle foreningens medlemmer forsamlet i bestyrelsen som fastsat i APFTE's vedtægter ([70]). Det fremgår således af finansieringsgruppens beslutningsreferat af 15. oktober 2012, at APFTE's formand — som var fraværende af helbredsmæssige årsager og ønskede at fratræde – »ønsker, at den tidligere formand for foreningen […] indtræder som suppleant for ham i disse funktioner, hvilket indebærer, at bestyrelsen og generalforsamlingen skal udpege ham til næstformand i overensstemmelse med vedtægterne til at lede foreningens beslutningsorganer«.

(124) Den formelle undersøgelsesprocedure har også afdækket, at CCIM spillede en aktiv rolle, i det mindste ved overdragelsen af beføjelser mellem disse to formænd for APFTE den 11. december 2012. Overdragelsen af beføjelser mellem den afgående og den nye formand for APFTE blev således arrangeret af formanden for CCIM på APFTE's generalforsamling den 11. december 2012 ([71]).

(125) Dette er karakteristisk for det tætte bånd mellem APFTE og dens offentlige medlemmer, idet formanden og forretningsudvalget ifølge APFTE's faktiske funktionsmåde spiller en central rolle (sammen med finansieringsgruppen sammensat af CCIM og de lokale myndigheder) i fastlæggelsen af prioriteringen af APFTE's budget, som herefter bliver forelagt generalforsamlingen. I øvrigt er det ifølge APFTE's vedtægter formanden, der har beføjelse til at binde APFTE juridisk over for tredjeparter, hvilket giver ham fuldmagt til at underskrive og dermed indgå markedsføringsaftalerne med luftfartsselskaberne og tilskudsaftalerne med de lokale myndigheder.

(126) Kommissionen opfatter disse oplysninger som et yderligere indicium for APFTE's offentlige medlemmers afgørende indflydelse på foreningen, især for så vidt angår udnævnelsen af formanden for APFTE. Denne indflydelse gjorde det muligt at sikre, at APFTE fortsat kunne indgå de markedsføringsaftaler med luftfartsselskaberne, som CCIM havde indledt.

d) **De offentlige medlemmer af APFTE fastlægger de strategiske valg**

(127) Allerede fra starten og trods den beslutningsproces, som er beskrevet i APFTE's vedtægter, var det CCIM og de lokale myndigheder, som styrede foreningens valg. De private medlemmer havde trods deres to tredjedeles flertal på generalforsamlingen derfor reelt ikke mulighed for at gøre indsigelse over for de strategiske prioriteringer, som de offentlige enheder havde valgt, eller påtvinge de offentlige enheder deres egne strategiske valg. Kommissionen nåede til denne konklusion på grundlag af følgende indicier:

([69]) Jf. også betragtning 197.
([70]) Artikel 6 i APFTE's vedtægter.
([71]) Det fremgår af en artikel, at overdragelsen af beføjelser mellem den afgående og den nye formand for APFTE var blevet arrangeret af formanden for CCIM under tilstedeværelse af de valgte og repræsentanterne for de lokale medlemsmyndigheder den 11. december 2012. (Jf. https://herault juridique.com/entreprises/recherche/presidence-apfte-aeroport-de-montpellier-jean-yves-labattut-succede-a-gerard-maurice/, offentliggjort i *Hérault Juridiques* onlineudgave af 10. december 2012, besøgt den 1.7.2019). Det fremgår af den samme artikel, at de to formænd for APFTE ligeledes var CCIM's valgte medlemmer.

(128) Den formelle undersøgelsesprocedure afdækkede, at APFTE's strategiske valg, nemlig valget af konkrete markedsføringsaftaler, der skulle indgås med luftfartsselskaberne, i sidste ende var forudbestemt af CCIM og de øvrige offentlige medlemmer af APFTE før fremlæggelsen af promoveringsprogrammet for bestyrelsen eller generalforsamlingen ([72]). De private medlemmer havde derfor reelt kun mulighed for at udtrykke deres holdning, men ikke for at bestemme foreningens strategiske valg, hvis ikke de offentlige medlemmer var enige ([73]).

(129) APFTE's beslutningsorganer og udvalg, som på forhånd valgte de markedsføringsaftaler, der skulle godkendes på generalforsamlingen — nemlig forretningsudvalget, styregruppen og finansieringsgruppen ([74]) — var sammensat af repræsentanter for de lokale myndigheder og CCIM. Det fremgår af omstændighederne ved styregruppens nedsættelse, at den (senere omdøbt til finansieringsgruppen) skulle formalisere den praksis, der havde været gældende fra dannelsen af APFTE, nemlig at de lokale myndigheder og CCIM traf de prioriterede valg.

(130) Kommissionen bemærker, at de franske myndigheder ikke har udtalt sig om styregruppens og finansieringsgruppens eksistens eller rolle.

(131) Det fremgår af referatet fra APFTE's stiftende generalforsamling, jf. betragtning 33, at tilstedeværelsen af private medlemmer i APFTE til dels forklares med ønsket om at fremskynde dannelsen af APFTE.

(132) Det fremgår også af referatet fra APFTE's stiftende generalforsamling, at CCIM og dets juridiske rådgiver samt de berørte lokale myndigheder før dannelsen af APFTE havde efterspurgt en juridisk stabil konstruktion til at begrunde fortsættelsen af betalingerne til luftfartsselskaberne efter 2009 i bevidstheden om, at disse betalinger var vanskelige at begrunde ([75]). Kommissionen konkluderer heraf, at APFTE's struktur med et flertal af private medlemmer — som ifølge foreningens vedtægter derfor havde mulighed for at bestemme foreningens beslutninger ([76]) — var et bevidst valg fra de berørte offentlige organers side med henblik på at skjule den reelle indflydelse, som CCIM og de lokale myndigheder havde på pengeoverførslerne til luftfartsselskaberne. Set fra de private virksomheders synspunkt var der ingen ulemper ved deltagelsen i APFTE, idet deres finansielle bidrag var symbolsk, og APFTE's offentlige medlemmers finansiering af markedsføringsaftalerne skulle bidrage til at forstærke virkningerne heraf for den lokale økonomi.

(133) Ifølge samme referat forklarede CCIM's repræsentant (som bliver valgt som formand for APFTE på dette møde) formålet med APFTE for de private medlemmer af APFTE, der var til stede på APFTE's stiftende generalforsamling, nemlig at foreningen skulle videreføre indgåelsen af markedsføringsaftaler med luftfartsselskaberne. I den forbindelse nævner denne repræsentant for CCIM, at det var nødvendigt, at »virksomhederne kunne udtale sig om den valgte handlingsplan«. Formuleringen »udtale sig om« afslører den faktiske rolle, som CCIM havde tildelt de private medlemmer trods deres flertal i generalforsamlingen, navnlig manglen på reel beslutningskompetence med hensyn til foreningens strategiske og budgetmæssige retning, som skulle fastlægges af de offentlige medlemmer. Dette indebærer, at de private medlemmer af APFTE, der var til stede dengang, var bekendt med det forhold, at de strategiske valg skulle træffes af CCIM og de lokale myndigheder, om end disse kunne tage hensyn til de private medlemmers mening.

([72]) Jf. referat fra det indledende tekniske møde om nedsættelse af APFTE's styregruppe den 28. marts 2011: Styregruppen »har til formål at samle de myndigheder, der finansierer [APFTE]. Meningen med dette udvalg er at informere og validere de strategiske valg med henblik på udviklingen af ruterne og det tilhørende budget.«

([73]) Jf. som eksempel drøftelserne om turisttilstrømningen til og fra […] og […], som beskrevet i betragtning 136.

([74]) Jf. også betragtning 40 med hensyn til de to sidstnævnte udvalg.

([75]) Jf. betragtning 31.

([76]) Jf. betragtning 41 med hensyn til beskrivelsen af, hvordan beslutningsproceduren i APFTE ifølge foreningens vedtægter og de franske myndigheder forløber vedrørende indgåelse af markedsføringsaftaler.

(134) Analysen af referater og beretninger fra APFTE bekræfter denne konklusion: Selv om de private medlemmers forslag kunne blive vedtaget, skete det alene subsidiært, såfremt der var midler tilbage i budgettet efter finansieringen af de forbindelser, som de offentlige medlemmer havde valgt, dvs. især Ryanairs forbindelser ([77]).

(135) Faktisk er APFTE's budgetmidler altid blevet tildelt således, at de forslag, der var defineret af de offentlige medlemmer blev finansieret af disse, mens de private medlemmers forslag kun blev vedtaget subsidiært.

(136) Selv i finansieringsgruppen var det kun de forslag, der blev enstemmigt vedtaget, der skulle tildeles budgetmidler, fordi de finansierende medlemmer fastsatte det nøjagtige beløb for deres tilskud for et givet år ud fra de valgte markedsføringsaftaler. Herom vidner drøftelsen i finansieringsgruppen den 29. januar 2013 af finansieringen af »turiststrømmen« til og fra […] (rute befløjet af et italiensk luftfartsselskab) og til og fra […] (rute befløjet af et norsk luftfartsselskab). I første omgang stødte finansieringen af disse »strømme«, som blev foreslået af de private medlemmer af APFTE på generalforsamlingen den 29. januar 2013 med støtte fra visse offentlige medlemmer, på en afvisning fra de tre største finansierende medlemmer (Conseil Régional du Languedoc-Roussillon, Conseil Général de l'Hérault og Communauté d'agglomération de Montpellier), som ikke ville øge deres finansielle deltagelse for at indlemme disse to »strømme« i budgettet for 2013. CCIM, som dengang var interesseret i udviklingen af disse »strømme«, øgede derfor ensidigt og undtagelsesvis sit tilskud det år for at kunne understøtte disse to »strømme« ([78]).

(137) Beslutningsreferaterne og referaterne vedrørende APFTE indeholder hverken status over de nærmere bestemmelser eller iværksættelsen af de markedsføringsaftaler, der blev indgået med AMS og Ryanair. Disse aftaler har fast været finansieret med offentlige midler trods de foranderlige årlige budgetter. Der er i APFTE's drøftelser aldrig blevet sat spørgsmålstegn ved disse finansieringer, selv om de offentlige medlemmer aldrig har begrundet denne opretholdelse. De offentlige medlemmer har blot nøjedes med at videreføre aftalerne hvert år og kaldt dem »akser« eller »historiske destinationer« i visse dokumenter knyttet til driften af APFTE uden yderligere forklaring.

(138) Afstemningen på generalforsamlingen var således ikke andet end en simpel formalitet for at bekræfte, at APFTE var velfungerende. Dette er særlig tydeligt i budgetårene 2012, 2013 og 2014, hvor APFTE's forpligtelse over for Ryanair/AMS endda blev indgået før vedtagelsen af de strategiske valg på generalforsamlingen:

a) Med hensyn til 2012-budgettet blev forlængelsesmeddelelsen til AMS underskrevet den 29. september 2011 af APFTE's formand. Forlængelsen af markedsføringsaftalen fra 2010 med AMS for budgetåret 2012 var forinden blevet besluttet i styregruppen den 23. september 2011. Imidlertid blev generalforsamlingen først informeret herom på sit møde den 19. oktober 2011 ([79]) (uden at det dog fremgår af referatet fra dette møde, at generalforsamlingen foretog en afstemning herom).

([77]) Jf. f.eks. APFTE's referat af 19. oktober 2011: »Vedrørende 2012 beretter formanden for generalforsamlingen, at de finansierende medlemmer i styregruppen den 23. september 2011 […] besluttede, at deres deltagelse skulle udmøntes efter fire-fjerdedelsreglen, når foreningen råder over et budget på […] EUR inkl. afgifter, som kun giver mulighed for at opretholde markedsføringsaftalerne med selskabet AMS, nemlig de historiske destinationer Bruxelles-Charleroi, Frankfurt-Hahn og Leeds-Bradford.« Jf. også referatet fra APFTE's generalforsamling den 29. januar 2013: »De lokale myndigheder har på grundlag af budgettet valgt at fastholde turiststrømmen fra Bruxelles-Charleroi, Frankfurt-Hahn, Leeds-Bradford og Birmingham […]. Der er blevet foreslået akser til […] og […]. Det er strømme, som turistvirksomhederne har bedt om, idet de mener, at disse destinationer rummer et interessant turistklientel. Budgettet er ikke tilstrækkeligt til at tilvælge disse to strømme […].«

([78]) Jf. beslutningsreferatet fra generalforsamlingen i CCIM den 15. april 2013.

([79]) Jf. referatet fra APFTE's generalforsamling den 19. oktober 2011: »Vedrørende 2012 beretter formanden for generalforsamlingen, at de finansierende medlemmer i styregruppen den 23. september 2011 […] besluttede, at deres deltagelse skulle udmøntes efter firefjerdedelsreglen, når foreningen råder over et budget på […] EUR inkl. afgifter, som kun giver mulighed for at opretholde markedsføringsaftalerne med selskabet AMS, nemlig de historiske destinationer Bruxelles-Charleroi, Frankfurt-Hahn og Leeds-Bradford.«

b) Med hensyn til 2013-budgettet blev forlængelsen af markedsføringsaftalen fra 2010 med AMS for budgetåret 2013 underskrevet den 23. februar 2013 af APFTE. Budgettet for 2013 og markedsføringsprogrammet med betalingerne til Ryanair på grundlag af denne aftale blev vedtaget af APFTE's generalforsamling den 4. juli 2013 ([80]).

c) Med hensyn til 2014-budgettet havde formanden for APFTE den 22. november 2013 underskrevet aftalerne med Ryanair i forlængelse af udbuddet i 2013. Generalforsamlingen gav imidlertid først den 27. januar 2014 APFTE's formand fuldmagt til at underskrive de nye markedsføringsaftaler med Ryanair.

(139) De dokumenter vedrørende APFTE's drift, som Kommissionen har adgang til, viser, at der altid har været tale om afstemning med enstemmighed i foreningen. I denne forbindelse bemærker Kommissionen, at de private medlemmer i bestyrelsen og på generalforsamlingen har udtrykt deres mening flere gange, især om udarbejdelsen af markedsundersøgelser, for at sikre sig, at de finansierede flyforbindelser havde økonomiske virkninger for området. Ifølge beslutningsreferaterne fra generalforsamlingen og bestyrelsen har de private medlemmer imidlertid aldrig reelt sat sig imod de forslag, som forretningsudvalget, styregruppen eller finansieringsgruppen har præsenteret, ved at stemme imod. I øvrigt bemærker Kommissionen, at de private medlemmers deltagelse i generalforsamlingerne er faldet meget fra år til år sammenlignet med et mere eller mindre konstant fremmøde af repræsentanter for de offentlige medlemmer ([81]). De private medlemmer har derfor konstant støttet de offentlige medlemmers indsats, selv om deres egne forslag aldrig blev vedtaget. Dette bunder navnlig i, at det finansielle bidrag fra de private medlemmer var symbolsk, mens de økonomiske virkninger af markedsføringsaftalerne, som blev finansieret af APFTE, i bedste fald var positive og i værste fald hverken positive eller negative. De private medlemmer havde derfor ingen interesse i at bringe sig i konflikt med de offentlige medlemmer af APFTE, som sikrede finansieringen.

(140) Som forklaret i betragtning 46 ff. udøvede de offentlige medlemmer i øvrigt kontrol med APFTE's strategiske valg gennem kontrol med deres betalinger til APFTE: Det var tydeligt for ethvert medlem af APFTE, at en markedsføringsaftale, der ikke var en prioritet efter de offentlige medlemmers mening, ikke blev finansieret af disse ([82]).

e) **APFTE finansieres af sine offentlige medlemmer, som også kontrollerer anvendelsen af APFTE's budget**

(141) Som beskrevet i betragtning 45 ff. og i betragtning 107 ff. vedrørende arten af APFTE's økonomiske midler var det de offentlige medlemmer af APFTE — de lokale myndigheder og CCIM — som traf de budgetmæssige valg for APFTE førend fastlæggelsen af APFTE's promoveringsprogram, der indeholdt de præcise valg af markedsføringsaftaler, og som efterfølgende udøvede en nøje kontrol med APFTE's anvendelse af deres tilskud, idet de gjorde deres tilskud betinget af, at APFTE gennemførte promoveringsprogrammet.

7.1.2.2. Statsmidler

(142) De betalinger, som APFTE foretog til Ryanair og AMS i forbindelse med de forskellige markedsføringsaftaler beskrevet i betragtning 52 ff., skete med midler fra APFTE's generelle budget. Som angivet i betragtning 45 ff. er APFTE siden stiftelsen blevet næsten fuldstændig ([95-100] %) finansieret gennem tilskud tildelt af de regionale og lokale offentlige organer, nemlig regionen Occitanie/Conseil Régional du Languedoc-Roussillon, departementet Hérault, Montpellier Méditerranée Métropole/Communauté d'agglomération de Montpellier, Communauté d'agglomération du Pays de l'Or, byen Montpellier og CCIM/Chambre de Commerce et d'Industrie de l'Hérault ([83]).

([80]) Jf. referatet fra APFTE's generalforsamling den 4. juli 2013: »Budgettet og onlinemarkedsføringsprogrammet blev vedtaget. Programmet er bygget op om: — RYANAIR: Bruxelles-Charleroi, Frankfurt-Hahn, Leeds-Bradford, Birmingham.«

([81]) Dokumenterne, der er knyttet til driften af APFTE, viser, at der stadig deltog 21 private medlemmer i APFTE's generalforsamling i 2011, men at antallet har været nede på 4-9 siden 2013.

([82]) Jf. f.eks. APFTE's referat af 19. oktober 2011: »Vedrørende 2012 beretter formanden for generalforsamlingen, at de finansierende medlemmer i styregruppen den 23. september 2011 […] besluttede, at deres deltagelse skulle udmøntes efter fire-fjerdedelsreglen, når foreningen råder over et budget på […] EUR inkl. afgifter, som kun giver mulighed for at opretholde markedsføringsaftalerne med selskabet AMS, nemlig de historiske destinationer Bruxelles-Charleroi, Frankfurt-Hahn og Leeds-Bradford.« Jf. også referatet fra APFTE's generalforsamling den 29. januar 2013: »De lokale myndigheder har på grundlag af budgettet valgt at fastholde turiststrømmen fra Bruxelles-Charleroi, Frankfurt-Hahn, Leeds-Bradford og Birmingham […]. Der er blevet foreslået akser til […] og […]. Det er strømme, som turistvirksomhederne har bedt om, idet de mener, at disse destinationer rummer et interessant turistklientel. Budgettet er ikke tilstrækkeligt til at tilvælge disse to strømme […].«

([83]) I forbindelse med sin forpligtelse over for APFTE handlede CCIM på grundlag af sin offentlige politiske målsætning og unders præfektens myndighed, jf. de franske myndigheders dokumenter. Kommissionen anser således med henblik på nærværende undersøgelse CCIM for at være et offentligt organ. Jf. også Rettens dom af 13. december 2018, Ryanair og Airport Marketing Services mod Kommissionen, T-53/16, ECLI:EU:T:2018:943, præmis 81 og ff.

(143) Disse offentlige enheder udøvede en nøje kontrol med APFTE's anvendelse af deres midler på flere forskellige måder:

a) Som beskrevet i betragtning 49 ff. viser analysen af afstemningerne på generalforsamlingen, datoerne for underskrivelsen af markedsføringsaftalerne og betalingerne af tilskuddene hvert år fra de lokale myndigheder, at APFTE aldrig har disponeret over et budget, der på forhånd var stillet til foreningens rådighed, og som den kunne have forvaltet efter eget ønske. Betalingerne af tilskuddene fra de lokale myndigheder til et givet budgetår har altid fundet sted efter den konkrete fastlæggelse og underskrivelse af de markedsføringsaftaler, som disse tilskud skulle finansiere. De lokale myndigheder har derfor altid kunnet overføre deres midler vel vidende, hvad de konkret skulle anvendes til ([84]). Dette betyder, at de kunne have nægtet at skrive under på finansieringsaftalerne med APFTE, hvis de ikke var enige i de af foreningen trufne valg. Dette indebærer til gengæld, at APFTE som forening ikke havde et budget til fri afbenyttelse, men var forpligtet til at bede om overførsel af tilskuddene fra de offentlige medlemmer, efter at de præcise budgetmæssige valg — som bestemt af de offentlige medlemmer selv på forslag fra finansieringsgruppen — var truffet. Kommissionen konkluderer heraf, at denne praksis om ikke havde til formål, så i det mindste til følge, at de private medlemmer af APFTE blev afskrækket fra at stemme for sådanne budgetmæssige valg på generalforsamlingen, som ikke faldt i god jord hos de offentlige medlemmer af APFTE. Denne praksis gjorde det således muligt for de offentlige medlemmer effektivt at kontrollere anvendelsen af APFTE's budget.

b) Endvidere viser analysen af finansieringsaftalerne i betragtning 51, at de offentlige medlemmer af APFTE gennem adskillige forskellige kontraktlige bestemmelser sikrede sig, at deres tilskud blev anvendt til deres strategiske valg, som var forankret i APFTE's promoveringsprogram for hvert budgetår, hvis indhold de bestemte ([85]), og at dette hindrede de private medlemmer i at træffe selvstændige budgetmæssige valg.

c) Eftersom de formænd for APFTE, der var bemyndiget til at underskrive markedsføringsaftalerne med Ryanair/AMS og finansieringsaftalerne med de finansierende medlemmer, alle havde forbindelser til disse finansierende medlemmer (enten CCIM eller regionen Occitanie) ([86]), bevarede endelig de offentlige medlemmer af APFTE en yderligere kontrol over såvel APFTE's økonomiske forpligtelser som betalingen af tilskuddene til APFTE.

