II

(Muut kuin lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttävät säädökset)

PÄÄTÖKSET

KOMISSION PÄÄTÖS (EU) 2020/1671,

annettu 2 päivänä elokuuta 2019,

valtiontuesta SA.47867 2018/C (ex 2017/FC), jonka Ranska on myöntänyt Ryanairille ja Airport Marketing Services -yhtiölle

(tiedoksiannettu numerolla C(2019) 5729)

(Ainoastaan ranskankielinen teksti on todistusvoimainen.)

(ETA:n kannalta merkityksellinen teksti)

EUROOPAN KOMISSIO, joka

ottaa huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 108 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan,

ottaa huomioon Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 62 artiklan 1 kohdan a alakohdan,

on edellä mainittujen artiklojen mukaisesti kehottanut asianomaisia osapuolia esittämään huomautuksensa [1] ja ottaa huomioon nämä huomautukset,

sekä katsoo seuraavaa:

1. MENETTELY

(1) Komissio vastaanotti 23. maaliskuuta 2017 päivätyllä kirjeellä Air France -lentoyhtiöltä kantelun [2], joka koski Ryanair-lentoyhtiön vuosina 2010–2015 saamia etuja, jotka liittyivät sen lentoliikenteeseen Montpellier'n lentoasemalle ja lentoasemalta. Nämä edut olisi myönnetty Association de promotion des flux touristiques et économiques -nimisen organisaation (matkailija- ja taloudellisia virtoja edistävä yhdistys, jäljempänä APFTE) ja Ryanairin tai sen Airport Marketing Services -tytäryhtiön (jäljempänä AMS) välisinä markkinointipalvelusopimuksina. APFTE maksoi näiden sopimusten perusteella Ryanairille noin 8,5 miljoonaa euroa vuosina 2010–2015.

(2) Komissio lähetti 24. toukokuuta 2017 päivätyllä kirjeellä Ranskalle ei-luottamuksellisen version kantelusta ja pyysi sitä esittämään huomautuksensa ja vastaamaan tiettyihin kyseisiä toimenpiteitä koskeviin kysymyksiin. Komissio lähetti 12. heinäkuuta 2017 Ranskalle muistutuskirjeen, jossa se pyysi Ranskaa toimittamaan 24. toukokuuta 2017 päivätyssä kirjeessä pyydetyt tiedot.

(3) Ranska toimitti vastauksensa 18. elokuuta 2017 päivätyllä kirjeellä.

(4) Komissio pyysi Ranskalta lisätietoja 13. syyskuuta 2017 päivätyllä kirjeellä. Ranska pyysi 9. lokakuuta 2017 lisää vastausaikaa, mihin komissio suostui 18. lokakuuta 2017 päivätyllä kirjeellä.

[1] EYVL N:o C 406, 9.11.2018, s. 17.
[2] Tämä kantelu on lisäys aiempaan kanteluun, joka tehtiin 27. marraskuuta 2009 (asia SA.30328 (2010/CP)).

(5) Ranska toimitti joitakin komission pyytämiä tietoja 22. marraskuuta 2017 päivätyllä kirjeellä.

(6) Komissio lähetti 22. joulukuuta 2017 Ranskalle muistutuskirjeen, jossa se pyysi Ranskaa toimittamaan vastaukset jäljellä oleviin kysymyksiin.

(7) Ranska toimitti vastauksensa 29. tammikuuta 2018 päivätyllä kirjeellä.

(8) Komissio ilmoitti 4. heinäkuuta 2018 päivätyllä kirjeellä Ranskalle päätöksestään aloittaa Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen, jäljempänä ”SEUT-sopimus”, 108 artiklan 2 kohdan mukainen menettely kyseisestä tuesta, jäljempänä ”menettelyn aloittamista koskeva päätös”.

(9) Menettelyn aloittamista koskeva päätös on julkaistu *Euroopan unionin virallisessa lehdessä* ([3]). Komissio kehotti asianomaisia esittämään huomautuksensa kyseisestä tuesta.

(10) Komissio sai asiaa koskevia huomautuksia Ryanairilta, Occitanien alueelta, Hérault'n kauppa- ja teollisuuskamarilta, Montpellier Méditerranée Métropolelta, Pays de l'Orin kuntaliittymältä, […] ja APFTE:ltä. Komissio lähetti 15. huhtikuuta ja 17. toukokuuta 2019 Ranskalle Ryanairin huomautukset (ja tietopyynnön) ja antoi sille mahdollisuuden kommentoida niitä. Komissio vastaanotti Ranskan huomautukset 13. kesäkuuta 2019 päivätyllä kirjeellä ja APFTE:n huomautukset 21. kesäkuuta 2019 päivätyllä kirjeellä. Muiden asianomaisten osapuolten huomautukset toimitettiin Ranskalle 18. kesäkuuta 2019.

2. YLEISIÄ TIETOJA MONTPELLIER'N LENTOASEMASTA

2.1 Lentoaseman ominaisuudet ja matkustajamäärät

(11) Montpellier Mediterranée -lentoasema, jäljempänä 'Montpellier'n lentoasema', sijaitsee noin seitsemän kilometrin etäisyydellä Montpellier'n keskustasta, joka on Hérault'n departementin pääkaupunki Occitanien alueella Ranskassa. Lentoasema on kansallisen ja kansainvälisen kaupallisen liikenteen käytössä.

(12) Seuraavassa taulukossa 1 esitetään yhteenveto Montpellier'n lentoaseman matkustajaliikenteestä viime vuosina. Vuonna 2017 lentoasemalla oli lähes 1,85 miljoonaa matkustajaa ja vuonna 2018 1,88 miljoonaa matkustajaa.

Taulukko 1

Kaupallinen matkustajaliikenne Montpellier'n lentoasemalla vuosina 2010–2018 (matkustajamäärä)

Vuosi	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Paikalliset matkustajat ([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
Joista ulkomaanliikenteen matkustajia	*295 334*	*400 818*	*398 609*	*391 855*	*433 923*	*480 667*	*616 564*	*661 456*	*641 005*
Joista kotimaanliikenteen matkustajia	*882 526*	*907 528*	*886 819*	*1 028 759*	*1 010 187*	*1 027 261*	*1 052 459*	*1 185 858*	*1 237 030*
Kauttakulkumatkustajat	2 588	4 930	2 787	2 179	1 224	2 242	2 063	2 096	1 928
Yhteensä	**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]) Ks. alaviite 1.

Vuosi	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Joista halpalentoyhtiöiden matkustajia	*275 341*	*378 980*	*397 819*	*441 388*	*464 170*	*507 965*	*577 198*	*679 148*	*708 273*

([1]) Matkustajat, jotka aloittivat matkansa Montpellier'n lentoasemalla tai päättivät sen sinne – verrattuna kauttakulkumatkustajiin.

Lähde: http://www.aeroport.fr/view-statistiques/montpellier-mediterranee, sivulla käyty 1. heinäkuuta 2019.

(13) Tällä hetkellä useat lentoyhtiöt ([4]) liikennöivät reittilentoja Montpellier'n lentoasemalta Ranskaan, muihin Euroopan maihin ja Maghreb-maihin.

(14) Montpellier'n lentoaseman muut kuin näihin reittilentoihin liittyvät kaupalliset ilmaliikennetapahtumat olivat vuosina 2010-2018 pääasiassa erilaisten ilmailukerhojen lentoja ja liikelentoja.

(15) Ryanair liikennöi Montpellier'n lentoasemalle maaliskuun 2002 ja huhtikuun 2019 välisenä aikana.

(16) Ryanair ryhtyi liikennöimään Montpellier'n lentoasemalle maaliskuussa 2002. Ryanair liikennöi aluksi säännöllisesti Saksan Rheinland-Pfalzin osavaltiossa sijaitsevalle Frankfurt-Hahnin lentoasemalle sekä Lontoon Stanstedin lentoasemalle (yhteys lopetettu vuonna 2009). Vuonna 2008 Ryanair avasi reitin Bryssel-Charleroin lentoasemalle (joka sijaitsee Valloniassa, Belgiassa) ja vuonna 2010 Leeds-Bradfordiin (joka sijaitsee Yorkshiressa, Isossa-Britanniassa). Bristolin reitti avattiin ja lopetettiin vuonna 2009. Frankfurt-Hahnin, Bryssel-Charleroin ja Leeds-Bradfordin reitit oli näin ollen jo avattu ennen 24. kesäkuuta 2010 tapahtunutta APFTE:n perustamista. Birminghamin reitti avattiin 13. huhtikuuta 2011 ja suljettiin marraskuussa 2013. Toisin kuin Montpellier'n lentoasema, Leeds-Bradfordin, Birminghamin, Bryssel-Charleroin ja Frankfurt-Hahnin lentoasemat ovat kaikki Ryanairin kotikenttiä ([5]).

(17) Ryanair lopetti liikennöinnin Montpellier-Leedsin reitillä lokakuussa 2017 ja Montpellier-Hahnin reitillä marraskuussa 2018. Huhtikuussa 2019 Ryanair lopetti kaiken toimintansa Montpellier'n lentoasemalla lopettamalla Montpellier-Charleroin reitin liikennöinnin.

Taulukko 2

Ryanairin osuus Montpellier'n lentoaseman kaupallisesta matkustajaliikenteestä vuosina 2010–2019

Vuosi	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Tammi-huhtikuu 2019
Lentoaseman kokonaismatkustajaliikenteen määrä ([1])	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Ryanairin matkustajamäärät ([2])	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
— Hahnin reitti	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	
— Charleroin reitti	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]

([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 (lähde: https://www.montpellier.aeroport.fr/vols-destinations/compagnies-aeriennes-montpellier/, sivulla käyty 1. heinäkuuta 2019).

([5]) Lentoasema, jolle lentoyhtiö (Ryanair) on sijoittanut vähintään yhden lentokoneen ja sen miehistön.

Vuosi	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Tammi-huhtikuu 2019
— Bradfordin reitti	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]		
— Birminghamin reitti		[…]	[…]	[…]						
Ryanairin matkustajien osuus kokonaismatkustajaliikenteestä (%)	**[5–10]**	**[10–15]**	**[10–15]**	**[5–10]**	**[5–10]**	**[5–10]**	**[5–10]**	**[5–10]**	**[0–5]**	**[0–5]**

([1]) Komissio panee merkille, että Ranskan viranomaisten toimittamat luvut lentoaseman kokonaismatkustajamäärästä poikkeavat hieman Montpellier'n lentoaseman julkaisemista luvuista, jotka on esitetty taulukossa 1.

([2]) Komissio panee merkille, että Ranskan viranomaisten ilmoittama Ryanairin kokonaismatkustajamäärä ei täysin vastaa summaa, joka muodostuu Ranskan viranomaisten ilmoittamista Ryanairin reittikohtaisista matkustajamääristä.

Lähde: Ranskan viranomaisten toimittamat tiedot.

(18) Kuten taulukosta 2 käy ilmi, vuodesta 2010 lähtien Montpellier'n lentoasemalta lähtevien ja sinne saapuvien Ryanairin matkustajien kokonaismäärä on ollut vain melko pieni osuus kyseisen lentoaseman matkustajaliikenteestä (alle [10–15] prosenttia) tai […] – […] matkustajaa vuosina 2010–2017.

(19) Taulukosta 2 ilmenee myös, että Ryanairin matkustajamäärä on laskenut jatkuvasti vuodesta 2012 alkaen. Kun tarkastellaan Ryanairin matkustajamäärää vuodesta 2002 alkaen, voidaan todeta, että Ryanairin matkustajamäärän lasku Montpellier'n lentoasemalla oli alkanut jo vuonna 2006 ([6]).

(20) Montpellier'n lentoasema sijaitsee 57 kilometrin päässä Nîmes-Alès-Camargue-Cévennes'n lentoasemasta ja 70 kilometrin päässä Béziers-Cap d'Agden lentoasemasta, jotka on tarkoitettu kansainväliseen reitti- ja tilausliikenteeseen.

(21) Ryanair avasi huhtikuussa 2019 reitin Bruxelles-Charleroihin Béziers-Cap d'Agden lentoasemalta. Ryanair on liikennöinyt huhtikuusta 2006 alkaen Nîmes-Charleroin reitillä.

2.2 **Lentoaseman infrastruktuurien pitäminen ja omistus**

(22) Montpellier'n lentoasemaa hallinnoi vuosina 1964–2009 Montpellier'n kauppa- ja teollisuuskamari (jäljempänä 'CCIM', jota käytetään myös Hérault'n kauppa- ja teollisuuskamarista ([7])).

(23) Lentoaseman hallinnointi siirrettiin 23. kesäkuuta 2009 Aéroport Montpellier Méditerranée -osakeyhtiölle (jäljempänä 'AMM'), jonka pääomasta 60 prosenttia on Ranskan valtion omistuksessa (kansallisella tasolla toimivan valtion hallintoelimen omistuksessa), 25 prosenttia CCIM:n, 7 prosenttia Hérault'n departementin valtuuston, 6,5 prosenttia Occitanien alueen ([8]), 1 prosentti Pays de l'Orin kuntaliittymän ([9]) ja 0,5 prosenttia Montpellier Méditerranée Métropole -alueen omistuksessa ([10]) ([11]).

(24) Valtio omistaa lentoaseman infrastruktuurin ja siirtää sen hallinnoinnin ja toiminnan hoidon AMM:lle toimiluvan nojalla.

(25) AMM ja Ryanair ovat tehneet seuraavat sopimukset: […].

([6]) Ranskan viranomaisten toimittamien tietojen mukaan Ryanairin matkustajamäärä kehittyi vuosina 2002–2009 seuraavasti: […] (vuonna 2002), […] (vuonna 2003), […] (vuonna 2004), […] (vuonna 2005), […] (vuonna 2006), […] (vuonna 2007), […] (vuonna 2008), […] (vuonna 2009).

([7]) Heuralt'n alueen (Béziersin, Montpellier'n ja Sèten) kauppa- ja teollisuuskamarit sulautuivat joulukuussa 2016 Hérault'n kauppa- ja teollisuuskamariksi, jonka päätoimipiste sijaitsee Montpellier'ssa ja jolla on kaksi sivutoimipistettä: Sète ja Béziers.

([8]) Alue syntyi Languedoc-Roussillonin ja Midi-Pyrénéesin alueiden yhdistämisen seurauksena vuonna 2014.

([9]) Aiemmin Pays de l'Orin kuntayhtymä.

([10]) Aiemmin Montpellier'n kuntaliittymä.

([11]) Ks. https://www.montpellier.aeroport.fr/societe-aeroport/aeroport-montpellier-mediterranee/presentation-aeroport-montpellier/ (sivulla käyty 1. heinäkuuta 2019).

3. YLEISIÄ TIETOJA APFTE:STÄ

3.1 Perustaminen ja tehtävä

(26) APFTE on yhdistys, joka perustettiin kesäkuussa 2010 CCIM:n aloitteesta yhteistyössä useiden paikallisviranomaisten – Languedoc-Roussillonin aluevaltuuston (nykyisin Occitanien alue), Hérault'n departementin, Montpellier'n kuntaliittymän (nykyisin Montpellier Méditerranée Métropole -alue), Pays de l'Orin kuntayhtymän, Montpellier'n kaupungin (APFTE:n julkisyhteisöjen jäsenet) – ja useiden paikallisten yritysten kanssa ([12]).

(27) APFTE:n perussäännön mukaan sen tarkoituksena on "matkailun, mukaan lukien liikematkailun, edistäminen ja kehittäminen alueella markkinoinnin, verkossa esitettävien mainosten ja markkinointipalvelujen ostamisen tai kaikenlaisten muiden mainosvälineiden, kuten messuille osallistumisen, avulla kansainvälisten asiakkaiden houkuttelemiseksi" ([13]).

(28) Tästä Montpellier'n ja sen alueen edistämistä koskevasta hyvin laajasta virallisesta toimeksiannosta huolimatta, CCIM:n ja asianomaisten paikallisviranomaisten APFTE:n perustamisen yhteydessä sille suunnittelema tehtävä muodostui markkinointia tai myynninedistämistä koskevien sopimusten tekemisestä lentoyhtiöiden kanssa. Aiemmin kyseiset sopimukset teki CCIM lentoaseman hallinnoinnista vastaavana tahona ([14]). Muodollisessa tutkintamenettelyssä vahvistettiin, että käytännössä APFTE:n toiminta koostui niin sanottujen markkinointisopimusten tekemisestä lentoyhtiöiden kanssa ja kyseisten sopimusten täytäntöönpanosta ([15]). APFTE:n muun toiminnan tarkoituksena oli ainoastaan tukea tätä käytäntöä.

(29) Näiden markkinointisopimusten luonnetta analysoidaan tarkemmin johdanto-osan 152 kappaleessa ja sitä seuraavissa kappaleissa sekä johdanto-osan 189 kappaleessa ja sitä seuraavissa kappaleissa.

(30) APFTE:n perustamista selitetään vuonna 2009 tapahtuneella Montpellier'n lentoaseman hallinnoinnista vastaavan tahon vaihtumisella. Lentoaseman hallinnoinnista vastaavana tahona CCIM teki sopimuksia suoraan lentoyhtiöiden kanssa erityisesti lentoasemapalvelusopimusten tekemisestä, mutta myös markkinointisopimusten tekemisestä. Ranskan viranomaisten toimittamista asiakirjoista ilmenee, että tämä käytäntö oli aloitettu vuoden 2001 tienoilla. CCIM osti näiden markkinointisopimusten nojalla markkinointipalveluja tietyiltä Montpellier'n lentoasemalla toimivilta lentoyhtiöiltä, erityisesti halpalentoyhtiöiltä. Näiden sopimusten perusteella CCIM maksoi asianomaisille

([12]) APFTE:tä säännellään yhdistyssopimuksesta 1 päivänä heinäkuuta 1901 annetulla lailla (loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association) ja sen täytäntöönpanosta 16 päivänä elokuuta 1901 annetulla asetuksella.

([13]) Perussäännön 3 artikla.

([14]) Tämä käy selkeästi ilmi useista APFTE:n toimintaa koskevista asiakirjoista, erityisesti 24. kesäkuuta 2010 pidetyn APFTE:n yleiskokouksen perustamiskokouksen pöytäkirjasta: "Montpellier'n kauppa- ja teollisuuskamari on vuodesta 2001 lähtien vauhdittanut halpalentoyhtiöiden tuloa Montpellier Méditerranée -lentoasemalle. Se on toteuttanut näitä toimia lentoaseman kehittämisen yhteydessä, koska se oli lentoaseman toimiluvan haltija. Kauppa- ja teollisuuskamarista (KTK) tuli heinäkuussa 2009 pelkkä vähemmistöosakas Aéroport Montpellier Méditerranée -osakeyhtiössä, jolla on hallitus ja johtoryhmä, lentoaseman kansallisen luokituksensa perusteella. Toisin sanoen koska KTK ei enää ole lentoaseman toimiluvan haltija, sillä ei ole enää valtuuksia tehdä sopimuksia halpalentoyhtiöiden kanssa. Olemme näin olleen käynnistäneet keskustelut alueen prefektuurin ja paikallisviranomaisten kanssa sellaisen oikeudellisen järjestelyn luomiseksi, jonka avulla voidaan tehdä verkkomarkkinointiin liittyviä sopimuksia." Ks. myös CCIM:n 29. maaliskuuta 2011 pidetyn yleiskokouksen päätökset: "Association de Promotion des Flux Touristiques et Economiques -yhdistys (APFTE) pyrkii muun muassa lisäämään matkailijoiden saapumista alueelle lentoteitse. Yhdistys on ottanut vastuulleen KTK:n tekemät sopimukset, jotka koskevat lentoasemalle liikennöivien lentoyhtiöiden asiakkaille kohdistettua markkinointia. Tällä hetkellä voimassa on kaksi sopimusta: ensimmäinen, joka on tehty AIRPORT MARKET SERVICES -yrityksen kanssa ja koskee Ryanairin liikennöimiä reittejä, ja toinen, joka on tehty […] kanssa ja koskee […] reittiä."

([15]) Ks. myös johdanto-osan 195 kappale lentoliikenteeseen liittymättömän markkinointiyrityksen kanssa tehdystä sopimuksesta, jota ei koskaan pantu täytäntöön.

yhtiöille siitä, että ne mainostavat Montpellier'ta matkakohteena kyseisen lentoyhtiön verkkosivuilla. Vaikka CCIM oli ainoa sopimusosapuoli lentoyhtiöiden kanssa tehdyissä sopimuksissa, markkinointipalvelujen ostamiseen käytetyt varat olivat peräisin paitsi CCIM:ltä myös paikallisilta julkisyhteisöiltä, joiden kanssa CCIM puolestaan teki asiaa koskevia kahdenvälisiä sopimuksia. Samat paikalliset julkisyhteisöt osallistuivat vuonna 2010 yhdessä CCIM:n kanssa APFTE:n perustamiseen ja rahoitukseen ([16]).

(31) APFTE:n ja sen perustajajäsenten toimintaa koskevista asiakirjoista, kuten 24. kesäkuuta 2010 pidetyn APFTE:n yleiskokouksen perustamiskokouksen pöytäkirjasta, käy ilmi, että APFTE perustettiin sen jälkeen, kun CCIM:stä tuli AMM:n vähemmistöosakas vuonna 2009. Koska CCIM ei enää ollut lentoaseman toimiluvan haltija, se ei enää voinut tehdä sopimuksia halpalentoyhtiöiden kanssa "vauhdittaakseen halpalentoyhtiöiden saapumista Montpellier Mediterranée -lentoasemalle". APFTE:n perustettiin näin ollen "alueen prefektuurin ja paikallisten julkisyhteisöjen kanssa käynnistettyjen keskustelujen" tuloksena "sellaisen oikeudellisen järjestelyn luomiseksi, jonka avulla voidaan tehdä verkkomarkkinointiin liittyviä sopimuksia", joiden allekirjoittaminen oli aiemmin lentoaseman hallinnoinnista vastaavan CCIM:n vastuulla ([17]). Yhteistyön jatkamista halpalentoyhtiöiden kanssa pidettiin onnistuneena, koska siitä oli etua paikalliselle talouselämälle ([18]).

([16]) Ks. CCIM:n yleiskokouksen 26. toukokuuta 2010 tekemät päätökset, s. 6: "CCIM oli eri markkinointiyhtiöiden ainoa sopimuskumppani alueellemme kohdistuvan matkailun edistämiseksi. Samaan aikaan KTK teki sopimuksia matkailija- ja taloudellisten virtojen edistämiseen osallistuvien julkisyhteisöjen kanssa. [Valtion talous- ja rahoitusvalvonta] katsoi, että CCIM otti sekä oikeudellisia että taloudellisia riskejä, vaikka se ei enää ollut toimiluvan haltija. Näiden virtojen merkitys paikalliselle matkailulle on kuitenkin kiistaton. Markkinoinnin ostamiseen on tähän mennessä käytetty 1,8 miljoonaa euroa, mutta saatu taloudellinen hyöty on ollut noin 60 miljoonaa euroa. CCIM ja viranomaiset ovat yhtä mieltä siitä, että tätä toimintaa on jatkettava." Ks. myös Languedoc-Roussillonin aluevaltuuston 20. heinäkuuta 2012 päivätty pöytäkirja, s. 1: "Montpellier'n lentoaseman hallinnoinnissa tapahtuneen kehityksen vuoksi perustetaan matkailija- ja taloudellisia virtoja edistävä yhdistys (APFTE) jatkamaan Montpellier'n lentoasemalle liikennöivien yhtiöiden kanssa kehitettyä aluetta edistävää toimintaa.".

([17]) Tämä käy selkeäsi ilmi useista APFTE:n toimintaa koskevista asiakirjoista, erityisesti 24. kesäkuuta 2010 pidetyn APFTE:n yleiskokouksen perustamiskokouksen pöytäkirjasta: "[CCIM:n edustaja (joka valitaan APFTE:n puheenjohtajaksi tässä kokouksessa) toivotti kaikki osallistujat tervetulleiksi ja kiitti heitä kutsuun vastaamisesta lyhyestä määräajasta huolimatta. Matkailijavirrat eli halpalentoyhtiöiden lähinnä Pohjois-Euroopasta alueellemme tuomat asiakkaat ovat erittäin tärkeitä kaikille matkailun alalla toimiville yrityksille, kuten myös kaupan ja kiinteistöasioiden alalla toimiville yrityksillekin. Montpellier'n kauppa- ja teollisuuskamari on vuodesta 2001 lähtien vauhdittanut halpalentoyhtiöiden tuloa Montpellier Méditerranée -lentoasemalle. Se on toteuttanut näitä toimia lentoaseman kehittämisen yhteydessä, koska se oli lentoaseman toimiluvan haltija. Kauppa- ja teollisuuskamarista (KTK) tuli heinäkuussa 2009 pelkkä vähemmistöosakas Aéroport Montpellier Méditerranée -osakeyhtiössä, jolla on hallitus ja johtoryhmä, lentoaseman kansallisen luokituksensa perusteella. Toisin sanoen koska KTK ei enää ole lentoaseman toimiluvan haltija, sillä ei ole enää valtuuksia tehdä sopimuksia halpalentoyhtiöiden kanssa. Olemme näin olleen käynnistäneet keskustelut alueen prefektuurin ja paikallisviranomaisten kanssa sellaisen oikeudellisen järjestelyn luomiseksi, jonka avulla voidaan tehdä verkkomarkkinointiin liittyviä sopimuksia. Tässä yhdistysmuotoisessa rakenteessa on oltava kolme kollegiota, jotta se on tammikuussa 2010 annetussa Fillonin yleiskirjeessä asetettujen oikeudellisten vaatimusten mukainen […].".