(144) Således udøvede de offentlige finansierende medlemmer af APFTE en nøje kontrol med de midler, der var tildelt APFTE, frem til overførslen af dem til slutmodtagerne. De berørte midler bevarer derfor deres karakter af statsmidler, når de overføres af APFTE til Ryanair eller AMS.

(145) Som der gøres nærmere rede for i det foregående kapitel om foranstaltningernes tilregnelse til staten, betragter Kommissionen APFTE som en privatretlig enhed oprettet af de berørte offentlige enheder med det formål at tildele og forvalte overførslerne af offentlige midler til luftfartsselskaberne ([87]).

([84]) Jf. f.eks. beslutningsreferat nr. 10397 (af 29. september 2011) og nr. 11796 (af 25. juli 2013) fra Communauté d'agglomération de Montpellier. Ved behandlingen den 29. september 2011 af forslaget om godkendelse af et bidrag på 550 000 EUR til APFTE's budget for 2011 erklærede rådet for Communauté d'agglomération de Montpellier ifølge referatet: »Bidraget fra Communauté d'agglomération de Montpellier (CAM) for 2011 beløber sig til højst 25 % af den samlede værdi af onlinemarkedsføringsaftalerne for 2011, som forventes at andrage 2 095 972 EUR. Dette bidrag begrænses til højst 550 000 EUR til promoveringsprogrammet rettet mod destinationer, som er godkendt af generalforsamlingen den 20. april 2011. Destinationsprogrammet i bilaget til aftalen omfatter ruterne […] Bruxelles-Charleroi, Frankfurt-Hahn, Leeds-Bradford, […] og Birmingham. Dette bidrag vil blive betalt i forhold til det antal måneder, hvori kampagnen kører, og efter fremsendelse af tilhørende fakturaer.«

([85]) Jf. også betragtning 107 ff. om foranstaltningernes tilregnelse til staten.

([86]) Jf. betragtning 38.

([87]) Jf. også Domstolens dom af 13. september 2017, ENEA mod Prezes Urzędu Regulacji Energetyki, C-329/15, ECLI:EU:C:2017:671, præmis 23, Domstolens dom af 22. marts 1977, Steinike & Weinlig, C-78/76, ECLI:EU:C:1977:52, præmis 21, samt dom af 13. marts 2001, PreussenElektra, C-379/98, ECLI:EU:C:2001:160, præmis 58.

(146) For så vidt angår den del af APFTE's budget, der udgøres af de private medlemmers kontingent (under [0-5] % af APFTE's budget som beskrevet i tabel 3), indgik disse kontingenter i samme likviditet, som de offentlige medlemmers betalinger til APFTE. Da disse kontingenter således er integreret i APFTE's budget, hvis anvendelse fuldt ud var kontrolleret af staten (dvs. de offentlige medlemmer af APFTE) som beskrevet i dette og det følgende kapitel, betragter Kommissionen også dem som statsmidler ([88]).

7.1.2.3. Konklusion

(147) På baggrund af disse oplysninger konkluderer Kommissionen, at APFTE siden stiftelsen var konstrueret og blev anvendt af CCIM og de berørte lokale myndigheder til at være et simpelt redskab for overførsel af offentlige midler til Ryanair, uden at foreningen selv eller dens private medlemmer havde egentlig handlefrihed. APFTE's handlinger og beslutninger kan derfor tilregnes staten.

(148) Disse bemærkninger bekræfter de i indledningsafgørelsen ([89]) nævnte udtalelser fra Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon, som i visse af sine rapporter har anført, at APFTE reelt blot var formidler af offentlige midler, der skulle finansiere markedsføringsaftalerne.

(149) Kommissionen mener således, at foranstaltningerne kan tilregnes staten og er tildelt af Frankrig ved hjælp af statsmidler som omhandlet i artikel 107, stk. 1, i TEUF.

7.1.3. *Økonomisk fordel*

(150) Med henblik på at vurdere, hvorvidt en statslig foranstaltning skal anses for at være støtte, må det fastslås, hvorvidt den virksomhed, foranstaltningen er rettet til, opnår en økonomisk fordel, som den ikke ville have opnået på normale markedsvilkår ([90]).

(151) Det skal analyseres, om det markedsøkonomiske investorprincip er anvendeligt på de omhandlede aftaler, og om disse aftaler i bekræftende fald er i overensstemmelse med dette princip.

7.1.3.1. Vurdering under ét af en økonomisk fordel for Ryanair og AMS

(152) Med hensyn til de aftaler, som er indgået mellem APFTE på den ene side og AMS eller Ryanair på den anden side, skal Kommissionen først undersøge, om Ryanair og dets datterselskab AMS skal betragtes adskilt eller under ét, med henblik på at påvise den økonomiske fordel, de skal have fået.

(153) Kommissionen konstaterer, at AMS er Ryanairs 100 % ejede datterselskab. Kommissionen konstaterer i øvrigt, at AMS faktisk blev oprettet med det ene formål at levere markedsføringsydelser på Ryanairs websted og ikke udøver anden virksomhed ([91]).

(154) Endvidere synes Ryanair at være substituerbar med AMS i sine kontraktlige forhold til APFTE. APFTE havde da også oprindelig indgået en markedsføringsaftale med AMS (2010-aftalen). Efterfølgende blev 2013- og 2017-aftalerne indgået direkte mellem APFTE og Ryanair.

([88]) I overensstemmelse med betragtning 57 ff. i Kommissionens meddelelse om statsstøttebegrebet som omhandlet i artikel 107, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (C/2016/2946) (EUT C 262 af 19.7.2016, s. 1).

([89]) Jf. betragtning 59 i indledningsafgørelsen.

([90]) Jf. bl.a. Domstolens dom af 29. april 1999, Spanien mod Kommissionen, C-342/96, ECLI:EU:C:1999:210, præmis 41.

([91]) Jf. Kommissionens afgørelse (EU) 2016/633 af 23. juli 2014 vedrørende statsstøtte SA.33961 (2012/C) (ex 2012/NN) gennemført af Frankrig til fordel for Chambre de Commerce et d'Industrie de Nîmes-Uzès-Le Vigan, Veolia Transport Aéroport de Nîmes, Ryanair og Airport Marketing Services (EUT L 113 af 27.4.2016, s. 32), betragtning 314-315.

(155) I øvrigt hedder det i selve formålet med den markedsføringsaftale, der blev indgået med selskabet AMS, at den »knytter sig til selskabet Ryanairs forpligtelse til at sikre beflyvning af Montpellier-området« ([92]).

(156) Af alle disse grunde vurderer Kommissionen, at Ryanair og AMS udgjorde en og samme støttemodtager af de omhandlede foranstaltninger ([93]).

7.1.3.2. Individuel vurdering af markedsføringsaftalerne

(157) Ifølge Frankrig handlede APFTE som en offentlig indkøber af tjenester, som satte foreningen i stand til at varetage de offentlige politiske opgaver, der var betroet den. Ifølge Frankrig var markedsføringsaftalerne således i intet tilfælde knyttet til aftalerne om lufthavnstjenester, men havde til formål at bidrage til den økonomiske udvikling i området ved at tiltrække turister.

(158) Frankrig har ikke givet oplysninger, der kan vise, at beslutningen om at indgå markedsføringsaftalerne blev truffet på grundlag af konkrete økonomiske vurderinger med henblik på at fastslå den fremtidige rentabilitet af indgåelsen af disse aftaler med Ryanair/AMS eller de økonomiske fordele herved — hverken vedrørende markedsføringsaftalerne alene eller markedsføringsaftalerne i sammenhæng med aftalerne om lufthavnstjenester.

(159) Ryanair har ikke indtaget en klar holdning til den samlede eller separate vurdering af sine markedsføringsaftalerne med APFTE og aftalerne med AMM om lufthavnstjenester, idet selskabet hævder, at Ryanair/AMS hverken i det ene eller andet tilfælde burde anses for at være støttemodtager.

(160) I det foreliggende tilfælde har Kommissionen — i modsætning til de fleste andre nylige sager, der har været genstand for Kommissionens afgørelser vedrørende Ryanair på statsstøtteområdet — af nedenstående grunde konkluderet, at der ikke består en forbindelse mellem markedsføringsaftalerne og aftalerne om lufthavnstjenester.

(161) Først og fremmest er de to typer aftaler blevet indgået af to særskilte juridiske personer, som forfølger forskellige mål, nemlig AMM og APFTE ([94]), og som ikke kan betegnes som én samlet økonomisk enhed.

(162) Selv om det ikke er udelukket, at de to typer aftaler var forbundet, da CCIM endnu var lufthavnskoncessionshaver og indgik de to typer aftaler med Ryanair/AMS, er denne eventuelle forbindelse ophørt med at eksistere, da AMM overtog forvaltningen af lufthavnen i 2009. Som angivet i betragtning 28 fremgår det af referatet fra APFTE's stiftende generalforsamling den 24. juni 2010, at dannelsen og finansieringen af APFTE var blevet igangsat af CCIM og blev støttet af de berørte lokale myndigheder, for at man kunne videreføre sin praksis med at indgå markedsføringsaftaler med lavprisselskaberne, efter at CCIM havde mistet koncessionen på Montpellier lufthavn. Under disse omstændigheder ville CCIM ikke længere påtage sig de økonomiske og juridiske risici ved markedsføringsaftalerne og havde bedt de berørte lokale myndigheder om at bidrage direkte til markedsføringsbetalingerne til luftfartsselskaberne (hidtil direkte finansieret af CCIM, idet de bilaterale finansieringsaftaler med de forskellige lokale myndigheder først blev indgået efterfølgende) ([95]).

([92]) Artikel 1 og 5.3 i 2010-aftalen.
([93]) Kommissionen vil derfor i det følgende henvise til »Ryanair« som støttemodtageren af de omhandlede foranstaltninger.
([94]) Dette er blevet udtrykkeligt bekræftet af APFTE.
([95]) Jf. beslutningsreferatet fra generalforsamlingen i CCIM den 26. maj 2010, s. 6: »CCIM var luftfartsselskabernes eneste medkontrahent med henblik på turistfremmeindsatsen i vores område. Parallelt hermed underskrev CCIM aftaler med de lokale myndigheder, som deltog i indsatsen. CGEFI fandt, at CCIM løb for store risici, såvel juridisk som økonomisk, i betragtning af at det ikke længere var koncessionshaver. Betydningen af denne indsats for den lokale turisme er nu imidlertid bevist. Markedsføringsindkøbet har til dato andraget 1,8 mio. EUR, mens de økonomiske virkninger beløber sig til ca. 60 mio. EUR. CCIM og de lokale myndigheder er enige om, at denne indsats skal videreføres.«

(163) Selv om de offentlige medlemmer af APFTE også er aktionærer i lufthavnen, er deres finansielle bidrag til markedsføringsaftalerne ude af proportion med deres aktieandel i lufthavnen ([96]). Selv om den franske stat ejer 60 % af kapitalen i AMM, er den ikke medlem af APFTE og bidrager ikke til foreningens budget. CCIM, som ejer 25 % af kapitalen i AMM, har kun bidraget med op til [10-20] % af APFTE's samlede budget fra 2010 til 2019. Resten af tilskuddene til APFTE i perioden 2010-2019 — dvs. [80-90] % — hidrører fra lokale myndigheder, som til sammen kun ejer 15 % af kapitalen i AMM.

Tabel 5

Sammenligning mellem APFTE's offentlige medlemmers bidragsandel og deres aktieandel af AMM

	Conseil Régional Languedoc-Roussillon (nu regionen Occitanie)	Departementet Hérault	Communauté d'agglomération de Montpellier (nu Montpellier Méditerranée Métropole) og byen Montpellier	Communauté d'agglomération du Pays de l'Or	CCIM (nu Chambre de Commerce et d'Industrie de l'Hérault)	Den franske stat (nationalt plan)
Bidrag til finansieringen af APFTE (2010-2019) (%)	[20-30]	[10-20]	[30-40]	[0-10]	[10-20]	
Aktieandel af AMM (%)	6,5	7	0,5 ([1])	1	25	60

([1]) Montpellier Méditerranée Métropoles andel. Byen Montpellier ejer ingen aktier i AMM.

(164) Det fremgår af disse forskellige oplysninger, at APFTE's offentlige medlemmers finansiering af markedsføringsaftalerne ikke er i tråd med deres kapitalandel af AMM. I det tilfælde at markedsføringsaftalerne gjorde det muligt at øge indtægterne fra lufthavnstjenesteaftalen, kunne de offentlige medlemmer af APFTE kun nyde godt af 40 % af disse yderligere indtægter, selv om de havde bidraget med [95-100] % af markedsføringsudgifterne. Situationen for de enkelte offentlige medlemmer af APFTE varierer også meget, og den er endnu mere ugunstig for de tre største finansierende medlemmer af APFTE — regionen (6,5 % af kapitalen i AMM), departementet (7 % af kapitalen i AMM) og Montpellier Méditerranée Métropole (0,5 % af kapitalen i AMM), som til sammen har finansieret [80-90] % ([97]) af APFTE's budget ([98]).

(165) Oven i købet fremgår det af ovenstående referat af 24. juni 2010, at APFTE og dens medlemmer ved at indgå markedsføringsaftalerne handlede i den hensigt at fremme den regionale økonomi med henblik på eventuelle økonomiske virkninger af markedsføringsaftalerne for området og de forskellige lokale virksomheder og ikke som lufthavnsforvalter (end ikke som mindretalsaktionær) eller en anden type erhvervsdrivende, der ville få direkte gavn af de økonomiske virkninger af aftalerne.

(166) Der tages imidlertid ikke hensyn til de regionalpolitiske aspekter i forbindelse med den analyse, der fastslår, om en offentlig enhed handler som en markedsøkonomisk aktør. Den formelle undersøgelsesprocedure har heller ikke afdækket oplysninger, der tyder på, at APFTE's offentlige medlemmers bidrag til markedsføringsaftalerne havde til formål at øge disse medlemmers indtægter fra lufthavnen, herunder i form af udbetaling af udbytte eller anden godtgørelse fra AMM som udtryk for en eventuel positiv virkning af markedsføringsaftalerne for lufthavnens indtægter.

([96]) Situationen i Montpellier lufthavn er således anderledes end situationen i Charleroi lufthavn i sagen Ryanair mod Kommissionen, T-196/04, ECLI:EU:T:2008:585, præmis 53-61, hvor Retten i sin dom af 17. december 2008 fandt, at regionen Vallonien og lufthavnsforvalteren BSCA var én og samme enhed med henblik på anvendelsen af det markedsøkonomiske investorprincip, idet BSCA's aktionærkreds afspejlede regionen Valloniens dominerende indflydelse.

([97]) Dette tal indeholder også byen Montpelliers bidrag til APFTE. Byen Montpellier ejer ingen aktier i AMM. De franske myndigheder har fremsendt oplysninger om de samlede bidrag fra byen Montpellier og Montpellier Méditerranée Métropole.

([98]) Jf. betragtning 23 og 45.

(167) Kommissionen konkluderer på grundlag af ovennævnte indicier, at forbindelserne mellem aftalerne om lufthavnstjenester indgået af AMM og markedsføringsaftalerne indgået af APFTE er utilstrækkelige til at begrunde en fælles analyse af disse to typer aftaler. Kommissionen har således foretaget en isoleret analyse af markedsføringsaftalerne.

(168) Da APFTE ikke kan anses for at være lufthavnsforvalter, er det derfor under alle omstændigheder umuligt at anvende metoden med den gradvist stigende rentabilitet til vurdering af aftalerne mellem lufthavne og luftfartsselskaber, jf. 2014-retningslinjerne ([99]), på de omhandlede aftaler.

7.1.3.3. Anvendeligheden af det markedsøkonomiske investorprincip

(169) Med henblik på at vurdere, hvorvidt en statslig foranstaltning skal anses for at være støtte, må det fastslås, hvorvidt den virksomhed, foranstaltningen er rettet til, opnår en økonomisk fordel, som den ikke ville have opnået på normale markedsvilkår ([100]).

(170) Ifølge Frankrig er det APFTE's opfattelse, at de omhandlede udbetalinger ikke udgør statsstøtte, idet APFTE betalte Ryanair/AMS en pris svarende til markedsprisen for de indkøbte ydelser efter en udbudsprocedure. Ifølge APFTE opfyldte de indkøbte ydelser i øvrigt APFTE's behov og foreningens offentlige politiske målsætninger, nemlig fremme af turismen og endda den regionale økonomiske udvikling. APFTE handlede således som offentlig indkøber i forbindelse med forfølgelsen af sin offentlige politiske målsætning. APFTE hævder, at der på den baggrund ikke er nogen grund til at foretage en analyse af rentabiliteten hos APFTE. Ifølge APFTE ville markedsføringsaftalerne ikke tilføre Ryanair eller AMS en økonomisk fordel.

(171) Ryanair fremfører de samme argumenter.

(172) For så vidt angår spørgsmålet om anvendeligheden af det markedsøkonomiske investorprincip må det påpeges, at det ikke drejer sig om at sætte sig i en hvilken som helst markedsøkonomisk aktørs sted, men en markedsøkonomisk aktør i den samme situation som APFTE.

(173) Analysen skal derfor afdække rækkevidden af det markedsøkonomiske investorprincip for APFTE.

(174) I henhold til punkt 77 i Kommissionens meddelelse om begrebet statsstøtte i artikel 107, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (herefter »meddelelsen om statsstøttebegrebet«) ([101]): »(…) skal der kun tages hensyn til de fordele og forpligtelser, som er forbundet med statens rolle som økonomisk aktør, og ikke dem, som er forbundet med dens rolle som offentlig myndighed«, hvilket bl.a. udelukker, at der tages hensyn til offentlige interesser såsom regionaludvikling.

(175) Ifølge APFTE's vedtægter har foreningen til formål at »fremme og udvikle turismen, herunder i forretningsøjemed, i området gennem promoveringsaftaler, køb af annoncer på internettet og markedsføringsydelser eller andre reklametiltag såsom deltagelse på messer og udstillinger, for at tiltrække et internationalt publikum«. Det fremgår også af ovennævnte offentlige udtalelser fra medlemmerne af APFTE's forretningsudvalg og af dettes referater og andre dokumenter om foreningens funktionsmåde, at APFTE forfølger en regionalpolitisk målsætning ([102]).

([99]) Jf. punkt 3.5 i 2014-retningslinjerne.
([100]) Jf. bl.a. Domstolens dom af 29. april 1999, Spanien mod Kommissionen, C-342/96, ECLI:EU:C:1999:210, præmis 41.
([101]) C/2016/2946 (EUT C 262 af 19.7.2016, s. 1).
([102]) Jf. også betragtning 117.

(176) Det fremgår også af referater, beretninger og andre dokumenter om APFTE, som de franske myndigheder har fremlagt, at APFTE alene handlede som offentlig myndighed — herunder for at udvikle den regionale økonomi — da den indgik markedsføringsaftalerne med Ryanair/AMS.

(177) Den gavnlige virkning af markedsføringsaftalerne for udviklingen af den regionale turisme, nemlig de potentielle indtægter fra turistsektoren i området, kan ikke tages i betragtning i en eventuel analyse af, om kriteriet om det markedsøkonomiske investorprincip er opfyldt.

(178) I det foreliggende tilfælde har Kommissionen ingen indicier for, at APFTE eller dens offentlige finansierende medlemmer ved at underskrive markedsføringsaftalerne regnede med, som en markedsøkonomisk aktør, at opnå en økonomisk gevinst — f.eks. et investeringsafkast — ud over turistudviklingen i området, idet denne rolle til fulde kunne tilregnes foreningens (og dens offentlige finansierende medlemmers) rolle som offentlig myndighed.

(179) APFTE nyder ikke godt af den eventuelle stigning i indtægterne hos forvalteren af Montpellier lufthavn som følge af en øget trafikmængde. APFTE driver ikke Montpellier lufthavn, og medlemmerne, som finansierer APFTE, er mindretalsaktionærer i Montpellier lufthavn (andel på 40 %). De franske myndigheder har ikke oplyst om eventuelle gevinster ved stigningen i lufthavnens indtægter, som kunne komme de medlemmer af APFTE til gode, som også er aktionærer i Montpellier lufthavn. Der blev ikke udarbejdet nogen forretningsplan for vurdering af sådanne potentielle gevinster forud for beslutningerne om at indgå markedsføringsaftalerne med Ryanair. I tilfælde af at markedsføringsaftalerne havde til formål og/eller følge at øge passagertrafikken, ville det nemlig ikke give mening for mindretalsaktionærer med 40 % kontrol over lufthavnen at finansiere [95-100] % af markedsføringsaftalerne. Endvidere bidrager lufthavnens mindretalsaktionærer til finansieringen af markedsføringsaftalerne hver for sig i forskellige forhold til deres aktieandel i lufthavnen ([103]), hvilket også er et tegn på, at beslutningerne om at indgå markedsføringsaftalerne ikke er økonomisk knyttet til den situation som aktionær, der gjaldt for visse af APFTE's medlemmer. APFTE's indgåelse af markedsføringsaftaler med Ryanair foregik alene med et offentligt politisk formål ifølge APFTE og dens medlemmer, som ikke opnåede nogen gevinst som økonomiske aktører.