Lentoyhtiöiden kanssa tehtyjen markkinointisopimusten toiminnasta pöytäkirjassa todetaan seuraavaa: "Asianajaja […] osallistuu keskusteluun ja toteaa, että hän on työskennellyt vuodesta 2001 lähtien markkinointisopimusten parissa. Nämä sopimukset koskevat pääasiassa eri halpalentoyhtiöiden verkkosivustoille sijoitettavaa mainontaa, jossa markkinoidaan Montpellier'n aluetta matkailukohteena. Näiden palveluiden, kuten kaikenlaisen, millä tahansa mainosvälineellä toteutetun mainonnan vastineeksi laaditaan laskut. Olivatpa halpalentoyhtiöiden vaikeudet tai niiden soveltamat hinnat mitkä tahansa, sopimuksista koituu merkittävää hyötyä paikallisille yrityksille. Yhdistys on tällä hetkellä sopivin rakenne täyttämään oikeudelliset vaatimukset, ja se voi näiden halpalentoyhtiöiden lisääntyneen toiminnan ansiosta edistää alueen kehitystä. […].".

Ks. myös APFTE:n puheenjohtajan julkinen lausuma, johon viitataan La Tribune Occitanie-Montpellier -lehden 8. huhtikuuta 2015 julkaisemassa artikkelissa: "Koska julkisyhteisöt eivät voineet tehdä markkinointisopimuksia lentoyhtiöiden kanssa, sopimukset päätettiin tehdä yhdistyksen välityksellä, puolustautui APFTE:n puheenjohtaja […]. Ne kirjataan tuiksi julkisyhteisöjen talousarvioihin, ja yhdistys tekee verkkomarkkinointia koskevat sopimukset. En ymmärrä, miten tässä petettäisiin veronmaksajia! Kauppa- ja teollisuuskamari perusti APFTE:n yhteisymmärryksessä valtion viranomaisten ja erityisesti […] prefektin kanssa. Asia on siirretty Métropole-alueen yksiköiden käsiteltäväksi." (ks. 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, sivulla käyty 1. heinäkuuta 2019).

Ks. myös Pays de l'Orin kuntayhtymän 23. kesäkuuta 2010 tekemät päätökset, joissa selitetään halpalentoyhtiöiden matkustajaliikenteen myönteisiä vaikutuksia alueelle ja todetaan näistä lehtoyhtiöistä seuraavaa: "Näiden yhtiöiden toiminta edellyttää julkisyhteisöjen myöntämää taloudellista tukea, joka myönnetään enintään kolmen vuoden ajaksi reittien käynnistämistukena ja sen jälkeen reitin edistämiseen tarkoitettuna tukena, joka toteutetaan ostamalla mainostilaa yhtiöiden verkkosivustoilta.".

([18]) Ks. 24. kesäkuuta 2010 pidetyn APFTE:n yleiskokouksen perustamiskokouksen pöytäkirja: "Olivatpa halpalentoyhtiöiden vaikeudet tai niiden soveltamat hinnat mitkä tahansa, sopimuksista koituu merkittävää hyötyä paikallisille yrityksille.".

(32) APFTE:n yleiskokouksen pöytäkirjasta ilmenee, että yhdistystä pidettiin ”sopivimpana rakenteena täyttämään oikeudelliset vaatimukset, ja se voi näiden halpalentoyhtiöiden lisääntyneen toiminnan ansiosta edistää alueen kehitystä”.

(33) Tämä yhdistysmuotoinen rakenne perustettiin alun perin paikallisten yksityisyritysten kanssa. Myöhemmin mukaan otettiin myös julkisia jäseniä. CCIM oli valinnut tämän menettelyn yhdistyksen perustamisen nopeuttamiseksi, koska julkisyhteisöjen ja julkisten elinten edustajien nimittämiseen kuluisi vielä aikaa ([19]).

(34) CCIM ja yhdistyksen muut julkiset jäsenet päättivät vuonna 2017, että APFTE:n toiminta – mutta ei itse yhdistystä – lakkautetaan vuodesta 2018 alkaen sen laillisuutta koskevien, kansallisella ja Euroopan tasolla käytävissä oikeudenkäynneissä ja tutkimuksissa esiin tulleiden kysymysten vuoksi ([20]). Ranskan viranomaisten mukaan APFTE:n yleiskokous vahvisti 20. joulukuuta 2017 päätöksen olla käyttämättä yhdistystä matkailijavirtojen edistämiseen kesäkaudesta 2018 alkaen. Ranskan viranomaisten mukaan APFTE ilmoitti päätöksestä Ryanairille 18. tammikuuta 2018 päivätyllä kirjeellä.

3.2 **Kokoonpano ja elimet**

(35) APFTE koostuu noin 30 jäsenestä, joista noin 20 ([21]) edustaa yksityisiä organisaatioita, jotka toimivat yksinomaan tai osittain matkailun alalla (hotellit, loma-asunnot jne.). APFTE:n julkiset jäsenet ovat muun muassa CCIM:n ja edellä mainittujen paikallisten ja alueellisten julkisyhteisöjen eli Occitanien alueen, Hérault'n departementin, Montpellier Méditerranée Métropole -alueen, Pays de l'Orin kuntaliittymän ja Montpellier'n kaupungin edustajia.

(36) APFTE:tä perustettaessa asianomaiset julkiset elimet olivat päättäneet, että yhdistyksellä olisi kolme kollegiota eli yleiskokous (sääntömääräinen ja ylimääräinen yleiskokous), hallitus (jäljempänä hallitus) ja puheenjohtajisto (jonka muodostavat puheenjohtaja, rahastonhoitaja ja sihteeri), jotta se täyttäisi ne oikeudelliset vaatimukset, joita Ranskan lainsäädännössä asetetaan paikallisen julkishallinnon ja julkisten laitosten, julkisoikeudellisten laitosten ja yksityisoikeudellisten yritysten perustamille yhdistyksille ([22]).

(37) APFTE:n perussäännön mukaan yleiskokous hyväksyy varainhoitovuoden tilinpäätöksen, äänestää seuraavan vuoden talousarviosta, päättää kaikista esityslistalla olevista asioista ja nimittää tarvittaessa uudet hallituksen jäsenet. Yleiskokous koostuu jäsenmaksunsa maksaneista yhdistyksen jäsenistä, ja se kokoontuu vähintään kerran vuodessa. Se tekee kaikki päätöksensä yksinkertaisella enemmistöllä annetuista äänistä paitsi silloin, kun ne koskevat yli 10 000 euron suuruisia sopimukseen perustuvia sitoumuksia. Tällöin yleiskokous tekee ratkaisunsa kahden kolmasosan enemmistöllä. Tämä koskee esimerkiksi markkinointisopimuksia, joiden arvo on yli 10 000 euroa.

(38) Säännöissä määrätään myös, että APFTE:tä hallinnoi hallitus, joka koostuu vähintään yhdeksästä ja enintään 25:stä yleiskokouksen nimittämästä jäsenestä. Hallitus nimittää jäsenistään koostuvan puheenjohtajiston, joka muodostuu puheenjohtajasta, yhdestä tai useammasta varapuheenjohtajasta, sihteeristä ja rahastonhoitajasta hallituksen hyväksymän työjärjestyksen määräysten mukaisesti. Hallitus kokoontuu puheenjohtajansa kutsusta vähintään kaksi kertaa vuodessa, jos puolet sen jäsenistä sitä pyytää, edellyttäen, että kolmasosa hallituksen jäsenistä on läsnä. Päätökset tehdään annettujen äänten enemmistöllä, kun kyse on tavanomaisista asioista, ja kahden kolmasosan enemmistöllä, kun kyseessä on yli vuoden ja yli 10 000 euron suuruisten sitoumusten allekirjoittaminen.

([19]) Ks. 24. kesäkuuta 2010 pidetyn APFTE:n perustamiskokouksen pöytäkirja: ”KTK on päättänyt perustaa yhdistyksen aluksi yksityisyritysten kanssa, koska julkisyhteisöjen ja muiden puolijulkisten elinten on käsiteltävä edustajiensa nimittämistä, mikä vie jonkin verran aikaa.”.

([20]) Ks. CCIM:n 29. marraskuuta 2017 pidetyn yleiskokouksen päätelmät (”Hérault'n prefekti on useiden Euroopan komission Ranskassa käynnistämien tutkimusten sekä Anticorin APFTE:tä ja useita sen rahoittajia vastaan tekemien kantelujen takia kehottanut jo vuonna 2016 APFTE:n jäseniä etsimään uuden menettelyn näiden alueellisten markkinointikampanjoiden rahoittamiseksi APFTE:n sijaan. Tämä tiukka kehotus on muutettu vaatimukseksi vuonna 2018.”), CCIM:n 24. tammikuuta 2018 pidetyn yleiskokouksen pöytäkirja, Pays de l'Orin kuntaliittymän 28. kesäkuuta 2017 ja 22. helmikuuta 2018 pidettyjen yleiskokousten pöytäkirjat sekä johtokunnan 25. huhtikuuta 2017 pidetyn kokouksen pöytäkirja.

([21]) Jäsenten määrä vaihtelee vuosittain.

([22]) Tämä käy ilmi 24. kesäkuuta 2010 pidetyn APFTE:n yleiskokouksen perustamiskokouksen pöytäkirjasta.

(39) APFTE:n perussäännön mukaan puheenjohtaja edustaa yhdistystä kaikissa siviilielämän toimissa, ja hänellä on siihen täydet valtuudet. Tämä tarkoittaa myös sellaisten sopimusten allekirjoittamista, jotka voivat sitoa APFTE:tä. Tähän mennessä APFTE:n puheenjohtajana on toiminut kolme eri henkilöä. Näillä kaikilla henkilöillä oli jokin yhteys CCIM:ään tai APFTE:tä rahoittaviin alueellisiin julkisyhteisöihin.

a) APFTE:n ensimmäinen puheenjohtaja oli CCIM:n jäsen vuonna 2010 ja vuosina 2016–2019 sekä CCIM:n tekninen neuvonantaja vuosina 2013–2015. Kyseinen henkilö oli APFTE:n puheenjohtaja kesäkuusta 2010 maaliskuuhun 2011 ja sen jälkeen ainakin joulukuusta 2012 vuoteen 2018 sekä APFTE:n varapuheenjohtaja (joka toimi APFTE:n puheenjohtajan nimissä) lokakuusta joulukuuhun 2012.

b) APFTE:n puheenjohtaja toimi myös teknisenä neuvonantajana CCIM:ssä huhtikuun 2011 ja helmikuun 2012 välisenä aikana vuosina 2011–2012 ([23]).

c) Hänen seuraajansa (puheenjohtaja helmikuusta 2012 joulukuuhun 2012) toimi samanaikaisesti puheenjohtajana Languedoc-Roussillonin alueellisessa talous-, sosiaali- ja ympäristöneuvostossa, joka on yksi APFTE:n jäsenenä olleista alueellisista julkisyhteisöistä.

(40) APFTE:n ja sen kollegioiden ja ryhmien pöytäkirjoista ilmenee lisäksi, että APFTE:llä on myös alueellisista julkisyhteisöistä ja CCIM:stä koostuva ryhmä, johon ei kuulu yksityisiä jäseniä: ohjausryhmä (maaliskuusta 2011), joka myöhemmin nimettiin rahoitusryhmäksi. Näitä ryhmiä ei mainita perussäännössä.

a) Ohjausryhmän ”tarkoituksena oli saattaa yhteen alueelliset julkisyhteisöt, jotka rahoittavat [APFTE:n] toimintaa”. Tämän ryhmän tarkoituksena oli ”ohjata ja validoida strategisia valintoja reittien ja niihin liittyvien määrärahojen kehittämiseksi. Ohjausryhmän kokousta edelsi tarvittaessa valmisteleva kokous kaikkien alueellisten julkisyhteisöjen teknikkojen kanssa” ([24]). Tämä ryhmä oli perustettu alueellisten julkisyhteisöjen pyynnöstä ([25]), sillä ne halusivat varmistaa, että rahoitettavien markkinointisopimusten valinnasta ei päättäisi yksinomaan uusi lentoaseman pitäjä, AMM ([26]). Komission käytettävissä olevasta kyseisen ryhmän pöytäkirjasta ilmenee, että se koostui julkisyhteisöjen (alueen, departementin, Pays de l'Orin, Agglomération de Montpellier'n kuntaliittymän, Montpellier'n kaupungin), CCIM:n ja APFTE:n hallituksen edustajista. Pöytäkirjassa mainitaan myös läsnä ollut AMM:n edustaja, joka ehdotti strategisia valintoja APFTE:n rahoittajajäsenille ([27]).

([23]) Ks. CCIM:n 2. helmikuuta 2011 pidetyn yleiskokouksen päätökset: ”Tämä yhdistys on perustettu CGEFI:n asettamien vaatimusten noudattamiseksi. CGEFI ei enää halunnut, että CCIM, josta on tullut Aéroport Montpellier Méditerranée -osakeyhtiön vähemmistöosakas, jatkaisi sopimusten tekemistä halpalentoyhtiöiden kanssa. Yhdistys perustettiin heinäkuussa 2010, ja KTK nimitti yhdistyksen puheenjohtajaksi [APFTE:n puheenjohtaja kesäkuusta 2010 maaliskuuhun 2011] ja […]. Heidät olisi nyt korvattava. Yhdistyksen johdossa 27. tammikuuta 2011 oleva puheenjohtajisto esittää yleiskokoukselle, että se nimittäisi KTK:n edustajiksi APFTE:hen [henkilö, joka toimi APFTE:n puheenjohtajana huhtikuusta 2011 helmikuuhun 2012] ja […].”.

([24]) Ks. APFTE:n ohjausryhmän kokousta edeltävän, 28. maaliskuuta 2011 pidetyn teknisen valmistelukokouksen pöytäkirja. Kokoukseen osallistuivat APFTE:n hallitus, kaikkien APFTE:tä rahoittavien julkisyhteisöjen edustajat (toisin sanoen alueen, departementin, Montpellier'n kuntaliittymän, Pays de l'Orin kuntayhtymän, Montpellier'n kaupungin vaaleilla valitut edustajat) ja CCIM:n edustajat sekä Montpellier'n lentoaseman edustaja. Kokouksen päätteeksi todettiin, että ohjausryhmän ”on aloitettava keskustelu matkailijavirtojen kehityksestä ja tehtävä strategisia valintoja lentoaseman ehdottamien eri reittien osalta”.

([25]) Ks. APFTE:n ohjausryhmän 8. huhtikuuta 2011 pidetyn kokouksen pöytäkirja.

([26]) Ks. APFTE:n hallituksen 18. maaliskuuta 2011 pidetyn kokouksen pöytäkirja: ”Ryhmä valitsee kohteet, joiden matkailija- ja taloudellisia virtoja pyritään edistämään. Montpellier'n kuntaliittymä kieltäytyy rahoittamasta alueen kehittämistä koskevia toimintasuunnitelmia, joita se ei ole hyväksynyt. Departementti ja alue ovat yhtä mieltä tarpeesta perustaa tämä elin. Rahoittajat haluavat osallistua todellisen alueen matkailua ja taloutta kehittävän strategian laadintaan. Ne eivät halua ainoastaan hyväksyä Montpellier'n lentoaseman tekemiä valintoja.”.

Ks. myös APFTE:n 18. maaliskuuta 2011 pidetyn yleiskokouksen pöytäkirja: ”Julkisyhteisöt toimivat rahoittajina, joten niiden osallistuminen ja tuki ovat tämän toiminnan kannalta olennaisen tärkeitä.” ”Ohjaavan elimen perustaminen on myös välttämätöntä, jotta rahoittajat voivat osallistua avattavien reittien valintaa koskevaan päätöksentekoon.”.

([27]) Ks. ohjausryhmän ensimmäistä kokousta edeltävän, 28. maaliskuuta 2011 pidetyn teknisen valmistelukokouksen pöytäkirjan päätelmät: ”Ohjausryhmän on aloitettava keskustelu matkailijavirtojen kehityksestä ja tehtävä strategisia valintoja lentoaseman ehdottamien eri reittien osalta.”.

b) APFTE:n toimintaa koskevista asiakirjoista ilmenee lisäksi, että ryhmää kutsuttiin myöhemmin, viimeistään vuodesta 2012 lähtien, rahoitusryhmäksi, joka koostui edelleen samoista toimielimistä. Ranskan viranomaiset ovat vahvistaneet, että APFTE:n mukaan rahoitusryhmä on sama elin kuin ohjausryhmä, josta vain käytetään eri nimitystä eri ajanjaksoina.

3.3 **APFTE:n sisäinen päätöksenteko**

(41) APFTE:n sääntöjen ja Ranskan viranomaisten mukaan APFTE:ssä noudatetaan markkinointisopimuksia tehtäessä seuraavaa päätöksentekomenettelyä:

— matkailumarkkinointipalvelujen kohteeksi valittavia maantieteellisiä alueita koskevat ehdotukset esitetään hallitukselle, joka antaa niistä lausunnon.

— Tällaisille ehdotuksille on saatava yleiskokouksen hyväksyntä.

— Jos yleiskokous hyväksyy ehdotukset (kahden kolmasosan enemmistöllä, jos markkinointisopimus ylittää 10 000 euroa), käynnistetään julkinen hankintamenettely.

— Tarjouksia koskevan analyysin tulokset toimitetaan hallitukselle, joka antaa niistä lausunnon.

— Nämä tulokset esitetään vuorostaan yleiskokoukselle, joka valtuuttaa puheenjohtajan allekirjoittamaan sopimukset (kahden kolmasosan enemmistöllä, jos markkinointisopimus ylittää 10 000 euroa, päätös on kirjattava yleiskokouksen pöytäkirjaan).

— Mahdolliset hylkäämiskirjeet laaditaan ja lähetetään sovellettavan menettelyn mukaisesti.

— Sovellettavan menettelyn mukaisesti jokaisesta valitusta tarjouksesta laaditaan ja lähetetään puheenjohtajan allekirjoittamat tiedoksiantokirjeet, joihin on liitetty puheenjohtajan allekirjoittama sitoumus ja hinnasto.

(42) Vaikka edellä mainituista tiedoista ei matkailumarkkinointipalvelujen tarjoamisen yhteydessä tehtyihin maantieteellisiä kohdealueita koskeviin ehdotuksiin liittyvien APFTE:n käytäntöjen osalta sitä ilmene, myös muut elimet osallistuivat ennen hallituksen ja yleiskokouksen päätöksentekoa APFTE:n talousarviota koskevien valintojen ja suuntaviivojen (eli allekirjoitettavien markkinointisopimusten) määrittämiseen.

(43) APFTE:n, sen ryhmien ja sen julkisten jäsenten pöytäkirjoista ilmenee, että etusijalle asetettavien, matkailumarkkinointipalvelujen tarjoamisen yhteydessä tehdystä maantieteellisten kohdealueiden valinnasta vastasivat aluksi CCIM ja AMM ja maaliskuusta 2011 lähtien – siis ennen kuin alueelliset julkisyhteisöt tosiasiallisesti maksoivat APFTE:lle varoja – alueelliset julkisyhteisöt ja CCIM ([28]). Alueelliset julkisyhteisöt ja CCIM olivat sopineet etusijalle asetettavista sopimuksista ennen niiden toimittamista yleiskokoukseen. Maaliskuusta 2011 alkaen menettely on ollut seuraavanlainen: säännöissä mainittujen elinten lisäksi APFTE:llä on muitakin ryhmiä, erityisesti ohjausryhmä (perustettu maaliskuussa 2011) ja rahoitusryhmä, jotka osallistuvat tiiviisti yleiskokoukselle esitettävien markkinointisopimusten valintaan. Ennen rahoitusryhmän perustamista AMM vaikutti merkittävästi APFTE:n allekirjoittamien markkinointisopimusten valintaan. Alueelliset julkisyhteisöt kuitenkin kieltäytyivät hyväksymästä AMM:n valintoja, mikäli niille ei jätettäisi minkäänlaista sananvaltaa. Tämä selittää ohjausryhmän perustamisen ([29]).

([28]) Ks. Johdanto-osan 40 kappale.

([29]) Ks. ohjausryhmän ensimmäisen 8. huhtikuuta 2011 pidetyn kokouksen pöytäkirja: ”Languedoc-Roussillonin alueen ensimmäinen varapuheenjohtaja […] huomauttaa, että hän kieltäytyy hyväksymästä Société Aéroportuaire -yrityksen tekemiä valintoja, mikäli niistä ei keskustella etukäteen; jos tähänastista menetelmää jatkettaisiin, alue ei enää osallistuisi rahoitukseen.” ”Montpellier'n CCIM:n puheenjohtaja […] toivoo, että ryhmä määrittää kehityksen strategiset linjat.”.

(44) Kysymystä APFTE:n julkisten rahoittajajäsenten todellisesta vaikutuksesta yhdistyksen päätöksentekoon käsitellään yksityiskohtaisesti analysoitaessa rahoitusvaroja ja sitä, voidaanko toimenpiteet katsoa valtion toimenpiteiksi ([30]).

3.4 **Rahoitusvarat**

(45) APFTE:n varat koostuvat i) yleiskokouksen määrittämistä jäsenten jäsenmaksuista ja ii) APFTE:n eri jäsenten näiden jäsenmaksujen lisäksi maksamista vuotuisista maksuista tai avustuksista. APFTE:n varat muodostuvat suurimmaksi osaksi APFTE:n jäseninä olevien julkisyhteisöjen vuotuisista maksuista, kuten jäljempänä olevasta taulukosta käy ilmi. APFTE:n jäsenten jäsenmaksut vaikuttavat käytännössä vain vähän sen tuloihin. Jäsenmaksut ovat 50 tai 100 euroa jäsentä kohti vuodessa, ja niiden vuotuinen kokonaismäärä on vuodesta 2010 alkaen ollut enintään 1 550 euroa.

([30]) Johdanto-osan 106 kappale ja sitä seuraavat kappaleet.

Taulukko 3

APFTE:n tulojen alkuperä vuosina 2010–2019

Vuosi	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018 [1]	2019 [2]	2010–2019
Paikallisilta julkisyhteisöiltä ja CCIM:ltä saadut tuet euroina (kyseisen yhteisön maksuosuus)											
Languedoc-Roussillonin aluevaltuusto (nykyisin Occitanien alue)	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 %)**
Hérault'n departementin valtuusto	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 %)**
Montpellier'n kuntaliittymä (nykyisin Montpellier Méditerranée Métropole -alue) ja Montpellier'n kaupunki	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 %)**
Pays de l'Orin kuntaliittymä	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 (nykyisin Hérault'n kauppa- ja teollisuuskamari)	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 %)**

Vuosi	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018 (1)	2019 (2)	2010–2019
APFTE:n eri jäsenten jäsenmaksut											
Jäsenmaksut 50–100 euroa	1 100	50	1 550	1 500	0	600	0	0	0	0	**4 800**
(jäsenmaksujen osuus APFTE:n kokonaistalousarviosta)	(0,117 %)	(0,002 %)	(0,076 %)	(0,062 %)	(0 %)	(0,037 %)	(0 %)	(0 %)	(0 %)	(0 %)	**(0,035 %)**
Paikallisilta julkisyhteisöiltä ja CCIM:ltä saadut tuet euroina (kyseisen yhteisön maksuosuus)											
APFTE:n kokonaistalousarvio euroina (4) (tuet ja jäsenmaksut)	**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) Ranskan viranomaisten ennakoimat määrät
(2) Ranskan viranomaisten ennakoimat määrät.
(3) Ranskan viranomaisten toimittamien tietojen mukaan CCIM oli kuitenkin – helmikuun ja syyskuun 2010 välisenä aikana – ennen ensimmäisen markkinointisopimuksen tekemistä 16. syyskuuta 2010 maksanut Ryanairille/AMS:lle […] euroa.
(4) On huomattava, että julkiset jäsenet ovat joinakin vuosina hyväksyneet ja maksaneet tukia APFTE:lle vasta seuraavana vuonna. Tämä käy ilmi kyseisten julkisten jäsenten päätöksistä, jotka ovat komission käytettävissä. Ks. myös johdanto-osan 49 kappale.

Lähde: Ranskan viranomaisten toimittamat tiedot

(46) APFTE:n saama julkinen rahoitus käytettiin pääasiassa APFTE:n ja lentoyhtiöiden välisiin markkinointisopimuksiin liittyviin maksuihin, joista suurin osa – noin 8,5 miljoonaa euroa eli [60–70] prosenttia APFTE:n kokonaistalousarviosta vuosina 2010–2019 ([31]) – liittyi Ryanairin tai sen tytäryhtiön AMS:n kanssa tehtyihin markkinointisopimuksiin ([32]).

(47) Lisäksi niiden eri päätösten tarkastelu, joita nämä julkisyhteisöt ovat tehneet hyväksyäkseen APFTE:n talousarvioon tuloutettavat avustuksensa, osoittaa, että nämä yhteisöt määrittävät maksunsa APFTE:n alustavan markkinointiohjelman perusteella. Julkiset rahoittajat ovat määrittäneet ohjelman ([33]), jonka kyseisen yhdistyksen yleiskokous on sittemmin hyväksynyt ja joka sisältää täsmälliset tiedot APFTE:n varojen käyttötarkoituksesta. Ohjelmissa mainitaan erityisesti ne kohteet, joita markkinointitoimet koskevat ([34]).

(48) Julkiset rahoitusosuudet maksettiin tukina APFTE:lle APFTE:n ja asianomaisten julkisten yksiköiden kahdenvälisten sopimusten perusteella. Ranskan viranomaiset ovat toimittaneet komissiolle suuren osan näistä sopimuksista, tosin ilman niiden liitteitä ([35]).