(180) Som beskrevet mere detaljeret i afsnit 7.1.3.4, litra a), konkluderer Kommissionen desuden, at APFTE's køb af markedsføringstjenester ikke opfyldte et reelt behov, men faktisk havde til formål at subventionere Ryanairs flyvninger til og fra Montpellier lufthavn. Under disse omstændigheder mener Kommissionen, at den markedsøkonomiske aktørtest ikke finder anvendelse ([104]). Som anført i afsnit 7.1.3.4, litra b), er den pris, som APFTE betalte til Ryanair/AMS for køb af marketingydelser, desuden ikke i overensstemmelse med normale markedsvilkår. Det betyder, at selv hvis den markedsøkonomiske aktørtest fandt anvendelse, ville den ikke være opfyldt.

(181) Endelig bemærker Kommissionen, at en foranstaltning kun skal anses for ikke at udgøre en fordel, i den udstrækning en statslig foranstaltning udgør en kompensation for de leverede ydelser til opfyldelse af forpligtelser til offentlig tjeneste, som er udført af virksomheder, der er blevet pålagt at udføre tjenesteydelser af almen økonomisk interesse, såfremt disse virksomheder reelt ikke har en økonomisk fordel, og denne foranstaltning ikke har til virkning at sætte dem i en konkurrencemæssigt fordelagtig stilling i forhold til de konkurrerende virksomheder ([105]). I den konkrete sag tyder intet imidlertid på, at Ryanair var pålagt forpligtelser til offentlig tjeneste.

7.1.3.4. Bestemmelse af den fordel, som APFTE har tildelt Ryanair/AMS

(182) Det fremgår af den formelle undersøgelsesprocedure, at betalingerne, der blev foretaget i henhold til markedsføringsaftalerne, er af samme art som tilskud, der overføres af en offentlig myndighed til et luftfartsselskab for at sikre beflyvningen af en lufthavn. Kommissionen har konkluderet heraf, at APFTE's betalinger til Ryanair og AMS kan analyseres som simple tilskud med henblik på at lette de omkostninger, Ryanair har ved driften af ruteforbindelserne til Montpellier, og derfor giver Ryanair en økonomisk fordel.

([103]) Jf. betragtning 164, 24 samt betragtning 45 ff.
([104]) Jf. Rettens dom af 1. marts 2017, SNCM mod Kommissionen, T-454/13, ECLI:EU:T:2017:134, præmis 232 og 233.
([105]) Jf. Domstolens dom af 2. september 2010, Kommissionen/Deutsche Post AG, C-399/08, ECLI:EU:C:2010:481, præmis 41, og Domstolens dom af 9 juni 2011, Comitato »Venezia vuole vivere« et al./Commission, C-71/09 P, ECLI:EU:C:2011:368, præmis 92.

(183) For at bestemme eksistensen af en fordel for Ryanair/AMS har Kommissionen undersøgt alle relevante omstændigheder i sagen i overensstemmelse med meddelelsen om statsstøttebegrebet. Der kan f.eks. forekomme særlige omstændigheder, hvorunder en offentlig myndigheds køb af varer eller tjenesteydelser, ikke kan anses for at foregå på markedsbetingelser, selv om de foregår til markedspriser, navnlig når den omhandlede ydelser ikke opfylder den offentlig myndigheds reelle behov ([106]).

(184) På grundlag af den samlede mængde indicier, der er fremkommet under den formelle undersøgelsesprocedure, har Kommissionen konkluderet, at indkøbet af markedsføringsydelser hos Ryanair ikke opfylder et faktisk behov hos APFTE. Dette er tilstrækkeligt til at fastslå eksistensen af en fordel for Ryanair gennem de foranstaltninger, der er genstand for nærværende undersøgelse.

(185) Oven i købet har den formelle undersøgelsesprocedure ikke kunnet bekræfte den påstand, der er fremsat af Ryanair/AMS og de franske myndigheder om, at markedsføringsydelserne blev indkøbt til markedspris.

a) **APFTE's manglende reelle behov for at indkøbe markedsføringsydelser hos Ryanair/AMS**

(186) Frankrig, APFTE, CCIM og de lokale myndigheder, som har fremsendt bemærkninger, samt Ryanair har fremført det argument, at APFTE var en lokal turistfremmeforening, der indkøbte markedsføringsydelser hos Ryanair til markedspris.

(187) Det centrale spørgsmål, der skal besvares i Kommissionens analyse af eksistensen af en fordel for Ryanair, er, om APFTE havde et reelt behov for de markedsføringsydelser, den indkøbte hos Ryanair/AMS, for at opfylde den offentlige politiske målsætning, nemlig at gøre reklame for byen Montpellier og dens omegn ([107]).

(188) Kommissionen er på grundlag af nedenstående indicier nået frem til den konklusion, at indkøbet af markedsføringsydelser hos Ryanair/AMS ikke opfyldte et faktisk behov hos APFTE:

— Indkøbet af markedsføringsydelser tjente alene til at begrunde betalingerne til Ryanair for at fastholde dette selskab i Montpellier lufthavn. Selv om markedsføringsydelserne havde haft en vis markedsføringsvirkning (hvilket ikke var tilfældet), var det ikke den primære hensigt med aftalerne, som snarere kan analyseres som skjulte tilskud:

  — APFTE's manglende reelle ønske om at gøre regional reklame

  — målretning mod Ryanairs flyvninger i stedet for markedsføringsydelserne

  — målretning mod Ryanair/AMS i stedet for en hvilken som helst leverandør af onlinemarkedsføring

  — intet indicium for en interesse hos APFTE i at opnå konkret succes med de markedsføringskampagner, der blev finansieret over foreningens budget

  — sammenfald mellem markedsføringsbetalingernes ophør og Ryanairs indstilling af sine flyvninger

  — Ryanairs brug af markedsføringsaftaler til at dække over udbetaling af statsstøtte er påvist i andre undersøgelser foretaget af Kommissionen vedrørende statsstøtte.

([106]) Jf. betragtning 82 i meddelelsen om statsstøttebegrebet og den deri nævnte retspraksis.
([107]) Jf. Rettens dom af 5. august 2003, P&O, T-116/01, ECLI:EU:T:2003:217, præmis 116 og 117.

— Ryanair/AMS's markedsføringsydelsers manglende evne til at gøre effektiv reklame for Montpellier og omegn:

— APFTE's valg af Ryanair er utilstrækkeligt begrundet i økonomi.

— Ryanairs markedsføringsydelser har ikke den påståede virkning.

— Markedsføringsydelserne er navnlig til gavn for Ryanair, i det omfang de overhovedet har en virkning, idet Ryanair — en privat virksomhed drevet af ønsket om rentabilitet — skal iværksætte »prisaktioner« og »markedsføringskampagner« for at fylde sine fly.

i) *Indkøbet af markedsføringsydelser tjente alene til at begrunde betalingerne til Ryanair for at fastholde dette selskab i Montpellier lufthavn*

(189) Den formelle undersøgelsesprocedure har afdækket, at selv om markedsføringsydelserne, som APFTE indkøbte, havde en vis markedsføringsvirkning ([108]), var det ikke den primære hensigt med aftalerne, som snarere kan analyseres som skjulte tilskud.

(190) Trods sit formål, som defineret i foreningens vedtægter, forsøgte APFTE nemlig — i stedet for at købe markedsføringsydelser i egentlig forstand (dvs. reklame) med henblik på at markedsføre Montpellier-området — gennem de omhandlede aftaler at støtte Ryanairs lufttransporttjenester til og fra Montpellier ved at betale for leveringen af disse ydelser og give tilskud til reklamen for disse lufttransporttjenester. Markedsføringen i dette ords egentlige forstand var højst en sekundær virkning af det reelle formål med APFTE som defineret af CCIM sammen med de berørte lokale myndigheder ([109]).

(191) Præsentationen som markedsføringskampagne var således et redskab til at begrunde betalingerne til Ryanair med. Kommissionen nåede til denne konklusion på grundlag af følgende indicier.

1) APFTE's manglende reelle ønske om at gøre regional reklame

(192) Kommissionen har samlet flere relevante indicier, som viser fraværet af et reelt ønske hos APFTE om at gøre reklame for området. Til gengæld var den »markedsføring« af området, som de offentlige organer bag APFTE ønskede, at fastholde Ryanair i Montpellier lufthavn i håb om, at den lokale økonomi fik gavn af de deraf genererede økonomiske virkninger.

a) APFTE's manglende reelle ønske om at gøre regional reklame udtrykt gennem omstændighederne ved foreningens dannelse

(193) Analysen af APFTE's og dens offentlige medlemmers beslutningsreferater, referater og beretninger viser tydeligt, at APFTE's reelle formål var at sikre fortsat støtte til især lavprisselskaberne, herunder Ryanair, efter at Montpellier lufthavn skiftede lufthavnsforvalter ([110]). Kommissionen konkluderer af indicierne i dokumenterne om APFTE's

([108]) Den formelle undersøgelsesprocedure har afdækket flere indicier for, at markedsføringskampagnernes reelle reklamevirkning forblev beskeden, jf. betragtning 272 ff.

([109]) Som eksempel herpå kan nævnes, at det fremgår af referatet fra mødet i APFTE's finansieringsgruppe den 15. oktober 2012, at APFTE's websted, som officielt skulle markedsføre Montpellier og omegn, var blevet oprettet af [CCIM] uden egentlig markedsføringsfunktion, men med henblik på officielt at begrunde APFTE's udgifter til »markedsføring«: »[APFTE's formand] tager fat på punktet webstedet og vedligeholdelsen heraf. Dette websted er en nødvendighed for at begrunde de kommunikationsudgifter, som vi har forpligtet os til for at sikre en betydelig tilførsel af europæiske kunder i Montpellier-området i vid forstand. Det foreslås, at dette websted forbedres og gøres til et reelt markedsføringswebsted for området.«

([110]) Jf. f.eks. beslutningsreferatet fra regionsrådet for Languedoc-Roussillon den 20. juli 2012, s. 1: »På baggrund af udviklingen i forvaltningen af lufthavnen i Montpellier blev der dannet en forening for turist- og erhvervsfremme (APFTE) med henblik på at videreføre den markedsføringsindsats for området, som er blevet udviklet sammen med de selskaber, som beflyver Montpellier lufthavn« og s. 2: »[d]e forbindelser, der danner baggrund for reklamen, er Bruxelles-Charleroi, Frankfurt-Hahn, Leeds-Bradford, Birmingham, […]«. Jf. også betragtning 28.

drift, at det mål, som CCIM og de lokale medlemsmyndigheder forfulgte ved at indkøbe onlinemarkedsføringskampagner, var at forlænge tildelingen af startstøtte for at understøtte de berørte luftfartsselskabers beflyvning af Montpellier lufthavn. De offentlige midler er således ikke beregnet til at markedsføre byen Montpellier eller dens omegn, men til at bidrage til reklamen for en bestemt flyforbindelse med henblik på at understøtte den og sikre, at luftfartsselskabet opretholder den ([111]).

(194) Det fremgår af APFTE's referater, at udtrykket »turiststrømmen« for foreningen betyder strømmen af flypassagerer hos konkrete luftfartsselskaber og ikke en hvilken som helst turiststrøm eller strømmen af flypassagerer generelt ([112]). Især i referaterne fra de første møder i APFTE anvendes der således udtryk, som klart henviser til luftfartsvirksomheden som »*rute*«, »*forbindelse*« eller »*akse*« ([113]). Ligeledes viser selv den undersøgelse, som de franske myndigheder har fremlagt for at vise, at de økonomiske virkninger af APFTE's indsats havde været genstand for en økonomisk analyse hos de lokale myndigheder ([114]), at de lokale myndigheder udelukkende havde øje for de kunder, som skulle bringes til området af luftfartsselskaberne.

(195) Dette bekræftes af det forhold, at alle de øvrige markedsføringsaftaler, der er indgået og iværksat af APFTE ([115]) (og tidligere CCIM) — om end for betydeligt mindre beløb end dem, som betales til Ryanair/AMS — som Kommissionen har fået kendskab til i forbindelse med nærværende undersøgelse, er blevet indgået med luftfartsselskaber og ikke med »klassiske« leverandører af onlinemarkedsføring.

b) APFTE's manglende reelle ønske om at gøre regional reklame udtrykt gennem den oprindelige udgave af foreningens websted, som officielt var centrum for reklamekampagnerne

(196) Ifølge de franske myndigheder var det websted, som APFTE oprindelig brugte, www.flights-montpellier-mediterranean.com, oprettet i 2006 og tilhørte CCIM. I maj 2013 blev dette websted erstattet af webstedet goto-montpellier.com, som ligeledes var ejet af CCIM.

([111]) Jf. f.eks. beslutningsreferatet fra rådet for Communauté de communes du Pays de l'Or af 23. juni 2010. Heri gøres der rede for lavpristrafikkens bidrag til området, og det anføres: »Driften af disse selskaber indebærer et økonomisk bidrag fra de lokale myndigheder i form af startstøtte til ruterne, som bevilges for højst tre år, dernæst en reklamestøtte til ruten gennem indkøb af reklameplads på selskabernes websted.« Jf. også udtalelsen fra den tidligere formand for APFTE, der er gengivet i en artikel i avisen 20 minutes under overskriften »markedsføring for at tiltrække kunder« og offentliggjort online den 23. november 2011: »[APFTE's formand] afviser beskyldningerne om »afpresning« og »skjulte tilskud«. Han forklarer: »Hvis vi ikke laver markedsføringskampagner, bliver visse selskaber her, men andre mister interessen i Montpellier, fordi ruterne ikke længere er attraktive.« (Jf. https://www.20minutes.fr/montpellier/828538-20111123-marketing-attirer-clientele, besøgt den 1.7.2019). Jf. også referatet fra APFTE's stiftende generalforsamling den 24. juni 2010: »Trods vanskelighederne og de priser, som lavprisselskaberne tager, kan vi tydeligt se afsmitningen på det lokale erhvervsliv. Foreningen er i dag den struktur, der er bedst egnet til at leve op til lovens krav og til at fremme udviklingen i området takket være lavprisselskabernes dynamik.«

([112]) Jf. f.eks. beslutningsreferatet fra rådet for Communauté d'agglomération du Pays de l'Or af 28. juni 2013, hvor der vedrørende »udgifterne til støtte til turist- og erhvervsfremme (prognose for 2013)« klart henvises til »Ryanairs akser (Bruxelles-Charleroi, Frankfurt-Hahn, Leeds-Bradford, Birmingham)«. Jf. også referatet fra APFTE's stiftende generalforsamling den 24. juni 2010 (»Turisttilstrømningen, dvs. publikum fra især Nordeuropa, som flyves til vores område af luftfartsselskaber, har en væsentlig betydning for alle de virksomheder, der beskæftiger sig med turisme, men også for vare- og ejendomshandelen i området«).

([113]) Jf. f.eks. referatet af APFTE's generalforsamling den 18. marts 2011 (»Det skal også sikres gennem nedsættelse af en styreinstans, at de finansierende organer kan deltage i beslutningerne om valget af de ruter, der skal åbnes«), beslutningsreferatet fra rådet for Communauté d'agglomération du Pays de l'Or af 28. juni 2013 (hvor der vedrørende »udgifterne til støtte til turist- og erhvervsfremme (prognose for 2013)« klart henvises til »Ryanairs akser (Bruxelles-Charleroi, Frankfurt-Hahn, Leeds-Bradford, Birmingham)«) og referatet fra det indledende tekniske møde om det første møde i styregruppen den 28. marts 2011 (»Styregruppen skal igangsætte en debat om udviklingen i turisttilstrømningen og træffe strategiske valg for de forskellige ruter, som lufthavnen har foreslået«).

([114]) BIPE, »Etude des retombées socio-économiques du transport aérien en région Languedoc-Rousillion« (undersøgelse af de samfundsøkonomiske virkninger af lufttransporten for regionen Languedoc-Roussillon), den 4. april 2013 (jf. http://montpellier.cci.fr/fichier/retombeesecoaeroportlr2012pdf/download, besøgt den 1.7.2019).

([115]) Kommissionen minder om, at den aftale, der blev indgået med virksomheden […] i 2017, ikke blev gennemført på grund af manglende udstedelse af indkøbsordrer fra APFTE's side, jf. betragtning 81.

(197) Det fremgår af finansieringsgruppens beslutningsreferat af 15. oktober 2012, at APFTE's websted, som officielt præsenteres som et redskab for regional markedsføring (og som destinationen for linksene på Ryanairs websted i forbindelse med markedsføringsaftalerne ([116])), oprindelig ikke havde en egentlig markedsføringsfunktion, men indgik i APFTE's kunstgreb for at begrunde betalingerne til luftfartsselskaberne. APFTE's formand udtaler således, at »[d]ette websted er en nødvendighed for at begrunde de kommunikationsudgifter, som vi har forpligtet os til for at sikre en betydelig tilførsel af europæiske kunder til Montpellier-området i bred forstand. Det foreslås, at dette websted forbedres og gøres til et reelt markedsføringswebsted for området.«

c) APFTE's manglende reelle ønske om at gøre regional reklame udtrykt gennem konstruktionen af den juridiske struktur, som afløste APFTE

(198) I øvrigt bemærker Kommissionen, at det efter APFTE's indstilling af sine aktiviteter fremgår at dokumenterne om APFTE's drift i 2017 og 2018, som de franske myndigheder har fremsendt, at CCIM og de lokale myndigheder konstruerede, og endog igangsatte, en ny juridisk ramme for markedsføringsaftalerne, ifølge hvilken markedsføringsindkøbene skulle overtages af »en ordregruppe bestående af de lokale myndigheder og CCI [de l'Hérault], som [har overtaget] opgaven med indkøb, ikke af markedsføringsydelser, men af flyforbindelser« ([117]). Dette vedrører ikke længere de markedsføringsaftaler, der er indgået med Ryanair/AMS, eftersom Ryanair ikke længere beflyver Montpellier lufthavn, men udgør et yderligere indicium for, at det reelle formål med de aftaler, som APFTE indgik, var at understøtte flyforbindelserne.

d) Konklusion vedrørende APFTE's manglende reelle ønske om at gøre regional reklame

(199) Kommissionen konkluderer heraf, at APFTE ikke havde til hensigt at udøve markedsføring i dette ords egentlige forstand, men foretage betalinger beregnet til at tilskynde luftfartsselskaberne til at afsætte kapacitet til Montpellier lufthavn.

(200) APFTE's ønske om at tilskynde Ryanair til at opretholde sine ruter fra Montpellier er begrundet i Ryanairs eventuelle udskiftning af de regionale lufthavne ([118]). Det er derfor ikke overraskende, at de regionale lufthavne konkurrerer om at tiltrække Ryanair. Det bør i denne forbindelse nævnes, at Kommissionen i sin endelige afgørelse ([119]) i sag SA.33961 (2012/C) om Nîmes lufthavn (lufthavn beliggende i oplandet til Montpellier lufthavn) havde konkluderet, at de markedsføringsaftaler, der var indgået mellem staten og Ryanair/AMS fra 2005 til 2010, var en del af en række foranstaltninger, som blev betegnet som ulovlig statsstøtte til fordel for Ryanair/AMS ([120]).

(201) APFTE's hensigt med at indgå aftalerne med Ryanair/AMS var derfor ikke at markedsføre Montpellier og omegn gennem markedsføringskampagner i egentlig forstand, men at tilskynde Ryanair til at opretholde sin beflyvning af Montpellier lufthavn.

2) Målretning mod Ryanairs flyvninger i stedet for markedsføringsydelserne

(202) Med hensyn til Ryanair/AMS var APFTE besluttet på at indgå markedsføringsaftalerne for 2010, 2013 og 2017 med Ryanair/AMS for at beholde Ryanair i Montpellier lufthavn. Eksempler herpå fremgår af referatet fra APFTE's generalforsamling den 19. oktober 2011 (s. 5): »Dette budget sætter os i stand til (…) at opretholde ruterne til

([116]) Jf. betragtning 56, 59 og 65.
([117]) Jf. beslutningsreferatet fra generalforsamlingen i Chambre de Commerce et d'Industrie de l'Hérault den 24. januar 2018.
([118]) Efter indledningen af den formelle undersøgelsesprocedure i henhold til artikel 108, stk. 2, i TEUF hævdede Ryanair i sine bemærkninger i forbindelse med sit argument om, at Montpellier lufthavns situation med henblik på anvendelsen af det markedsøkonomiske investorprincip var sammenlignelig med andre lufthavnes situation, at selskabet havde et stort udvalg af lufthavne i Europa (Det Forenede Kongerige, Spanien, Frankrig, […]), som konkurrerede om Ryanairs forbindelser og kapacitet, og som var substituerbare set fra Ryanairs synspunkt.
([119]) Jf. afgørelsens artikel 1, stk. 2 (EUT L 113 af 27.4.2016, s. 32).
([120]) Afgørelsen blev bekræftet i Rettens dom af 13. december 2018, Ryanair og AMS mod Kommissionen, T-53/16, ECLI:EU:T:2018:943.