(49) Ranskan viranomaisten toimittamista APFTE:n toimintaa koskevista asiakirjoista käy ilmi, että julkiset yhteisöt maksoivat järjestelmällisesti rahoitusosuutensa taulukossa 3 mainituilta varainhoitovuosilta ajankohtana, jolloin markkinointiohjelmasta oli jo päätetty (yhdessä niiden kanssa) ja Ryanairin/AMS:n kanssa tehtyjen markkinointisopimusten jatkosopimukset – joita kuvataan yksityiskohtaisesti johdanto-osan 53 kappaleessa ja sitä seuraavissa kappaleissa – oli jo allekirjoitettu Ryanairin/AMS:n kanssa. Siten:

a) AMS:n kanssa vuonna 2010 tehdystä markkinointisopimuksesta (joka oli voimassa 1. heinäkuuta 2010–31. joulukuuta 2011) äänestettiin yleiskokouksessa 16. syyskuuta 2010 ja APFTE allekirjoitti sen samana päivänä. Komission käytettävissä olevat varainhoitovuoden 2010 rahoitussopimukset alueellisten julkisyhteisöjen kanssa allekirjoitettiin vasta vuonna 2011, ja varainhoitovuoden 2011 rahoitussopimukset vasta kesäkuun ja marraskuun 2011 välisenä aikana ([36]).

([31]) Ks. johdanto-osan 82 kappaleessa oleva taulukko 4.

([32]) Ks. Johdanto-osan 82 kappale, 107 kappale ja sitä seuraavat kappaleet.

([33]) Ks. ohjausryhmän kokousta edeltävän, 28. maaliskuuta 2011 pidetyn teknisen valmistelukokouksen pöytäkirja: "Ohjausryhmä hyväksyy 8. huhtikuuta 2011 kehityssuunnitelman matkailijavirtojen edistämiseksi.".

([34]) Ks. esimerkiksi Montpellier'n kuntaliittymän päätös nro 10397 (29. syyskuuta 2011) ja nro 11796 (25. heinäkuuta 2013). Montpellier'n kunnanvaltuusto (Conseil de Communauté d'Agglomération de Montpellier) totesi 29. syyskuuta 2011 tekemässään päätöksessä, jolla hyväksyttiin 550 000 euron rahoitusosuus APFTE:n talousarvioon vuodeksi 2011, seuraavaa: "Montpellier'n kuntaliittymän (Communauté d'Agglomération de Montpellier, CAM) rahoitusosuus vuodeksi 2011 on enintään 25 prosenttia niiden vuotta 2011 koskevien verkkomarkkinointisopimusten kokonaismäärästä, joiden hinnaksi arvioidaan 2 095 972 euroa; tämä rahoitusosuus on enintään 550 000 euroa yleiskokouksen 20. huhtikuuta 2011 hyväksymien kohteiden markkinointiin tarkoitettua ennakko-ohjelmaa varten. Sopimuksen liitteenä olevaan reittiohjelmaan kuuluvat […] Bryssel-Charleroi, Frankfurt-Hahn, Leeds-Bradford, […] ja Birmingham. Tämä osuus maksetaan siten, että se suhteutetaan kyseisten toimien toteuttamiseen käytettyjen kuukausien lukumäärään, ja asiaa koskevien laskujen perusteella.".

([35]) Alueen (Languedoc-Roussillonin/Occitanien aluevaltuuston) osalta komissiolla on hallussaan alueen APFTE:n kanssa tekemät rahoitussopimukset vuosien 2011–2017 talousarvioista.
Departementin (Hérault'n departementin valtuuston) osalta komissiolla on hallussaan departementin APFTE:n kanssa tekemät rahoitussopimukset vuosien 2010 ja 2014 talousarvioita varten.
Montpellier'n kuntaliittymän/Montpellier Méditerranée Métropole -alueen osalta komissiolla on hallussaan kyseisen tahon APFTE:n kanssa tekemät rahoitussopimukset varainhoitovuosiksi 2010–2016.
Pays de l'Orin kuntaliittymän osalta komissiolla on hallussaan kuntaliittymän APFTE:n kanssa tekemät rahoitussopimukset varainhoitovuosiksi 2010–2018.
Montpellier'n kaupungin osalta komissiolla on hallussaan kaupungin APFTE:n kanssa tekemät rahoitussopimukset varainhoitovuosiksi 2011–2015.
CCIM:n osalta Ranskan viranomaiset eivät ole toimittaneet minkäänlaista sopimusta.
Muut komission käytettävissä olevat tiedot APFTE:n toiminnasta osoittavat, että sopimuksen puuttuminen komission asiakirja-aineistosta ei merkitse sitä, että julkinen elin ei olisi kyseisenä vuonna maksanut avustusta (ks. taulukko 3 Ranskan viranomaisten toimittamista tiedoista, jotka koskevat julkisten jäsenten osallistumista APFTE:n talousarvioon).

([36]) Vuonna 2010 CCIM ei osallistunut talousarvion rahoitukseen APFTE:n perustamisen jälkeen, mutta se oli maksanut APFTE:lle varoja ennakkoon, ennen kuin julkisyhteisöt olivat äänestäneet niiden talousarvioista, erityisesti sen varmistamiseksi, että AMS:n kanssa tehdyt sopimukset rahoitetaan ja pidetään voimassa.

b) AMS:n kanssa vuonna 2010 allekirjoitettuun markkinointisopimukseen tehdystä Birminghamin reittiä koskevasta lisäsopimuksesta äänestettiin yleiskokouksessa 20. huhtikuuta 2011, ja APFTE allekirjoitti sen 11. huhtikuuta 2011. Komission käytettävissä olevat varainhoitovuoden 2011 rahoitussopimukset alueellisten julkisyhteisöjen kanssa allekirjoitettiin vasta kesäkuun ja marraskuun 2011 välisenä aikana ([37]).

c) Ohjausryhmä päätti 23. syyskuuta 2011 AMS:n kanssa vuonna 2010 tehdyn markkinointisopimuksen jatkamisesta vuodeksi 2012. Asiasta ilmoitettiin yleiskokoukselle sen 19. lokakuuta 2011 pidetyssä kokouksessa ([38]) (vaikka kokouksen pöytäkirjasta ei ilmene, että yleiskokous olisi äänestänyt asiasta). APFTE:n puheenjohtaja allekirjoitti AMS:lle osoitetun voimassaolon jatkamista koskevan kirjeen 29. syyskuuta 2011. Komission käytettävissä olevat varainhoitovuoden 2012 rahoitussopimukset alueellisten julkisyhteisöjen kanssa allekirjoitettiin vasta huhtikuun ja lokakuun 2012 välisenä aikana ([39]).

d) APFTE allekirjoitti 23. helmikuuta 2013 AMS:n kanssa sopimuksen vuonna 2010 tehdyn markkinointisopimuksen voimassaolon jatkamisesta. Vuoden 2013 talousarvio ja markkinointia koskeva toimintaohjelma, joihin sisältyvät tämän sopimuksen perusteella Ryanairille suoritettavat maksut, hyväksyttiin APFTE:n yleiskokouksessa 4. heinäkuuta 2013 ([40]). Komission käytettävissä olevat varainhoitovuoden 2013 rahoitussopimukset alueellisten julkisyhteisöjen kanssa allekirjoitettiin vasta huhtikuun ja marraskuun 2013 välisenä aikana ([41]).

e) Vuoden 2014 osalta yleiskokous valtuutti APFTE:n puheenjohtajan allekirjoittamaan uudet markkinointisopimukset Ryanairin kanssa vuonna 2013 järjestetyn tarjouskilpailun jälkeen 27. tammikuuta 2014. APFTE:n puheenjohtaja oli tehnyt kyseiset sopimukset jo 22. marraskuuta 2013. Komission käytettävissä olevat varainhoitovuoden 2014 rahoitussopimukset alueellisten julkisyhteisöjen kanssa allekirjoitettiin vasta helmikuun ja lokakuun 2014 välisenä aikana ([42]).

f) Ryanairin kanssa vuonna 2013 tehtyjen markkinointisopimusten voimassaolon jatkamisesta vuonna 2015 äänestettiin yleiskokouksessa 11. joulukuuta 2014, ja APFTE allekirjoitti jatkosopimuksen 19. joulukuuta 2014. Komission käytettävissä olevat varainhoitovuoden 2015 rahoitussopimukset alueellisten julkisyhteisöjen kanssa allekirjoitettiin vasta kesäkuun ja joulukuun 2015 välisenä aikana ([43]).

g) Ryanairin kanssa vuonna 2013 tehdyn markkinointisopimuksen voimassaolon jatkamisesta vuonna 2016 äänestettiin yleiskokouksessa 30. toukokuuta 2016, ja APFTE allekirjoitti jatkosopimuksen 22. huhtikuuta 2016. Komission käytettävissä olevat varainhoitovuoden 2016 rahoitussopimukset alueellisten julkisyhteisöjen kanssa allekirjoitettiin vasta heinäkuun ja joulukuun 2016 välisenä aikana ([44]).

([37]) Komissiolla ei ole käytössään CCIM:ää koskevia rahoitussopimuksia, mutta CCIM:n yleiskokouksen päätöksistä käy ilmi, että CCIM:n rahoitusosuudesta APFTE:n vuoden 2011 talousarvioon äänestettiin 18. heinäkuuta 2011.

([38]) Ks. APFTE:n 19. lokakuuta 2011 pidetyn yleiskokouksen pöytäkirja: "Vuoden 2012 osalta puheenjohtaja ilmoittaa kokoukselle, että hallintoneuvoston kokouksessa 23. syyskuuta 2011 kokoontuneet rahoittajat ovat päättäneet, että heidän osuutensa maksettaisiin neljän vuosineljänneksen säännön perusteella, joten yhdistyksen talousarvio on […] euroa (joka sisältää kaikki verot), joka mahdollistaa ainoastaan AMS:n kanssa tehtyjen markkinointisopimusten pitämisen voimassa, eli perinteiset Bryssel-Charleroin, Frankfurt-Hahnin ja Leeds-Bradfordin kohteet."

([39]) Komissiolla ei ole käytössään CCIM:ää koskevia rahoitussopimuksia, mutta CCIM:n yleiskokouksen päätöksistä käy ilmi, että CCIM:n rahoitusosuudesta APFTE:n vuoden 2012 talousarvioon äänestettiin 31. tammikuuta 2012.

([40]) Ks. APFTE:n 4. heinäkuuta 2013 pidetyn yleiskokouksen pöytäkirja: "Yleiskokous on hyväksynyt talousarvion ja verkkomarkkinointia koskevan toimintaohjelman. Toimintaohjelmassa keskitytään seuraaviin: - RYANAIR: Bryssel-Charleroi, Frankfurt-Hahn, Leeds-Bradford, Birmingham.".

([41]) Komissiolla ei ole käytössään CCIM:ää koskevia rahoitussopimuksia, mutta CCIM:n yleiskokouksen päätöksistä käy ilmi, että CCIM:n rahoitusosuudesta APFTE:n vuoden 2013 talousarvioon äänestettiin 4. helmikuuta 2013.

([42]) Komissiolla ei ole käytössään CCIM:ää koskevia rahoitussopimuksia, mutta CCIM:n yleiskokouksen päätöksistä käy ilmi, että CCIM:n rahoitusosuudesta APFTE:n vuoden 2014 talousarvioon äänestettiin 20. kesäkuuta 2014.

([43]) Komissiolla ei ole käytössään CCIM:ää koskevia rahoitussopimuksia, mutta CCIM:n yleiskokouksen päätöksistä käy ilmi, että CCIM:n rahoitusosuudesta APFTE:n vuoden 2015 talousarvioon äänestettiin 28. tammikuuta 2015.

([44]) Komissiolla ei ole käytössään CCIM:ää koskevia rahoitussopimuksia, mutta CCIM:n yleiskokouksen päätöksistä käy ilmi, että CCIM:n rahoitusosuudesta APFTE:n vuoden 2016 talousarvioon äänestettiin 23. kesäkuuta 2016.

h) APFTE teki Ryanairin kanssa uudet markkinointisopimukset vuodelle 2017 19. toukokuuta 2017, ja niistä äänestettiin APFTE:n yleiskokouksessa 25. huhtikuuta 2017. Komission käytettävissä olevat varainhoitovuoden 2017 rahoitussopimukset alueellisten julkisyhteisöjen kanssa allekirjoitettiin vasta kesäkuun ja syyskuun 2017 välisenä aikana ([45]).

i) Vuoden 2018 osalta komissiolla ei ole tietoja ajankohdasta, jona vuoden 2017 markkinointisopimusta jatkettiin Ryanairin kanssa, mutta ainoa komission käytettävissä oleva talousarviovarojen jakamista koskeva sopimus eli maaliskuussa 2018 tehty APFTE:n ja Pays de l'Orin kuntaliittymän välinen sopimus koskee Montpellier'n edistämistä Valloniassa, Rheinland-Pfalzissa ja Yorkshiressa, joihin kaikkiin Ryanair liikennöi ([46]). Vaikuttaa siltä, että APFTE:n yleiskokous hyväksyi vuoden 2018 talousarvion viimeistä kertaa 20. joulukuuta 2017 noudattaakseen APFTE:n voimassa olevia sitoumuksia – myös Ryanairille annettuja sitoumuksia – ennen kuin CCIM:n, alueellisten julkisyhteisöjen ja lentoyhtiöiden väliset sopimussuhteet olivat saaneet uuden oikeudellisen järjestelyn ([47]).

(50) APFTE:n yleiskokouksen pöytäkirjasta ilmenee lisäksi, että ennen tuen ensimmäistä maksamista APFTE:lle julkisyhteisöt korostivat, että ne halusivat vaikuttaa sellaisiin markkinointisopimuksiin sisältyviin reitteihin, jotka niiden oli rahoitettava ja jotka lentoaseman pitäjä AMM oli tähän asti määrittänyt ([48]). Näin ollen esimerkiksi APFTE:n ohjausryhmä perustettiin ennen kuin julkisyhteisöt myönsivät APFTE:lle tukia ensimmäistä kertaa.

(51) Lisäksi rahoitussopimusten tarkastelu osoittaa, että alueelliset julkisyhteisöt säilyttivät mahdollisuuden saada varat takaisin tietyin edellytyksin (esimerkiksi jotkut julkisyhteisöt varasivat itselleen oikeuden maksaa varat takaisin, oikeuden suorittaa maksuja suhteessa markkinointiohjelman toteuttamiseen tai oikeuden irtisanoa rahoitussopimus, jos APFTE ei täyttäisi sopimusvelvoitteita eli toteuta yleiskokouksessa äänestettyä markkinointiohjelmaa). Erityisesti:

a) Alueen kanssa tehdyissä sopimuksissa määrätään alueen oikeudesta vaatia tuen palautusta, jos APFTE ei käytä sitä sovittuihin tarkoituksiin, ja mahdollisuudesta irtisanoa sopimus.

b) Departementin kanssa tehdyissä sopimuksissa määrätään oikeudesta palauttaa tuki departementille, jos APFTE käyttää tukea tarkoituksiin, jotka eivät vastaa sopimuksen tarkoitusta. Vuosien 2010, 2011 ja 2012 sopimusten kohteen kuvauksessa mainitaan nimenomaisesti sopimusten tekeminen AMS:n kanssa. Lisäksi sopimuksissa on lauseke, joka antaa departementille mahdollisuuden irtisanoa sopimus, jos APFTE ei täytä sopimusvelvoitteitaan.

c) Montpellier'n kuntaliittymän kanssa tehdyissä sopimuksissa määrätään, että tuki maksetaan suhteessa niiden kuukausien lukumäärään, joiden aikana kohdeohjelmaan kuuluvia toimia toteutetaan, sekä niihin liittyvien laskujen esittämistä vastaan. Lisäksi sopimuksissa asetetaan kuntaliittymän taloudellisen sitoumuksen ehdoksi se, että APFTE täyttää sopimusvelvoitteensa, ja määrätään mahdollisuudesta irtisanoa sopimus.

([45]) Komissiolla ei ole käytössään CCIM:ää koskevia rahoitussopimuksia, mutta CCIM:n yleiskokouksen päätöksistä käy ilmi, että CCIM:n rahoitusosuudesta APFTE:n vuoden 2017 talousarvioon äänestettiin 28. kesäkuuta 2017.

([46]) Ks. Johdanto-osan 74 kappale ja sitä seuraavat kappaleet, joissa kuvaillaan Ryanairin kanssa vuonna 2017 tehtyjä sopimuksia.

([47]) Tämä käy ilmi CCIM:n 18. tammikuuta 2018 pidetyn yleiskokouksen päätöksistä.

([48]) Ks. APFTE:n johtokunnan 18. maaliskuuta 2011 pidetyn kokouksen pöytäkirja: "Ryhmä valitsee kohteet, joiden matkailija- ja taloudellisia virtoja pyritään edistämään. Montpellier'n kuntaliittymä kieltäytyy rahoittamasta alueen kehittämistä koskevia toimintasuunnitelmia, joita se ei ole hyväksynyt. Departementti ja alue ovat yhtä mieltä tarpeesta perustaa tämä elin. Rahoittajat haluavat osallistua todellisen alueen matkailua ja taloutta kehittävän strategian laadintaan. Ne eivät halua ainoastaan hyväksyä Montpellier'n lentoaseman tekemiä valintoja.".

d) Pays de l'Orin kuntaliittymän kanssa tehdyissä sopimuksissa asetetaan julkisyhteisön taloudellisen sitoumuksen ehdoksi se, että APFTE:n täyttää sopimusvelvoitteensa (siinä mainitaan AMS:n/Ryanairin kanssa tehdyt sopimukset siinä nimenomaisesti), määrätään julkisyhteisön oikeudesta vaatia tuen palauttamista ja oikeudesta irtisanoa sopimus siinä tapauksessa, että APFTE ei noudata sopimusvelvoitteitaan.

e) Montpellier'n kaupungin kanssa tehdyissä sopimuksissa määrätään, että APFTE toimittaa julkisyhteisölle toimintakertomuksen, josta käy ilmi APFTE:n tukihakemusta jättäessään esittämien toimenpiteiden täytäntöönpanotilanne. Ranskan viranomaiset eivät ole esittäneet näitä tukihakemuksia, mutta komissio katsoo tapaukseen liittyvien olosuhteiden perusteella, että niihin sisältyy kyseisen varainhoitovuoden markkinointiohjelma. Lisäksi kyseinen julkisyhteisö varaa itselleen oikeuden irtisanoa sopimus, jos APFTE ei täytä sopimusvelvoitteitaan.

4. YKSITYISKOHTAINEN KUVAUS TUESTA

4.1 Toimenpiteet

(52) Muodollisen tutkintamenettelyn kohteena ovat APFTE:n ja Ryanairin tai sen tytäryhtiön AMS:n väliset markkinointisopimukset. Vuosina 2010–2018 Ryanair/AMS ja APFTE tekivät kolme markkinointisopimuskokonaisuutta.

4.2 16. syyskuuta 2010 tehty sopimus ja sen lisäsopimus ja uusimissopimukset

(53) APFTE teki 16. syyskuuta 2010 eli alle kolme kuukautta perustamisensa jälkeen AMS:n kanssa sopimuksen, jäljempänä 'vuoden 2010 sopimus', jonka APFTE:n puheenjohtaja allekirjoitti ilman edeltävää tarjouskilpailua.

(54) Sopimus tehtiin aluksi 1. heinäkuuta 2010 ja 31. joulukuuta 2011 väliselle ajalle.

(55) Tämän sopimuksen ehtojen mukaan AMS sitoutuu tarjoamaan APFTE:lle tiettyjä perusmarkkinointipalveluja Ryanairin verkkosivustolla. Lisäksi sopimuksen ehtojen mukaan "sopimus perustuu Ryanairin sitoumukseen liikennöidä Montpellier'n alueella:

— Frankfurt-Hahnin ja Montpellier'n välillä siten, että lentojen vuoromäärä on neljä lentoa viikossa kesällä ja vähintään kaksi lentoa viikossa talvella;

— Bryssel-Charleroin ja Montpellier'n välillä siten, että lentojen vuoromäärä on vähintään kolme lentoa viikossa koko vuoden ajan;

— Leeds-Bradfordin ja Montpellier'n välillä siten, että lentojen vuoromäärä on vähintään kaksi lentoa viikossa kesällä" ([49]).

(56) Sopimuksessa eritellään vuotuinen markkinointipalvelupaketti, jonka AMS sitoutuu toimittamaan APFTE:lle ja josta esitetään yhteenveto a ja b alakohdassa.

a) Vuonna 2010 tämä tarjous sisälsi viisi APFTE:n osoittamaa 150 sanan tekstikappaletta, jotka sijoitetaan Ryanairin verkkosivuston osioon "Destination Montpellier", otsikon "Top Five Things to Do" alle, kaksi linkkiä, jotka vievät APFTE:n osoittamalle verkkosivustolle ja jotka sijoitetaan edellä mainittuun "Destination Montpellier" -osioon, otsikon "Top fives Things to Do" alle, ja APFTE:n osoittamalle sivustolle vievän linkin Ryanairin www.ryanair.com-kotisivun englantilaisella, saksalaisella, hollantilaisella ja belgialaisella (ranskan- ja hollanninkielisellä) etusivulla 55 päivän ajan. Näiden palvelujen hinnaksi vahvistettiin […] euroa.

([49]) Sopimuksen 1.3 kohta.

b) Vuonna 2011 tarjous sisälsi kaikki vuodelle 2010 suunnitellut palvelut, ja lisäksi APFTE:n osoittaman, Ryanairin verkkosivuston ”Discover Europe” -sivulle sijoitetun ”graafisen mainospalkin (200x110px)”, joka näkyy 12 kuukauden ajan, nimeämisen Päivän kohteeksi (teksti, kuva ja APFTE:n osoittama linkki) www.ryanair.com-kotisivun englantilaisella, saksalaisella, hollantilaisella ja belgialaisella (ranskan- ja hollanninkielisellä) etusivulla yhteensä kahden viikon ajaksi. Näiden palvelujen hinnaksi vahvistettiin […] euroa.

(57) Lisäksi sopimuksessa määrätään nimenomaisesti, että AMS:n tarjoamien markkinointipalvelujen hinnat ”liittyvät Ryanairin sitoumukseen liikennöidä Montpellier'n alueelle Frankfurt-Hahnista, Bryssel-Charleroista ja Leeds-Bradfordista (…)”, ja todetaan, että ”jos sitoumusta ei noudateta, hintaa tarkistetaan tekemällä lisäsopimus” ([50]).

4.3 **20. huhtikuuta 2011 tehty lisäsopimus**

(58) Sopimusta, joka tehtiin 16. syyskuuta 2010, muutettiin 20. huhtikuuta 2011 tehdyllä lisäsopimuksella, jonka tarkoituksena oli lisätä uusi Birminghamin reitti sopimuksessa jo mainitun kolmen reitin rinnalle.

(59) Lisäsopimuksen ehtojen mukaan se ”perustuu Ryanairin sitoumukseen liikennöidä Montpellier'n alueelle Birminghamin ja Montpellier'n välisellä reitillä siten, että lentojen vuoromäärä on vähintään kaksi lentoa viikossa kesällä”. Siinä määrätään myös, että APFTE hankkii AMS:ltä seuraavat markkinointipalvelut:

— Linkki APFTE:n nimeämälle verkkosivustolle, joka esitellään Englannissa näkyvällä www.ryanair.com-kotisivulla kohdassa ”Airports and tourism” 14 päivänä vuodessa;

— Nimeäminen ”Päivän kohteeksi” (APFTE:n osoittama teksti, kuva ja linkki) Englannissa näkyvällä www.ryanair.com-kotisivulla yhteensä viikon ajan vuodessa.

(60) Näiden palvelujen hinnaksi vahvistettiin […] euroa. APFTE:n oli tarkoitus maksaa tämä summa […] euron suuruisina kuukausierinä vastaanotettuaan AMS:n laskut kultakin kunkin vuoden huhtikuun ja lokakuun väliseltä kuukaudelta kyseisen lisäsopimuksen soveltamisaikana.

4.4 **Ensimmäinen sitoumuskirje vuoden 2010 markkinointipalvelusopimuksen uusimisesta**

(61) APFTE lähetti vuoden 2010 sopimuksen uusimista koskevan kirjeen AMS:lle 29. syyskuuta 2011. Kirjeen tarkoituksena oli jatkaa vuoden 2010 sopimusta yhdellä vuodella 1. tammikuuta 2012 ja 31. joulukuuta 2012 välisenä aikana. APFTE sitoutuu omien sanojensa mukaan uusimaan vuoden 2010 sopimuksen seuraavien Ryanairin liikennöimien lentoreittien perusteella: Bryssel-Charleroi, Frankfurt-Hahn ja Leeds-Bradford.

4.5 **Toinen sitoumuskirje vuoden 2010 markkinointipalvelusopimuksen uusimisesta**

(62) AMS:lle lähetettiin 25. helmikuuta 2013 toinen sitoumuskirje vuoden 2010 sopimuksen uusimisesta. Kyseisen kirjeen tarkoituksena oli jatkaa vuoden 2010 sopimusta yhdellä vuodella 1. tammikuuta 2013 ja 31. joulukuuta 2013 välisenä aikana ”seuraavien Ryanairin liikennöimien lentoreittien perusteella: Bryssel-Charleroi, Frankfurt-Hahn, Leeds-Bradford ja Birmingham” ([51]).

([50]) Sopimuksen 5.3 kohta.
([51]) 25. helmikuuta 2013 tehty lisäsopimus.

4.6 **22. marraskuuta 2013 tehdyt sopimukset**

(63) Vuonna 2010 AMS:n kanssa allekirjoitetun ja myöhemmin, joulukuussa 2013 jatketun markkinointisopimuksen päättymisen lähestyessä, APFTE:n oli pakko kilpailuttaa uusi markkinointisopimus kohde kohteelta noudattaakseen julkisia hankintoja koskevia sääntöjä ([52]).

(64) APFTE järjesti näin ollen 2. lokakuuta 2013 tarjouskilpailun markkinointipalvelujen ostamiseksi Montpellier'n matkailija- ja taloudellisten virtojen edistämistä varten vuonna 2014.