Frankfurt-Hahn, Bruxelles-Charleroi og Leeds-Bradford« ([121]), og af udskriften fra registret over beslutningsreferater for CCIM's generalforsamling den 31. januar 2010: »Overgangsudvalget (…) har udtalt sig gunstigt om et ekstra beløb på […] for at sikre finansieringen af onlinemarkedsføringsaftalen med henblik på at fastholde ruten til Birmingham.«

(203) Analysen af markedsføringsaftalerne i perioden 2010-2017 og udbuddene i 2013 og 2017 bekræfter, at aftalerne og udbuddene er meget specifikt målrettet mod de flyforbindelser, der drives af Ryanair.

(204) Aftalerne og udbuddene er gradvist blevet tilpasset for at skjule forbindelsen mellem luftfartstjenesterne og indkøbet af markedsføringsydelser. De første aftaler blev indgået uden udbud og hvilede på klare forpligtelser for Ryanair til at drive visse ruter. Omvendt var de sidste aftaler genstand for udbud og henviste mindre direkte til Ryanairs virksomhed i Montpellier lufthavn, men ikke desto mindre tilstrækkelig udtrykkeligt til, at Ryanair blev valgt. Ønsket om at støtte Ryanairs flyvninger via markedsføringsaftaler ses af bestemmelserne i de forskellige markedsføringsaftaler, hvori der henvises direkte eller indirekte til Ryanairs virksomhed i Montpellier lufthavn med hensyn til de eksisterende ruter.

a) 2010- og 2013-aftalerne

(205) Faktisk bygger 2010-aftalen inklusive tillæg og forlængelsesaftaler og 2013-aftalerne inklusive forlængelsesaftaler på Ryanairs præcise tilsagn om at drive flyforbindelser til Montpellier lufthavn og pålægger Ryanair klare forpligtelser i den henseende. I 2010-aftalen henvises der udtrykkeligt til disse forpligtelser, og markedsføringsbetalingerne er betinget af, at de opfyldes.

(206) Det fremgår af referatet fra mødet i APFTE's forretningsudvalg den 4. juli 2013, at APFTE følte sig forpligtet til at lancere et udbud i 2013, når markedsføringsaftalen for 2010, der blev indgået med AMS, udløb, og at APFTE da ønskede at beholde de af denne aftale omfattede turiststrømme, nemlig de flyforbindelser, der blev drevet af Ryanair ([122]).

(207) I udbudsbetingelserne for udbuddet i 2013 udtrykkes herefter de kontraktlige forpligtelser, dvs. de præcise krav, som Ryanair skal opfylde med hensyn til lufttransporten fra Montpellier til Bruxelles-Charleroi, Frankfurt-Hahn og Leeds-Bradford, mens der kun i generelle, endda vage, vendinger henvises til arten af de markedsføringsydelser, der skal leveres. Endvidere er det slående, at der i sidste ende ikke blev indgået en aftale om delleverancen »Birmingham«, som var en rute, Ryanair havde indstillet mellem tidspunktet for offentliggørelsen af udbudsbetingelserne for udbuddet i 2013 og indgåelsen af markedsføringsaftalerne. Dette sidste punkt illustrerer perfekt den kobling, der findes mellem markedsføringsaftalerne, som APFTE underskrev, og Ryanairs drift af flyruterne.

([121]) Jf. også referatet fra APFTE's generalforsamling den 19. oktober 2011, s. 6: »Vedrørende 2012 (…) råder foreningen over et budget på […] EUR inkl. afgifter, som kun giver mulighed for at opretholde markedsføringsaftalerne med selskabet AMS, nemlig de historiske destinationer Bruxelles-Charleroi, Frankfurt-Hahn og Leeds-Bradford«, eller referatet fra mødet i APFTE's forretningsudvalg den 4. juli 2013, s. 1: »[APFTE's formand] gør rede for, at foreningen har pligt til at sende onlinemarkedsføringsaftalerne i udbud, idet aftalen med Airport Marketing Services, som blev indgået i 2010, udløber«, og s. 2: »da aftalen med selskabet Airport Marketing Services udløber, bliver alene de af denne aftale omfattede ruter sendt i udbud, destination for destination«.

([122]) Jf. s. 1 i referatet: »[APFTE's formand] gør rede for, at foreningen har pligt til at sende onlinemarkedsføringsaftalerne i udbud, idet aftalen med Airport Marketing Services, som blev indgået i 2010, udløber«, og s. 2: »Da aftalen med selskabet Airport Marketing Services udløber, bliver alene de af denne aftale omfattede ruter sendt i udbud, destination for destination«. Jf. også referatet fra APFTE's generalforsamling den 4. juli 2013, s. 3: »Da aftalen med selskabet Airport Marketing Services udløber, bliver alene de af denne aftale omfattede ruter sendt i udbud, destination for destination. Formanden forpligter sig over for generalforsamlingen til, som regionalrådet har bedt om, at fremsende en standardudgave af et udbudsmateriale til orientering til alle de lokale myndigheder.«

b) 2017-aftalerne

(208) Selv om 2017-aftalen endvidere ikke henviser til de lufthavne, som Ryanair beflyver fra Montpellier, og ikke indeholder en udtrykkelig forpligtelse vedrørende lufttransporten til denne lufthavn, er det klart angivet heri, at målet for markedsføringsindsatsen er indbyggerne i de områder, hvor de lufthavne er beliggende, som Ryanair beflyver fra Montpellier ([123]). De »delleverancer«, der er nævnt i udbudsbetingelserne, svarer til de områder, hvor de tre lufthavne, som Ryanair på det tidspunkt befløj fra Montpellier, var beliggende: Bruxelles-Charleroi (delleverancen »Vallonien«), Frankfurt Hahn (delleverancen »Rheinland-Pfalz«) og Leeds-Bradford (delleverancen »Yorkshire«).

(209) Kommissionen har ikke identificeret nogen anden særlig grund til at vælge de tre pågældende områder (Rheinland-Pfalz, Vallonien og Yorkshire) som mål for markedsføringsydelserne end det forhold, at de er de tre eneste områder, som allerede blev befløjet med direkte flyvninger drevet af Ryanair med udgangspunkt i Montpellier lufthavn. Hvis APFTE var drevet af et ønske om regional markedsføring og dermed målretning mod et stort antal potentielle turister, ville den have valgt bedre egnede områder ud fra det potentielle antal turister eller et bredere udvalg af områder. Det kan f.eks. ikke forklares, hvorfor man valgte Vallonien (ca. 3,5 mio. indbyggere) uden at inddrage naboområdet Flandern (ca. 6,5 mio. indbyggere), som ligger i oplandet til lufthavnen Bruxelles-Charleroi. Det er ligeledes slående, at man i udbuddet vælger Rheinland-Pfalz (ca. 4 mio. indbyggere) og ikke de omkringliggende *länder* inden for eller i det mindste meget tæt på oplandet til lufthavnen Frankfurt-Hahn, nemlig Hessen (ca. 6 mio. indbyggere og med store byer som Wiesbaden (90 km fra lufthavnen Frankfurt-Hahn) eller Frankfurt am Main (120 km fra lufthavnen Frankfurt-Hahn)), Nordrhein-Westfalen (næsten 18 mio. indbyggere) og Saarland (næsten 1 mio. indbyggere) eller nogle større byområder som Berlin (der har en direkte forbindelse til Montpellier drevet af luftfartsselskabet easyJet) eller Düsseldorf (ligger i samme opland som storbyen Köln, hvorfra luftfartsselskabet Eurowings driver en direkte forbindelse til Montpellier). For så vidt angår Det Forenede Kongerige kun man have målrettet markedsføringen mod et større antal turister ved foruden Yorkshire (ca. 5,2 mio. indbyggere) at inddrage nabobyområdet Greater Manchester (ca. 2,7 mio. indbyggere og beliggende under 100 km fra lufthavnen Leeds-Bradford) eller hele det store London-byområde (ca. 8,8 mio. indbyggere med lufthavnene Gatwick, Heathrow og Luton, hvorfra der er direkte flyvninger til Montpellier med easyJet og British Airways).

(210) I lyset af udviklingen i markedsføringsaftalerne mellem APFTE og AMS/Ryanair fra 2010 til 2017 bemærker Kommissionen, at den selv i perioden fra 2010 til 2017, hvor markedsføringsaftalerne blev indgået, havde besluttet at indlede formelle undersøgelsesprocedurer vedrørende bl.a. lufthavnene i Nîmes, Pau og Angoulême, som også havde målrettede markedsføringsaftaler med Ryanair/AMS, og siden havde vedtaget endelige afgørelser i disse sager ([124]). Det stod således klart og var kendt af parterne i aftalerne, at det var Kommissionens hensigt at analysere sådanne markedsføringsaftalers forenelighed med statsstøttereglerne.

(211) På baggrund af de kontraktlige forhold mellem APFTE og Ryanair generelt siden 2010 ses det, at 2017-aftalen i lighed med de foregående aftaler havde til formål og tilstræbt følge at støtte Ryanairs eksisterende lufttransportvirksomhed til og fra Montpellier. Det fremgår nemlig af referatet fra bestyrelsesmødet den 14. september 2016, at udformningen af udbuddene i 2017 var baseret på ønsket om at »løse de juridiske problemstillinger« og sigtede

([123]) Jf. betragtning 16 og 74.

([124]) Jf. bl.a. Kommissionens afgørelse (EU) 2015/1227 af 23. juli 2014 om statsstøtte SA.22614 (C 53/07) iværksat af Frankrig til fordel for Chambre de Commerce et d'Industrie (handels- og industrikammeret) i Pau-Béarn, Ryanair, Airport Marketing Services og Transavia (EUT L 201 af 30.7.2015, s. 109), Kommissionens afgørelse (EU) 2016/633 af 23. juli 2014 vedrørende statsstøtte SA.33961 (2012/C) (ex 2012/NN) gennemført af Frankrig til fordel for Chambre de Commerce et d'Industrie de Nîmes-Uzès-Le Vigan, Veolia Transport Aéroport de Nîmes, Ryanair og Airport Marketing Services (EUT L 113 af 27.4.2016, s. 32), Kommissionens afgørelse (EU) 2015/1584 af 1. oktober 2014 om statsstøtte i sag SA.23098 (C 37/07) (ex NN 36/07) iværksat af Italien til fordel for Società di Gestione dell'Aeroporto Di Alghero So.Ge.A.AL S.p.A. og forskellige luftfartsselskaber, der opererer i Alghero lufthavn (EUT L 250 af 25.9.2015, s. 38) og Kommissionens afgørelse 2017/1861 af 29. juli 2016 om statsstøtte SA.33983 (2013/C) (ex 2012/NN) (ex 2011/N) ydet af Italien som kompensation til lufthavne på Sardinien for forpligtelser til offentlig tjeneste (tjenesteydelse af almen økonomisk interesse) (EUT L 268 af 18.10.2017, s. 1).

mod, at de enheder, der medvirkede til erhvervs- og turismeudviklingen i området, »med hensyn til de strategiske akser, de ønskede at udvikle, på forhånd [skulle vælge] det område, hvor reklameindsatsen for området skulle foregå«. Udtrykket »*akse*« var tidligere blevet anvendt til at betegne flyforbindelser ([125]). Det skal i øvrigt påpeges, at det drejede det sig om en aftale med indkøbsordrer. APFTE var reelt i stand til at gøre udstedelsen af indkøbsordrer og dermed betalingerne til Ryanair betinget af Ryanairs opretholdelse af sine flyvninger til Bruxelles-Charleroi, Leeds og Frankfurt-Hahn.

(212) Kommissionen betegner inddragelsen af Ryanairs forpligtelser til at drive flyvninger som et stærkt indicium for det egentlige formål med de aftaler, der blev indgået mellem APFTE og Ryanair, nemlig betalingen af Ryanair for at opretholde sin virksomhed i Montpellier lufthavn.

3) Målretning mod Ryanair/AMS i stedet for en hvilken som helst leverandør af onlinemarkedsføring

(213) I øvrigt er udbudsbetingelserne i 2013 og 2017 opstillet således, at de begunstiger bud fra Ryanair frem for en klassisk markedsføringsleverandør.

(214) Analysen af markedsføringsaftalerne og de tilhørende udbud viser, at de afgørende kriterier, som er defineret af APFTE og gengivet i udbuddene, begunstiger AMS i forhold til »klassiske« markedsføringsleverandører, navnlig i kraft af kriteriet om beflyvning af ruterne og nødvendigheden af at tilbyde eget websted med en tilpas mængde trafik til at kunne tilbyde onlinemarkedsføring derpå.

(215) Selv om APFTE har indgået markedsføringsaftaler med flere luftfartsselskaber, har den formelle undersøgelsesprocedure ikke afdækket oplysninger, der kan godtgøre, at APFTE før indgåelsen af 2010-, 2013- og 2017-aftalerne, som er genstand for den formelle undersøgelsesprocedure, nærede et ægte ønske om at indgå markedsføringsaftaler med en anden leverandør end AMS/Ryanair. Da dette forhold er vigtigt i forbindelse med analysen af selektiviteten, finder Kommissionen, at orienteringen af valget af leverandør mod AMS også skal tages i betragtning som indicium for, at APFTE manglede en markedsøkonomisk aktørs formål. Som påvist i betragtning 326 ff. med henblik på markedsføringsaftalernes selektivitet konkluderer Kommissionen, at udbuddene i 2013 og 2017 var udformet således, at AMS skulle vinde de omhandlede markedsføringsaftaler.

(216) Kommissionen har omtalt flere forhold, der bekræfter, at APFTE begunstigede Ryanairs ydelser ved hjælp af kriterierne i disse udbud vedrørende markedsføringsaftalerne i 2013 og 2017, som er genstand for den formelle undersøgelsesprocedure.

(217) Markedsføringsaftalerne i 2013 — beskrevet i betragtning 63 til 73 — var inden indgåelsen blevet sendt i udbud i form af fire forskellige »delleverancer«. Disse »delleverancer« med titlen »Bruxelles-Charleroi«, »Frankfurt-Hahn«, »Leeds« og »Birmingham« samt mindstekravene til antal afgange, der er nævnt i udbuddet, svarede nøjagtig til de lufttransporttjenester, som Ryanair drev mellem Montpellier og henholdsvis Bruxelles-Charleroi, Frankfurt-Hahn, Leeds-Bradford og Birmingham på tidspunktet for lanceringen af udbuddet. Udbuddet var således tydeligt målrettet mod luftfartsselskaber, som udbød markedsføringsydelser ud over deres lufttransportvirksomhed. På dette tidspunkt var Ryanair det eneste luftfartsselskab, der drev forbindelser til hver af disse destinationer og havde allerede drevet disse ruter i et stykke tid (Birmingham siden 2011 og de øvrige mindst siden 2010) ([126]). Det ligger således fast, at udbuddet i kraft af sin udformning sigtede mod valget af Ryanair/AMS og ikke en leverandør af onlinemarkedsføringsydelser, der skulle vælges i kraft af kvaliteten af de tilbudte markedsføringsydelser og den tilbudte pris.

([125]) Jf. betragtning 137.
([126]) Det skal præciseres, at forbindelsen til Birmingham var blevet lukket i november 2013, da delleverancerne blev tildelt.

(218) For så vidt angår 2013-aftalerne fremgår det oven i købet af udbudsmaterialet — selv om der i udbuddet af de fire delleverancer 1-4 med henblik på aftalerne nævnes flere, meget bredt definerede kategorier af markedsføringsydelser, som tilbudsgiverne kan foreslå — at den eneste markedsføringsydelse, der var en obligatorisk leverance, var placeringen af et link til APFTE's websted på markedsføringsleverandørens eget websted ([127]). Ligeledes var det eneste obligatoriske kriterium om markedsføringsydelser at »vise et link til APFTE's websted (go to Montpellier) på deres websted«. Dette svarer nøjagtig til AMS' forretningsmodel, ifølge hvilken AMS tilbyder reklameplads på Ryanairs websted. Dette kriterium udelukker et stort antal leverandører af markedsføringsydelser, som ville være i stand til at levere effektive onlinemarkedsføringsydelser, men hvis websted ikke har så mange besøgende som Ryanairs. Udbuddet af delleverancerne 1-4 var således blevet udformet på en sådan måde, at intet selskab kunne opfylde udvælgelseskriterierne bedre end Ryanair/AMS.

(219) Ligeledes er udbuddet af 13. maj 2017 og 2017-aftalen meget generelt, endda vagt, formuleret med hensyn til arten af de markedsføringsydelser, der skulle leveres af den valgte leverandør. Som angivet i betragtning 208 ff. fremgår det, at udbuddet var udformet til udvælgelse af Ryanair og ikke en hvilken som helst leverandør af markedsføringsydelser udvalgt i kraft af arten af de tilbudte ydelser og den tilbudte pris.

(220) For så vidt som udbuddet i øvrigt gav tilbudsgiveren stor frihed med hensyn til de foreslåede markedsføringsydelsers karakteristika, blev det muligt for Ryanair/AMS at udvælge sine forslag til markedsføringsydelser på en sådan måde, at de først og fremmest gjorde reklame for selskabets egne lufttransporttjenester til Montpellier på Ryanairs websted, uden at dette valg blev straffet i bedømmelsen af tilbuddene forud for tildelingen af aftalen, idet Ryanair var i stand til at opfylde den eneste obligatoriske betingelse, nemlig at vise et link til APFTE's websted på sit websted.

(221) Med hensyn til 2017-aftalen skal det også påpeges, at Ryanair var det eneste luftfartsselskab, der befløj alle de tre områder, der var nævnt i udbuddets tre første delleverancer. Ud over målretningen mod Ryanairs virksomhed, som også i betragtning 189 ff. påvises at være plausibel, er Kommissionen ikke i stand til at forestille sig andre grunde til et så præcist valg af områder. Til gengæld fremgår det af analysen af de udbud, som APFTE gennemførte, at markedsføringsleverandørens evne til præcist at målrette markedsføringen mod det regionale publikum ikke var afgørende for valget af tilbuddet. APFTE baserede sig f.eks. på antal besøgende på Ryanairs tyske websted fra hele Tyskland og ikke på antal besøgende med bopæl i Rheinland-Pfalz. Kommissionen konkluderer heraf, at præciseringerne i udbudsmaterialet med hensyn til de pågældende områder alene tjente til at begunstige AMS i forhold til andre markedsføringsleverandører.

(222) Vægtningen af kriterierne i udbuddet i 2017 (prisen for ydelserne 40 % og den tekniske værdi 60 %) muliggjorde valget af Ryanair, selv i tilfælde af et konkurrerende tilbud til en lavere pris. I 2013-udbuddet var vægtningen af udvælgelseskriterierne endnu lagt tungest på prisen (prisen for ydelserne 85 % og den tekniske værdi i henhold til de tekniske specifikationer 15 %).

(223) Oven i købet var de markedsføringsydelser, som APFTE i sidste ende købte af Ryanair, begrænset til de ydelser, som blev tilbudt på Ryanairs websted, selv om udbuddet i 2017 var åbent for meget generelle markedsføringsydelser (ud over de ydelser, der udelukkende blev tilbudt på luftfartsselskabernes websteder).

(224) Endelig skal det bemærkes, at alle de øvrige markedsføringsaftaler, der blev indgået og iværksat af APFTE ([128]) (og tidligere CCIM) — om end for betydeligt mindre beløb end dem, som betaltes til Ryanair/AMS — som Kommissionen har fået kendskab til i forbindelse med nærværende undersøgelse, er blevet indgået med luftfartsselskaber og ikke med »klassiske« leverandører af onlinemarkedsføring.

([127]) Jf. betragtning 63 ff., navnlig: »selskaberne [skulle] under alle omstændigheder vise et link til APFTE's websted (go to Montpellier) på deres websted«.

([128]) Kommissionen minder om, at den aftale, der blev indgået med virksomheden […] i 2017, ikke blev gennemført på grund af manglende udstedelse af indkøbsordrer fra APFTE's side, jf. betragtning 81.

(225) En enhed, der alene ønsker at købe markedsføringsydelser for at fremme et givet geografisk område, har ingen interesse i, at der i de aftaler, der indgås med leverandøren af disse ydelser, inddrages forpligtelser til drift af lufttransporttjenester. Den har heller ingen interesse i at inddrage sådanne forpligtelser i de udbud, den iværksætter med henblik på indkøb af markedsføringsydelser.

(226) Inddragelsen af sådanne, meget detaljerede, forpligtelser i en aftale om indkøb af markedsføringsydelser bevirker, at leveringen af lufttransporttjenester støttes finansielt gennem betalingen for markedsføringsydelserne. Dette udelukker på forhånd leverandører af markedsføringsydelser, som trods deres evne til at gøre effektiv reklame for byen Montpellier gennem markedsføringskampagner i egentlig forstand ikke tilbyder lufttransporttjenester.