(65) Tarjouspyynnössä todetaan, että yritysten on tarjottava "Montpellier'hen suuntautuvien matkailija- ja taloudellisten virtojen edistämispalveluja kaikkien markkinoilla käytettyjen välineiden kautta". Seuraavassa on lueteltu esimerkkejä välineistä: "radiokampanjat, televisiokampanjat, viestintä sosiaalisissa verkostoissa (Facebook, Twitter, Youtube, jne.), osallistuminen messuille, näyttelyihin, Montpellier'lle tunnettuutta ja näkyvyyttä lisäävien tapahtumien sponsorointi, ammattilaisten koulutusmatkat, lehdistömatkat toimittajien kanssa" sekä digitaalinen viestintä. Tarjouspyynnön mukaan "yritysten olisi joka tapauksessa tarjottava verkkosivustollaan linkki APFTE:n verkkosivustolle (go to Montpellier)". Viimeksi mainittu kriteeri oli ainoa pakollinen kriteeri, joka markkinointipalvelun tarjoajan oli täytettävä.

(66) Tarjouspyynnössä sopimus jaettiin viiteen erään, jotka ovat "Bryssel-Charleroi", "Frankfurt-Hahn", "Leeds", "Birmingham" ja "[…]". Kunkin erän osalta tarjouspyynnössä ilmoitetaan kriteerit, jotka lentoliikennetarjouksen on täytettävä: markkinoille saatettavien paikkojen vuotuinen vähimmäismäärä, saapuvien matkustajien vuotuinen vähimmäismäärä, markkinoiden kausiluonteisuus (vuotuinen vai kausiluonteinen liikennöinti), lentovuorojen viikoittainen vähimmäistiheys ja reitin aloitusajankohta.

(67) On selvää, että tarjouspyynnön tarkoituksena ei ollut valita mitä tahansa verkkomarkkinointipalvelujen tarjoajaa, vaan lentoyhtiöitä, jotka tarjoavat tällaisia palveluja lentoliikennetoimintansa lisäksi ja sitoutuvat lisäksi harjoittamaan lentoliikennetoimintaa Montpellier'n lentoaseman ja kohteiden, joilla eri "erät" on nimetty, välillä tarjouspyynnössä vahvistettujen kausiluonteisuutta, vuorotiheyttä, saapuvien matkustajien vähimmäismäärää ja reittien aloitusajankohtaa koskevien edellytysten mukaisesti.

(68) "Bryssel-Charleroi"-, "Frankfurt-Hahn"-, "Leeds"- ja "Birmingham"-nimiset erät ja niihin liittyvät tarjouspyynnössä mainitut vuorojen vähimmäistiheydet vastasivat täsmälleen niitä neljää kohdetta, joita Ryanair oli jo liikennöinyt Montpellier'sta tarjouskilpailua käynnistettäessä.

(69) Ainoastaan erä "[…]" ei vastannut Ryanairin liikennöimää reittiä, vaan toisen Montpellier'n lentoasemalle liikennöivän lentoyhtiön reittiä, jonka kanssa APFTE oli myös aiemmin allekirjoittanut markkinointisopimuksen. Tämän erän enimmäisarvo, jonka arvioitiin olevan enintään […] euroa vuodessa ilman veroja, oli huomattavasti alhaisempi kuin neljän edellisen erän enimmäisarvo (välillä […] euroa vuodessa ilman veroja ja […] euroa vuodessa ilman veroja erää kohden) ([53]).

(70) Ryanair oli ainoa yhtiö, joka teki tarjouksen eristä "Bryssel-Charleroi", "Frankfurt-Hahn", "Leeds" ja "Birmingham".

(71) Ryanairille myönnettiin tarjouskilpailun perusteella neljä erää. Yritys teki APFTE:n kanssa 22. marraskuuta 2013 sopimukset, jäljempänä 'vuoden 2013 sopimukset', kolmesta ensimmäisestä erästä, joiden kokonaisarvo oli noin […] euroa vuodessa ("Bryssel-Charleroi" […] euron kiinteämääräinen korvaus, "Frankfurt-Hahn" […] euron kiinteämääräinen korvaus, ja "Leeds-Bradford" […] euron kiinteämääräinen korvaus).

([52]) Ks. esimerkiksi APFTE:n puheenjohtajiston 4. heinäkuuta 2013 pitämän kokouksen pöytäkirja, s. 1: "[APFTE:n puheenjohtaja] toteaa, että yhdistyksellä on velvollisuus järjestää tarjouskilpailu verkkomarkkinointisopimuksista, koska Airport Marketing Services -yrityksen kanssa vuonna 2010 tehty sopimus päättyy" ja s. 2: "koska Airport Marketing Services -yrityksen kanssa tehty sopimus päättyy, ainoastaan tässä sopimuksessa tarkoitetut matkustajavirrat kilpailutetaan kohde kohteelta". Ks. myös APFTE:n 4. heinäkuuta 2013 pidetyn yleiskokouksen pöytäkirja.

([53]) Tarjouspyynnön jälkeen tämä erä […] myönnettiin samalle lentoyhtiölle, jonka kanssa APFTE oli aiemmin tehnyt tätä kohdetta koskevan markkinointisopimuksen.

(72) Sen sijaan neljännestä erästä ”Birmingham” ei tehty sopimusta – virallisesti ”tämän erän toteuttamiseen tarkoitetun rahoituksen puuttuessa” ([54]). Komissio toteaa tässä yhteydessä, että Ryanair oli lopettanut liikennöinnin Montpellier'n ja Birminghamin välillä marraskuussa 2013.

(73) Ryanairin kanssa tehtyjä vuoden 2013 sopimuksia eristä ”Bryssel-Charleroi”, ”Frankfurt-Hahn” ja ”Leeds” jatkettiin kahdesti, vuoden 2016 loppuun asti. Sopimusten arvo oli noin […] euroa vuodessa:

— APFTE uusi 19. joulukuuta 2014 sen puheenjohtajan allekirjoittamilla kolmella kirjeellä Ryanairin kanssa tehdyn markkinointipalvelupaketin vuodeksi 2015 kunkin kolmen kohteen osalta (Bryssel-Charleroi, Frankfurt-Hahn, Leeds-Bradford). Sopimusten arvo oli […] euroa Bryssel-Charleroin, […] euroa Frankfurt-Hahnin ja […] euroa Leeds-Bradfordin osalta.

— APFTE uusi toisen kerran 22. huhtikuuta 2016 sen puheenjohtajan allekirjoittamilla kolmella kirjeellä markkinointipalvelupaketin vuodeksi 2016 kunkin kolmen kohteen osalta. Kyseisten sopimusten arvo oli […] euroa Bryssel-Charleroin, […] euroa Frankfurt-Hahnin ja […] euroa Leeds-Bradfordin osalta.

4.7 **19. toukokuuta 2017 tehdyt sopimukset**

(74) APFTE käynnisti 13. maaliskuuta 2017 uuden tarjouskilpailun Montpellier'n matkailijavirtoja ja liiketoimintaa edistävien markkinointipalvelujen ostamiseksi vuodeksi ja mahdollisuudella niiden jatkamiseen. Tarjouseritelmässä sopimus jaetaan eri eriin, jotka on nimetty eri Euroopan alueiden mukaan. Erät on nimetty sellaisten alueiden mukaan, joiden asukkaisiin kyseisten markkinointipalvelujen on kohdistuttava.

(75) Toisin kuin vuoden 2013 tarjouskilpailussa, tämän uuden tarjouskilpailun tarjouseritelmässä ei nimenomaisesti viitata tiettyihin lentoliikennetoimintoihin tai lentoasemiin, vaan siinä mainitaan seitsemän eri erää, joiden otsikot ovat ”Vallonia”, ”Rheinland-Pfalz”, ”Yorkshire”, ”[…]”, ”[…]”, ”[…]” ja ”[…]”. Komissio toteaa, että erät, joiden otsikko on ”Vallonia”, ”Rheinland-Pfalz” ja ”Yorkshire”, vastaavat alueita, joilla kolme lentoasemaa, joille Ryanair Montpellier'stä liikennöi, sijaitsivat, kun tarjouskilpailu käynnistettiin ([55]).

(76) Tarjouspyynnössä täsmennetään, että valintaperusteita painotetaan seuraavasti: palvelujen hinta 40 prosenttia ja tekninen arvo 60 prosenttia.

(77) ”Vallonian”, ”Rheinland-Pfalzin” ja ”Yorkshiren” eristä tehtiin kustakin kaksi tarjousta. Ryanair teki tarjouksen kaikista eristä. Kustakin erästä oli olemassa kilpaileva tarjous verkkomarkkinointiyritykseltä (joka ei ole lentoyhtiö), […]. Kustakin erästä tehdyt tarjoukset olivat seuraavat:

— ”Vallonian” erä: Ryanair […] euroa, […] […] euroa;

— ”Rheinland-Pfalzin” erä: Ryanair […] euroa, […] […] euroa;

— ”Yorkshiren”erä: Ryanair […] euroa, […] […] euroa

(78) Kaikki kolme erää myönnettiin Ryanairille, jonka tarjous oli kussakin tapauksessa täsmälleen […] euroa alhaisempi kuin […]. Ranskan viranomaiset eivät ole toimittaneet mitään tietoja, jotka osoittaisivat, että APFTE olisi pohtinut tätä kahden kilpailevan tarjouksen välistä toistuvaa hintaeroa.

(79) APFTE allekirjoitti Ryanairin kanssa 19. toukokuuta 2017 sopimukset, joiden alustava arvo oli […] euroa (Vallonian, Rheinland-Pfalzin ja Yorkshiren erät kukin osaltaan […] euroa ilman veroja, […] euroa ilman veroja ja […] euroa ilman veroja).

([54]) Ks. APFTE:n hallituksen 24. helmikuuta 2014 päivätty pöytäkirja, s. 1.
([55]) Ks. johdanto-osan 16 kappale.

(80) Tarjouseritelmän mukaan kyseessä on ostotilauksiin perustuva sopimus, jossa määrätään markkinointipalvelujen tarjoamisesta ja maksamisesta yksinomaan APFTE:n ostotilausten perusteella. APFTE:n ostotilauksista käy ilmi, että maksut kohdealueittain (Vallonia, Rheinland-Pfalz, Yorkshire) suoritettiin kahdessa vaiheessa: yksi maksu kevät/kesä-kaudesta ja toinen maksu syksy/talvi-kaudesta. Komissio toteaa, että nämä kaudet vastaavat kansainvälisen ilmakuljetusliiton (IATA) määrittämiä kahta siviili-ilmailun kalenterikautta (huhtikuusta syyskuuhun ja lokakuusta maaliskuuhun).

(81) Ryanairin kanssa tehdyt sopimukset ovat ainoat sopimukset, jotka APFTE toteutti tämän tarjouspyynnön perusteella.

a) Erien […] ja […] osalta hyväksyttiin […] -yrityksen tarjous, joka oli suurempi kuin […] (tarjous oli hintojen osalta sama, mutta markkinointipalvelujen osalta erilainen). APFTE:n ja […] välinen sopimus oli ostotilauksiin perustuva sopimus. Tarjous oli yhteensä […] euroa näiden kahden erän osalta. Ranskan viranomaisten toimittamista tiedoista kuitenkin ilmenee, että APFTE ei koskaan tehnyt ostotilausta tämän sopimuksen perusteella.

b) Erien […] ja […] osalta ainoastaan […] -yritys oli jättänyt tarjouksen (yhteensä […] euroa). APFTE piti eriä kuitenkin tuloksettomina, sillä […] tarjous oli todettu sääntöjenvastaiseksi, koska asiakirja-aineistoon ei ollut sisällytetty yksikköhinnastoa.

4.8 **Talousarvio (tuen rahoittamiseen käytettyjen varojen alkuperä)**

(82) Ranskan viranomaisten toimittamien tietojen mukaan APFTE maksoi Ryanairille/AMS:lle talousarviostaan seuraavat summat.

Taulukko 4

APFTE:n maksut Ryanairille/AMS:lle vuodesta 2010

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2010–2019
Maksut Ryanairille/AMS:lle varainhoitovuonna	[…] (tosiasialliset maksut suoritettiin vuosina 2010–2011)	[…] (tosiasialliset maksut suoritettiin vuosina 2011–2012)	[…] (tosiasialliset maksut suoritettiin vuosina 2012–2013)	[…] (tosiasialliset maksut suoritettiin vuosina 2013–2014)	[…] (tosiasialliset maksut suoritettiin vuosina 2014–2015)	[…] (tosiasialliset maksut suoritettiin vuosina 2015–2016)	[…] (tosiasialliset maksut suoritettiin vuosina 2016–2017)	[…] (tosiasialliset maksut suoritettiin vuoden 2018 ja helmikuun 2019 välisenä aikana)	[…] [1]	[…]	856 089 904
APFTE:n talousarvio euroina (ks. myös taulukko 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] CCIM ja yhdistyksen muut julkiset jäsenet päättivät vuonna 2017, että APFTE:n toiminta – mutta ei itse yhdistystä – lakkautetaan vuodesta 2018 alkaen sen laillisuutta koskevien, kansallisella ja Euroopan tasolla käytävissä oikeudenkäynneissä ja tutkimuksissa esiin tulleiden kysymysten vuoksi, ks. johdanto-osan 34 kappale.

Lähde: Ranskan viranomaisten toimittamat tiedot

(83) Ranskan viranomaisten mukaan APFTE ei ole maksanut Ryanairille markkinointipalveluista huhtikuun 2019 jälkeen.

4.9 **Kuvaus syistä, jotka johtivat menettelyn aloittamiseen**

(84) Komissio aloitti muodollisen tutkintamenettelyn 4. heinäkuuta 2018, koska se ei voinut sulkea pois sitä mahdollisuutta, että johdanto-osan 52 kappaleessa ja sitä seuraavissa kappaleissa kuvatut toimenpiteet ovat Ryanairille ja sen tytäryhtiölle AMS:lle myönnettyä valtiontukea.

5. **ASIANOMAISTEN OSAPUOLTEN HUOMAUTUKSET**

5.1 **Kantelun tekijä**

(85) Kantelun tekijä tukee kantelussaan esittämiä väitteitä, joiden mukaan APFTE on ollut väline valtiontuen siirtämiseksi Ryanairille/AMS:lle.

5.2 **Ryanair**

(86) Ryanair kiistää komission analyysin. Ryanairin mukaan AMS:n ja Ryanairin tarjoamilla markkinointipalveluilla oli markkinahinta ja ne vastasivat APFTE:n tarpeita. APFTE:n intressi tehdä markkinointisopimuksia oli siis houkutella ulkomaisia matkailijoita, joilla on huomattavaa ostovoimaa ja jotka voivat edistää matkailutoiminnan kehittämistä alueella. Ryanairin mukaan markkinointikustannukset jotka yhtiö itse voisi kustantaa, eivät kohdistuisi nimenomaisesti ulkomaisiin matkailijoihin, koska Ryanair ei ota huomioon matkailusta saatavia tuloja. APFTE:n edun mukaista olisi näin ollen kohdentaa markkinointikustannukset ulkomaisiin matkailijoihin, kun taas Ryanair, jos yhtiö sitoutuisi markkinointikustannuksiin, tavoittelisi yhtä lailla Montpellier'sta matkansa aloittavia ja alueella asuvia matkailijoita. Ryanair totesi myös, että sen lentojen täyttöaste toteutui suurelta osin Ryanairin tuottojen hallinnan (yield management) ansiosta ([56]).

(87) Toissijaisesti Ryanair kiistää komission päätelmät markkinataloustoimijaperiaatteen sovellettavuudesta käsiteltävänä olevassa asiassa, tuensaajan määrittämisestä, tuen valikoivuudesta ja sen katsomisesta valtion toimenpiteeksi.

(88) AMS ei esittänyt huomautuksia.

5.3 **APFTE**

(89) APFTE kiistää myöntäneensä minkäänlaista etua Ryanairille. Se luokittelee kiistanalaiset summat markkinahinnan mukaisiksi korvauksiksi, jotka vastaavat suoritetusta palvelusta saatavaa vastiketta. APFTE:n mukaan se toimii palvelujen julkisena ostajana ja toteutetut markkinointitoimet ovat osa Montpellier'n ja sen ympäristön alueellista markkinointia koskevaa kokonaisstrategiaa.

(90) APFTE muistuttaa, että tarjouspyyntöjen kohteena olevista alueista käydään strategisia keskusteluja ja tehdään strategisia valintoja yleiskokouksissa ja hallituksessa. Se päättelee APFTE:n säännöissä kuvattuun toimintatapaan viitaten, että yhdistyksen tekemät päätökset eivät ole valtion toimenpiteitä.

(91) Toissijaisesti, jos komissio kaikkien odotusten vastaisesti pysyy kannassaan APFTE:n toteuttamista julkisista toimenpiteistä Ryanairin hyväksi, APFTE päättelee, että nämä toimenpiteet ovat yhteensopivia lentoasemien rahoittamisesta ja alueellisilta lentoasemilta liikennöivien lentoyhtiöiden toiminnan aloittamista koskevasta valtiontuesta vuonna 2005 ([57]) annettujen suuntaviivojen kanssa.

([56]) Tuoton hallinnan tarkoituksena on kannustaa Ryanairin mahdollisia asiakkaita valitsemaan tietty kohde Ryanairin kannalta ihanteelliseen hintaan. Ryanairin tuoton hallinnan keskeinen osatekijä on määrittää enimmäishinta, jonka matkustaja olisi valmis maksamaan lentolippustaan, samalla kun varmistetaan lentokoneiden optimaalinen täyttäminen, jotta Ryanairin tulot saataisiin maksimoitua ja Euroopan markkinat valloitettua. Ks. Ryanairin vuosikertomus 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, sivulla käyty 1. heinäkuuta 2019).

([57]) Komission tiedonanto – Yhteisön suuntaviivat lentoasemien rahoittamisesta ja alueellisilta lentoasemilta liikennöivien lentoyhtiöiden toiminnan aloittamista koskevasta valtiontuesta (EUVL C 312, 9.12.2005, s. 1).

(92) Lisäksi toissijaisesti, jos komissio kaikkien odotusten vastaisesti päättelee, että Ryanairille ja AMS:lle on myönnetty tukea, APFTE katsoo, että Ryanairin ja AMS:n olisi palautettava ainoastaan näistä palveluista maksetun hinnan ja markkinahinnan välinen erotus, koska nämä palvelut kuuluvat sen mukaan APFTE:n yleisen edun mukaisiin tehtäviin ja koska yhdistys sai niistä selvän tuoton.

5.4 **Occitanien alue**

(93) Occitanien alue kiistää kantelun aiheellisuuden ja väittää, että APFTE:n toiminta hyödyttää matkailua ja hyödyttää taloudellisesti kaikkia paikallis- ja aluetason toimijoita. Se katsoo, että APFTE pyrkii kehittämään asiakaskuntaa kansainvälisemmäksi ja antaa alan yrityksille mahdollisuuden jatkaa toimintaansa pidemmän ajan.

(94) Se toteaa, että APFTE:ssä päätökset, jotka koskevat sellaisten markkinointikampanjoiden rahoittamista, joita järjestetään matkailunähtävyyden houkuttelevuuden kehittämiseksi, tekee pääasiassa yleiskokous – kullakin jäsenellä on yksi ääni ja päätökset tehdään yleensä kahden kolmasosan määräenemmistöllä.

(95) Occitanien alue lisää, että APFTE:n toiminta toteutetaan tarjouspyyntöinä palveluista, joilla pyritään lisäämään kyseisen alueen näkyvyyttä ja houkuttelevuutta. Nämä kuulemiset olivat avoimia kaikille yrityksille, myös kantelun tekijälle, jotka pystyivät esittämään tarjouseritelmän mukaisen tarjouksen.

5.5 **Hérault'n kauppa- ja teollisuuskamari (Hérault'n KTK, ent. CCIM)**

(96) Hérault'n KTK katsoo, että toimenpiteillä, jotka APFTE on toteuttanut Montpellier'n alueen markkinoimiseksi Belgian, Alankomaiden, Saksan, Englannin ja […] väestön keskuudessa, on taloudellista merkitystä alueella niiden tuottaman taloudellisen hyödyn ansiosta. Se lisää, että kokoamalla yhteen jäsenensä APFTE vastaa alueen taloudellisen ja matkailuun liittyvän kehityksen tarpeeseen – joka on täysin APFTE:n ja Hérault'n KTK:n toimialaan kuuluva tehtävä.

5.6 **Montpellier Mediterranée Métropole -alue**

(97) Montpellier Mediterranée Métropole -alue katsoo, että sen alueen kehittämiseksi, talouden tukemiseksi ja työttömyyden torjumiseksi on toteutettava hyökkäävää houkuttelustrategiaa. Se täsmentää, että APFTE on julkisten ja yksityisten kumppanien muodostama voittoa tavoittelematon yhdistys, jonka yhteisenä tavoitteena on toteuttaa toimenpiteitä matkailun edistämiseksi ja kehittämiseksi – viimeksi mainitun hyödyttäessä samanaikaisesti sekä alueiden kehittämiseen liittyviä yleisiä etuja että liiketoiminnan kehittämiseen liittyviä yksityisiä etuja.

(98) Montpellier Méditerranée Métropole -alue katsoo, että APFTE:n tilaamat markkinointipalvelut vastaavat sen todellisia tarpeita ja tavoitteita ja että näistä palveluista on järjestetty edeltäviä tarjouskilpailumenettelyjä, joten tämän perusteella ei voida tehdä valikoivuutta koskevia johtopäätöksiä (Ryanair voitti eräät APFTE:n järjestämistä tarjouskilpailuista). Lisäksi Montpellier Méditerranée Métropole -alue katsoo, että näitä palveluja ei voida pitää tukena yhtäältä edun puuttumisen takia, koska Ryanairin saama korvaus ei ylitä markkinahintoja, ja toisaalta koska toimenpiteitä ei voida pitää valtion toimenpiteinä sen vuoksi, että APFTE:n päätöksissä otetaan huomioon yksityiset rakenteet, jotka edustavat sen jäsenten suurta enemmistöä ja joilla on huomattava päätösvalta.

5.7 **[…]**

(99) APFTE:n jäsen […] katsoo, että yhdistyksessä eri toimialoja edustavat yksityisen sektorin vastuuhenkilöt ja julkisyhteisöjen edustajat voivat vaihtaa ajatuksia. Kyseinen jäsen lisää, että yhdistyksen tekemät päätökset vastaavat alueen kaikkien taloudellisten toimijoiden ja asukkaiden yhteistä etua. Jäsen toteaa, että julkisen ja yksityisen sektorin yhteisillä toimilla voidaan saavuttaa asetetut tavoitteet Montpellier'n kaupungin ja sen ympäristön näkyvyyden ja kehityksen osalta.

5.8 **Pays de l'Orin kuntaliittymä (Communauté d'Agglomération de Pays de l'Or)**

(100) Pays de l'Orin kuntaliittymä katsoo, että julkisuustoimet, joita APFTE on toteuttanut Montpellier'n alueen edistämiseksi Belgian, Alankomaiden, Saksan ja Englannin väestön keskuudessa, ovat merkityksellisiä alueen kannalta, koska niistä on taloudellista hyötyä ja ne on kohdistettu alueille, joista voi ohjautua huomattavia taloudellisia ja matkailijavirtoja Montpellier'n alueelle.

6. **RANSKAN HUOMAUTUKSET**

(101) Ranska katsoo, että kyseiset maksut eivät ole valtiontukea. Kun otetaan huomioon APFTE:n säännöissä vahvistettu rakenne ja toiminta, näitä toimenpiteitä ei voida pitää valtion toteuttamina. Lisäksi Ryanairin/AMS:n kanssa tehtyjen sopimusten tarkoituksena oli todellakin edistää aluetta markkinoimalla ja APFTE:n – markkinahintaan – ostama mainonta oli perusteltu toimenpide, joilla edistettiin alueen taloudellista kehitystä. Toimenpide ei antanut Ryanairille etua eikä ollut valikoiva.

7. **TUEN ARVIOINTI**

7.1 **SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun valtiontuen olemassaolo**

(102) Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen, jäljempänä 'SEUT-sopimus', 107 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltion myöntämä taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu sisämarkkinoille, siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

(103) Toimenpiteen katsominen valtiontueksi edellyttää siis seuraavien kumulatiivisten edellytysten täyttymistä: 1) edunsaaja tai edunsaajat ovat SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja yrityksiä, 2) toimenpide on myönnetty valtion varoista ja se on valtion toteuttama, 3) toimenpide antaa taloudellista etua edunsaajalle tai edunsaajille, 4) etu on valikoiva ja 5) toimenpide vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua ja on omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

7.1.1 *Yrityksen ja taloudellisen toiminnan käsitteet*

(104) Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan ([58]), joka toistetaan valtiontuesta lentoasemille ja lentoyhtiöille vuonna 2014 annettujen suuntaviivojen (jäljempänä vuoden 2014 suuntaviivat) 27 kohdassa ([59]), lentoyhtiöiden toiminta, joka muodostuu liikennepalvelujen tarjoamisesta matkustajille tai yrityksille, on taloudellista toimintaa.

(105) Koska toimenpiteiden edunsaajat ovat lentoyhtiö ja yksi sen tytäryhtiöistä, jonka lentoyhtiö omistaa kokonaan ja joka tarjoaa markkinointipalveluja, komissio päättelee, että niiden toiminta on SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua taloudellista toimintaa.

7.1.2 *Toimenpiteiden luokittelu valtion toimenpiteiksi ja valtion varat*

(106) Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohta koskee kaikkea valtion varoista myönnettyä tukea riippumatta siitä, onko tuen myöntänyt valtio vai julkinen tai yksityinen elin, jonka valtio perustaa tai nimeää hallinnoimaan tukea. Tällaisen elimen rahoittama toimenpide on siten valtion toteuttama, koska valtio päättää kyseisen toimenpiteen perustamisesta ja määrittää varojen käytön, hallinnoinnin tai jakamisen edellytykset ([60]). Tuen valtiollinen luonne käy vielä selkeämmin ilmi, mikäli välittäjä on luokiteltu alueen harjoittaman politiikan ensisijaiseksi välineeksi, se on perustettu toimimaan alueen määrittämän politiikan jatkuvuuden varmistamiseksi ja taloudellisen edun myöntämistä koskevat päätökset liittyvät suoraan kyseessä olevaan alueeseen ([61]).