(227) Ryanair hævder på sin side, at beflyvningen af den destination (dvs. Montpellier), som er genstand for markedsføringsaftalen, lader sig forklare af logikken om markedsføringens effektivitet. Det ville være mindre tillokkende for AMS/Ryanairs kunder som f.eks. APFTE at købe markedsføringsydelser på Ryanairs websted, hvis der ikke fandtes flyforbindelser til Montpellier drevet af Ryanair. APFTE koncentrerer sig derfor om at fremme turiststrømmen, som kan udvikle sig takket være de eksisterende flyforbindelser.

(228) Selv om dette argument giver mening for visse af AMS/Ryanairs kunder såsom lokale turistvirksomheder (hoteller, turistattraktioner, restauranter, biludlejningsfirmaer osv.), som reelt forsøger at promovere produkter og tjenesteydelser, som findes på Ryanairs destinationer for Ryanairs passagerer, er Ryanairs argument imidlertid cirkulært i det foreliggende tilfælde. Ryanairs argument udspringer af det princip, at APFTE havde et ægte ønske om at fremme Montpellier-området gennem onlinemarkedsføringskampagner på den mest effektive måde. I virkeligheden søgte APFTE, som påvist ovenfor ([129]), i første omgang at fastholde Ryanair i Montpellier lufthavn med yderligere betalinger begrundet som udgifter til markedsføring for bestemte flyforbindelser, for at området kunne få gavn af de økonomiske virkninger af Ryanairs tilstedeværelse. Markedsføringsaftalerne tjente altså som juridisk ramme for disse betalinger.

(229) Kommissionen bemærker fraværet af kvantitative eller kvalitative oplysninger fra de franske myndigheder eller Ryanair til at begrunde valget af Ryanair-ruterne som det bedst egnede markedsføringsværktøj sammenlignet med andre reklamemetoder, men også sammenlignet med andre flyforbindelser til og fra Montpellier lufthavn.

4) APFTE's manglende interesse i at opnå konkret succes med markedsføringskampagnerne

(230) Kommissionen har ikke fundet dokumentation for, at APFTE har foretaget en forhåndsevaluering eller en efterfølgende evaluering af den potentielle virkning af foreningens budget — hverken for at evaluere virkningen af markedsføringskampagner rettet mod forskellige egne af Nordeuropa, for at evaluere forskellige leverandører, for at evaluere virkningen af forskellige markedsføringsydelser eller for at foretage en analyse af omkostninger og gevinster ved de markedsføringsaftaler, der blev indgået med Ryanair/AMS. APFTE har ikke søgt at indgå markedsføringsaftaler om de områder/destinationer, der dækkes af Ryanair, med en anden leverandør end Ryanair/AMS eller at minimere markedsføringsudgifterne. Disse forskellige forhold underbygger Kommissionens konklusion om, at APFTE's beslutninger om at støtte Ryanair gennem markedsføringsaftaler blev truffet uden en relevant økonomisk analyse.

(231) For APFTE var der tilsyneladende intet alternativ til støtten til Ryanair gennem det tildelte budget. Dette forklarer også, hvorfor APFTE ikke satte spørgsmålstegn ved resultatet af udbuddet i 2017 for så vidt angår prisen på det konkurrerende bud, som konstant lå […] EUR under Ryanairs pris for de forskellige omhandlede delleverancer ([130]).

(232) Det fremgår af APFTE's forskellige beslutningsreferater, at APFTE ved udmøntningen af sit markedsføringsbudget systematisk begunstigede betalinger afsat til Ryanair og gjorde finansieringen af reklamen for nye destinationer, som APFTE's private medlemmer havde foreslået, betinget af, at der var midler tilbage på budgettet efter betalingen af de forpligtede beløb til Ryanair/AMS, uden nogensinde at betvivle eller reevaluere, hvad disse markedsføringsaftaler bibragte.

([129]) Jf. betragtning 26 ff. og betragtning 192 ff.
([130]) Jf. betragtning 77 ff.

(233) I denne forbindelse har Kommissionen ikke fundet dokumentation for, at APFTE reelt var interesseret i at kende den konkrete virkning af markedsføringskampagnerne, hvis finansiering immervæk lagde beslag på [60-70] % af foreningens budget.

(234) Undersøgelsen af de økonomiske virkninger af den ovennævnte lufttransport indbefattede kun antallet af tilrejsende turister, uden at det blev fastslået, hvorfra de havde fået idéen til at rejse til området, hvilket ville vise den reelle virkning af de markedsføringsydelser, som blev indkøbt hos Ryanair/AMS. Denne undersøgelse analyserer bl.a. ikke, hvor mange tilrejsende passagerer der ville blive tiltrukket alene af, at Ryanair drev en rute mellem deres udrejselufthavn og Montpellier (uden nogen reklame på Ryanairs websted) ([131]).

(235) Ligeledes synes APFTE ikke at have interesseret sig for resultatindikatorerne for de markedsføringsydelser, som blev indkøbt hos Ryanair/AMS, f.eks. antallet af klik på APFTE's websted eller antal flybilletter købt under markedsføringskampagnen. I denne forbindelse skal det bemærkes, at Ryanair mundtligt på et møde den 12. februar 2019 under tilstedeværelse af en repræsentant for de franske myndigheder hævdede, at AMS ikke tilbød sine kunder statistikker i forbindelse med markedsføringsaftaler som dem, der var indgået med APFTE, hvorved man kunne have målt resultaterne af deres markedsføringskampagne og dermed vurdere dens effektivitet. Dette er overraskende, idet en af fordelene ved onlinemarkedsføring er, at markedsføringskampagnernes virkning er lettere at måle. Ryanair benytter i øvrigt dette argument i de rapporter, der er fremsendt til Kommissionen for at påvise værdien af selskabets websted som platform for onlinereklame.

(236) I øvrigt fremgår det af andre markedsføringsaftaler, der er indgået mellem Ryanair/AMS og en række private selskaber, at det er ganske muligt at indarbejde kontraktlige bestemmelser, der knytter prisen for markedsføringsydelserne sammen med det faktiske antal kunder, der er kommet takket være markedsføringskampagnerne.

(237) I denne forbindelse bemærker Kommissionen, at det trods faldet i antal passagerer på Ryanairs flyvninger til Montpellier lufthavn siden 2012 ([132]) — hvilket indikerer en manglende virkning af markedsføringsaftalerne, hvis ellers denne virkning reelt var efterspurgt — ikke fremgår af dokumenter vedrørende APFTE's drift eller af dens offentlige medlemmers dokumenter, at der blandt APFTE's medlemmer blev sået tvivl om virkningen af markedsføringsaftalerne med Ryanair/AMS.

5) Sammenfald mellem markedsføringsbetalingerne og varigheden af Ryanairs beflyvning

a) Sammenfald mellem markedsføringsbetalingernes ophør og Ryanairs indstilling af beflyvningen af lufthavnen

(238) Kommissionen bemærker, at Ryanair siden sommersæsonen 2019 ikke har befløjet Montpellier lufthavn, men tilbyder en rute til Bruxelles-Charleroi fra Béziers lufthavn, som ligger 70 km fra Montpellier lufthavn.

(239) Faktisk svarer Ryanairs indstilling af sin beflyvning af Montpellier lufthavn til APFTE's indstilling af betalingerne til Ryanair/AMS. Ifølge de franske myndigheder var den sidste betaling til Ryanair/AMS blevet effektueret i februar 2019.

(240) Det var dog stadig muligt for AMS at tilbyde reklame for Montpellier på Ryanairs websted. Dette ville endda give mening i den markedsføringslogik, som Ryanair har fremført ([133]) (om end Kommissionen har afvist den), idet lufthavnene Nîmes og Béziers — som i sommersæsonen 2019 blev befløjet af flere Ryanair-flyvninger fra Nordeuropa, herunder Tyskland (Düsseldorf-Weeze), Belgien (Bruxelles-Charleroi) og Det Forenede Kongerige (Bristol, Edinburgh, London-Luton, London-Stansted og Manchester) ([134]) — er beliggende i nærheden af byen Montpellier, hvorfor Montpellier-området ifølge Ryanairs ræsonnement ville nyde godt af virkningen af en stigning i antallet af internationale/nordeuropæiske turister.

([131]) BIPE, »Etude des retombées socio-économiques du transport aérien en région Languedoc-Rousillion« (undersøgelse af de samfundsøkonomiske virkninger af lufttransporten for regionen Languedoc-Roussillon), den 4. april 2013 (jf. http://montpellier.cci.fr/fichier/retombeesecoaeroportlr2012pdf/download, besøgt den 1.7.2019). Jf. også betragtning 290.

([132]) Jf. tabel 2.

([133]) Jf. betragtning 86 og 274.

([134]) Ryanair driver ruter fra Béziers til følgende nordeuropæiske destinationer: Düsseldorf-Weeze, Bruxelles-Charleroi, Bristol, London-Luton, London-Stansted, Manchester, Edinburgh, Stockholm-Skavsta og Paris-Beauvais. De nordeuropæiske destinationer, som Ryanair beflyver fra Nîmes lufthavn, er Bruxelles-Charleroi, London-Stansted og London-Luton.

(241) APFTE eller den juridiske ramme, der erstattede foreningen, mistede imidlertid interessen for at fremme Montpellier og omegn gennem Ryanair/AMS.

(242) Kommissionen udleder heraf, at hvis markedsføringsaftalerne reelt havde den påståede virkning med hensyn til at øge tilstrømningen af internationale turister til gavn for Montpellier og omegn, ville APFTE eller det afløsende organ være interesseret i at fastholde markedsføringsaftalerne med Ryanair/AMS med henblik på at stimulere den internationale passagerstrøm til området via lufthavnene i Béziers og Nîmes.

b) Sammenfald mellem varigheden af markedsføringskampagnen vedrørende Birmingham og varigheden af flyforbindelsen Montpellier-Birmingham

(243) Kommissionen påpeger i øvrigt, at markedsføringsforholdet vedrørende Birmingham — grundlaget for yderligere betalinger til Ryanair/AMS i henhold til tillægget af 20. april 2011 til markedsføringsaftalen af 16. september 2010 — blev indledt den måned, hvor Ryanair havde påbegyndt beflyvningen af Birmingham lufthavn fra Montpellier.

(244) Endvidere betragter Kommissionen det som et yderligere indicium for, at APFTE havde til hensigt at finansiere Ryanairs virksomhed i stedet for at investere i markedsføringen i dette ords egentlige forstand, at der i sidste ende ikke blev indgået nogen aftale om 2013-udbuddets delleverance »Birmingham«, hvilket var en forbindelse, som Ryanair havde drevet siden 2011, men indstillet mellem offentliggørelsen af udbudsbetingelserne og indgåelsen af markedsføringsaftalerne ([135]).

6) Ryanairs praksis iagttaget i andre sager

(245) Kommissionen bemærker også, at det ikke er første gang, at markedsføringsaftaler anvendes som begrundelse for betalinger til Ryanair for at fastholde Ryanair i en given regional lufthavn. Det fremgår bl.a. af Kommissionens formelle undersøgelsesprocedure i sag SA.33961 om Nîmes lufthavn, at Ryanair i en situation, hvor belægningsprocenten på en omhandlet rute var faldet betydeligt, havde udøvet pres på de berørte offentlige enheder om at indkøbe yderligere markedsføringsydelser under trusler om, at selskabet ville indstille ruten i mangel af en isoleret forøgelse af det finansielle bidrag ([136]). Med hensyn til lufthavnen Altenburg-Nobitz havde Kommissionens formelle undersøgelsesprocedure i sag SA.26500 ([137]) afdækket, at Ryanair havde indstillet sine aktiviteter i lufthavnen i marts 2011 ([138]), efter at lufthavnsforvalteren havde afvist at betale et beløb, som Ryanair krævede som markedsføringsrabat for sommerfartplanen 2011.

ii) *Ryanair/AMS's markedsføringsydelsers manglende evne til at gøre effektiv reklame for Montpellier og omegn*

(246) Selv om man antog, at markedsføringsaftalerne, sådan som Ryanair/AMS og APFTE hævder, havde virkning for tilstrømningen af internationale passagerer, mener Kommissionen, at det er utilstrækkeligt begrundet i økonomi at afsætte over [60-70] % af APFTE's budget til målretning alene mod Ryanair/AMS og alene de turister, der kom fra lufthavnene Bruxelles-Charleroi, Frankfurt-Hahn, Leeds-Bradford og Birmingham.

(247) Som forklaret i det følgende kapitel kan hverken den reelle virkning eller den potentielle maksimale virkning — hævdet af Ryanair — af de markedsføringskampagner, som APFTE købte hos Ryanair/AMS, begrunde den pris, som APFTE betalte, betragtet i et markedsøkonomisk perspektiv.

([135]) Jf. betragtning 207.
([136]) Jf. Kommissionens afgørelse (EU) 2016/633 af 23. juli 2014 vedrørende statsstøtte SA.33961 (2012/C) (ex 2012/NN) gennemført af Frankrig til fordel for Chambre de Commerce et d'Industrie de Nîmes-Uzès-Le Vigan, Veolia Transport Aéroport de Nîmes, Ryanair og Airport Marketing Services (EUT L 113 af 27.4.2016, s. 32), betragtning 102, 547 og 548.
([137]) Kommissionens afgørelse (EU) 2016/287 af 15. oktober 2014 om statsstøtte SA.26500 (2012/C) (ex 2011/NN, ex CP 227/2008) som Tyskland har ydet til Flughafen Altenburg-Nobitz GmbH og Ryanair Ltd (EUT L 59 af 4.3.2016, s. 22).
([138]) Jf. Rettens dom af 13. december 2018, Ryanair og AMS mod Kommissionen, T-165/16, ECLI:EU:T:2018:952, præmis 258.

1) APFTE's valg af Ryanair som leverandør af markedsføringsydelser er utilstrækkeligt begrundet i økonomi

a) Markedsføringskampagnerne er begrænset til Ryanairs websted og kundekreds

(248) Det er tydeligt bestemt i 2010-aftalen og tillægget hertil, at der alene skal leveres markedsføringsydelser på Ryanairs websted, og at Ryanair har pligt til at sikre beflyvning af Montpellier fra Frankfurt-Hahn, Bruxelles-Charleroi og Leeds-Bradford ([139]). For så vidt angår udbuddet i 2013 var det eneste kriterium, der uomgængeligt skulle opfyldes, at markedsføringsleverandøren var i stand til på sit websted at placere et link til APFTE's websted og at drive et vist antal flyvninger ([140]). Selv om udbuddet i 2017 var åbent for meget generelle markedsføringsydelser (ud over de ydelser, der udelukkende blev tilbudt på luftfartsselskabernes websteder), blev de ydelser, som APFTE i sidste ende valgte, endvidere alene valgt på grund af antallet af besøg på Ryanairs websted.

(249) Kommissionen bemærker, at Ryanair aldrig har befordret over 137 030 passagerer om året til Montpellier lufthavn, mens Montpellier-området tiltrækker 5 mio. turister om året (2017-tal) ifølge statistikker offentliggjort af Montpellier Tourisme ([141]).

(250) Dette er desto mere slående, fordi de ydelser, som AMS/Ryanair tilbød, og som APFTE indkøbte for over [60-70] % af sit samlede budget, udelukkende omfattede reklamen for destinationen Montpellier i forbindelse med Ryanairs flyvninger og alene i Ryanairs medier.

b) Ryanairs kundekreds er ikke det mest interessante markedssegment for området med hensyn til indtægter.

(251) Ifølge Ryanair ([142]) ville markedsføringskampagnerne navnlig bidrage ved at ændre balancen mellem passagerer med bopæl i Montpellier og internationale turister på besøg i Montpellier ud af et samlet antal passagerer, der var forudbestemt ved hjælp af Ryanairs »yield management« ([143]).

(252) Den maksimale potentielle værditilførsel af turisterne i Ryanairs fly er imidlertid meget beskeden. Det må konstateres, at Ryanairs markedsandel aldrig har oversteget [10-20] % af passagertallet i Montpellier lufthavn og har været konstant faldende siden 2012. For så vidt angår disse passagerer ville Ryanairs markedsføringsaftaler — selv hvis de havde haft den af Ryanair påståede virkning — kun have kunnet øget andelen af internationale turister i denne beskedne del af alle lufthavnens passagerer.

(253) I øvrigt fremgår det af den undersøgelse, som de franske myndigheder har fremlagt for at vise, at de økonomiske virkninger af APFTE's indsats havde været genstand for en økonomisk analyse hos de lokale myndigheder ([144]), at Ryanairs passagerer blandt de flypassagerer, der rejste til Languedoc-Roussillon, ikke havde den højeste løftestangseffekt med hensyn til turisternes forbrug i området ([145]).

([139]) Jf. betragtning 56, 59 og 60.
([140]) Jf. betragtning 65 ff.
([141]) Jf. https://www.montpellier-tourisme.fr/Preparer-Reserver/Pro-Presse/Chiffres-cles-Observatoire, besøgt den 1.7.2019.
([142]) Jf. betragtning 273 ff.
([143]) Se fodnote 56.
([144]) BIPE, »Etude des retombées socio-économiques du transport aérien en région Languedoc-Rousillion« (undersøgelse af de samfundsøkonomiske virkninger af lufttransporten for regionen Languedoc-Roussillon), den 4. april 2013 (jf. http://montpellier.cci.fr/fichier/retombeesecoaeroportlr2012pdf/download, besøgt den 1.7.2019).
([145]) Ifølge s. 32 i undersøgelsen brugte turister, der ankom med fly, i alt 261 mio. EUR. Heraf brugte passagererne på Ryanairs flyvninger tilsammen 28 mio. EUR (12 mio. EUR for passagerer fra Bruxelles-Charleroi, 7 mio. EUR for passagerer fra Frankfurt-Hahn, 5 mio. EUR for passagerer fra Birmingham og 4 mio. EUR for passagerer fra Leeds-Bradford) mod bl.a. 80 mio. EUR for passagerer fra Paris-Orly, 63 mio. EUR for passagerer fra Paris-Roissy, 25 mio. EUR for passagerer fra London-Gatwick (og 7 mio. EUR for passagerer fra London-Luton).

(254) De franske myndigheder har heller ikke fremlagt oplysninger, der kan påvise, at Ryanairs passagerer var det mest interessante målsegment med hensyn til fremtidigt vækstpotentiale.

(255) Kommissionen bemærker endelig, at med hensyn til turisme og forretningsrejser er størstedelen af Montpellier og omegns kundekreds national og ikke international. Det fremgår af aktivitetsrapporten for 2017 for Office de Tourisme et des Congrès de Montpellier Méditerranée Métropole ([146]), at størstedelen af de økonomiske virkninger for Montpellier Méditerranée Métropole hidrører fra nationale turister: af 1 552 245 hotelovernatninger blev kun 23 % købt af udenlandske besøgende, og af 682 528 overnatninger i ferieboliger blev kun 10 % købt af udenlandske besøgende.

c) Ryanairs markedsføringsydelser har en meget begrænset virkning for APFTE

(256) Endvidere bemærker Kommissionen, at selv blandt de ydelser, som Ryanair/AMS kunne tilbyde, kan de markedsføringsydelser, som APFTE valgte at indkøbe, ikke forklares ved ønsket om at promovere området.

(257) De onlinemarkedsføringsydelser, som Ryanair/AMS leverede i henhold til markedsføringsaftalerne med APFTE, består i det væsentlige i at indsætte budskaber og links på websiden for destinationen Montpellier på Ryanairs websted og at indsætte et link til det websted, der er udpeget af APFTE, på den engelske, tyske, nederlandske og belgiske (fransk og nederlandsk) velkomstside på Ryanairs websted.

(258) Men websiden for destinationen Montpellier på Ryanairs websted henvender sig primært til personer, som allerede har besluttet, eller som sandsynligvis planlægger, at flyve med Ryanair til Montpellier. Med andre ord kan de oplysninger, der gives om Montpellier på Ryanairs websted, sandsynligvis ikke tiltrække nye kunder.

(259) I den henseende må det til illustration konstateres, at markedsføringsværdien af de markedsføringsaftaler, som Ryanair har fremlagt, og som er indgået mellem private virksomheder, der ikke er lufthavnsforvaltere, og AMS, hidrører fra muligheden for at sælge turistprodukter og -tjenester til passagerer, som skal rejse med Ryanair. Disse potentielle rejsende markeres efter deres besøg på Ryanairs websted (køb af billet, søgning på ledige sæder osv.) som sandsynlige passagerer i et fly til en veldefineret destinationslufthavn og er som følge heraf mål for markedsføringsbudskaber, som opfordrer dem til at købe et produkt eller en tjeneste i deres destinationslufthavn.