([58]) Ks. unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 12.12.2000, Aéroports de Paris v. komissio, T-128/98, ECLI:EU:T:2000:290, vahvistettu unionin tuomioistuimen tuomiossa 24.10.2002, C-82/01, ECLI:EU:C:2002:617, 75–79 kohta; unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 24.3.2011, Mitteldeutsche Flughafen AG ja Flughafen Leipzig Halle GmbH v. komissio, ECLI:EU:T:2011:117, yhdistetyt asiat T-443/08 ja T-455/08, 93 ja 94 kohta.

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

([60]) Ks. unionin tuomioistuimen tuomio 22.3.1977, Steinike & Weinlig, C-78/76, ECLI:EU:C:1977:52, 21 kohta ja sitä seuraavat kohdat, ja unionin tuomioistuimen tuomio 2.2.1988, Kwekerij Gebroeders van der Kooy BV, yhdistetyt asiat C-67/85, C-68/85, C-70/85, ECLI:EU:C:1988:38, 35–36 kohta.

([61]) Ks. unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 25.3.1999, Forges de Clabecq SA v. komissio, T-37/97, ECLI:EU:T:1999:66, 69 kohta.

7.1.2.1 Toimenpiteiden luokittelu valtion toimenpiteiksi

(107) Komissio päättelee muodollisen tutkintamenettelyn perusteella, että toimenpiteet ovat myös valtion toteuttamia. Markkinointipalvelusopimukset tehtiin yhtäältä Ryanairin tai sen tytäryhtiön AMS:n ja toisaalta APFTE:n välillä osana APFTE:n tavoitetta edistää Ryanairin Montpellier'hen ja sen alueelle kohdistuvia matkailijavirtoja.

(108) Ryanair kiistää APFTE:n päätösten ja toimien johtuvan valtiosta sillä perusteella, että kyseessä on yksityinen yhdistys, jonka jäsenistä suurin osa edustaa yksityissektoria.

(109) Komissio on kuitenkin todennut muodollisen tutkintamenettelyn myötä – Ranskan viranomaisten toimittamista APFTE:n ja sen julkisten jäsenten raporteista ja pöytäkirjoista sekä APFTE:n julkisista lausunnoista – koottujen tosiseikkojen osoittavan selvästi, että vaikka APFTE on yksityinen yhdistys, joka koostuu pääasiassa yksityisen sektorin jäsenistä ja joka tekee päätökset kahden kolmasosan enemmistöllä yleiskokouksessa sääntöjensä mukaisesti, se on tosiasiassa APFTE:n ja CCIM:n jäseninä toimivien alueellisten julkisyhteisöjen väline, jonka avulla niiden oli tarkoitus jatkaa kyseisten tahojen alueelliseen kehityspolitiikkaan liittyvien tavoitteiden toteuttamista.

(110) Komissio on unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön ([62]) mukaisesti päätellyt, että APFTE:n päätösten voidaan katsoa SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla johtuvan (CCIM:n ja asianomaisten paikallisten julkisyhteisöjen välityksellä) Ranskan valtiosta sellaisten todisteiden kokonaisuuden perusteella, jotka osoittavat, ettei yhdistys ole markkinointisopimusten allekirjoittamisen osalta täysin itsenäinen vaan toimii julkisten viranomaisten valvonnassa ja ohjeiden mukaisesti. Näihin todisteisiin kuuluvat muun muassa seuraavat seikat:

— CCIM ja paikalliset julkisyhteisöt suunnittelevat APFTE:n julkisten varojen maksamisessa käytettäväksi välineeksi,

— APFTE pyrkii yleisen edun mukaiseen tavoitteeseen,

— APFTE:n läheiset yhteydet CCIM:ään (ja alueellisiin julkisyhteisöihin),

— APFTE:n julkiset jäsenet määrittävät strategiset valinnat,

— Julkiset jäsenet rahoittavat APFTE:tä ja valvovat sen talousarvion käyttöä.

a) **CCIM ja alueelliset yhteisöt suunnittelivat APFTE:n julkisten varojen maksamisessa käytettäväksi välineeksi**

(111) Kuten johdanto-osan 28 kappaleessa ja sitä seuraavissa kappaleissa kuvataan, julkiset tahot suunnittelivat APFTE:n oikeudelliseksi rakenteeksi, jota käytettäisiin julkisten varojen maksamisessa Ryanairille ja muille halpalentoyhtiöille.

(112) Kun APFTE perustettiin CCIM:n aloitteesta, sen todellisena tarkoituksena – joka ilmenee useista Ranskan toimittamista asiakirjoista ja APFTE:n julkisista lausunnoista ([63]) – oli luoda oikeudellinen järjestely, joka mahdollistaisi julkisten tukien kanavoimisen valituille lentoyhtiöille, erityisesti Ryanairille.

([62]) Ks. erityisesti unionin tuomioistuimen tuomio 16.5.2002, Ranska v. komissio (Stardust Marine), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, 55 ja 56 kohta.

([63]) Ks. alaviite 14 ja seuraavat.

(113) Edellä mainituista asiakirjoista ilmenee, että APFTE:n perustaminen on välitön seuraus siitä, että CCIM on menettänyt Montpellier'n lentoaseman pitäjän aseman, kuten johdanto-osan kappaleessa 26 ja sitä seuraavissa kappaleissa kuvataan. CCIM pyrki löytämään välineen, jonka avulla se voisi jatkaa maksujen suorittamista lentoyhtiöille markkinointisopimuksilla, joita se teki lentoaseman pitäjänä.

(114) CCIM toimi näin ollen erittäin aktiivisesti APFTE:n perustamiseksi, koska se halusi luoda turvallisen oikeudellisen välineen jatkaa julkisten tukien maksamista näiden lentoyhtiöiden kanssa tehtyjen markkinointisopimusten rahoittamiseksi. Nämä seikat käyvät selvästi ilmi APFTE:n ja alueellisten julkisyhteisöjen ensimmäisistä, julkisyhteisölle maksettavien tukien hyväksymisestä tehdyistä päätöksistä, kuten myös CCIM:n päätöksistä ([64]).

(115) Tästä on osoituksena Languedoc-Roussillonin aluevaltuuston 20. heinäkuuta 2012 päivätty pöytäkirja: "Montpellier'n lentoaseman hallinnoinnissa tapahtuneen kehityksen vuoksi perustetaan matkailija- ja taloudellisia virtoja edistävä yhdistys (APFTE) jatkamaan Montpellier'n lentoasemalle liikennöivien yhtiöiden kanssa kehitettyä aluetta edistävää toimintaa." ([65]).

(116) Näiden markkinointisopimusten luonnetta ja sitä, missä määrin niillä pyrittiin edistämään Montpellier'ta ja sen ympäristöä, tarkastellaan tarkemmin Ryanairille myönnetyn taloudellisen edun olemassaoloa koskevan kysymyksen yhteydessä.

b) **APFTE pyrkii yleisen edun mukaisen tavoitteeseen**

(117) APFTE:n säännöistä ([66]) sekä APFTE:n toimintaa koskevista julkisista lausunnoista ja asiakirjoista ilmenee, että APFTE:n tarkoituksena oli jatkaa yleisen edun mukaiseen tavoitteeseen pyrkimistä eli edistää ja kehittää matkailua paikallisten julkisyhteisöjen ja CCIM:n puolesta. Lisäksi APFTE:n perustamista koskevista asiakirjoista ilmenee, että vaikka APFTE on yksityinen yhdistys, sen julkiset jäsenet olivat suunnitelleet sen välineeksi, jonka avulla toteutettiin tiettyjä kyseisten julkisten jäsenten toimia, jotka liittyivät matkailun kehittämiseen ([67]).

(118) APFTE:tä pidetään näin ollen julkisia hankintoja koskevassa unionin lainsäädännössä tarkoitettuna julkisoikeudellisena laitoksena, koska APFTE oli nimenomaisesti perustettu tyydyttämään yleisen edun mukaisia muita kuin teollisia tai kaupallisia tarpeita, se oli oikeushenkilö ja sen rahoituksesta suurin osa on peräisin viranomaisilta tai julkisilta laitoksilta. Tästä seuraa, että APFTE oli hankintaviranomainen ja että siihen sovellettiin näin ollen julkisia hankintoja koskevaa lainsäädäntöä hankintasopimuksia tehtäessä ([68]).

(119) Komissio toteaa, että APFTE oli tietoinen velvollisuudestaan noudattaa julkisia hankintoja koskevia sääntöjä jatkaessaan Ryanairin kanssa vuosina 2013 ja 2017 tehtyjä sopimuksia.

(120) Komissio päättelee tästä, että huolimatta APFTE:n väitteistä, jotka koskevat toimenpiteiden luokittelua valtion toimenpiteiksi ja joissa viitataan erityisesti yhdistyksen yksityisten rakenteiden päätösvaltaan, APFTE ei pitänyt itseään pelkästään yksityisenä järjestönä vaan elimenä, jolle on uskottu yleiseen etuun liittyvä tehtävä – eli paikallisen talouden kehittäminen matkailun avulla – ja jonka tuli noudattaa julkisia hankintoja koskevia sääntöjä. Komissio pitää tätä seikkaa lisäosoituksena siitä, että APFTE oli ainoastaan oikeudellinen järjestely, jonka tarkoituksena oli helpottaa julkisten varojen maksamista lentoyhtiöille.

([64]) Ks. myös alaviite 17.

([65]) Ks. myös silloisen APFTE:n puheenjohtajan julkinen lausuma, johon viitataan La Tribune Occitanie-Montpellier -lehden verkkosivuilla 8. huhtikuuta 2015 julkaistussa artikkelissa: "Koska julkisyhteisöt eivät voineet tehdä markkinointisopimuksia lentoyhtiöiden kanssa, sopimukset päätettiin tehdä yhdistyksen välityksellä, puolustautui APFTE:n puheenjohtaja […]. Ne kirjataan tuiksi julkisyhteisöjen talousarvioihin, ja yhdistys tekee verkkomarkkinointia koskevat sopimukset. En ymmärrä, miten tässä petettäisiin veronmaksajia! Kauppa- ja teollisuuskamari perusti APFTE:n yhteisymmärryksessä valtion viranomaisten ja erityisesti […] prefektin kanssa. Asia on siirretty Métropole-alueen yksiköiden käsiteltäväksi." (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, sivulla käyty 1. heinäkuuta 2019).

([66]) Ks. johdanto-osan 27 kappale.

([67]) Katso johdanto-osan 26 kappale ja sitä seuraavat kappaleet.

([68]) Ks. julkisista hankinnoista 26 päivänä helmikuuta 2014 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/24/EU (EUVL L 94, 28.3.2014, s. 65) 2 artiklan 1 kohdan 1 ja 4 alakohta ja aiemmin julkisia rakennusurakoita sekä julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta 31 päivänä maaliskuuta 2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/18/EY (EUVL L 134, 30.4.2004, s. 114) 1 artiklan 9 kohta.

c) **APFTE:n läheiset yhteydet CCIM:ään (ja alueellisiin julkisyhteisöihin)**

(121) APFTE:n perustamiseen, tehtävään, rahoitukseen ja päätöksentekoon liittyvien seikkojen lisäksi muodollisessa tutkintamenettelyssä havaittiin myös muita yhteyksiä APFTE:n ja sen julkisten jäsenten, erityisesti CCIM:n, välillä; CCIM toimi julkisena virkamiehenä Occitanien alueen prefektin alaisuudessa, jolle oli ilmoitettu APFTE:n toiminnasta ja perustamisen syistä Ranskan viranomaisten toimittamien asiakirjojen mukaan.

(122) Ranskan viranomaisten toimittamista asiakirjoista ilmenee, että CCIM on antanut APFTE:lle logistista tukea muun muassa valtuuttamalla APFTE:n ryhmät ja elimet pitämään kokouksensa CCIM:n tiloissa ja tarjoamalla sen markkinointitoimissa käytetyn verkkosivuston APFTE:n käyttöön ([69]).

(123) Lisäksi, kuten johdanto-osan 39 kappaleessa mainitaan, muodollisesta tutkintamenettelystä ilmenee, että APFTE:n puheenjohtajan toimi on aina annettu henkilöille, jotka toimivat myös CCIM:ssä tai APFTE:n toimintaan osallistuvassa alueellisessa julkisyhteisössä. Komissio havaitsi myös viitteitä siitä, että puheenjohtajan valinnasta vastasivat pääasiassa APFTE:n julkiset jäsenet eivätkä kaikki APFTE:n hallituksen jäsenet, kuten APFTE:n säännöissä määrätään ([70]). Rahoitusryhmän 15. lokakuuta 2012 tekemän päätöksen yhteenvedosta käy ilmi, että APFTE:n puheenjohtaja – joka oli poissa terveydellisistä syistä ja haluaa erota tehtävästään – ”haluaa, että yhdistyksen entinen puheenjohtaja […] korvaa hänet puheenjohtajana, mikä selittää sen, miksi hallituksen ja yleiskokouksen on nimitettävä kyseinen henkilö varapuheenjohtajaksi yhdistyksen sääntöjen mukaisesti yhdistyksen elinten puheenjohtajana toimimista varten”.

(124) Muodollisessa tutkintamenettelyssä kävi myös ilmi, että CCIM osallistui aktiivisesti ainakin APFTE:n kahden puheenjohtajan väliseen vallanvaihtoon 11. joulukuuta 2012. CCIM:n puheenjohtaja nimittäin järjesti toimikautensa päättävän puheenjohtajan ja APFTE:n uuden puheenjohtajan välisen vallanvaihdon APFTE:n yleiskokouksessa 11. joulukuuta 2012 ([71]).

(125) Tämä kuvaa APFTE:n ja sen julkisten jäsenten läheisiä yhteyksiä, sillä APFTE:n tosiasiallisen toiminnan perusteella puheenjohtaja ja puheenjohtajisto (yhdessä CCIM:stä ja alueellisista julkisyhteisöistä koostuvan rahoitusryhmän kanssa) vaikuttavat olennaisesti myöhemmin yleiskokoukselle esitettävien APFTE:n talousarvion painopistealueiden määrittämiseen. Lisäksi APFTE:n sääntöjen mukaan puheenjohtaja on valtuutettu tekemään oikeudellisia sitoumuksia APFTE:n puolesta kolmansien osapuolten kanssa, mikä antaa hänelle valtuudet allekirjoittaa ja näin ollen tehdä markkinointisopimuksia lentoyhtiöiden kanssa ja tukisopimuksia paikallisten julkisyhteisöjen kanssa.

(126) Komissio katsoo, että nämä seikat ovat lisäosoitus APFTE:n julkisten jäsenten ratkaisevasta vaikutuksesta yhdistykseen, erityisesti APFTE:n puheenjohtajan nimittämisen osalta. Tämän vaikutuksen johdosta APFTE saattoi jatkaa CCIM:n käynnistämien markkinointisopimusten tekemistä lentoyhtiöiden kanssa.

d) **APFTE:n julkiset jäsenet määrittävät strategiset valinnat**

(127) APFTE:n säännöissä kuvatusta päätöksentekoprosessista huolimatta CCIM ja paikalliset julkisyhteisöt ovat alusta alkaen ohjanneet yhdistyksen tekemiä valintoja. Vaikka yksityisillä jäsenillä oli yleiskokouksessa kahden kolmasosan enemmistö, niillä ei näin ollen ollut mitään mahdollisuutta vastustaa julkisten tahojen valitsemia strategisia painopistealueita tai vaatia julkisia tahoja hyväksymään niiden strategiset valinnat. Komissio teki tämän päätelmän seuraavien seikkojen perusteella:

([69]) Ks. myös johdanto-osan 197 kappale.
([70]) APFTE:n sääntöjen 6 artikla.
([71]) Eräästä artikkelista käy ilmi, että CCIM:n puheenjohtaja järjesti toimikautensa päättävän puheenjohtajan ja APFTE:n uuden puheenjohtajan välisen vallanvaihdon 11. joulukuuta 2012 vaaleilla valittujen edustajien sekä alueellisten kumppanijulkisyhteisöjen edustajien läsnä ollessa. (Ks. https://herault juridique.com/entreprises/recherche/presidence-apfte-aeroport-de-montpellier-jean-yves-labattut-succede-a-gerard-maurice/, julkaistu Hérault Juridique -lehden verkkosivulla 10. joulukuuta 2012, sivulla käyty 1. heinäkuuta 2019). Samasta artikkelista käy ilmi, että APFTE:n kaksi puheenjohtajaa olivat myös CCIM:n vaaleilla valittuja jäseniä.

(128) Muodollisessa tutkintamenettelyssä kävi ilmi, että APFTE:n strategiset valinnat eli lentoyhtiöiden kanssa tehtävien konkreettisten markkinointisopimusten valinnat olivat tehneet ennalta CCIM:n ja APFTE:n muut julkiset jäsenet ennen markkinointiohjelman esittämistä hallitukselle tai yleiskokoukselle ([72]). Yksityisillä jäsenillä oli näin ollen vain mahdollisuus ilmaista näkemyksensä, mutta ei päättää yhdistyksen strategisista valinnoista ilman, että julkiset jäsenet olivat asiasta yksimielisiä ([73]).

(129) APFTE:n elimet ja ryhmät, eli puheenjohtajisto, ohjausryhmä ja rahoitusryhmä ([74]), jotka määrittävät ennalta yleiskokouksessa hyväksyttävät markkinointisopimukset, koostuvat paikallisten julkisyhteisöjen ja CCIM:n edustajista. Hallintoryhmän (myöhemmin rahoitusryhmän) perustamiseen liittyvistä olosuhteista ilmenee, että sen tarkoituksena oli virallistaa APFTE:n perustamisesta lähtien sovellettu käytäntö eli se, että paikalliset julkisyhteisöt ja CCIM määrittivät ensisijaiset valinnat.

(130) Komissio toteaa, että Ranskan viranomaiset eivät ole ottaneet kantaa ohjausryhmän ja rahoitusryhmän olemassaoloon tai tehtävään.

(131) Johdanto-osan 33 kappaleessa mainitusta APFTE:n yleiskokouksen perustamiskokouksen pöytäkirjasta ilmenee, että yksityisten jäsenten läsnäolo APFTE:ssä selittyy osittain tarpeella nopeuttaa APFTE:n perustamista.

(132) APFTE:n yleiskokouksen perustamiskokouksen pöytäkirjasta ilmenee myös, että ennen APFTE:n perustamista CCIM ja sen oikeudellinen neuvonantaja sekä asianomaiset paikalliset julkisyhteisöt olivat pyrkineet löytämään sellaisen oikeudellisesti vakaan järjestelyn, joka oikeuttaisi lentoyhtiöille suoritettavien maksujen jatkamisen vuoden 2009 jälkeen, koska ne tiesivät, että kyseisiä maksuja oli vaikea perustella ([75]). Komissio päättelee näin ollen, että asianomaiset julkiset elimet olivat tietoisesti valinneet APFTE:lle rakenteen, jonka jäsenistä enemmistö oli yksityisiä jäseniä – joilla oli yhdistyksen sääntöjen mukaan mahdollisuus määrittää yhdistyksen päätöksiä ([76]) – ja jonka avulla ne pystyivät salaamaan CCIM:n ja alueellisten julkisyhteisöjen todellisen vaikutuksen lentoyhtiöille suoritettaviin maksuihin. Yksityisille yrityksille APFTE:n jäsenyydestä ei aiheutunut haittaa: niiden rahoitusosuus oli symbolinen, ja APFTE:n julkisten jäsenten toteuttaman markkinointisopimusten rahoittamisen tarkoituksena oli lisätä alueen taloudelle koituvaa hyötyä.

(133) Saman pöytäkirjan mukaan CCIM:n edustaja (joka valittiin APFTE:n puheenjohtajaksi kyseisessä kokouksessa) selitti APFTE:n yleiskokouksen perustamiskokouksessa läsnä olleille yksityisille jäsenille APFTE:n tarkoitusta eli markkinointisopimusten tekemisen jatkamista lentoyhtiöiden kanssa. Tässä yhteydessä CCIM:n edustaja mainitsi, että on olennaisen tärkeää, että ”yritykset voivat ilmaista näkemyksensä valitusta toimintasuunnitelmasta”. Ilmaisu ”ilmaista mielipiteensä” on ristiriidassa sen todellisen roolin kanssa, jonka CCIM oli varannut yksityisille jäsenille huolimatta niiden enemmistöstä yleiskokouksissa, ja erityisesti sen kanssa, ettei niillä ole todellista päätösvaltaa yhdistyksen strategisissa ja talousarvioon liittyvissä linjauksissa, joista päättäisivät julkiset jäsenet. Tämä tarkoittaa sitä, että tuolloin läsnä olleet APFTE:n yksityiset jäsenet olivat tietoisia siitä, että CCIM ja paikalliset julkisyhteisöt päättäisivät strategisista valinnoista, vaikka viimeksi mainitut voisivat ottaa huomioon myös yksityisten jäsenten ilmaisemat mielipiteet.

([72]) Ks. APFTE:n ohjausryhmän kokousta edeltäneen, 28. maaliskuuta 2011 pidetyn teknisen valmistelukokouksen pöytäkirja: Ohjausryhmän ”tarkoituksena on saattaa yhteen julkisyhteisöt, jotka rahoittavat [APFTE:n] toimintaa. Tämän ryhmän tarkoituksena on ohjata ja validoida strategisia valintoja reittien ja niihin liittyvien määrärahojen kehittämiseksi.”.

([73]) Ks. esimerkiksi keskustelut matkailijavirroista […] ja […], joita on kuvattu johdanto-osan 136 kappaleessa.

([74]) Ks. myös johdanto-osan 40 kappale, jossa käsitellään näitä kahta ryhmää.

([75]) Ks. johdanto-osan 31 kappale.

([76]) Ks. johdanto-osan 41 kappale, jossa kuvataan APFTE:n päätöksentekomenettelyä markkinointisopimusten tekemiseksi yhdistyksen ja Ranskan viranomaisten sääntöjen mukaisesti.

(134) APFTE:n pöytäkirjojen analyysi vahvistaa tämän päätelmän: vaikka yksityisten jäsenten ehdotukset olisi otettu huomioon, tämä olisi tehty ainoastaan toissijaisesti eli siinä tapauksessa, että talousarviossa olisi vielä jäljellä budjettikohtia sen jälkeen, kun julkisten jäsenten valitsemat budjettikohdat ja erityisesti Ryanairin liikennöimät lentoreitit, oli rahoitettu ([77]).

(135) APFTE:n varat on nimittäin aina jaettu siten, että ensisijaisesti on rahoitettu julkisten jäsenten määrittämät hankkeet ja yksityisten osakkaiden ehdotukset on hyväksytty vain toissijaisesti.

(136) Jopa rahoitusryhmä myönsi varoja vain yksimielisesti hyväksyttyihin hankkeisiin, koska rahoittajat määrittivät tietyn vuoden avustusten tarkan määrän valittujen markkinointisopimusten perusteella. Tästä on osoituksena rahoitusryhmässä 29. tammikuuta 2013 käyty keskustelu kohteeseen […] (italialaisen lentoyhtiön liikennöimä) ja kohteeseen […] (norjalaisen lentoyhtiön liikennöimä) liittyvien matkailijavirtojen rahoittamisesta. Näiden virtojen rahoittamista koskeva aloite, jota APFTE:n yksityiset jäsenet olivat ehdottaneet 29. tammikuuta 2013 pidetyssä yleiskokouksessa ja jota eräät julkiset jäsenet sittemmin kannattivat, kaatui, koska kolme suurinta rahoittajaa (Languedoc-Roussillonin aluevaltuuston, Hérault'n departementin valtuuston, Montpellier'n kuntaliittymän) kieltäytyivät lisäämästä rahoitusosuuttaan näiden kahden virran sisällyttämiseksi vuoden 2013 talousarvioon. CCIM, joka oli kiinnostunut näiden virtojen kehittämisestä, korotti näin ollen yksipuolisesti ja poikkeuksellisesti kyseistä vuotta koskevaa tukeaan voidakseen tukea näitä kahta virtaa ([78]).

(137) APFTE:tä koskevissa päätöksissä ja pöytäkirjoissa ei viitata AMS:n ja Ryanairin kanssa tehtyjen markkinointisopimusten sopimusehtoihin tai täytäntöönpanoon. Nämä sopimukset ovat saaneet jatkuvasti julkista rahoitusta, vuotuisten talousarvioiden epäjohdonmukaisuuksista huolimatta. Tätä rahoitusta ei ole koskaan kyseenalaistettu APFTE:n keskusteluissa, vaikka julkiset jäsenet eivät mitenkään ole perustelleet sen ylläpitämistä. Julkiset jäsenet ovat pelkästään tyytyneet uusimaan sopimukset vuosi vuoden jälkeen ilman lisäselvityksiä ja luonnehtineet sopimuskohteita "perinteisiksi linjoiksi" tai "perinteisiksi kohteiksi" tietyissä APFTE:n toimintaa koskevissa asiakirjoissa.

(138) Yleiskokouksen äänestys oli vain muodollisuus APFTE:n asianmukaisen toiminnan perustelemiseksi. Tämä on erityisen ilmeistä varainhoitovuosien 2012, 2013 ja 2014 osalta, jolloin APFTE:n Ryanairin/AMS:n kanssa tekemä sitoumus on jopa edeltänyt strategisten valintojen hyväksymistä yleiskokouksissa:

a) Vuoden 2012 talousarvion osalta APFTE:n puheenjohtaja allekirjoitti AMS:lle osoitetun voimassaolon jatkamista koskevan kirjeen 29. syyskuuta 2011. AMS:n kanssa vuonna 2010 tehdyn markkinointisopimuksen jatkamisesta vuonna 2012 oli päätetty aiemmin ohjausryhmässä 23. syyskuuta 2011. Yleiskokoukselle ilmoitettiin asiasta kuitenkin vasta sen 19. lokakuuta 2011 pidetyssä kokouksessa ([79]) (tämän kokouksen pöytäkirjasta ei kuitenkaan ilmene, että yleiskokous olisi äänestänyt asiasta).