(260) Ryanairs markedsføringsværdi er således målrettet mod de Ryanair-kunder, som allerede har valgt deres destinationslufthavn, eller hvis besøg på Ryanairs websted antyder, at de sandsynligvis vælger en specifik destinationslufthavn, med henblik på at opfordre dem til at købe en turistydelser på deres slutdestination. I denne forbindelse udelukker Kommissionen ikke, at den markedsføring, som AMS tilbyder på Ryanairs websted, har en værdi for visse virksomheder, der er interesseret i at sælge tjenester eller varer til Ryanairs kunder, f.eks. et biludlejningsfirma eller en lokal vandretursarrangør. Dette er imidlertid ikke den situation, hvori en regional myndighed befinder sig, idet denne først og fremmest skal sikre, at potentielle turister fatter interesse for området. For APFTE er værditilførslen af en sådan markedsføringskampagne derfor lille, hvis ikke lig nul.

d) De konkrete markedsføringsydelser, som APFTE valgte blandt Ryanairs potentielle markedsføringsydelser, har en endnu mere begrænset virkning.

(261) Endvidere er kun den engelske, tyske, nederlandske og belgiske (fransk og nederlandsk) velkomstside på Ryanairs websted omfattet af markedsføringsaftalen. Dette er en yderligere indikation på, at markedsføringsydelserne hovedsagelig er beregnet til at fremme Ryanairs flyvninger mellem Montpellier og de destinationer, som Ryanair har forpligtet sig til at beflyve, og som har et opland beliggende i Tyskland, Belgien, Nederlandene og Det Forenede Kongerige.

([146]) Jf. s. 42 og 43 i nævnte rapport baseret på statistikker fra INSEE https://www.montpellier-tourisme.fr/Media/Files/Observatoire/Rapport-d-activite-2017 (besøgt den 1.7.2019).

(262) Det konkrete valg blandt AMS/Ryanairs markedsføringsydelser kan ikke forklares ved noget som helst regionaludviklingshensyn — ud over ønsket om at yde tilskud til Ryanairs flyvninger.

(263) Kommissionen minder om, at APFTE ifølge sine vedtægter har til formål at »fremme og udvikle turismen, herunder i forretningsøjemed, i området gennem promoveringsaftaler, køb af annoncer på internettet og markedsføringsydelser eller andre reklametiltag såsom deltagelse på messer og udstillinger, for at tiltrække et internationalt publikum« ([147]).

(264) Det fremgår dog ikke af APFTE's vedtægter eller af analyser fremsendt af de franske myndigheder eller Ryanair, at APFTE skulle målrette indsatsen mod passagerer fra snævert afgrænsede nordeuropæiske områder (nemlig Vallonien, Rheinland-Pfalz, Yorkshire og Midlands) som de primære områder og undlade andre lignende markeder, f.eks. de naboområder, der er nævnt i betragtning 209.

(265) I denne forbindelse skal det bemærkes, at Ryanair hævder, at markedsføringsaftalerne bidrager til opbygningen af mærket »Montpellier« (»brand building«). Hvis Ryanairs markedsføring havde en virkning for Montpellier-områdets »brand building« uden for Ryanairs websted over for potentielle turister, kunne APFTE have udnyttet markedsføringen på Ryanairs websted meget mere effektivt.

(266) Hvis markedsføringsydelserne skulle fremme Montpellier og omegn over for alle turister og forretningsrejsende, der kunne tænkes at have interesse i området, uafhængigt af den mulighed, de får for at rejse til Montpellier alene med Ryanairs flyvninger, er det navnlig sandsynligt, at APFTE havde forlangt, at linket til et websted efter foreningens valg skulle placeres på alle eller i det mindste flere sprogversioner af velkomstsiden på Ryanairs websted end de kun fire ovennævnte sprogversioner svarende til de destinationer, som Ryanair befløj fra Montpellier. Der findes således over 20 forskellige sprogversioner af velkomstsiden på Ryanairs websted. Det ville f.eks. have været muligt at inkludere den italienske, spanske og catalanske version af Ryanairs websted for at nå ud til potentielle turister fra Italien og Spanien (den spanske grænse ligger kun to timers kørsel fra Montpellier, og der findes direkte flyforbindelser mellem Montpellier og disse to lande, som udbydes af andre luftfartsselskaber) eller at inkludere de skandinaviske versioner af Ryanairs websted (rettet mod skandinaviske turister, som kan flyve direkte til Montpellier med andre luftfartsselskaber). De spanske og italienske turister er ellers interessante potentielle kunder. Ifølge statistikker offentliggjort af Montpellier Tourisme for 2017 er det spaniere, der køber flest hotelovernatninger blandt udenlandske besøgende og næst flest overnatninger i ferieboliger. I sidstnævnte kategori ligger italienske turister på fjerdepladsen ([148]).

(267) I det foreliggende tilfælde sikrer valget af markedsføringsmidler dog, at kun Ryanairs lufttransporttjenester til Montpellier får gavn af de markedsføringskampagner, som finansieres af APFTE. I lyset af disse forhold må Kommissionen konkludere, at markedsføringsaftalerne mellem APFTE og Ryanair — i modsætning til hvad Ryanair/AMS hævder — ikke bidrager til udviklingen af et »Montpellier«-brand.

e) Markedsføringskampagnerne udelader de turister, der ikke er målet for Ryanairs luftfartsvirksomhed

(268) Som vist i det foregående kapitel kan de markedsføringskampagner, som APFTE købte, ikke nå ud til hele Ryanairs kundekreds. Oven i købet fremgår det af den formelle undersøgelsesprocedure, navnlig af oplysningerne fra Ryanair, at AMS's markedsføringsydelser kun bidrager med en værdi til Ryanairs univers og derfor primært tiltrækker potentielle Ryanair-kunder uden at nå ud til andre potentielle turister, som ikke svarer til Ryanairs profil med hensyn til deres bopæl, deres valg af transportmiddel eller deres forbrugsmønster.

([147]) Vedtægtens artikel 3.

([148]) Jf. statistikkerne, som er offentliggjort på dette websted: https://www.montpellier-tourisme.fr/Preparer-Reserver/Pro-Presse/Chiffres-cles-Observatoire (besøgt den 1.7.2019).

(269) I henseende til geografisk målretning påpeger Kommissionen, at størstedelen af Montpellier og omegns kundekreds med hensyn til turisme og forretningsrejser er national og ikke international ([149]). Endvidere udelader de markedsføringsaftaler, der er indgået med Ryanair/AMS og optager over [60-70] % af APFTE's budget, udenlandske turister, som ikke kommer fra Tyskland, Belgien eller Det Forenede Kongerige. Aftalerne udelader f.eks. turister fra Spanien, Italien og USA, som — i lyset af ovennævnte statistikker — ellers bidrager betydeligt til de økonomiske virkninger for Montpellier Méditerranée Métropole ([150]). Selv inden for den potentielle kundekreds, der kommer fra Tyskland, Det Forenede Kongerige eller Belgien, er målretningen mod regionerne Vallonien, Rheinland-Pfalz, Yorkshire og Birmingham og ikke andre områder af Tyskland, Det Forenede Kongerige eller Belgien, der har større indbyggertal ([151]), oven i købet umulig at forklare ud fra et ønske om udvikling af turismen.

(270) Ryanairs markedsføringskampagner er i øvrigt ikke målrettet mod potentielle turister — nationale eller internationale — som vælger andre luftfartsselskaber eller andre transportmidler som tog (Montpellier er koblet på TGV-nettet, og der er togforbindelser direkte til Paris, Bruxelles og Spanien), bus eller bil. Det er Ryanair selv, som giver flere indicier herfor, idet selskabet navnlig har angivet, at mange kunder går direkte ind på Ryanairs websted i stedet for at søge via en søgemaskine. Desuden nævner Ryanair den lave afvisningsprocent (bounce rate) på sit websted, hvilket betyder, at de besøgende på velkomstsiden på Ryanairs websted sandsynligvis bliver på dette websted og besøger andre sider i stedet for at forlade webstedet med det samme. Dette indebærer, at flertallet af de besøgende på Ryanairs websted benytter dette websted til bevidst at købe flybilletter hos Ryanair og ikke til at blive inspireret af mulige destinationer.

(271) Endvidere tiltrækker Ryanair især rejsende, der er interesserede i lave priser, hvilket holder en stor del af luksusturismen ude af billedet.

2) Markedsføringskampagnerne har ikke den virkning, som Ryanair hævder

(272) Ifølge APFTE tjente Ryanair/AMS's markedsføringskampagner til at fremme Montpellier og omegn for at øge de økonomiske virkninger for området.

(273) Ryanair/AMS hævder på sin side, at markedsføringsaftalerne ikke primært har indvirkning på belægningsprocenten, men de tilrejsende passagerers andel af alle Ryanairs passagerer. På grund af følgende indicier er Kommissionen dog ikke blevet overbevist om denne virkning af markedsføringsaftalerne.

(274) Kommissionen minder om, at Ryanair forklarer værditilførslen af markedsføringsaftalerne på følgende vis: En lufthavns eller et områdes interesse i at indgå en sådan aftale ligger på den ene side i at øge lufthavnens synlighed og værdien af dens »brand« (dvs. »brand building« med Ryanairs udtryk) og på den anden side i mere konkret at øge andelen af tilrejsende passagerer udefra (turister eller forretningsrejsende i forhold til lokale passagerer, som bor i Montpellier-området), idet de økonomiske virkninger heraf for området er mere interessante.

(275) I forbindelse med denne stigning i andelen af besøgende passagerer præciserer Ryanair, at markedsføringsaftalerne bidrager mindre til stigningen i belægningsprocenten (»load factor«) på en given flyvning, som primært bestemmes ved Ryanairs egen »yield management«. Til gengæld bidrager markedsføringskampagnerne især til stigningen i de besøgende passagerers andel af det antal passagerer, som er forudbestemt ved hjælp af Ryanairs »yield management«. Med hensyn til markedsføringens virkning for passagersammensætningen hævder Ryanair, at andelen af lokale passagerer og andelen af besøgende passagerer som udgangspunkt er mere eller mindre lige store på hver flyvning uden markedsføringsaftale. En lufthavns eller et områdes markedsføringskampagne på Ryanairs websted bidrager således til at øge andelen af besøgende passagerer.

([149]) Jf. betragtning 255.

([150]) På »top 5-listen over udlændinges hotelovernatninger« ligger ifølge denne rapport Spanien som nr. 1, Det Forenede Kongerige som nr. 2, Tyskland som nr. 3, USA som nr. 4 og Belgien som nr. 5, mens den tilsvarende liste for ferieboliger er 1. Belgien, 2. Spanien, 3. Tyskland, 4. Italien og 5. Det Forenede Kongerige.

([151]) Jf. også betragtning 209.

(276) Kommissionen påpeger imidlertid, at de ovennævnte indicier viser, at målet med de markedsføringsaftaler, der blev indgået med APFTE, ikke var at promovere Montpellier som destination gennem markedsføringskampagner, men — som anført i betragtning 189 ff. — at fastholde Ryanair i Montpellier lufthavn. Dette indebærer, at den reelle reklamevirkning af markedsføringsaftalerne ikke var særlig vigtig for de kontraherende parter, hvilket forklarer, at APFTE's valg faldt på Ryanair/AMS, selv om valget af dette selskab var utilstrækkeligt begrundet i økonomi, jf. betragtning 248 ff.

(277) Selv om disse indicier allerede er tilstrækkelige til, at Kommissionen kan konkludere, at APFTE eller dens offentlige medlemmer ikke havde et reelt behov for Ryanair/AMS's markedsføringsydelser ([152]), ønsker den ikke desto mindre at nævne de indicier, som den formelle undersøgelsesprocedure har afdækket med hensyn til de konkrete virkninger af markedsføringsaftalerne, idet Ryanair har berørt dette spørgsmål i sine bemærkninger.

(278) Den formelle undersøgelsesprocedure har da også afdækket flere indicier, som er beskrevet i de følgende kapitler, der viser, at den reelle reklameværdi af markedsføringskampagnerne forblev beskeden.

a) Markedsføringskampagnernes konkrete værditilførsel til området er fortsat usikker

(279) Kommissionen konkluderer af den formelle undersøgelsesprocedure, at markedsføringskampagnernes konkrete værditilførsel — i modsætning til hvad Ryanair og APFTE hævder — fortsat er usikker.

(280) Den formelle undersøgelsesprocedure har ikke bekræftet, at kunder, der reelt søgte at promovere et givet område ved hjælp af reklame og ikke havde forbindelse til den pågældende regionale lufthavn, kunne have en interesse i de konkrete markedsføringsydelser, som Ryanair/AMS leverede, til den pris, som APFTE betalte.

(281) Endvidere bemærker Kommissionen med hensyn til de markedsføringskampagner, som APFTE købte, at der mangler kvantitative indicier for markedsføringskampagnernes konkrete værditilførsel, og at der til gengæld umiddelbart findes indicier for, at markedsføringsaftalerne, der blev indgået af APFTE, ikke havde nogen virkning for andelen af besøgende turister eller den omtalte »brand building«.

b) Manglende kvantitative indicier for markedsføringskampagnernes konkrete værditilførsel

(282) Som nævnt i betragtning 229 bemærker Kommissionen, at der mangler oplysninger til kvantitativt at påvise den påståede virkning af markedsføringsaftalerne, der blev indgået af APFTE med AMS/Ryanair.

(283) Ryanair insisterer på, at markedsføringsaftalerne har haft en positiv virkning for Montpellier-området, om ikke andet for lufthavnen, fordi de bevirkede en stigning i andelen af besøgende turister, og for »brand building« og de potentielle passagerers fremtidige valg. Ryanair hævder dog, at disse virkninger ikke er målbare og derfor ikke kan påvises ved hjælp af statistikker.

(284) For så vidt angår den af Ryanair påståede primære virkning af markedsføringsaftalerne, nemlig stigningen i andelen af besøgende turister i Montpellier lufthavn, nøjes Ryanair med at hævde, at denne virkning er et indlysende og i branchen kendt fænomen. Trods sine påstande har Ryanair ikke fremsendt konkrete oplysninger, der kan sætte Kommissionen i stand til at måle den positive virkning af selskabets markedsføringskampagner for Montpellier lufthavn.

([152]) Jf. Rettens dom af 13. december 2018, Ryanair og AMS mod Kommissionen, T-165/16, ECLI:EU:T:2018:952, præmis 258.

(285) Hverken Ryanair eller de franske myndigheder har altså fremlagt oplysninger, der gør det muligt at fastslå, at markedsføringsaftalerne med APFTE bevirkede en stigning i antallet af internationale turister på Ryanairs ruter til Montpellier.

(286) Kommissionen bemærker i denne forbindelse, at selv om der er tale om onlinemarkedsføringskampagner, har Ryanair ikke — selv efter at være blevet opfordret af Kommissionen — været i stand til at levere statistikker eller resultatindikatorer til brug for måling af virkningerne af markedsføringsaftalerne med APFTE (f.eks. en sammenligning af andelen af internationale turister til middelhavsdestinationer med og uden markedsføringsaftaler). Det skal påpeges, at AMS ifølge Ryanair ikke tilbyder sine kunder statistikker, der kan sætte dem i stand til at måle resultaterne af deres onlinemarkedsføringskampagner og således vurdere effektiviteten heraf ([153]).

c) Umiddelbare indicier for manglende virkning af markedsføringskampagnerne

(287) Oven i købet har den formelle undersøgelsesprocedure afdækket flere indicier, der umiddelbart viser, at de markedsføringsaftaler, der blev indgået af APFTE, ikke har nogen virkning for andelen af besøgende turister eller »brand building«.

(288) Ryanair tager udgangspunkt i princippet om, at andelen af passagerer fra Montpellier-området og besøgende passagerer uden markedsføringsaftalerne ville blive bestemt vilkårligt af Ryanairs »yield management« ([154]), som ikke skelner efter, om passagererne rejser til eller fra området. Markedsføringsaftalen bidrager således til stigningen i de besøgende passagerers andel af det samlede antal passagerer, som er forudbestemt ved hjælp af Ryanairs »yield management«.

(289) Ryanair tager med dette argument imidlertid ikke hensyn til de stedfaktorer, som bestemmer Montpellier-områdets store tiltrækningskraft på turister sammenlignet med Rheinland-Pfalz, Vallonien, Yorkshire eller Midlands, og deres indflydelse på turiststrømmen mellem Montpellier og lufthavnene Frankfurt-Hahn, Leeds-Bradford, Birmingham og Bruxelles-Charleroi. Montpellier er beliggende i et område, der i årtier har været verdenskendt for sine turistmæssige styrker, navnlig middelhavskysten (87 km kyststrækning med et stort antal sandstrande), bjergområderne, vinmarkerne, arkitektur- og kulturarven, turistinfrastrukturen samt det milde klima i forhold til Nordeuropa. Selv før Ryanair påbegyndte sin luftfartsvirksomhed i Montpellier lufthavn, kom de udenlandske turister, som besøgte Montpellier-området, og de udenlandske ejere af ferieboliger i Hérault, primært fra Nordeuropa, især Belgien, Schweiz, Tyskland, Nederlandene og Det Forenede Kongerige ([155]). Endvidere er Montpellier-områdets tiltrækningskraft på passagerer fra Rheinland-Pfalz, Vallonien, Yorkshire og Midlands betydeligt større end disse områders tiltrækningskraft på passagerer fra Montpellier, især om sommeren. Ingen af disse områder, som alle ligger i Nordeuropa, tilbyder et antal og en mangfoldighed af turistattraktioner eller klimatiske og geografiske forhold, som kan sammenlignes med Montpellier-området. Passagerstrømmen er derfor i sagens natur mere rettet mod Montpellier end fra Montpellier mod de øvrige områder. Denne strøm til Montpellier modsvarer en efterspørgsel, som allerede fandtes før indgåelsen af markedsføringsaftalerne. Det viser, at besøgende turisters andel af passagertallet på Ryanairs flyvninger til Montpellier lufthavn derfor naturligt er højere end andelen af passagerer, der påbegynder deres rejse i Montpellier og flyver til Frankfurt-Hahn, Bruxelles-Charleroi, Leeds-Bradford eller Birmingham — især om sommeren.

(290) For så vidt angår virkningen for andelen af besøgende turister og »brand building« synes Ryanair i øvrigt at mene, at værdien af Ryanairs tilstedeværelse som luftfartsselskab i en regional lufthavn ligger i de påståede virkninger af en markedsføringsaftale vedrørende dette område, uden at gøre rede for den konkrete årsagssammenhæng. Ryanair har fremlagt argumenter og dokumenter, som skal vise den positive indflydelse fra Ryanairs tilstedeværelse i en lufthavn for denne lufthavns økonomiske udvikling og »brand building«. Disse oplysninger indikerer imidlertid, at

([153]) Jf. også betragtning 235.
([154]) Se fodnote 56.
([155]) Det fremgår f.eks. af Jean Rieaucaus artikel »La Grande-Motte, une ville-station touristique« (Norois, 2000, Poitiers, bind 47, nr. 187, s. 341-352), at de udenlandske turister på turiststedet la Grande-Motte nær Montpellier fra 1996 til 1999 hovedsagelig var belgiske, schweiziske, tyske, nederlandske og britiske. I 2006 havde næsten 60 % af de ferieboliger i Hérault, som var ejet af udlændinge, belgiske, tyske eller britiske ejere, dvs. i alt ca. 5 500 ferieboliger (Geneviève Prady »Résidences secondaires: 30 000 propriétaires habitent à l'étranger« (Ferieboliger: 30 000 ejere bor i udlandet), *Les Cahiers Transport Aménagement en Languedoc-Roussillon*, nr. 32, december 2006).

en eventuel stigning i antal besøgende turister alene skyldes Ryanairs beflyvning af en regional lufthavn. Kommissionen bemærker, at Ryanairs argumenter i denne forbindelse udelukkende vedrører virkningerne af selskabets tilstedeværelse i en given lufthavn. Det følger heraf, at disse argumenter imidlertid ikke er relevante for markedsføringskampagnernes konkrete værditilførsel til området. Til gengæld peger Ryanairs oplysninger om virkningen af selskabets tilstedeværelse i en regional lufthavn snarere i retning af, at en markedsføringsaftale ikke har nogen yderligere betydende virkning for andelen af konkrete besøgende turister eller for »brand building«. Det fremgår således, at en Ryanair-kundes valg af destination i første omgang afhænger af Ryanairs udbud af direkte flyforbindelser, idet Ryanair følger en »point-to-point«-forretningsmodel. I en sådan situation har en yderligere markedsføringsaftale ingen yderligere betydende virkning for strømmen af besøgende turister.

iii) *Markedsføringsydelserne er navnlig til gavn for Ryanair, i det omfang de overhovedet har en virkning*

(291) Som tidligere anført tvivler Kommissionen på den positive virkning for APFTE og dens offentlige finansierende medlemmer af markedsføringsaftalerne med Ryanair. I det omfang markedsføringsaftalerne måtte have en virkning, er det Ryanair, som får den primære gevinst herved. Såfremt disse markedsføringskampagner bevirker, at Ryanairs kunder tilskyndes til at købe flybilletter til Montpellier, kommer denne virkning i første omgang luftfartsselskabet Ryanair til gode og udgør en reklameindsats for Ryanairs lufttransporttjenester, som selskabet selv burde påtage sig.

(292) Selv om Kommissionen betvivler den konkrete virkning af markedsføringsaftalerne, som APFTE indgik med Ryanair, kan de potentielt få to virkninger. For det første kan en markedsføringsindsats gøre det muligt at fylde flyene, og for det andet kan den bidrage til at ændre balancen mellem passagerer på besøg i Montpellier og passagerer med bopæl i Montpellier-området.

(293) Med hensyn til forbedringen af belægningsprocenten i flyene bemærker Kommissionen, at det af Ryanairs offentlige udtalelser fremgår, at selskabet følger en aggressiv prisstrategi for at erobre markedet ([156]). Ved hjælp af sin prispolitik (»yield management«) ([157]) kan Ryanair nå sine belægningsmål.

(294) Ryanairs »yield management« har til formål at tilskynde potentielle kunder hos Ryanair til at vælge en bestemt destination til den ideelle pris for Ryanair. Et centralt element i Ryanairs »yield management« består i at fastlægge den maksimale pris, som passageren er parat til at betale for sin flybillet, og samtidig sikre en optimal belægning af flyet med det formål at maksimere Ryanairs indtjening og erobre det europæiske marked ([158]). Hos Ryanair ses en stor forskel på priserne i højsæsonen og lavsæsonen. Dette indebærer, at Ryanair tjener mere på passagerer, der rejser i højsæsonen, end på passagererne i lavsæsonen.

(295) Især om sommeren, når turiststrømmen naturligt går mod syd, navnlig til varmere destinationer med mere sol ved kysterne, har Ryanair derfor en interesse i at få det maksimale antal passagerer om bord, som er villige til at betale en højsæsonpris. I denne forbindelse skal det bemærkes, at antallet af flyvninger i sommersæsonen i perioden 2010-2019 for hver omhandlet destination var højere end antallet af flyvninger i vintersæsonen.

([156]) Jf. f.eks. Ryanairs årsberetning for 2011, s. 44: »When Ryanair commences new routes, its load factors initially tend to be lower than those on its established routes and its advertising and other promotional costs tend to be higher, which may result in initial losses that could have a material negative impact on the Company's results of operations as well as require a substantial amount of cash to fund. In addition, there can be no assurance that Ryanair's low-fares service will be accepted on new routes. Ryanair also periodically runs special promotional fare campaigns, in particular in connection with the opening of new routes. Promotional fares may have the effect of increasing load factors and reducing Ryanair's yield and passenger revenues on such routes during the periods that they are in effect. See »Item 4. Information on the Company—Route System, Scheduling and Fares.« Ryanair expects to have other substantial cash needs as it expands, including as regards the cash required to fund aircraft purchases or aircraft deposits related to the acquisition of additional Boeing 737-800s. There can be no assurance that the Company will have sufficient cash to make such expenditures and investments, and to the extent Ryanair is unable to expand its route system successfully, its future revenue and earnings growth will in turn be limited.« (https://www.ryanair.com/doc/investor/2011/Annual_Report_2011_Final.pdf, besøgt den 1.7.2019). Jf. også Ryanairs årsberetning for 2000, s. 7.

([157]) Se fodnote 56.

([158]) Jf. også fodnote 56.

(296) Såfremt der føres en markedsføringskampagne for et givet område, som beflyves af Ryanair, vil en reklameindsats for destinationer, som sætter Ryanair i stand til at opnå en højsæsonpris, derfor også være interessant for Ryanair, som får direkte gavn af markedsføringskampagnen, hvis den har en virkning. Og selv i mangel af en markedsføringsaftale vil Ryanair selv have interesse i at transportere et højt antal turister, der ønsker at besøge Montpellier og omegn.

(297) I øvrigt kan enhver markedsføringsindsats bidrage til at tiltrække passagerer, som ikke ville være tiltrukket alene af prisen, eller som ikke havde tænkt sig at rejse med Ryanair til Montpellier, hvis de ikke var blevet eksponeret for en markedsføringsindsats. Tiltrækningen af passagerer ved hjælp af markedsføringsindsatser mindsker derfor presset på Ryanair for alene gennem sin prispolitik at tiltrække passagerer for at nå sine belægningsmål.

(298) Hvis de markedsføringsydelser, der blev solgt til APFTE, har en virkning, kan den således øge Ryanairs indtægter og overskud, navnlig fordi Ryanair i mindre grad vil være nødt til at sænke sine priser for at fylde sine fly eller vil kunne fylde sine fly bedre.

(299) For så vidt som udbuddene i 2013 og 2017 gav tilbudsgiveren stor frihed med hensyn til de foreslåede markedsføringsydelsers karakteristika, blev det muligt for Ryanair/AMS at udvælge sine forslag til markedsføringsydelser på en sådan måde, at de først og fremmest gjorde reklame for selskabets egne lufttransporttjenester til Montpellier på Ryanairs websted, uden at dette valg blev straffet i bedømmelsen af tilbuddene forud for tildelingen af aftalen, idet Ryanair var i stand til at opfylde den eneste obligatoriske betingelse, nemlig at vise et link til APFTE's websted på Ryanairs websted.

(300) Det fremgår bl.a. af Ryanairs årsberetninger og af dokumenter, som Ryanair har fremlagt under den formelle undersøgelsesprocedure, at Ryanair har markedsføringsudgifter ([159]), som sætter selskabet i stand til at tiltrække passagerer og dermed bidrage til dækningen af sine faste omkostninger.

(301) Vedrørende virkningen af markedsføringsindsatserne for balancen mellem besøgende passagerer og indbyggere har Ryanair ikke fremlagt oplysninger om indtjeningen pr. passager opdelt efter denne typologi. Det er imidlertid vanskeligt at forestille sig, at en markedsføringskampagne, som kan øge antallet af turister, ikke vil få nogen positiv virkning for belægningsprocenten eller billetpriserne, og Ryanair vil derfor se en fordel heri med henblik på belægningsprocenten i sine fly og rentabiliteten for den pågældende flyforbindelse.

(302) Endelig fremgår det af Ryanairs årsberetninger, at selskabet har et stigende overskud på »biindtægter«, hvilket ud over salg om bord eller supplerende tjenesteydelser (forsikringer osv.) omfatter indtægter fra markedsføringsaftaler, der er indgået med tredjeparter som f.eks. hotelpartnere eller biludlejningsfirmaer.

([159]) Jf. f.eks. Ryanairs årsberetning for 2000, s. 8, eller årsberetningen for 2011, s. 44.

(303) Selv om Ryanair hævder at være i stand til at sikre en konstant belægningsprocent, fremgår det af selskabets årsberetninger, at belægningsprocenten på nye destinationer ofte er lavere ([160]), hvilket forklarer behovet for ekstra markedsføringsudgifter til at kompensere for den lave belægningsprocent.

(304) Endvidere bemærker Kommissionen, at det fremgår af andre formelle undersøgelsesprocedurer vedrørende statsstøtte, at Ryanair tidligere har lagt pres på de regionale lufthavne i tilfælde af en utilstrækkelig belægningsprocent, idet det bl.a. har tilskyndet lufthavnsforvalterne til at øge deres markedsføringsbudget for at hæve belægningsprocenten eller kompensere for de tab, der er forbundet med en for lav belægningsprocent ([161]).

iv) *Konklusion vedrørende APFTE's reelle behov for at indkøbe markedsføringsydelser hos Ryanair/AMS*

(305) Kommissionen konkluderer af ovennævnte indicier, at hverken APFTE eller dens offentlige medlemmer havde et reelt behov for de markedsføringsydelser, der faktisk blev indkøbt hos Ryanair/AMS, idet indkøbet af disse ydelser var beregnet til at begrunde betalingerne til Ryanair for selskabets flyvninger, og idet de indkøbte markedsføringsydelser ikke reelt var egnede til at opfylde APFTE's offentlige politiske målsætninger.

b) **Manglende tegn på, at de priser, som APFTE betalte, svarer til markedspriser**

(306) Kommissionen påpeger, at det er tilstrækkeligt med henblik på at fastslå eksistensen af en fordel, at det kan fastslås, at APFTE ikke havde et reelt behov for at indgå markedsføringsaftalerne. I det foreliggende tilfælde er det derfor ikke relevant at fastslå, om den pris, der blev betalt for markedsføringsaftalerne, svarede til en markedspris, idet de leverede ydelser ikke afspejler en reel markedsføringsydelse, men snarere modsvarer et tilskud til lufttransportvirksomhed.

(307) Under alle omstændigheder vil Kommissionen gerne bemærke, idet Ryanair har fremført disse argumenter i forbindelse med sine bemærkninger til indledningsafgørelsen, at den formelle undersøgelsesprocedure ikke har afdækket noget, der kan føre til den konklusion, at de priser, som APFTE betalte for Ryanair/AMS's markedsføringsydelser, svarede til markedspriser.

(308) Ifølge Ryanair havde AMS's markedsføringsydelser en markedspris. Ryanair har fremført følgende argumenter til støtte for sit synspunkt:

— Overholdelsen af reglerne om indgåelse af offentlige kontrakter garanterer overensstemmelsen med markedspriserne.

— AMS's priser er begrundet i Ryanairs websteds popularitet.

— AMS har gunstige priser sammenlignet med andre leverandører af markedsføringsydelser, og kvaliteten af AMS's ydelser er højere end hos de øvrige markedsføringsleverandører.

— De priser, som Ryanair forlanger, er markedspriser, hvilket er påvist ved en økonomisk analyse, som Ryanair har bestilt hos et analysebureau, der har sammenlignet Ryanairs prisliste med priserne hos andre leverandører af markedsføringsydelser.

([160]) Jf. f.eks. Ryanairs årsberetning for 2011, s. 44: »When Ryanair commences new routes, its load factors initially tend to be lower than those on its established routes and its advertising and other promotional costs tend to be higher, which may result in initial losses that could have a material negative impact on the Company's results of operations as well as require a substantial amount of cash to fund. In addition, there can be no assurance that Ryanair's low-fares service will be accepted on new routes. Ryanair also periodically runs special promotional fare campaigns, in particular in connection with the opening of new routes. Promotional fares may have the effect of increasing load factors and reducing Ryanair's yield and passenger revenues on such routes during the periods that they are in effect. See »Item 4. Information on the Company—Route System, Scheduling and Fares«. Ryanair expects to have other substantial cash needs as it expands, including as regards the cash required to fund aircraft purchases or aircraft deposits related to the acquisition of additional Boeing 737-800s. There can be no assurance that the Company will have sufficient cash to make such expenditures and investments, and to the extent Ryanair is unable to expand its route system successfully, its future revenue and earnings growth will in turn be limited.« (https://www.ryanair.com/doc/investor/2011/Annual_Report_2011_Final.pdf besøgt den 1.7.2019). Jf. også Ryanairs årsberetning for 2000, s. 9.

([161]) Kommissionens afgørelse (EU) 2016/633 af 23. juli 2014 vedrørende statsstøtte SA.33961 (2012/C) (ex 2012/NN) gennemført af Frankrig til fordel for Chambre de Commerce et d'Industrie de Nîmes-Uzès-Le Vigan, Veolia Transport Aéroport de Nîmes, Ryanair og Airport Marketing Services (EUT L 113 af 27.4.2016, s. 32), betragtning 102, 547 og 548.

i) *Manglende cost-benefit-analyse, prissammenligning og interesse hos APFTE i at minimere omkostningerne*

(309) Som angivet i betragtning 230 råder Kommissionen ikke over noget indicium for, at APFTE har foretaget en cost-benefit-analyse eller en prissammenligning eller har udvist interesse i at minimere omkostningerne ved de markedsføringskampagner, som den købte hos Ryanair/AMS.

(310) Kommissionen bemærker, at der blev iværksat udbud med henblik på markedsføringsaftalerne for 2013 og 2017, mens 2010-aftalen med tillæg og forlængelsesaftaler ikke blev indgået efter et udbud. Vedrørende især 2010-aftalen synes APFTE derfor ikke at have forsøgt at minimere udgiften til indkøb af de ønskede markedsføringsydelser.

(311) Som anført i betragtning 225 har en enhed, der alene ønsker at købe markedsføringsydelser for at fremme et givet geografisk område, endvidere ingen interesse i, at der i de aftaler, der indgås med leverandøren af disse ydelser, inddrages forpligtelser til drift af lufttransporttjenester. Den har heller ingen interesse i at inddrage sådanne forpligtelser i de udbud, den iværksætter med henblik på indkøb af markedsføringsydelser. Inddragelsen af sådanne forpligtelser i aftalerne og udbuddene begrænser, uden objektiv begrundelse, i betydelig grad det antal virksomheder, der er i stand til at levere de ønskede markedsføringsydelser ([162]). De supplerende forpligtelser vedrørende lufttransporttjenesterne vil kunne øge prisen på markedsføringsydelsen i forhold til en markedsføringsaftale, som ikke indeholder sådanne forpligtelser.

ii) *Iværksættelse af offentlige udbud garanterede ikke markedspris*

(312) I modsætning til Ryanairs påstande konkluderer Kommissionen, at selv iværksættelsen af offentlige udbud under omstændighederne i det foreliggende tilfælde ikke garanterede markedspris.

(313) For det første vedrørte udbuddet, jf. betragtning 186 ff., i realiteten tildelingen af en offentlig finansiering. Kommissionen påpeger, at gennemførelsen af et offentligt udbud i en sådan situation ikke kan udelukke en fordel ([163]).

(314) For det andet konkluderer Kommissionen af omstændighederne ved udformningen og gennemførelsen af de to udbud, at de ikke ville kunne garantere en markedspris, idet de var udformet sådan, at Ryanair/AMS skulle fremstå som den ideelle kandidat og vinde over andre kandidater ([164]). For så vidt angår 2013-udbuddet indkom der da heller ingen bud fra konkurrenter til de delleverancer, der vedrørte Ryanair. I mangel af et konkurrerende bud er det umuligt at fastslå, om Ryanair/AMS's bud svarede til en markedspris. Med hensyn til 2017-udbuddet bemærker Kommissionen, at det konkurrerende bud på de delleverancer, der vedrørte Ryanair, var nøjagtig […] EUR højere end Ryanairs tilbudte pris for hver af delleverancerne, til trods for at de ydelser, som Ryanair og dennes konkurrent tilbød, var meget af forskellig art. Hverken 2013-udbuddet eller 2017-udbuddet kan derfor anvendes til at besvare spørgsmålet om markedsprisen for de ydelser, som Ryanair/AMS leverede til APFTE.

(315) Endvidere påpeger Kommissionen, at den på tidspunktet for 2013-udbuddet og 2017-udbuddet allerede havde bekendtgjort offentligt, at den havde til hensigt at rette søgelyset mod de markedsføringsaftaler, der var indgået direkte mellem Ryanair/AMS og de regionale lufthavne.

(316) Endelig har Ryanair ikke været i stand til at nævne et tilfælde, hvor Ryanair/AMS ville have været i stand til at vinde et udbud om en markedsføringsaftale vedrørende et område, hvor Ryanair ikke drev luftfartsvirksomhed, hvilket ville have kunnet give en mere konkret idé om den passende pris for regional markedsføring i dette udtryks egentlige forstand ([165]).

iii) *Ingen bekræftelse på eksistensen af en markedspris ved hjælp af den benchmarking, som Ryanair har leveret*

(317) Oven i købet hævder Ryanair, at de priser, som APFTE betalte for Ryanair/AMS's ydelser, svarer til markedspriser på disse markedsføringsydelser.

([162]) Jf. også betragtning 96 i meddelelsen om statsstøttebegrebet.
([163]) Jf. betragtning 89 i meddelelsen om statsstøttebegrebet.
([164]) Jf. også betragtning 150 ff.
([165]) Det eksempel, som Ryanair har forelagt, er ikke blevet anerkendt af Kommissionen, idet det drejede sig om et udbud om markedsføring i et område, hvor Ryanair faktisk var til stede i to lufthavne.

(318) Kommissionen konkluderer imidlertid af den formelle undersøgelsesprocedure, at de af Ryanair fremførte argumenter ikke kan tjene til at påvise eksistensen af en markedspris.

(319) Til støtte for sit argument har Ryanair fremlagt en økonomisk undersøgelse bestilt hos et analysebureau, som konkluderer, at AMS's markedsføringsaftaler indeholder priser svarende til markedspriser, ved at sammenligne de forlangte priser med priserne hos andre leverandører af onlinemarkedsføringsydelser.

(320) Kommissionen er imidlertid ikke af den opfattelse, at denne analyse er relevant med henblik på at fastslå, om betalingerne, som APFTE overførte til Ryanair/AMS for markedsføringsydelserne, svarer til en markedspris. Den undersøgelse, som Ryanair har fremlagt, indeholder da også kun en sammenligning mellem bruttopriserne i prislisten (»rate card«) hos flere forskellige leverandører af markedsføringsydelser uden hensyntagen til de anvendte rabatter og dermed de faktiske priser. Kommissionen konkluderer imidlertid af den formelle undersøgelsesprocedure, at tildelingen af rabatter på bruttopriserne i prislisterne er almindelig praksis i markedet, og at de anvendte rabatter i markedsføringsaftalerne kan variere betydeligt fra aftale til aftale — selv for ydelser, som leveres af samme virksomhed. Rabatterne er derfor en ikke uvæsentlig faktor i en sammenligning mellem priser for markedsføringsydelser, og den af Ryanair fremlagte undersøgelse burde have taget højde for denne faktor.

(321) I øvrigt viser den af Ryanair fremlagte undersøgelse, at der mangler en direkte sammenhæng mellem antal besøgende på et websted i sig selv og prisen for en annonceplads på dette websted ifølge CPM (pris pr. tusind visninger) ([166]). Kommissionen påpeger, at i et markedsøkonomisk perspektiv afhænger den pris, som en kunde er villig til at betale for en markedsføringsydelse, af det forventede investeringsafkast. De leverandører, der blev sammenlignet i den af Ryanair fremlagte undersøgelse, og deres priser ifølge CPM er naturligvis ikke sammenlignelige, uden at der tages hensyn til andre faktorer — som imidlertid ignoreres i undersøgelsen — som f.eks. købsindstillingen hos den besøgende på webstedet. Den af Ryanair fremlagte undersøgelse indeholder imidlertid ingen konkrete oplysninger, hvor denne faktor er taget i betragtning. Undersøgelsen sammenligner da også websteder med forskellige beløb og meget forskellig trafik og retter sig mod kunder, der også er meget forskellige og har en mere eller mindre markant købevilje og købshensigt. Inden for den udvalgte stikprøve retter visse websteder sig mod kunder, der ønsker at købe flybilletter direkte, mens andre websteder henvender sig til kunder, der forbereder deres næste rejse mere generelt.

(322) I øvrigt bemærker Kommissionen, at de forskellige andre bilaterale markedsføringsaftaler, som Ryanair har fremlagt på Kommissionens anmodning — og hvis nøjagtige indhold er fortroligt — har meget forskellig varighed, rækkevidde og beløb. Der er således ikke prisgennemsigtighed i dette marked.

(323) Endvidere bemærker Kommissionen, at analysen af tilbuddene på delleverance 4 og 5 i 2017-udbuddet viser, at reklamen for området kan fås til en meget lavere pris på websteder, der er sammenlignelige med hensyn til ydelser — såsom jernbaneselskaberne SNCF og RENFE.

(324) Selv om det var muligt at lave en benchmarking for de markedsføringsaftaler, der blev indgået af APFTE (hvilket Kommissionen ikke har kunnet bekræfte i den formelle undersøgelsesprocedure), ville denne benchmarking endelig ikke kunne påvise, at der fandtes en markedspris, som APFTE betalte. I betragtning af den reelle grund til indgåelsen af markedsføringsaftalerne, som påvist i detaljer i betragtning 192 ff., ville benchmarkingen blot tjene til at vise, at det støttebeløb, der blev ydet til Ryanair/AMS på grundlag af markedsføringsaftalerne, var tilstrækkeligt til at sikre Ryanairs beflyvning af Montpellier lufthavn.

7.1.3.5. Konklusion

(325) På baggrund af disse oplysninger mener Kommissionen, at de omhandlede markedsføringsaftaler giver Ryanair en økonomisk fordel.

([166]) Ifølge Ryanair er markedsføringskampagnepriserne på Ryanairs websted baseret på CPM.

7.1.4. *Selektiv karakter*

(326) De omhandlede foranstaltninger er bilaterale aftaler, der er indgået mellem APFTE og Ryanair/AMS på vilkår, som ikke er offentlige, og købsbetingelserne i aftalerne er ikke standardiseret af APFTE og gælder ikke for Ryanairs konkurrenter.

(327) Frankrig hævder, at udbuddet af aftalerne for 2013 og 2017 viser, at der ikke var tale om selektivitet, eftersom udbuddene var åbne for alle interesserede selskaber.

(328) Ryanair har ikke fremført argumenter vedrørende den selektive karakter af markedsføringsaftalerne i sig selv, men alene i tilfælde af en fælles analyse af markedsføringsaftalerne og aftalerne om lufthavnstjenester. I så fald klager Ryanair over, at Kommissionen ikke har foretaget undersøgelser for at fastslå, om andre luftfartsselskaber, der ønsker at beflyve Montpellier lufthavn, kunne har opnået samme vilkår.