([77]) Ks. esimerkiksi APFTE:n 19. lokakuuta 2011 päivätty pöytäkirja: "Vuoden 2012 osalta puheenjohtaja ilmoittaa kokoukselle, että hallintoneuvoston kokouksessa 23. syyskuuta 2011 kokoontuneet rahoittajat […] ovat päättäneet, että heidän osuutensa maksettaisiin neljän vuosineljänneksen säännön perusteella, joten yhdistyksen talousarvio on […] euroa (joka sisältää kaikki verot), joka mahdollistaa ainoastaan AMS:n kanssa tehtyjen markkinointisopimusten pitämisen voimassa, eli perinteisten Bryssel-Charleroin, Frankfurt-Hahnin ja Leeds-Bradfordin kohteiden säilyttämisen." Ks. myös APFTE:n 29. tammikuuta 2013 pidetyn yleiskokouksen pöytäkirja: "Paikalliset julkisyhteisöt ovat tämän talousarvion perusteella päättäneet pitää yllä Bryssel-Charleroin, Frankfurt-Hahnin, Leeds Bradfordin ja Birminghamin matkailijavirtoja […] On ehdotettu linjoja […] ja […]. Matkailijavirtoja ovat ehdottaneet matkailuyritykset, jotka katsovat, että näistä kohteista tuleviin matkailijamääriin liittyy potentiaalia. Määrärahat eivät riitä näiden kahden virran […] toteuttamiseen.".

([78]) Ks. CCIM:n 15. huhtikuuta 2013 pidetyn yleiskokouksen päätökset.

([79]) Ks. APFTE:n 19. lokakuuta 2011 pidetyn yleiskokouksen pöytäkirja: "Vuoden 2012 osalta puheenjohtaja ilmoittaa kokoukselle, että hallintoneuvoston kokouksessa 23. syyskuuta 2011 kokoontuneet rahoittajat […] ovat päättäneet, että heidän osuutensa maksettaisiin neljän vuosineljänneksen säännön perusteella, joten yhdistyksen talousarvio on […] euroa (joka sisältää kaikki verot), joka mahdollistaa ainoastaan AMS:n kanssa tehtyjen markkinointisopimusten pitämisen voimassa, eli perinteisten Bryssel-Charleroin, Frankfurt-Hahnin ja Leeds-Bradfordin kohteiden säilyttämisen.".

b) Vuoden 2013 talousarvion osalta APFTE allekirjoitti 23. helmikuuta 2013 AMS:n kanssa sopimuksen vuodeksi 2010 tehdyn markkinointisopimuksen jatkamisesta vuodeksi 2013. Vuoden 2013 talousarvio ja markkinointiohjelma, joihin sisältyvät kyseisen sopimuksen perusteella Ryanairille suoritettavat maksut, hyväksyttiin APFTE:n yhtiökokouksessa 4. heinäkuuta 2013 ([80]).

c) Vuoden 2014 talousarvion osalta APFTE:n puheenjohtaja oli allekirjoittanut sopimukset Ryanairin kanssa vuonna 2013 järjestetyn tarjouskilpailun jälkeen 22. marraskuuta 2013. Yleiskokous kuitenkin valtuutti APFTE:n puheenjohtajan allekirjoittamaan uudet markkinointisopimukset Ryanairin kanssa vasta 27. tammikuuta 2014.

(139) Komission käytettävissä olevista APFTE:n toimintaa koskevista asiakirjoista ilmenee, että yhdistyksen äänestykset olivat aina yksimielisiä. Tässä yhteydessä komissio toteaa, että yksityiset jäsenet ovat antaneet hallituksessa ja yleiskokouksessa useita lausuntoja erityisesti markkinatutkimusten laatimisesta sen varmistamiseksi, että rahoitetuista lentoreiteistä on taloudellista hyötyä alueelle. Yksityiset jäsenet eivät kuitenkaan koskaan tosiasiassa vastustaneet yleiskokouksen tai hallituksen käsittelyssä puhemiehistön, ohjausryhmän tai rahoitusryhmän ehdottamia valintoja äänestämällä vastaan. Lisäksi komissio toteaa, että yksityisten jäsenten osallistuminen yleiskokouksiin vähentyi huomattavasti vuosien myötä, kun taas julkisten jäsenten edustajat ovat olleet läsnä lähes jatkuvasti ([81]). Yksityiset jäsenet tukivat johdonmukaisesti julkisten jäsenten toimintaa, vaikka niiden omia ehdotuksia ei hyväksytty. Tämä johtuu eritoten siitä, että yksityisten jäsenten rahoitusosuus oli symbolinen, kun taas APFTE:n rahoittamien markkinointisopimusten taloudelliset hyödyt olivat parhaimmillaankin positiivisia ja pahimmillaan olemattomia. Näin ollen yksityisten jäsenten ei kannattanut olla eri mieltä APFTE:tä rahoittavien julkisten osakkaiden kanssa.

(140) Lisäksi, kuten johdanto-osan 46 kappaleessa ja sitä seuraavissa kappaleissa selvitetään, julkiset jäsenet ohjasivat APFTE:n strategisia valintoja APFTE:lle suorittamien maksujensa avulla: kaikille APFTE:n jäsenille oli ilmeistä, että markkinointisopimus, joka julkisten jäsenten mielestä ei kuuluisi painopistealoihin, ei saisi rahoitusta niiltä ([82]).

e) **Julkiset jäsenet rahoittavat APFTE:tä ja valvovat sen talousarvion käyttöä**

(141) Kuten johdanto-osan 45 kappaleessa ja sitä seuraavissa kappaleissa sekä 107 kappaleessa ja sitä seuraavissa kappaleissa todetaan APFTE:n rahoitusvarojen laadun osalta, APFTE:n julkiset jäsenet – alueelliset julkisyhteisöt ja CCIM – määrittivät APFTE:n talousarvioon liittyvät valinnat etukäteen määrittämällä APFTE:n markkinointiohjelman, joka sisälsi täsmällisen valikoiman markkinointisopimuksia, ja valvoivat loppuvaiheessa tarkasti APFTE:n tukien käyttöä asettamalla tukiensa ehdoksi sen, että APFTE toteuttaa markkinointiohjelman.

7.1.2.2 Valtion varat

(142) Maksut, jotka APFTE suoritti Ryanairille ja AMS:lle johdanto-osan 52 kappaleessa ja sitä seuraavissa kappaleissa kuvattujen markkinointisopimusten nojalla, suoritettiin APFTE:n yleisestä talousarviosta. Kuten johdanto-osan 45 kappaleessa ja sitä seuraavissa kappaleissa todetaan, APFTE:tä on sen perustamisen jälkeen rahoitettu lähes yksinomaan ([95–100]-prosenttisesti) alueellisten ja paikallisten julkisten elimien eli Occitanien alueen/Languedoc-Roussillonin aluevaltuuston, Hérault'n departementin, Montpellier Méditerranée Métropole -alueen/Montpellier'n kuntaliittymän, Pays de l'Orin kuntaliittymän, Montpellier'n kaupungin ja CCIM:n/Hérault'n kauppa- ja teollisuuskamarin myöntämillä avustuksilla ([83]).

([80]) Ks. APFTE:n 4. heinäkuuta 2013 pidetyn yleiskokouksen pöytäkirja: "Yleiskokous on hyväksynyt talousarvion ja verkkomarkkinointia koskevan toimintaohjelman. Toimintaohjelmassa keskitytään seuraaviin: - RYANAIR: Bryssel-Charleroi, Frankfurt-Hahn, Leeds-Bradford, Birmingham.".

([81]) APFTE:n toimintaa koskevista asiakirjoista käy ilmi, että kun APFTE:n yleiskokoukseen vielä vuonna 2011 osallistui 21 yksityistä jäsentä, heidän määränsä oli vain 4–9 vuodesta 2013 lähtien.

([82]) Ks. esimerkiksi APFTE:n 19. lokakuuta 2011 päivätty pöytäkirja: "Vuoden 2012 osalta puheenjohtaja ilmoittaa kokoukselle, että hallintoneuvoston kokouksessa 23. syyskuuta 2011 kokoontuneet rahoittajat […] ovat päättäneet, että heidän osuutensa maksettaisiin neljän vuosineljänneksen säännön perusteella, joten yhdistyksen talousarvio on […] euroa (joka sisältää kaikki verot), joka mahdollistaa ainoastaan AMS:n kanssa tehtyjen markkinointisopimusten pitämisen voimassa, eli perinteisten Bryssel-Charleroin, Frankfurt-Hahnin ja Leeds-Bradfordin kohteiden säilyttämisen." Ks. myös APFTE:n 29. tammikuuta 2013 pidetyn yleiskokouksen pöytäkirja: "Paikalliset julkisyhteisöt ovat tämän talousarvion perusteella päättäneet pitää yllä Bryssel-Charleroin, Frankfurt-Hahnin, Leeds-Bradfordin ja Birminghamin […] matkailijavirtoja. On ehdotettu linjoja […] ja […]. Matkailijavirtoja ovat ehdottaneet matkailuyritykset, jotka katsovat, että näistä kohteista tuleviin matkailijamääriin liittyy potentiaalia. Määrärahat eivät riitä näiden kahden virran […] toteuttamiseen.".

([83]) APFTE:lle antamansa sitoumuksen mukaisesti CCIM toimi yleiseen etuun liittyvän tehtävänsä mukaisesti ja prefektin vastuulla, kuten Ranskan viranomaisten toimittamat asiakirjat osoittavat. Tämän vuoksi komissio pitää CCIM:ää tässä tarkastelussa julkisena elimenä. Ks. myös unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 13.12.2018, Ryanair ja Airport Marketing Services v. komissio, T-53/16, ECLI:EU:T:2018:943, 81 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

(143) Nämä julkiset tahot valvoivat eri tavoin tiiviisti sitä, miten APFTE käytti niiden varoja:

a) Kuten johdanto-osan 49 kappaleessa ja sitä seuraavissa kappaleissa kuvataan, yleiskokouksen äänien analyysi, markkinointisopimusten allekirjoituspäivät ja paikallisten julkisyhteisöjen vuotuiset tukimaksut osoittavat, että APFTE:llä ei koskaan ollut käytettävissään sille ennakkoon maksettuja määrärahoja, joita se olisi voinut hallinnoida oman harkintansa mukaan. Julkisyhteisöt ovat aina maksaneet tietyn varainhoitovuoden avustukset sen jälkeen, kun näillä avustuksilla rahoitettavat markkinointisopimukset on tosiasiallisesti määritetty ja allekirjoitettu. Julkisyhteisöt ovat näin ollen aina maksaneet avustuksensa tietäen, mihin niiden varoja tosiasiallisesti käytetään ([84]). Tämä tarkoittaa sitä, että ne olisivat voineet kieltäytyä allekirjoittamasta rahoitussopimuksia APFTE:n kanssa, jos ne eivät olisi hyväksyneet yhdistyksen tekemää valintaa. Tämä tarkoittaa kuitenkin sitä, että APFTE:llä ei yhdistyksenä ollut käytettävissään omia määrärahoja, vaan sen oli pyydettävä julkisia jäseniä maksamaan avustuksensa sen jälkeen, kun täsmälliset talousarviota koskevat valinnat, jotka julkiset jäsenet itse määrittivät rahoitusryhmän ehdotusten perusteella, oli tehty. Komissio päättelee näin ollen, että tämän käytännön vaikutuksena (ellei tavoitteena) oli estää APFTE:n yksityisiä jäseniä äänestämästä yleiskokouksessa sellaisista talousarviota koskevista valinnoista, jotka eivät sopineet APFTE:n julkisille jäsenille. Tämä käytäntö antoi julkisille jäsenille mahdollisuuden valvoa tehokkaasti APFTE:n talousarvion käyttöä.

b) Lisäksi johdanto-osan 51 kappaleessa esitetty rahoitussopimusten analyysi osoittaa, että APFTE:n julkiset jäsenet varmistivat useilla erilaisilla sopimusehdoilla, että niiden avustukset käytettiin niiden strategisiin valintoihin, jotka vahvistettiin kunkin varainhoitovuoden osalta APFTE:n markkinointiohjelmassa, jonka sisällöstä ne päättivät ([85]), mikä esti yksityisiä jäseniä päättämästä itsenäisesti talousarviota koskevista valinnoista.

c) Koska APFTE:n puheenjohtajat, joilla oli valtuudet allekirjoittaa markkinointisopimuksia Ryanairin/AMS:n kanssa sekä rahoitussopimuksia rahoittajajäsenten kanssa, olivat kaikki sidoksissa näihin rahoittajajäseniin (eli CCIM:ään tai Occitanien alueeseen) ([86]), APFTE:n julkiset jäsenet pystyivät valvomaan erityisen tiiviisti APFTE:n taloudellisia sitoumuksia ja avustusten maksamista APFTE:lle.

(144) APFTE:n julkisilla jäsenillä oli siten tiivis määräysvalta APFTE:lle myönnettyihin varoihin aina siihen asti, kunnes ne välitettiin lopullisille edunsaajilleen. Näin ollen kyseiset varat pysyvät valtion varoina, kunnes APFTE siirtää ne Ryanairille tai AMS:lle.

(145) Kuten edellisessä luvussa, joka koskee toimenpiteiden luokittelua valtion toimenpiteiksi, esitetään yksityiskohtaisemmin, komissio pitää APFTE:tä yksityisoikeudellisena yksikkönä, jonka asianomaiset julkiset tahot ovat perustaneet myöntämään ja hallinnoimaan julkisista varoista lentoyhtiöille suoritettavia maksuja ([87]).

([84]) Ks. esimerkiksi Montpellier'n kuntaliittymän päätös nro 10397 (29. syyskuuta 2011) ja nro 11796 (25. heinäkuuta 2013). Montpellier'n kuntaliittymän valtuusto totesi 29. syyskuuta 2011 tekemässä päätöksessään, jolla hyväksyttiin 550 000 euron rahoitusosuus APFTE:n talousarvioon vuodeksi 2011, seuraavaa: "Montpellier'n kuntaliittymän (Communauté d'Agglomération de Montpellier, CAM) rahoitusosuus vuodeksi 2011 on enintään 25 prosenttia niiden vuotta 2011 koskevien verkkomarkkinointisopimusten kokonaismäärästä, joiden hinnaksi arvioidaan 2 095 972 euroa; tämä rahoitusosuus on enintään 550 000 euroa yleiskokouksen 20. huhtikuuta 2011 hyväksymien kohteiden markkinointiin tarkoitettua ennakko-ohjelmaa varten. Sopimuksen liitteenä olevaan reittiohjelmaan kuuluvat […] Bryssel-Charleroi, Frankfurt-Hahn, Leeds-Bradford, […] ja Birmingham. Tämä osuus maksetaan siten, että se suhteutetaan kyseisten toimien toteuttamiseen käytettyjen kuukausien lukumäärään, ja asiaa koskevien laskujen perusteella.".

([85]) Ks. myös johdanto-osan 107 kappale ja sitä seuraavat kappaleet, joissa käsitellään toimenpiteiden luokittelua valtion toimenpiteiksi.

([86]) Ks. johdanto-osan 38 kappale.

([87]) Ks. myös unionin tuomioistuimen tuomio 13.9.2017, ENEA v. Prezes Urzędu Regulacji Energetyki, C-329/15, ECLI:EU:C:2017:671, 23 kohta, unionin tuomioistuimen tuomio 22.3.1977, Steinike & Weinlig, C-78/76, ECLI:EU:C:1977:52, 21 kohta, ja tuomio 13.3.2001, PreussenElektra, C-379/98, ECLI:EU:C:2001:160, 58 kohta.

(146) Yksityisten jäsenten jäsenmaksuista koostuva osuus APFTE:n talousarviosta (alle [0–5] prosenttia APFTE:n talousarviosta, kuten taulukossa 3 esitetään) oli osa samaa kassavirtaa kuin julkisten jäsenten APFTE:lle suorittamat maksut. Koska nämä maksut on sisällytetty APFTE:n talousarvioon, jonka käyttö oli täysin valtion (eli APFTE:n julkisten jäsenten) valvonnassa, kuten tässä luvussa ja seuraavassa luvussa kuvataan, komissio pitää kyseisiä jäsenmaksuja myös valtion varoina ([88]).

7.1.2.3 Päätelmät

(147) Näiden seikkojen perusteella komissio päättelee, että CCIM ja asianomaiset paikalliset julkisyhteisöt olivat suunnitelleet APFTE:n ja käyttäneet sitä alusta alkaen pelkkänä välineenä, jonka avulla ne maksoivat julkisia varoja Ryanairille ilman, että yhdistykselle tai sen yksityisille jäsenille jätettiin lainkaan omaa harkintavaltaa. APFTE:n toimet ja päätökset luokitellaan näin ollen valtion toimenpiteiksi.

(148) Nämä huomautukset vahvistavat menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä ([89]) mainitut Languedoc-Roussillonin alueellisen tilintarkastuskamarin (Chambre Régionale des Comptes de Languedoc-Roussillon) yksittäisiin selvityksiin sisältyvät lausunnot, joiden mukaan APFTE oli todellisuudessa vain markkinointisopimusten rahoittamiseen tarkoitettujen julkisten varojen keräämisen väline.

(149) Näin ollen komissio katsoo, että toimenpiteet on luokiteltava valtion toimenpiteiksi ja että Ranska on myöntänyt ne valtion varoista SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla.

7.1.3 *Taloudellinen etu*

(150) Sen arvioimiseksi, onko valtion toimenpide tukea, on määritettävä, saako edunsaajayritys sellaista taloudellista etua, jota se ei olisi saanut tavanomaisissa markkinaolosuhteissa ([90]).

(151) On analysoitava, voidaanko kyseisiin sopimuksiin soveltaa markkinataloustoimijaperiaatetta ja, jos voidaan, ovatko sopimukset periaatteen mukaisia.

7.1.3.1 Ryanairin ja AMS:n saaman taloudellisen edun tarkastelu yhdessä

(152) Niiden sopimusten osalta, jotka on tehty yhtäältä APFTE:n ja toisaalta AMS:n tai Ryanairin välillä, komission on aluksi pohdittava, onko Ryanairia ja sen tytäryhtiötä AMS:ää tarkasteltava erikseen vai yhdessä niiden saaman taloudellisen edun määrittämiseksi.

(153) Komissio toteaa, että AMS on Ryanairin kokonaan omistama tytäryhtiö. Lisäksi komissio toteaa, että AMS perustettiin vain tarjoamaan markkinointipalveluja Ryanairin verkkosivustolla eikä se harjoita muuta toimintaa ([91]).

(154) Lisäksi AMS näyttää olevan korvattavissa Ryanairilla AMS:n ja APFTE:n välisissä sopimussuhteissa. APFTE oli alun perin tehnyt markkinointisopimuksen AMS:n kanssa (vuoden 2010 sopimus). Tämän jälkeen vuosien 2013 ja 2017 sopimukset tehtiin suoraan APFTE:n ja Ryanairin välillä.

([88]) Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetusta valtiontuen käsitteestä annetun komission tiedonannon (C/2016/2946) johdanto-osan 57 kappale ja sitä seuraavat kappaleet (EUVL C 262, 19.7.2016, s. 1).

([89]) Ks. menettelyn aloittamista koskevan päätöksen johdanto-osan 59 kappale.

([90]) Ks. erityisesti unionin tuomioistuimen tuomio 29.4.1999, Espanja v. komissio, C-342/96, ECLI:EU:C:1999:210, 41 kohta.

([91]) Ks. komission päätös, annettu 23 päivänä heinäkuuta 2014, valtiontuesta SA.33961 (2012/C) (ex 2012/NN), jonka Ranska on myöntänyt Nîmes – Uzès – Le Viganin kauppa- ja teollisuuskamarille, Veolia Transport Aéroport de Nîmesille, Ryanair Limitedille ja Airport Marketing Services Limitedille (EUVL L 113, 27.4.2016, s. 32), johdanto-osan 314–315 kappale.

(155) Lisäksi AMS:n kanssa tehdyn markkinointipalvelusopimuksen kohdetta koskevassa artiklassa sopimuksen todetaan ”perustuvan siihen, että Ryanair on sitoutunut liikennöimään tiettyjä reittejä Montpellier'n alueella” ([92]).

(156) Kaikista näistä syistä komissio katsoo Ryanairin ja AMS:n olevan yhdessä kyseessä olevien toimenpiteiden ainoa edunsaaja ([93]).

7.1.3.2 Markkinointisopimusten tapauskohtainen arviointi

(157) Ranskan mukaan APFTE on toiminut sellaisten palvelujen julkisena ostajana, joiden avulla se on voinut täyttää sille uskotut yleisen edun mukaiset tehtävät. Ranskan mukaan markkinointisopimukset eivät siis missään tapauksessa liittyneet lentoasemasopimuksiin, ja niiden tarkoituksena oli edistää alueen taloudellista kehitystä ja houkutella matkailijoita.

(158) Ranska ei ole esittänyt mitään näyttöä siitä, että markkinointipalvelusopimusten tekemistä koskeva päätös olisi perustunut konkreettisiin taloudellisiin arviointeihin Ryanairin/AMS:n kanssa tehtyjen sopimusten tulevan kannattavuuden tai niistä koituvan taloudellisen hyödyn määrittämiseksi – ei pelkästään markkinointisopimusten eikä lentoasemapalvelusopimusten yhteydessä tehtyjen markkinointisopimusten osalta.

(159) Ryanair ei ottanut selvää kantaa APFTE:n kanssa tehtyjen markkinointisopimusten ja AMM:n kanssa tehtyjen lentoasemapalvelusopimusten yhteiseen tai erilliseen arviointiin, vaan on väittänyt, että kummassakaan tapauksessa Ryanairia/AMS:ää ei pitäisi pitää tuensaajana.

(160) Toisin kuin useimmissa muissa viimeaikaisissa asioissa, joista komissio on tehnyt Ryanairia koskevia valtiontukipäätöksiä, komissio ei ole tässä tapauksessa päätellyt, että markkinointisopimusten ja lentoasemapalvelusopimusten välillä olisi yhteys seuraavista syistä.

(161) Ensinnäkin nämä erityyppiset sopimukset tekivät kaksi erillistä, eri tehtäviä hoitavaa oikeushenkilöä, nimittäin AMM ja APFTE ([94]), eikä niitä voida pitää yhtenä taloudellisena yksikkönä.

(162) Vaikka ei ole poissuljettua, että molemmat sopimustyypit liittyivät toisiinsa niin kauan kuin CCIM oli lentoaseman toimiluvan haltija ja teki kyseisiä erityyppisiä sopimuksia Ryanairin/AMS:n kanssa, tämä mahdollinen yhteys on lakannut, kun AMM aloitti lentoaseman hallinnoinnin vuonna 2009. Kuten johdanto-osan 28 kappaleessa todetaan, 24. kesäkuuta 2010 pidetyn APFTE:n yleiskokouksen perustamiskokouksen pöytäkirjasta käy ilmi, että CCIM käynnisti asianosaisten paikallisten julkisyhteisöjen tukemana APFTE:n perustamisen ja rahoittamisen voidakseen jatkaa markkinointisopimusten tekemistä halpalentoyhtiöiden kanssa sen jälkeen, kun CCIM menetti Montpellier'n lentoaseman toimiluvan haltijan asemansa. Näissä olosuhteissa CCIM ei enää halunnut ottaa markkinointisopimuksiin liittyviä taloudellisia ja oikeudellisia riskejä ja oli pyytänyt asianosaisia alueellisia julkisyhteisöjä osallistumaan suoraan lentoyhtiöille suoritettaviin markkinointimaksuihin (jotka CCIM oli tähän asti rahoittanut suoraan, koska eri julkisyhteisöjen kanssa tehdyt kahdenväliset rahoitussopimukset saatiin viimeisteltyä vasta myöhemmin) ([95]).

([92]) Vuoden 2010 sopimuksen 1 ja 5.3 artikla.
([93]) Komissio käyttää tämän vuoksi arvioinnissaan tästä lähtien tuensaajasta nimitystä ”Ryanair”.
([94]) APFTE vahvisti tämän nimenomaisesti.
([95]) Ks. Montpellier'n kauppa- ja teollisuuskamarin yleiskokouksen 26. toukokuuta 2010 tekemät päätökset, s. 6: ”CCIM oli eri markkinointiyhtiöiden ainoa sopimuskumppani alueellemme kohdistuvan matkailun edistämiseksi. Samaan aikaan CCIM teki sopimuksia matkailija- ja taloudellisten virtojen edistämiseen osallistuvien viranomaisten kanssa. CGEFI (valtion talous- ja rahoitusvalvonta) katsoi, että CCIM otti sekä oikeudellisia että taloudellisia riskejä, vaikka se ei enää ollut toimiluvan haltija. Näiden virtojen merkitys paikalliselle matkailulle on kuitenkin kiistaton. Markkinoinnin ostamiseen on tähän mennessä käytetty 1,8 miljoonaa euroa, mutta saatu taloudellinen hyöty on ollut noin 60 miljoonaa euroa. CCIM ja viranomaiset ovat yhtä mieltä siitä, että tätä toimintaa on jatkettava.”.

(163) Vaikka APFTE:n julkiset jäsenet ovat myös lentoaseman osakkeenomistajia, niiden osallistuminen markkinointisopimusten rahoitukseen ei ole missään suhteessa niiden osakeomistukseen lentoasemalla ([96]). Vaikka esimerkiksi Ranskan valtio omistaa 60 prosenttia AMM:n pääomasta, Ranskan valtio ei ole APFTE:n jäsen eikä osallistu sen talousarvion rahoittamiseen. CCIM, joka omistaa 25 prosenttia AMM:n pääomasta, osallistui APFTE:n kokonaistalousarvion rahoittamiseen vain [10–20] prosentilla vuosina 2010–2019. Loput APFTE:lle vuosina 2010–2019 maksetuista tuista – eli [80–90] prosenttia – tulevat yhteisöiltä, jotka omistavat vain 15 prosenttia AMM:n pääomasta.