(329) De omhandlede markedsføringsaftaler er individuelle foranstaltninger, idet de ikke er blevet indgået på basis af en støtteordning efter artikel 1, litra d), i Rådets forordning (EU) 2015/1589 ([167]), dvs. »enhver retsakt, på grundlag af hvilken der uden yderligere gennemførelsesforanstaltninger kan ydes individuel støtte til virksomheder, som inden for denne retsakt defineres generelt og abstrakt, og enhver retsakt på grundlag af hvilken støtte, der ikke er knyttet til et specifikt projekt, kan ydes til en eller flere virksomheder, uden at tidsrummet eller beløbet er nærmere fastsat«.

(330) Markedsføringsaftalen for 2010 (med tillæg og forlængelsesaftaler) var blevet indgået direkte med AMS uden forudgående udbud og uden at være blevet baseret på en bestemmelse, som opfyldte kravene i artikel 1, litra d), i forordning (EU) 2015/1589.

(331) Referatet fra APFTE's stiftende generalforsamling den 24. juni 2010 afspejler da også den klare vilje til at videreføre de tidligere aftaler med AMS/Ryanair, uden at man søgte en alternativ leverandør med henblik på disse destinationer og dette budget, og uden en ordning for denne type betalinger.

(332) For så vidt angår markedsføringsaftalerne for 2013 og 2017 er det ikke Kommissionens opfattelse, at gennemførelsen af udbuddene, som APFTE foretog, har været nok til effektivt at åbne mulighed for andre leverandører for at indgå aftalerne.

(333) Kommissionen påpeger, at den mellem indgåelsen af aftalerne for 2010 og 2013 havde besluttet af indlede de formelle undersøgelsesprocedurer, der blev afsluttet med endelige, negative afgørelser vedrørende bl.a. de franske lufthavne Nîmes, Pau og Angoulême, som også var rettet mod markedsføringsaftaler, der var indgået af Ryanair/AMS. Det var derfor tydeligt, at Kommissionen havde til hensigt at analysere foreneligheden af sådanne aftaler med statsstøttereglerne og nødvendigheden af, at de berørte aktører indstillede eller i det mindste slørede deres praksis.

(334) Det fremgår af APFTE's referater og beretninger, at foreningen følte sig forpligtet til at sende 2010-aftalerne i udbud, da de udløb ved udgangen af 2013, i lyset af EU's udbudsregler. APFTE ville ligeledes sikre, at »strømmene« — dvs. den turisttrafik, der blev genereret af de flyforbindelser, som Ryanair drev til Frankfurt-Hahn, Bruxelles-Charleroi, Leeds-Bradford og Birmingham — blev opretholdt af Ryanair. Dette forklarer, hvorfor udbudsbetingelserne blev rettet mod flyforbindelserne snarere end onlinemarkedsføringsydelserne ([168]).

([167]) Rådets forordning (EU) 2015/1589 af 13. juli 2015 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af artikel 108 i TEUF (EUT L 248 af 24.9.2015, s. 9).

([168]) Jf. referatet fra mødet i APFTE's forretningsudvalg den 4. juli 2013, s. 1: »[APFTE's formand] gør rede for, at foreningen har pligt til at sende onlinemarkedsføringsaftalerne i udbud, idet aftalen med Airport Marketing Services, som blev indgået i 2010, udløber«, og s. 2: »da aftalen med selskabet Airport Marketing Services udløber, bliver alene de af denne aftale omfattede ruter sendt i udbud, destination for destination«.

(335) Som påvist i betragtning 63 ff. og 202 ff. var udbuddene i 2013 og 2017 altså udformet til at favorisere de ydelser, som Ryanair/AMS tilbød, således at betalingerne til Ryanair kunne fortsætte, og selskabets virksomhed i Montpellier lufthavn opretholdes. På grund af definitionen af forpligtelserne vedrørende de berørte destinationer og områder samt de markedsføringsydelser, der var obligatoriske at tilbyde, var ingen anden leverandør end Ryanair — hverken markedsføringsfirmaer eller luftfartsselskaber — i stand til at konkurrere med Ryanair om disse udbud.

(336) I 2013 var Ryanair faktisk det eneste selskab, der bød på udbuddets delleverance 1-4, som vedrørte destinationer, Ryanair allerede befløj, men selskabet afgav ikke noget bud på delleverance 5 (hvis vejledende pris var meget lavere end de vejledende priser på delleverance 1-4), som vedrørte en destination, der ikke blev befløjet af Ryanair, men af et andet luftfartsselskab, der allerede befløj denne destination fra Montpellier.

(337) For så vidt angår 2017-udbuddet påpeger Kommissionen, at APFTE efter dette udbud kun gennemførte de aftaler med Ryanair, som vedrørte de første tre delleverancer (hvis vejledende pris var meget højere end de vejledende priser på delleverance 4-7). I lyset af dette forhold forekommer de supplerende delleverancer at være en konstruktion, der skulle gøre valget af Ryanair som vinder af udbuddet mere troværdigt. Endvidere var det konkurrerende — og meget anderledes med hensyn til de tilbudte markedsføringsydelser — bud til Ryanairs bud på de tre delleverancer nøjagtig […] EUR højere for hver delleverance, uden at APFTE satte spørgsmålstegn ved denne konstante prisforskel. I øvrigt har APFTE baseret sin beslutning om at vælge Ryanair på det forhold, at Ryanairs markedsføringstilbud var bedre målrettet mod målgruppen, uden at de af Ryanair tilbudte markedsføringsydelser viser en reel målretning mod et af de områder, der nævnes i udbudsmaterialet (Vallonien, Yorkshire og Rheinland-Pfalz). I lyset af de ydelser, der faktisk blev leveret af Ryanair i henhold til denne markedsføringsaftale, begrænser den regionale målretning sig til placeringen af reklamen på bestemte sprogversioner/nationale versioner af Ryanairs websted (engelske, tyske, nederlandske, belgiske (fransk og nederlandsk) sider), hvilket afspejler en mere national end regional målretning.

(338) Kommissionen finder, at udbuddene i 2013 og 2017 under disse omstændigheder hverken var egnede eller beregnet til at garantere en lige konkurrence mellem Ryanair og andre virksomheder.

(339) Kommissionen konkluderer af ovennævnte oplysninger, at udbudsspecifikationerne for udbuddene i 2013 og 2017 på forhånd var rettet mod Ryanair som den leverandør, der skulle vælges, og de kriterier, der blev anvendt til valget af vinderen af udbuddets delleverance 1-3, var beregnet til alene at kunne opfyldes af Ryanair.

(340) Kommissionen mener således, at markedsføringsaftalerne for 2010, 2013 og 2017 med tillæg og forlængelsesaftaler er enkeltstående foranstaltninger, der blev indgået individuelt mellem parterne, omfattede specifikke kontraktlige forpligtelser og ikke indeholdt offentlige eller på anden vis forudbestemte priser, som blev anvendt af APFTE. Ryanair og AMS har fået en økonomisk fordel, som de ikke ville have opnået på normale markedsvilkår på basis af disse markedsføringsaftaler. Ifølge fast retspraksis må det formodes, at individuelle foranstaltninger, hvorved en modtager får en fordel efter artikel 107, stk. 1, i TEUF, er selektive ([169]).

(341) Følgelig konkluderer Kommissionen, at den økonomisk fordel tildelt Ryanair ved markedsføringsaftalerne for 2010, 2013 og 2017 med forlængelsesaftaler er selektiv.

([169]) Jf. Domstolens dom af 4. juni 2015, Kommissionen mod MOL, C-15/14 P, ECLI:EU:C:2015:362, præmis 60 ff. Jf. Domstolens dom af 30. juni 2016, Kommissionen mod Belgien, C-270/15 P, ECLI:EU:C:2016:489, præmis 49. Jf. også Rettens dom af 13. december 2018, Ryanair og Airport Marketing Services mod Kommissionen, T-53/16, ECLI:EU:T:2018:943, præmis 165 ff., og Rettens dom af 13. december 2018, Ryanair og Airport Marketing Services mod Kommissionen, T-165/15, ECLI:EU:T:2018:953, præmis 402 ff.

7.1.5. *Påvirkning af samhandelen mellem medlemsstaterne og konkurrencefordrejning*

(342) Når finansiel støtte, som ydes af en medlemsstat, styrker en virksomheds stilling i forhold til andre konkurrerende virksomheder i samhandelen inden for EU, skal sidstnævnte anses for at være berørt af støtten. Ifølge fast retspraksis ([170]) foreligger der allerede en konkurrencefordrejende foranstaltning, når støttemodtageren konkurrerer med andre virksomheder på konkurrenceudsatte markeder.

(343) I det foreliggende tilfælde er Ryanair i konkurrence med andre luftfartsselskaber på lufttransportmarkedet inden for EU, som er et marked, der er kendetegnet ved en skarp konkurrence mellem de tilstedeværende luftfartsselskaber. Ved at fordreje konkurrencen mellem luftfartsselskaber, der opererer i det indre marked, risikerer de omhandlede aftaler ligeledes at fordreje samhandelen mellem medlemsstaterne. Endvidere fremgår det af de af Ryanair fremførte argumenter i forbindelse med bestemmelsen af en fordel, at de regionale lufthavne i Det Forenede Kongerige, Spanien, Frankrig og Italien konkurrerer med hinanden for at tiltrække Ryanair, mens disse lufthavne ifølge Ryanair er substituerbare ([171]). Tildelingen af støtte for at tiltrække Ryanair til en bestemt regional lufthavn risikerer derfor ligeledes at fordreje konkurrencen mellem lufthavnene inden for EU.

(344) Kommissionen konkluderer heraf, at de omhandlede aftaler påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne og fordrejer konkurrencen.

7.1.6. *Konklusion vedrørende forekomsten af statsstøtte*

(345) I lyset af ovenstående konkluderer Kommissionen, at de omhandlede foranstaltninger udgør statsstøtte efter artikel 107, stk. 1, i TEUF til fordel for Ryanair.

7.2. **Støttens manglende forenelighed med det indre marked**

(346) De franske myndigheder har ikke fremlagt analyser af foreneligheden med det indre marked, idet de vurderer, at de omhandlede betalinger ikke udgør statsstøtte. Kommissionen råder på sin side ikke over oplysninger, der kan indikere, at de omhandlede foranstaltninger skulle være forenelige med det indre marked. Det eneste grundlag for forenelighed, som eventuelt kan anvendes, er artikel 107, stk. 3, litra c), i TEUF som fortolket i 2014-retningslinjerne vedrørende statslig startstøtte til luftfartsselskaber (afsnit 5.2).

(347) I denne forbindelse skal det påpeges, at markedsføringsaftalen af 16. september 2010, tillægget hertil, de to forpligtelsesskrivelser om forlængelse af 2010-aftalen samt aftalerne af 22. november 2013 blev indgået før offentliggørelsen af 2014-retningslinjerne. For så vidt angår foreneligheden af den støtte, der blev tildelt før ikrafttrædelsen af luftfartsretningslinjerne i 2014, henviser punkt 174 i 2014-retningslinjerne til de regler, der er gældende på tidspunktet for tildeling af støtten, dvs. EF-retningslinjerne for finansiering af lufthavne og statslig startstøtte til luftfartsselskaber, som opererer fra regionale lufthavne, fra 2005 ([172]) (»2005-retningslinjerne«). Til gengæld er det 2014-retningslinjerne, der finder anvendelse på markedsføringsaftalen af 19. maj 2017.

(348) I 2005-retningslinjerne og 2014-retningslinjerne gives der en præcis definition af principperne om forenelighed, som er udviklet gennem retspraksis og Kommissionens tidligere afgørelsespraksis. Driftsstøtte til luftfartsselskaber kan således stadig erklæres for forenelig af Kommissionen, såfremt den bidrager til udviklingen af lufthavne af beskeden størrelse ved hjælp af en nettostigning i trafikken på nye ruter, såfremt støtten er nødvendig, idet den ikke er rettet mod en rute, der allerede drives af samme selskab eller et andet selskab, eller en lignende rute ([173]), såfremt den er begrænset i tid, og den forbindelse, som støtten tildeles, vil kunne blive rentabel ([174]), såfremt beløbet er knyttet til nettoudviklingen i trafikken, og støtten er tildelt i åbenhed og uden forskelsbehandling, såfremt den ikke er kumuleret med andre former for støtte, og såfremt de betalte beløb overholder proportionalitetsprincippet ([175]).

([170]) Rettens dom af 30. april 1998, Het Vlaamse Gewest (regionen Flandern) mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, T-214/95, ECLI:EU:T:1998:77.

([171]) Jf. den ikkefortrolige udgave af Ryanairs bemærkninger af 15. januar 2019: »Ryanair has a large choice of airports in Europe. Airports in the UK, Spain, France or Italy compete for Ryanair routes and capacity, and are substitutable from Ryanair's perspective. The similarities between the Airport and these other airports are significant enough to render them comparable for MEO test purposes.«

([172]) Meddelelse fra Kommissionen — EF-retningslinjer for finansiering af lufthavne og statslig startstøtte til luftfartsselskaber, som opererer fra regionale lufthavne (EUT C 312 af 9.12.2005, s. 1).

([173]) Jf. punkt 71-75 og punkt 79, litra b) og c), i 2005-retningslinjerne og punkt 139, 140, 141 og 151 i 2014-retningslinjerne.

([174]) Jf. punkt 79, litra b), d) og i), i 2005-retningslinjerne og punkt 147 i 2014-retningslinjerne.

([175]) Jf. punkt 79, litra g) og h), og punkt 80 i 2005-retningslinjerne og punkt 101, 150, 152 og 153 i 2014-retningslinjer.

(349) I den foreliggende sag opfylder ingen af de omhandlede aftaler imidlertid disse betingelser.

(350) På baggrund af ovenstående konkluderer Kommissionen, at den statsstøtte, der forekommer i de omhandlede aftaler, er uforenelig med det indre marked.

7.3. **Støttens ulovlighed**

(351) Det bestemmes i artikel 108, stk. 3, i TEUF, at »Kommissionen skal underrettes så betids om enhver påtænkt indførelse eller ændring af støtteforanstaltninger, at den kan fremsætte sine bemærkninger hertil. (…). Den pågældende medlemsstat må ikke gennemføre de påtænkte foranstaltninger, før den nævnte fremgangsmåde har ført til endelig beslutning.«

(352) I den foreliggende sag fremgår det, at de omhandlede aftaler er blevet indgået uden at være blevet anmeldt til Kommissionen.

(353) Kommissionen har imidlertid ikke identificeret noget retsgrundlag for at fritage Frankrig for at underrette Kommissionen om denne støtte.

(354) Kommissionen finder derfor, at betalingerne til Ryanair i henhold til markedsføringsaftalerne for 2010, 2013 og 2017 samt forlængelsesaftalerne og tillæggene hertil udgør statsstøtte, der er tildelt i strid med artikel 108, stk. 3, i TEUF.

8. **TILBAGESØGNING**

(355) I overensstemmelse med TEUF beslutter Kommissionen, at den berørte medlemsstat skal afskaffe eller ændre støtten, når den har fundet støtten uforenelig med det indre marked ([176]). Ifølge Unionens retsinstansers faste praksis har en medlemsstats forpligtelse til at afskaffe en støtte, som Kommissionen anser som uforenelig med det indre marked, til formål at genoprette den tidligere situation ([177]).

(356) Unionens retsinstanser har i denne sammenhæng fastslået, at dette mål er nået, når støttemodtageren har tilbagebetalt den uforenelige støtte. Tilbagebetalingen sikrer, at støttemodtageren mister den fordel, der var opnået på det indre marked i forhold til konkurrenterne, og at situationen fra tiden før ydelsen af støtte genoprettes ([178]).

(357) I overensstemmelse med denne retspraksis fastsætter artikel 16, stk. 1, i forordning (EU) 2015/1589 følgende: »I negative afgørelser om ulovlig støtte bestemmer Kommissionen, at den pågældende medlemsstat skal træffe alle nødvendige foranstaltninger til at kræve støtten tilbagebetalt fra støttemodtageren«.

(358) Da de pågældende foranstaltninger er iværksat i strid med artikel 108, stk. 3, i TEUF og i øvrigt anses for at være uforenelig støtte, skal de derfor gøres til genstand for en fuld tilbagesøgning for at genoprette den situation, som eksisterede på markedet, inden de blev tildelt. Tilbagesøgningen skal dække perioden fra det tidspunkt, hvor støttemodtageren opnåede fordelen, og indtil den faktisk er tilbagebetalt. Det beløb, der skal tilbagebetales, pålægges renter, indtil det faktisk er tilbagebetalt.

(359) Kommissionen betragter virksomhederne Ryanair og AMS som én økonomisk enhed ([179]). Ryanair og AMS er derfor solidarisk ansvarlige for tilbagebetalingen af den støtte, som APFTE tildelte dem hver især.

(360) På grundlag af de oplysninger, som Kommissionen har adgang til på datoen for vedtagelsen af nærværende afgørelse, er den sum, der skal tilbagebetales, de beløb, som APFTE faktisk har overført til Ryanair eller dets datterselskab AMS fra 2010 til 2019 i henhold til de markedsføringsaftaler, der blev indgået i denne periode, jf. tabel 4 (betragtning 82).

([176]) Domstolens dom af 12. juli 1973 i sag C-70/72, Kommissionen mod Tyskland, ECLI:EU:C:1973:87, præmis 13.
([177]) Domstolens dom af 21. marts 1990, Belgien mod Kommissionen, C-142/87, ECLI:EU:C:1990:125, præmis 66.
([178]) Domstolens dom af 17. juni 1999, Belgien mod Kommissionen, C-75/97, ECLI:EU:C:1999:311, præmis 64 og 65.
([179]) Jf. betragtning 156.

9. **KONKLUSION**

(361) Kommissionen konstaterer, at Frankrig ulovligt har iværksat markedsføringsaftaler, der er indgået mellem APFTE og Ryanair/AMS mellem 2010 og 2018, i strid med artikel 108, stk. 3, i TEUF. Da de beløb, der er overført til Ryanair/AMS i henhold til disse markedsføringsaftaler, udgør støtte, der er uforenelig med det indre marked, skal de derfor gøres til genstand for en fuld tilbagesøgning for at genoprette den situation, som eksisterede på markedet, inden de blev tildelt —

VEDTAGET DENNE AFGØRELSE:

Artikel 1

De foranstaltninger, som Frankrig har iværksat i kraft af markedsføringsaftaler, der er indgået mellem APFTE og Ryanair eller dets datterselskab Airport Marketing Services mellem 2010 og 2018 — nemlig aftalen af 16. september 2010, aftalerne af 22. november 2013 og aftalerne af 19. maj 2017 (med tillæg og forlængelsesaftaler) — til fordel for Ryanair og dets datterselskab Airport Marketing Services, udgør ulovlig statsstøtte, der er uforenelig med det indre marked efter artikel 107, stk. 1, i TEUF.

Artikel 2

1. Frankrig har pligt til at foretage tilbagesøgning af den i artikel 1 nævnte støtte fra støttemodtagerne.

2. Virksomhederne Ryanair og Airport Marketing Services betragtes som én økonomisk enhed og er derfor solidarisk ansvarlige for tilbagebetalingen af den støtte, som APFTE tildelte dem hver især.

3. Den støtte, der skal tilbagebetales, pålægges renter fra det tidspunkt, hvor den blev udbetalt til støttemodtageren, og indtil den er blevet tilbagebetalt.

4. Beløbet beregnes med renters rente i overensstemmelse med kapitel V i forordning (EF) nr. 794/2004 og forordning (EF) nr. 271/2008 om ændring af forordning (EF) nr. 794/2004.

5. Med virkning fra denne afgørelses meddelelse skal Frankrig indstille enhver resterende udbetaling af den i artikel 1 omhandlede støtte.

Artikel 3

1. Tilbagesøgningen af den i artikel 1 omhandlede støtte iværksættes omgående og effektivt.

2. Frankrig efterkommer denne beslutning senest fire måneder efter meddelelsen deraf.

Artikel 4

1. Frankrig underretter senest to måneder efter meddelelsen af denne afgørelse Kommissionen om følgende:

a) det samlede beløb (hovedstol og renter), der skal tilbagesøges fra støttemodtagerne

b) en detaljeret beskrivelse af de foranstaltninger, der allerede er truffet eller er planlagt for at efterkomme afgørelsen

c) dokumentation for, at støttemodtagerne har fået besked på at tilbagebetale støtten.

2. Frankrig holder løbende Kommissionen orienteret om de nationale foranstaltninger, der træffes for at efterkomme denne afgørelse, indtil den i artikel 1 omhandlede støtte er fuldt tilbagebetalt. Frankrig indsender på Kommissionens anmodning straks oplysninger om de foranstaltninger, der allerede er truffet eller er planlagt for at efterkomme afgørelsen. Frankrig fremsender også detaljerede oplysninger om de støttebeløb og renter, som støttemodtagerne allerede har tilbagebetalt.

Artikel 5

Denne afgørelse er rettet til Den Franske Republik.

Udfærdiget i Bruxelles, den 2. august 2019.

På Kommissionens vegne
Margrethe VESTAGER
Medlem af Kommissionen