Taulukko 5

APFTE:n julkisten jäsenten osuuden vertaaminen niiden osakeomistukseen AMM:ssä

	Languedoc-Roussillonin aluevaltuusto (nykyisin Occitanien alue)	Hérault'n departementin valtuusto	Montpellier'n kuntaliittymä (nykyisin Montpellier Méditerranée Métropole -alue) ja Montpellier'n kaupunki	Pays de l'Orin kuntaliittymä	CCIM (nykyisin Hérault'n kauppa- ja teollisuuskamari)	Ranskan valtio (kansallisella tasolla)
Osallistuminen APFTE:n rahoitukseen (2010–2019) (%)	[20–30]	[10–20]	[30–40]	[0–10]	[10–20]	
Osakeomistus AMM:ssä (%)	6,5	7	0,5 ([1])	1	25	60

([1]) Montpellier Mediterranée Métropole -alueen osuus. Montpellier'n kaupunki ei ole AMM:n osakas.

(164) Näistä eri seikoista ilmenee, että APFTE:n julkisten jäsenten osallistuminen markkinointisopimusten rahoitukseen ei ole missään suhteessa niiden osakeomistukseen AMM:ssä. Jos markkinointisopimukset lisäisivät lentoasemasopimukseen liittyviä tuloja, APFTE:n julkiset jäsenet voisivat saada vain 40 prosenttia näistä lisätuloista, vaikka ne olisivat rahoittaneet [95–100] prosenttia markkinointimenoista. APFTE:n kunkin julkisen jäsenen yksilöllinen tilanne on myös hyvin erilainen ja vielä heikompi APFTE:n kolmen suurimman rahoittajan osalta – alue (6,5 prosenttia AMM:n pääomasta), departementti (7 prosenttia AMM:n pääomasta) ja Montpellier Méditerranée Métropole -alue (0,5 prosenttia AMM:n pääomasta) – jotka rahoittivat yhteensä [80–90] prosenttia ([97]) APFTE:n talousarviosta ([98]).

(165) Lisäksi edellä mainitusta 24. kesäkuuta 2010 päivätystä pöytäkirjasta käy ilmi, että tehdessään markkinointisopimuksia APFTE ja sen jäsenet toimivat alueellisen talouden edistämiseksi, ottaen huomioon markkinointisopimusten mahdolliset taloudelliset vaikutukset alueelle ja erilaisille paikallisille yrityksille, eivätkä lentoaseman pitäjän (edes vähemmistöosakkaan) tai muiden sopimusten taloudellisista vaikutuksista suoraan hyötyvien yritysten hyväksi.

(166) Aluepoliittisia näkökohtia ei kuitenkaan oteta huomioon analysoitaessa, toimiiko julkinen yksikkö markkinataloustoimijana. Muodollisessa tutkintamenettelyssä ei myöskään ilmennyt mitään näyttöä siitä, että APFTE:n julkisten jäsenten osallistumisella markkinointisopimuksiin olisi pyritty lisäämään APFTE:n julkisten jäsenten lentoaseman toiminnasta saamia tuloja esimerkiksi maksamalla osinkoa tai muuta AMM:n maksamaa hyvitystä, jolla huomioitaisiin markkinointisopimusten mahdollinen myönteinen vaikutus lentoaseman tuloihin.

([96]) Näin ollen Montpellier'n lentoaseman tilanne eroaa Charleroin lentoaseman tilanteesta asiassa T-196/04, Ryanair v. komissio, ECLI:EU:T:2008:585, 53–61 kohta, jossa tuomioistuin katsoi 17. joulukuuta 2008 antamassaan tuomiossa, että Vallonian aluetta ja lentoaseman pitäjää BSCA:ta on pidettävä yhtenä ja samana yksikkönä markkinatalouden ehdoin toimivan yksityisen sijoittajan periaatteen soveltamisen kannalta, koska Vallonian alueen määräävä vaikutusvalta BSCA:han näkyi ennen kaikkea osakeomistuksen rakenteessa.

([97]) Tämä luku sisältää myös Montpellier'n kaupungin APFTE:lle maksaman rahoitusosuuden. Montpellier'n kaupunki ei ole AMM:n osakas. Ranskan viranomaiset ovat toimittaneet tietoja ainoastaan Montpellier'n kaupungin ja Montpellier Mediterranée Métropole -alueen yhteenlasketuista rahoitusosuuksista.

([98]) Ks. johdanto-osan 23 ja 45 kappale.

(167) Komissio päättelee edellä esitettyjen seikkojen perusteella, että AMM:n tekemien lentoasemapalvelusopimusten ja APFTE:n tekemien markkinointisopimusten väliset yhteydet eivät riitä perusteeksi näiden kahden sopimustyypin yhteiselle analyysille. Komissio on näin ollen analysoinut markkinointisopimuksia erikseen.

(168) Näin ollen ja kun otetaan huomioon, ettei APFTE:tä voida pitää lentoaseman pitäjänä, valtiontuesta lentoasemille ja lentoyhtiöille annettujen vuoden 2014 suuntaviivojen mukaista kannattavuuden lisääntymiseen perustuvaa menetelmää ([99]) ei voida missään tapauksessa soveltaa kyseessä oleviin sopimuksiin.

7.1.3.3 Markkinataloustoimijaperiaatteen sovellettavuus

(169) Sen arvioimiseksi, onko valtion toimenpide tukea, on määritettävä, saako edunsaajayritys sellaista taloudellista etua, jota se ei olisi saanut tavanomaisten markkinoilla sovellettavien ehtojen mukaan ([100]).

(170) Ranskan mukaan APFTE katsoo, että kyseiset maksut eivät ole valtiontukea, koska APFTE maksoi Ryanairille/AMS:lle korvauksen, joka vastasi tarjouskilpailun perusteella ostettujen palvelujen markkinahintaa. APFTE:n mukaan ostetut palvelut vastasivat myös APFTE:n tarpeita ja sen yleisen edun mukaisia tehtäviä eli matkailun edistämistä tai jopa alueellisen talouden kehittämistä. APFTE on siten toiminut julkisen ostajan tavoin yleisen edun mukaisen tavoitteensa saavuttamiseksi. APFTE:n mukaan tässä yhteydessä ei ole tarpeen tehdä kannattavuusanalyysiä APFTE:n tasolla. APFTE:n mukaan markkinointisopimuksista ei koitunut taloudellista etua Ryanairille tai AMS:lle.

(171) Ryanair esittää samat perustelut.

(172) Markkinataloustoimijaperiaatteen sovellettavuuden osalta on muistutettava, että kyse ei ole mistä tahansa markkinataloustoimijasta vaan APFTE:n tilanteessa olevasta markkinataloustoimijasta.

(173) Sen vuoksi on tarpeen analysoida markkinataloustoimijaperiaatteen soveltamisalaa APFTE:n osalta.

(174) Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetusta valtiontuen käsitteestä annetun komission tiedonannon (jäljempänä 'valtiontuen käsitteestä annettu tiedonanto') johdanto-osan 77 kappaleessa todetaan seuraavaa ([101]): "[…] otetaan huomioon ainoastaan edut ja velvollisuudet, jotka liittyvät valtion rooliin talouden toimijana, ja valtioon julkisen vallan käyttäjänä liittyvät edut ja velvollisuudet jätetään huomiotta", mikä sulkee pois muun muassa yleiseen etuun, kuten aluekehitykseen, liittyvien näkökohtien huomioon ottamisen.

(175) APFTE:n sääntöjen mukaan sen tarkoituksena on "matkailun, mukaan lukien liikematkailun, edistäminen ja kehittäminen alueella markkinoinnin, verkossa esitettävien mainosten ja markkinointipalvelujen ostamisen tai kaikenlaisten muiden mainosvälineiden, kuten messuille osallistumisen, avulla kansainvälisten asiakkaiden houkuttelemiseksi". APFTE:n puheenjohtajiston jäsenten julkisista lausunnoista sekä sen pöytäkirjoista ja muista sen toimintaan liittyvistä asiakirjoista ilmenee myös, että APFTE pyrkii aluepoliittiseen tavoitteeseen ([102]).

([99]) Ks. vuoden 2014 suuntaviivojen 3.5 jakso.
([100]) Ks. erityisesti unionin tuomioistuimen tuomio 29.4.1999, Espanja v. komissio, ECLI:C-342/96, EU:C:1999:210, 41 kohta.
([101]) C/2016/2946, (EUVL C 262, 19.7.2016, s. 1).
([102]) Ks. myös johdanto-osan 117 kappale.

(176) Ranskan viranomaisten toimittamista APFTE:tä koskevista pöytäkirjoista ja muista asiakirjoista ilmenee myös, että APFTE toimi yksinomaan julkisena viranomaisena – erityisesti alueellisen talouden kehittämiseksi – tehdessään markkinointisopimuksia Ryanairin/AMS:n kanssa.

(177) Markkinointisopimusten alueellisen matkailun kehittämiseen liittyviä etuja, eli alueelle kohdistuvan matkailun mahdollisesti tuottamia tuloja, ei voida ottaa huomioon mahdollisessa markkinataloustoimijaa koskevien kriteerien täyttämistä koskevassa tarkastelussa.

(178) Käsiteltävänä olevassa asiassa komissiolla ei ole mitään näyttöä siitä, että APFTE tai sen julkiset rahoittajajäsenet olisivat laskeneet markkinataloustoimijan tavoin saavansa markkinointisopimusten allekirjoittamisen kautta muuta kuin alueen matkailualan kehittämiseen liittyvää taloudellista hyötyä – esimerkiksi sijoitetun pääoman tuottoa –, mikä johtuu täysin sen (ja julkisten rahoittajien) roolista julkisena viranomaisena.

(179) APFTE ei hyödy mahdollisesta Montpellier'n lentoaseman pitäjän liikenteen kasvuun liittyvästä tulojen kasvusta. APFTE ei ole Montpellier'n lentoaseman pitäjä, ja APFTE:tä rahoittavat jäsenet ovat Montpellier'n lentoaseman vähemmistöosakkaita (40 prosentin osuudellaan). Ranskan viranomaiset eivät ole tuoneet esiin mahdollisia etuja, jotka liittyisivät lentoaseman tulojen kasvuun, josta sellaiset AFPTE:n jäsenet, jotka ovat myös Montpellier'n lentoaseman osakkaita, voisivat hyötyä. Tällaisten mahdollisten hyötyjen arvioimiseksi ei laadittu liiketoimintasuunnitelmaa ennen kuin päätökset Ryanairin kanssa allekirjoitettavista markkinointisopimuksista tehtiin. Jos markkinointisopimusten tavoitteena ja/tai seurauksena on matkustajamäärän kasvu, vähemmistöosakkaiden, joilla on hallussaan 40 prosenttia lentoaseman osakkeista, ei olisi järkevää rahoittaa [95–100] prosenttia markkinointisopimuksista. Lisäksi kukin lentoaseman vähemmistöosakas osallistuu markkinointisopimusten rahoitukseen sen mukaan, mikä sen osuus lentoasemalla on ([103]), mikä auttaa osoittamaan, että markkinointisopimusten allekirjoittamista koskevilla päätöksillä ei ole taloudellista yhteyttä APFTE:n tiettyjen jäsenten osakasasemaan. Päätelmänä voidaan todeta, että APFTE allekirjoitti markkinointisopimukset Ryanairin kanssa yksinomaan yleiseen etuun liittyvissä tarkoituksissa APFTE:n ja sen julkisten jäsenten näkökulmasta katsoen, koska nämä eivät saaneet mitään voittoa taloudellisina toimijoina.

(180) Lisäksi kuten 7.1.3.4 jakson a kohdassa esitetään, komissio katsoo, että APFTE:n suorittama markkinointipalvelujen osto ei vastannut todelliseen tarpeeseen, vaan sen tarkoituksena oli tukea Montpellier'n lentoasemalle liikennöitäviä Ryanairin lentoja. Näin ollen komissio katsoo, että markkinataloustoimijatestiä ei voida soveltaa ([104]). Lisäksi kuten 7.1.3.4 jakson b kohdassa todetaan, APFTE:n Ryanairille/AMS:lle markkinointipalveluista maksamat hinnat eivät ole tavanomaisten markkinaehtojen mukaisia. Markkinataloustoimijatestin ehdot eivät siksi olisi täyttyneet siinä tapauksessa, että sitä olisi sovellettu.

(181) Komissio toteaa myös, että toimenpiteestä ei katsota aiheutuvan etua, jos valtion toimenpide on kompensaatiota, joka edustaa vastinetta palveluista, joita suorittavat yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvistä palveluista vastaavat yritykset julkisen palvelun velvoitteiden suorittamiseksi, siten, että kyseiset yritykset eivät todellisuudessa saa taloudellista etua ja että kyseinen toimenpide ei näin ollen aseta kyseisiä yrityksiä edullisempaan kilpailutilanteeseen suhteessa niiden kilpailijayrityksiin ([105]). Tarkasteltavana olevassa tapauksessa mikään ei kuitenkaan viittaa siihen, että Ryanairiin sovellettiin julkisen palvelun velvoitteita.

7.1.3.4 APFTE:n Ryanairille/AMS:lle antaman edun määrittäminen

(182) Muodollisesta tutkintamenettelystä ilmenee, että markkinointisopimusten perusteella suoritetut maksut ovat luonteeltaan samanlaisia kuin tuet, joita viranomainen myöntää lentoyhtiölle lentoliikennepalvelujen tarjoamiseksi lentoasemalla. Komissio päätteli näin ollen, että APFTE:n Ryanairille ja AMS:lle suorittamia maksuja on tarkasteltava pelkkinä tukina, joilla vähennetään kustannuksia, joita Ryanairille aiheutuu Montpellier'hen liikennöitävästä reittiliikenteestä, ja jotka näin ollen antavat Ryanairille taloudellista etua.

([103]) Ks. johdanto-osan 164, 24 kappale sekä johdanto-osan 45 kappale ja sitä seuraavat kappaleet.
([104]) Ks. unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 1.3.2017, SNCM v. komissio, T-454/13, ECLI:EU:T:2017:134, 232 ja 233 kohta.
([105]) Ks. unionin tuomioistuimen tuomio 2.9.2010, komissio v. Deutsche Post AG, C-399/08, ECLI:EU:C:2010:481, 41 kohta, ja unionin tuomioistuimen tuomio 9.6.2011, Comitato "Venezia vuole vivere" et al. v. komissio, C-71/09 P, EU:C:2011:368, 92 kohta.

(183) Määrittääkseen, saiko Ryanair/AMS etua, komissio tarkasteli kaikkia tämän asian kannalta merkityksellisiä seikkoja valtiontuen käsitteestä annetun tiedonannon mukaisesti. Poikkeukselliset olosuhteet voivat esimerkiksi oikeuttaa sen, että viranomaisen suorittamaa tavaroiden tai palvelujen ostamista edes markkinahintaan ei pidetä markkinaehtojen mukaisena erityisesti silloin, kun kyseisen palvelun osto ei vastaa viranomaisten todellisia tarpeita ([106]).

(184) Komissio päätteli muodollisen tutkintamenettelyn aikana esiin tulleiden todisteiden kokonaisuuden perusteella, että markkinointipalvelujen ostaminen Ryanairilta ei vastannut APFTE:n todellista tarvetta. Tämä riittää osoittamaan, että Ryanairille on koitunut etua tämän tutkimuksen kohteena olevista toimenpiteistä.

(185) Muodollisessa tutkintamenettelyssä ei myöskään voitu vahvistaa Ryanairin/AMS:n ja Ranskan viranomaisten väitettä, jonka mukaan markkinointipalvelut oli ostettu markkinahintaan.

a) **APFTE:llä ei ole todellista tarvetta ostaa markkinointipalveluja Ryanairilta/AMS:ltä**

(186) Ranska, APFTE, CCIM, huomautuksia esittäneet paikalliset julkisyhteisöt ja Ryanair esittivät väitteen, jonka mukaan APFTE oli paikallista matkailua edistävä yhdistys, joka oli ostanut markkinointipalveluja Ryanairilta markkinahintaan.

(187) Ryanairin saaman edun olemassaoloa koskevan komission analyysin ytimessä on kysymys siitä, tarvitsiko APFTE todella Ryanairilta/AMS:ltä ostettuja markkinointipalveluja saavuttaakseen yleiseen etuun liittyvän tavoitteensa, joka on Montpellier'n kaupungin ja sen ympäristön markkinointi ([107]).

(188) Komissio päätteli, että markkinointipalvelujen ostaminen Ryanairilta/AMS:ltä ei vastannut APFTE:n todellista tarvetta seuraavien seikkojen perusteella:

— Markkinointipalvelujen ostamisen tarkoituksena on ainoastaan perustella Ryanairille suoritettuja maksuja, joiden tarkoituksena oli pysyttää viimeksi mainitun tarjoamat palvelut Montpellier'n lentoasemalla; vaikka markkinointipalveluilla olisi ollut markkinointivaikutusta (mitä niillä ei ollut), se ei ollut niiden päätarkoituksena, joten niitä on tarkasteltava pikemminkin piilotukina:

  — APFTE:llä ei ollut todellista aikomusta harjoittaa alueellista mainontaa;

  — sopimukset kohdennettiin Ryanairin lentotoimintojen, ei markkinointipalvelujen mukaan;

  — sopimukset kohdennettiin Ryanairille/AMS:lle, ei kenelle tahansa verkkomarkkinointipalvelujen tarjoajalle;

  — ei ole näyttöä APFTE:n kiinnostuksesta sen talousarviosta rahoitettavien markkinointikampanjoiden onnistumiseen;

  — markkinointimaksujen päättyminen samaan aikaan, kun Ryanairin lentotoiminta päättyi;

  — muut komission valtiontukitutkimukset osoittavat, että Ryanair käyttää markkinointisopimuksia valtiontuen maksamisen salaamiseen.

([106]) Ks. valtiontuen käsitteestä annetun tiedonannon johdanto-osan 82 kappale ja siinä mainittu oikeuskäytäntö.
([107]) Ks. unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 5.8.2003, P & O, T-116/01, ECLI:EU:T:2003:217, 116 ja 117 kohta.

— Ryanairin/AMS:n markkinointipalvelut eivät pysty markkinoimaan Montpellier'n kaupunkia ja sen ympäristöä tehokkaasti:

— APFTE valitsi Ryanairin riittämättömin taloudellisin perustein;

— Ryanairin markkinointipalveluilla ei ole väitettyä vaikutusta.

— Markkinointipalvelut hyödyttävät pääasiassa Ryanairia siinä tapauksessa, että niillä on vaikutusta, kun otetaan huomioon, että Ryanairin, joka on yksityinen yritys, jonka toiminta perustuu kannattavuuteen, on toteutettava hinta- ja markkinointitoimia lentokoneiden täyttämiseksi.

i) *Markkinointipalvelujen ostamisen tarkoituksena on ainoastaan perustella Ryanairille suoritettuja maksuja, joiden tarkoituksena oli pysyttää viimeksi mainitun tarjoamat palvelut Montpellier'n lentoasemalla*

(189) Muodollisessa tutkintamenettelyssä kävi ilmi, että vaikka APFTE:n ostamilla markkinointipalveluilla olisi ollut markkinointivaikutusta ([108]), se ei ollut niiden päätarkoituksena, joten niitä on tarkasteltava pikemminkin piilotukina.

(190) APFTE:n säännöissä määritellystä tarkoituksesta huolimatta APFTE pyrki kyseessä olevilla sopimuksilla tukemaan Ryanairin lentoliikennepalveluja Montpellier'ssa maksamalla Ryanairille näiden palvelujen tarjoamisesta ja tukemalla näiden samojen lentoliikennepalvelujen markkinointia sen sijaan, että se olisi ostanut markkinointipalveluja sanan varsinaisessa merkityksessä (eli mainontapalveluja) Montpellier'n alueen edistämiseksi. Markkinointi sanan varsinaisessa merkityksessä oli vain APFTE:n todellisen tavoitteen, jonka CCIM oli määrittänyt asianomaisten paikallisten julkisyhteisöjen kanssa, tuottama seurannaisvaikutus ([109]).

(191) Markkinointikampanjan esittely oli siis väline Ryanairille suoritettujen maksujen oikeuttamiseksi. Komissio teki tämän päätelmän seuraavien seikkojen perusteella.

1) APFTE:llä ei ollut todellista aikomusta harjoittaa alueellista mainontaa

(192) Komissio on koonnut useita aihetodisteita, jotka osoittavat, että APFTE:llä ei ole todellista aikomusta harjoittaa alueellista mainontaa. Sitä vastoin APFTE:n taustalla vaikuttaneiden julkisten elinten tavoitteleman alueen markkinoinnin tarkoituksena oli se, että Ryanair jatkaa toimintaansa Montpellier'n lentoasemalla ja paikallinen talous hyötyy näin saavutetusta taloudellisesta hyödystä.

a) Se, että APFTE:llä ei ollut todellista aikomusta toteuttaa alueellista mainontaa, käy ilmi sen perustamiseen liittyvistä olosuhteista

(193) APFTE:n ja sen julkisten jäsenten päätösten ja pöytäkirjojen analyysi osoittaa selvästi, että APFTE:n todellisena tarkoituksena oli varmistaa erityisesti halpalentoyhtiöiden, erityisesti Ryanairin, tukemisen jatkaminen Montpellier'n lentoaseman pitäjän vaihtumisen jälkeen ([110]). Komissio päättelee APFTE:n toimintaa koskevien asiakirjojen perusteella, että CCIM:n ja siihen liittyvien paikallisten julkisyhteisöjen tavoitteena oli verkkomarkkinointikampanjoita

([108]) Muodollisessa tutkintamenettelyssä ilmeni useita seikkoja, jotka osoittivat, että markkinointikampanjoiden todellinen mainosvaikutus pysyi vähäisenä, ks. johdanto-osan 272 kappale ja sitä seuraavat kappaleet.

([109]) Esimerkiksi APFTE:n rahoitusryhmän 15. lokakuuta 2012 päivätystä pöytäkirjasta käy ilmi, että [CCIM] oli suunnitellut virallisesti Montpellier'n ja sen ympäristön markkinointiin tarkoitetun APFTE:n verkkosivuston, jolla ei todellisuudessa ollut varsinaista markkinointitehtävää, mutta jolla perusteltiin virallisesti APFTE:n markkinointikuluja: "[APFTE:n puheenjohtaja] käsittelee verkkosivustoa ja sen ylläpitoa. Tämä verkkosivusto on välttämätön sellaisten viestintäkulujen oikeuttamiseksi, jotka ovat aiheutuneet merkittävän eurooppalaisen asiakaskunnan tuomisesta Montpellier'n suuralueelle (grand Montpellier). Ehdotetaan, että tätä sivustoa parannetaan siten, että siitä tulee todellinen alueen markkinointiin käytettävä sivusto.".

([110]) Ks. esimerkiksi Languedoc-Roussillonin aluevaltuuston 20. heinäkuuta 2012 tekemät päätökset, s. 1: "Montpellier'n lentoaseman hallinnoinnissa tapahtuneen kehityksen vuoksi perustetaan matkailija- ja taloudellisia virtoja edistävä yhdistys (APFTE) jatkamaan Montpellier'n lentoasemalle liikennöivien yhtiöiden kanssa kehitettyä aluetta edistävää toimintaa." ja s. 2 "lentoreittejä, joita käytetään markkinointitoimiin, ovat Bryssel-Charleroi, Frankfurt-Hahn, Leeds-Bradford, Birmingham, […]". Ks. myös johdanto-osan 28 kappale.

ostamalla myöntää pidennettyä käynnistystukea kyseisten lentoyhtiöiden Montpellier'n lentoasemalle tarjoamien palvelujen tukemiseksi. Julkisilla varoilla ei siis pyritä markkinoimaan Montpellier'n kaupunkia tai sen aluetta, vaan tiettyä lentoreittiä kyseisen reitin tukemiseksi ja sen varmistamiseksi, että lentoyhtiö säilyttää sen ([111]).

(194) APFTE:n pöytäkirjasta käy ilmi, että yhdistyksen tapauksessa käsite "matkailijavirrat" tarkoittaa tiettyjen lentoyhtiöiden lentomatkustajien virtaa eikä kaikenlaisia matkailijavirtoja tai yleensä lentomatkustajien virtaa ([112]). APFTE:n ensimmäisiä kokouksia koskevissa pöytäkirjoissa käytetään ilmaisuja, jotka viittaavat selvästi lentotoimintaan, kuten "reitti", "linja" tai "väylä" ([113]). Lisäksi jopa Ranskan viranomaisten esittämästä tutkimuksesta, joka osoittaa, että alueelliset julkisyhteisöt olivat tehneet taloudellisen analyysin APFTE:n toimien taloudellisista hyödyistä ([114]), käy ilmi, että julkisyhteisöt keskittyvät yksinomaan lentoyhtiöiden alueelle tuomiin asiakkaisiin.

(195) Tämän vahvistaa se, että kaikki muut APFTE:n ([115]) (ja aiemmin CCIM:n) tekemät ja täytäntöön panemat markkinointisopimukset – tosin arvoltaan paljon pienemmät kuin Ryanairille/AMS:n kanssa tehdyt sopimukset –, joista komissio oli tietoinen tämän tutkimuksen yhteydessä, tehtiin lentoyhtiöiden kanssa eikä "perinteisten" verkkomarkkinointitoimistojen kanssa.

b) Se, että APFTE:llä ei ollut todellista aikomusta harjoittaa alueellista mainontaa, käy ilmi sen virallisesti markkinointikampanjan keskiöön kuuluvan verkkosivuston alkuperäisestä tilasta

(196) Ranskan viranomaisten mukaan APFTE:n alun perin käyttämä verkkosivusto oli www.flights-montpellier-mediterranean.com, joka luotiin vuonna 2006 ja joka kuuluu CCIM:lle. Toukokuussa 2013 sivusto korvattiin myös CCIM:n omistamalla go-to-montpellier.com-sivustolla.

([111]) Ks. esimerkiksi Pays de l'Orin kuntaliittymän neuvoston 23. kesäkuuta 2010 tekemät päätökset: asiakirjassa selitetään halpalentoliikenteen vaikutusta alueelle ja mainitaan: "Näiden yhtiöiden toiminta edellyttää julkisyhteisöjen myöntämää taloudellista tukea, joka myönnetään enintään kolmen vuoden ajaksi reittien käynnistämistukena, ja sen jälkeen reitin edistämiseen tarkoitettuna tukena, joka toteutetaan ostamalla mainostilaa yhtiöiden verkkosivustoilta.". Ks. myös APFTE:n entisen puheenjohtajan lausunto, jota on lainattu 20 minutes -sanomalehden verkkosivustolla 23. marraskuuta 2011 julkaistussa artikkelissa "Markkinoinnilla houkutellaan asiakkaita": "[APFTE:n puheenjohtaja] torjuu syytökset 'kiristyksestä' ja 'piilotuista'.". Hän perustelee asiaa seuraavasti: "Jos emme toteuta näitä markkinointikampanjoita, jotkin yritykset jäävät, mutta toiset eivät enää ole kiinnostuneita Montpellier'sta, koska lentoreitit eivät enää ole houkuttelevia.". (Ks. https://www.20minutes.fr/montpellier/828538-20111123-marketing-attirer-clientele, sivulla käyty 1. heinäkuuta 2019.) Ks. myös APFTE:n 24. kesäkuuta 2010 pidetyn yleiskokouksen perustamiskokouksen pöytäkirja: "Olivatpa halpalentoyhtiöiden vaikeudet tai niiden soveltamat hinnat mitkä tahansa, sopimuksista koituu merkittävää hyötyä paikallisille yrityksille. Yhdistys on tällä hetkellä sopivin rakenne oikeudellisten vaatimusten noudattamiseksi, ja se voi näiden halpalentoyhtiöiden lisääntyneen toiminnan ansiosta edistää alueen kehitystä.".

([112]) Ks. esimerkiksi Pays de l'Orin kuntaliittymän valtuuston 28. kesäkuuta 2013 tekemät päätökset, joissa viitataan "taloudellisten ja matkailijavirtojen tukemisesta aiheutuvien kustannusten (ennuste vuodeksi 2013)" osalta selvästi "Ryanairin väyliin (Bryssel-Charleroi, Frankfurt-Hahn, Leeds-Bradford, Birmingham)". Ks. myös 24. kesäkuuta 2010 pidetyn APFTE:n yleiskokouksen perustamiskokouksen pöytäkirja ("Matkailijavirrat eli halpalentoyhtiöiden lähinnä Pohjois-Euroopasta alueellemme tuomat asiakkaat ovat erittäin tärkeitä kaikille matkailun alalla toimiville yrityksille, kuten myös kaupan ja kiinteistöasioiden alalla toimiville yrityksillekin.").

([113]) Ks. esimerkiksi 18. maaliskuuta 2011 pidetyn APFTE:n yleiskokouksen pöytäkirja ("Hallintoelimen perustaminen on myös välttämätöntä, jotta rahoittajat voivat osallistua avattavien reittien valintaa koskevaan päätöksentekoon"), Pays de l'Orin kuntaliittymän valtuuston 28. kesäkuuta 2013 tekemät päätökset (joissa viitataan "taloudellisten ja matkailijavirtojen tukemisesta aiheutuvien kustannusten (ennuste vuodeksi 2013)" osalta selvästi "Ryanairin väyliin (Bryssel-Charleroi, Frankfurt-Hahn, Leeds-Bradford, Birmingham)") ja APFTE:n ohjausryhmän kokousta edeltävän, 28. maaliskuuta 2011 pidetyn teknisen valmistelukokouksen pöytäkirja ("ohjausryhmän on aloitettava keskustelu matkailijavirtojen kehityksestä ja tehtävä strategisia valintoja lentoaseman ehdottamien eri reittien osalta ").

([114]) BIPE-konsulttiyrityksen tuottama "Tutkimus lentoliikenteen sosioekonomisista hyödyistä Languedoc-Roussillonin alueella" (Etude des retombées socio-économiques du transport aérien en région Languedoc-Roussillon), 4. huhtikuuta 2013 (ks. http://montpellier.cci.fr/fichier/retombeesecoaeroportlr2012pdf/download, sivulla käyty 1. heinäkuuta 2019).

([115]) Komissio muistuttaa, että […] -yrityksen kanssa vuonna 2017 allekirjoitettua sopimusta ei pantu täytäntöön, koska APFTE ei tehnyt ostotilauksia, ks. johdanto-osan 81 kappale.

(197) APFTE:n rahoitusryhmän 15. lokakuuta 2012 tekemien päätösten yhteenvedosta käy ilmi, että APFTE:n verkkosivustolla, joka esiteltiin virallisesti alueellisena markkinointivälineenä (ja jonne Ryanairin verkkosivustolla markkinointisopimusten perusteella sijoitetut linkin vievät ([116])), ei alun perin ollut todellista markkinointitehtävää, vaan se oli osa APFTE:n järjestelmää lentoyhtiöille suoritettujen maksujen oikeuttamiseksi. APFTE:n puheenjohtaja toteaa näin ollen, että ”tämä verkkosivusto on välttämätön sellaisten viestintäkulujen oikeuttamiseksi, jotka ovat aiheutuneet merkittävän eurooppalaisen asiakaskunnan tuomisesta Montpellier'n suuralueelle (grand Montpellier). Ehdotetaan, että tätä sivustoa parannetaan siten, että siitä tulee todellinen alueen markkinointiin käytettävä sivusto.”.

c) Se, että APFTE:llä ei ollut todellista aikomusta harjoittaa alueellista mainontaa, käy ilmi APFTE:n seuraajan oikeudellisen järjestelyn suunnittelusta

(198) Lisäksi komissio toteaa, että APFTE:n toiminnan lopettamisen jälkeen vuonna 2018 Ranskan toimittamista, vuosia 2017 ja 2018 koskevista APFTE:n toimintaa koskevista asiakirjoista ilmenee, että CCIM ja alueelliset julkisyhteisöt ovat suunnitelleet tai jopa panneet täytäntöön uuden markkinointisopimuksia varten perustetun oikeudellisen järjestelyn, jonka mukaan markkinointiostot siirtyvät ”julkisyhteisöjen ja [Hérault'n] KTK:n muodostamalle hankkijaryhmittymälle, joka jatkaa [APFTE:n] toimintaa ostamalla lentoyhtiöitä markkinointipalvelujen sijaan” ([117]). Tämä ei enää koske Ryanairin/AMS:n kanssa tehtyjä markkinointisopimuksia, koska Ryanair ei enää liikennöi Montpellier'n lentoasemalle, mutta se on kuitenkin lisäosoitus siitä, että APFTE:n tekemien sopimusten tarkoituksena oli tukea lentoreittejä.

d) Päätelmä APFTE:n todellisen aikomuksen puuttumisesta harjoittaa alueellista mainontaa

(199) Komissio päättelee näin ollen, että APFTE ei pyrkinyt varsinaiseen markkinointiin vaan pyrki suorittamillaan maksuilla kannustamaan lentoyhtiöitä jakamaan kapasiteettinsa Montpellier'n lentokentälle.

(200) APFTE:n halu kannustaa Ryanairia säilyttämään Montpellier'n reitit on perusteltu, koska Ryanairilla oli mahdollisuus korvata alueelliset lentoasemat ([118]). Sen vuoksi ei ole yllättävää, että alueelliset lentoasemat kilpailevat keskenään Ryanairin houkuttelemiseksi. Tässä yhteydessä on syytä mainita, että asiassa SA.33961 (2012/C), joka koski Nîmesin lentoasemaa (Montpellier'n lentoaseman vaikutusalueella sijaitseva lentoasema), komissio päätteli lopullisessa päätöksessään ([119]), että valtion Ryanairin/AMS:n kanssa vuosina 2005–2010 tekemät markkinointisopimukset olivat osa useita toimenpiteitä, jotka luokiteltiin Ryanairille/AMS:lle myönnetyksi sääntöjenvastaiseksi valtiontueksi ([120]).

(201) APFTE:n Ryanairin/AMS:n kanssa tekemien sopimusten tarkoituksena ei siis ollut edistää Montpellier'ta ja sen ympäristöä varsinaisilla markkinointikampanjoilla, vaan kannustaa Ryanairia jatkamaan toimintaansa Montpellier'n lentoasemalla.

2) Sopimukset kohdennettiin Ryanairin lentotoimintojen, ei markkinointipalvelujen mukaan

(202) Mitä tulee Ryanairiin/AMS:ään, APFTE päätti tehdä vuosien 2010, 2013 ja 2017 markkinointisopimukset Ryanairin/AMS:n kanssa pitääkseen Ryanairin Montpellier'n lentoasemalla. Tämä käy ilmi erityisen selvästi APFTE:n yleiskokouksen 19. lokakuuta 2011 päivätystä pöytäkirjasta (s. 5): ”Tämän talousarvion avulla voimme […]

([116]) Ks. johdanto-osan 56, 59, 65 kappale.
([117]) Ks. Hérault'n kauppa- ja teollisuuskamarin yleiskokouksen 24. tammikuuta 2018 tekemät päätökset.
([118]) SEUT-sopimuksen 108 artiklan 2 kohdan mukaisen muodollisen tutkintamenettelyn aloittamisen jälkeen esittämissään huomautuksissa Ryanair esittää väitteessään, jonka mukaan Montpellier'n lentoaseman tilanne on markkinataloustoimijaperiaatteen soveltamisen kannalta rinnastettavissa muiden lentoasemien tilanteeseen, että sillä on Euroopassa (Yhdistynyt kuningaskunta, Espanja, Ranska, […]) tarvittaessa käytettävissään useita lentoasemia, jotka kilpailevat Ryanairin reiteistä ja kapasiteetista ja jotka ovat Ryanairin kannalta korvattavissa.
([119]) Ks. päätöksen 1 artiklan 2 kohta (EUVL L 113, 27.4.2016, s. 32).
([120]) Päätös vahvistettiin yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen 13.12.2018 antamalla tuomiolla, Ryanair/AMS v. komissio, T-53/16, EU:T:2018:943.

säilyttää Frankfurt-Hahnin, Bryssel-Charleroin ja Leeds Bradfordin reitit" ([121]) sekä CCIM:n 31. tammikuuta 2010 pidetyn yleiskokouksen istunnon pöytäkirjan otteesta: "Väliaikainen valiokunta […] antoi myönteisen lausunnon […] lisämäärärahoista, jolla varmistetaan Birminghamin reitin jatkamiseen tarkoitetun verkkomarkkinointisopimuksen rahoitus.".

(203) Vuosien 2010–2017 markkinointisopimuksia sekä vuosien 2013 ja 2017 tarjouspyyntöjä koskeva analyysi vahvistaa, että sopimukset ja tarjouspyynnöt on kohdistettu erityisesti Ryanairin liikennöimille lentoreiteille.

(204) APFTE:n sopimuksia ja tarjouspyyntöjä mukautettiin vähitellen siten, että lentoliikennepalvelujen ja markkinointipalvelujen oston välinen yhteys hämärtyi. Ensimmäiset sopimukset allekirjoitettiin ilman tarjouskilpailua, ja ne perustuivat Ryanairin selkeisiin sitoumuksiin liikennöidä tiettyjä reittejä. Sitä vastoin viimeisimmistä sopimuksista järjestettiin tarjouskilpailu, jossa viitattiin Ryanairin toimintaan Montpellier'n lentoasemalla vähemmän suoralla mutta kuitenkin riittävän selkeällä tavalla Ryanairin valitsemiseksi. Pyrkimys tukea Ryanairin toimintaa markkinointisopimusten kautta näkyy useissa markkinointisopimusten lausekkeissa, joissa viitataan suoraan tai välillisesti Ryanairin toimintaan Montpellier'n lentoasemalla olemassa olevien reittien osalta.

a) Vuosien 2010 ja 2013 sopimukset

(205) Vuoden 2010 sopimus ja sen perättäiset lisäsopimukset ja uusimissopimukset sekä vuoden 2013 sopimukset ja perättäiset uusimissopimukset perustuvat Ryanairin selkeisiin sitoumuksiin liikennöidä Montpellier'n lentoasemalle suuntautuvia lentoreittejä, ja niissä asetetaan Ryanairille tältä osin selkeät velvoitteet. Vuoden 2010 sopimuksessa viitataan nimenomaisesti näihin sitoumuksiin ja asetetaan markkinointimaksujen ehdoksi sopimusten täytäntöönpano.

(206) APFTE:n puheenjohtajiston 4. heinäkuuta 2013 päivätystä pöytäkirjasta ilmenee, että APFTE:n oli pakko järjestää vuonna 2013 tarjouskilpailu, kun AMS:n kanssa vuonna 2010 tehty markkinointisopimus päättyi, ja että APFTE halusi edelleen säilyttää tämän sopimuksen kohteena olevat matkailijavirrat eli Ryanairin liikennöimät reitit ([122]).

(207) Vuoden 2013 tarjouspyynnön tarjouseritelmä, joka on sittemmin muunnettu sopimusvelvoitteiksi, sisältää hyvin täsmällisiä vaatimuksia, jotka Ryanairin on täytettävä Montpellier'sta Bryssel-Charleroihin, Frankfurt-Hahniin ja Leeds-Bradfordiin suuntautuvien lentoliikennepalvelujen osalta, vaikka se on hyvin yleinen tai jopa epämääräinen tarjottavien markkinointipalvelujen luonteen osalta. Lisäksi on hämmästyttävää, että Birminghamin erästä, jonne Ryanair oli lopettanut liikennöinnin vuoden 2013 tarjouspyynnön tarjouspyyntöasiakirjojen julkaisemisen ja markkinointisopimusten tekemisen välisenä aikana, ei lopulta tehty sopimusta. Viimeksi mainittu seikka kuvaa täydellisesti APFTE:n tekemien markkinointisopimusten ja Ryanairin liikennöimien lentoreittien välistä yhteyttä.

([121]) Ks. myös APFTE:n 19. lokakuuta 2011 pidetyn yleiskokouksen pöytäkirja, s. 6: "Vuoden 2012 osalta […] yhdistyksen talousarvio on […] euroa (joka sisältää kaikki verot), joka mahdollistaa ainoastaan AMS:n kanssa tehtyjen markkinointisopimusten pitämisen voimassa, eli perinteisten Bryssel-Charleroin, Frankfurt-Hahnin ja Leeds-Bradfordin kohteiden säilyttämisen" tai APFTE:n puheenjohtajiston 4. heinäkuuta 2013 päivätyn pöytäkirjan s. 1: "[APFTE:n puheenjohtaja] toteaa, että yhdistyksellä on velvollisuus järjestää tarjouskilpailu verkkomarkkinointisopimuksista, koska Airport Marketing Services -yrityksen kanssa vuonna 2010 tehty sopimus päättyy" ja s. 2: "koska Airport Marketing Services -yrityksen kanssa tehty sopimus päättyy, ainoastaan tässä sopimuksessa tarkoitetut matkustajavirrat kilpailutetaan määränpään mukaan.".

([122]) Ks. pöytäkirjan s. 1: "[APFTE:n puheenjohtaja] toteaa, että yhdistyksellä on velvollisuus järjestää tarjouskilpailu verkkomarkkinointisopimuksista, koska Airport Marketing Services -yrityksen kanssa vuonna 2010 tehty sopimus päättyy" ja s. 2: "koska Airport Marketing Services -yrityksen kanssa tehty sopimus päättyy, ainoastaan tässä sopimuksessa tarkoitetut matkustajavirrat kilpailutetaan kohde kohteelta." Ks. myös APFTE:n 4. heinäkuuta 2013 pidetyn yleiskokouksen pöytäkirja, s. 3: "Koska Airport Marketing Services -yrityksen kanssa tehty sopimus päättyy, ainoastaan tässä sopimuksessa tarkoitetut matkustajavirrat kilpailutetaan määränpään mukaan. Puheenjohtaja lupaa yleiskokouksen jäsenille toimittavansa kaikille julkisyhteisöille tiedoksi vakiomuotoisen tarjouskilpailukutsun aluevaltuuston pyynnön mukaisesti.".

b) Vuoden 2017 sopimukset

(208) Vaikka vuoden 2017 sopimuksessa ei mainita lentoasemia, joille Ryanair liikennöi Montpellier'sta, eikä siihen sisälly nimenomaista velvoitetta, joka koskisi lentoliikennettä kyseiselle lentoasemalle, siinä yksilöidään selvästi markkinointitoiminnan kohteeksi sellaisten alueiden asukkaat, joilla Ryanairin Montpellier'sta liikennöimät lentoasemat sijaitsevat ([123]). Tarjouseritelmässä määritetyt erät vastasivat alueita, joilla kolme Ryanairin Montpellier'sta liikennöimää lentoasemaa sijaitsivat: Bryssel-Charleroi ("Vallonia"), Frankfurt-Hahn ("Rheinland-Pfalz") ja Leeds-Bradford ("Yorkshire").

(209) Komissio ei kuitenkaan ole havainnut mitään erityistä syytä kyseisten kolmen alueen (Rheinland-Pfalz, Vallonia ja Yorkshire) valitsemiselle markkinointipalvelujen kohteeksi sen lisäksi, että ne ovat ainoat kolme aluetta, joille Ryanair liikennöi suoraan Montpellier'n lentoasemalta. Jos APFTE olisi toiminut alueellisten markkinointilähtökohtien perusteella ja markkinointi olisi näin ollen suunnattu suurelle määrälle potentiaalisia matkailijoita, se olisi valinnut sopivimmat alueet mahdollisten matkailijoiden määrän perusteella tai suuremmista alueista. Esimerkiksi Vallonian (noin 3,5 miljoonaa asukasta) valintaa ilman sen naapurialueen, Bryssel-Charleroin lentoaseman vaikutusalueella sijaitsevan Flanderin (noin 6,5 miljoonaa asukasta) valintaa, ei perustella. On myös hämmästyttävää, että tarjouskilpailussa valitaan Rheinland-Pfalzin alue (noin 4 miljoonaa asukasta) eikä naapurialueita (osavaltioita), jotka sijaitsevat Frankfurt-Hahnin lentoaseman vaikutusalueella tai ainakin sen läheisyydessä, eli Hessenin aluetta (noin 6 miljoonaa asukasta, jossa on huomattavia kaupunkeja, kuten Wiesbaden (90 km Frankfurt-Hahnin lentoasemalta) tai Frankfurt am Main (120 km Frankfurt-Hahnin lentoasemalta)), Nordrhein-Westfalenin (lähes 18 miljoonaa asukasta), Saarlandin aluetta (lähes miljoona asukasta) tai suuria asutuskeskuksia, kuten Berliiniä (josta easyJet-lentoyhtiöllä on suora lento Montpellier'hen) tai Düsseldorfia (joka on samalla vaikutusalueella kuin Kölnin suurkaupunkialue ja josta Eurowings-lentoyhtiöllä on suora lento Montpelier'hen). Isossa-Britanniassa markkinointi olisi Yorkshiren (noin 5,2 miljoonaa asukasta) lisäksi voitu kohdentaa suurempaan määrän matkailijoita, jos mukaan olisi otettu Manchesterin suurkaupunkialue (noin 2,7 miljoonaa asukasta alle 100 kilometrin päässä Leeds-Bradfordin lentoasemasta) tai Lontoon kaupunkialue (jossa on noin 8,8 miljoonaa asukasta ja jonka lentoasemilta Gatwickista, Heathrow'sta ja Lutonista easyJet- ja British Airways -lentoyhtiöillä on suorat lennot Montpellier'hen).

(210) Ottaen huomioon APFTE:n AMS:n/Ryanairin kanssa vuosina 2010–2017 tekemien markkinointisopimusten kehityksen komissio toteaa, että se oli vuosien 2010 ja 2017 markkinointisopimusten tekemisen välisenä aikana tehnyt muun muassa Nîmesin, Paun ja Angoulêmen lentoasemia koskevan muodollisen tutkintamenettelyn aloittamista koskevat päätökset, jotka koskivat myös Ryanairin/AMS:n tekemiä markkinointisopimuksia, sekä myöhemmin näitä asioita koskevat lopulliset päätökset ([124]). Komission aikomus tarkastella, ovatko tällaiset markkinointisopimukset valtiontukisääntöjen mukaisia, oli näin ollen läpinäkyvä ja sopimuspuolten tiedossa.

(211) Kun otetaan huomioon APFTE:n ja Ryanairin väliset sopimussuhteet vuodesta 2010 alkaen, vaikuttaa siltä, että vuoden 2017 sopimuksella pyrittiin aiempien sopimusten tavoin tukemaan Ryanairin nykyistä lentoliikennettä Montpellier'hen. Hallituksen 14. syyskuuta 2016 päivätystä pöytäkirjasta käy ilmi, että vuoden 2017 tarjouspyyntöjen suunnittelu perustui tarpeeseen vastata oikeudellisiin ongelmiin ja että alueen talouden ja matkailualan

([123]) Ks. johdanto-osan 16 ja 74 kappale.

([124]) Ks. erityisesti komission päätös, annettu 23 päivänä heinäkuuta 2014, valtiontuesta SA.22614 (C 53/07), jonka Ranska on myöntänyt Pau-Béarnin kauppa- ja teollisuuskamarille, Ryanairille, Airport Marketing Services -yhtiölle ja Transavialle (EUVL L 201, 30.7.2015, s. 109); komission päätös, annettu 23 päivänä heinäkuuta 2014, valtiontuesta SA.33961 (2012/C) (ex 2012/NN), jonka Ranska on myöntänyt Nîmes – Uzès – Le Viganin kauppa- ja teollisuuskamarille, Veolia Transport Aéroport Nîmesille, Ryanair Limitedille ja Airport Marketing Services Limitedille (EUVL L 113, 27.4.2016, s. 32); komission päätös, annettu 1 päivänä lokakuuta 2014, valtiontuesta SA.23098 (C 37/07) (ex NN 36/07), jonka Italia on myöntänyt Società di Gestione dell'Aeroporto di Alghero So.Ge.A.AL S.p.A:lle ja useille muille Algheron lentoasemalla toimiville lentoliikenteen harjoittajille (EUVL L 250, 25.9.2015, s. 38); komission päätös (EU) 2017/1861, annettu 29 päivänä heinäkuuta 2016, valtiontuesta SA.33983 (2013/C) (ex 2012/NN) (ex 2011/N) – Italia – korvaukset yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvistä palveluista Sardinian lentoasemille (EUVL L 268, 18.10.2017, s. 1).

kehittämiseen osallistuvat tahot valitsivat ”etukäteen, kehitettäväksi valittujen strategisten väylien mukaisesti alueen, jolla aluetta koskeva markkinointi toteutetaan”. Lentoreiteistä oli aiemmin käytetty nimitystä ”väylä” ([125]). On myös muistettava, että kyseessä on ostotilauksiin perustuva sopimus. APFTE voi nimittäin asettaa ostotilausten ja siten Ryanairille suoritettavien maksujen myöntämisen ehdoksi sen, että Ryanairin lentoliikennepalveluihin kuuluvien Bryssel-Charleroin, Leedsin ja Frankfurt-Hahnin lentoasemille suuntautuvien vuorojen liikennöintitiheyttä ei muuteta.

(212) Komissio pitää Ryanairin liikennöintiä koskevien velvoitteiden sisällyttämistä tärkeänä osoituksena APFTE:n ja Ryanairin välisten sopimusten todellisesta tavoitteesta eli Ryanairille maksetusta korvauksesta Montpellier'n lentoasemalla tapahtuvan liikennöinnin jatkamiseksi.

3) Sopimukset kohdennettiin Ryanairille/AMS:lle, ei kenelle tahansa verkkomarkkinointipalvelujen tarjoajalle

(213) Lisäksi vuosien 2013 ja 2017 tarjouspyyntöjen kriteerit on määritetty siten, että ne suosivat Ryanairin tarjouksia perinteisen markkinointipalvelun tarjoajan tarjoamien palvelujen sijaan.

(214) Vastaavien markkinointisopimusten ja tarjouspyyntöjen tarkastelu osoittaa, että APFTE:n vahvistamat ja tarjouspyynnöissä hyväksytyt ratkaisevat kriteerit suosivat AMS:ää ”perinteisten” markkinointipalvelujen tarjoajien sijaan, koska niissä otetaan käyttöön muun muassa kriteeri, joka koskee lentoreittien liikennöintiä, sekä vaatimus siitä, että markkinointipalvelujen tarjoajalla on oltava oma verkkosivusto, jolla on riittävästi liikennettä verkkomainonnan tarjoamiseen.

(215) Vaikka APFTE on tehnyt markkinointisopimuksia useiden lentoyhtiöiden kanssa, muodollisessa tutkintamenettelyssä ei tullut esiin seikkoja, joiden perusteella voitaisiin päätellä, että APFTE olisi ennen muodollisen tutkintamenettelyn kohteena olleiden vuosien 2010, 2013 ja 2017 sopimusten tekemistä tosiasiallisesti pyrkinyt tekemään markkinointisopimuksia muun toimijan kuin AMS:n/Ryanairin kanssa. Koska tämä on tärkeä tekijä valikoivuuden arvioinnissa, komissio katsoo, että palveluntarjoajan päätös valita AMS olisi myös otettava huomioon viitteenä siitä, ettei markkinataloustoimijaperiaatteen soveltaminen ollut APFTE:n tavoitteena. Kuten johdanto-osan 326 kappaleessa ja sitä seuraavissa kappaleissa osoitetaan, markkinointisopimusten valikoivuuden osoittaakseen komissio päättelee, että vuosien 2013 ja 2017 tarjouspyynnöt oli suunniteltu siten, että AMS saisi kyseiset markkinointisopimukset.

(216) Komissio havaitsi useita seikkoja, jotka vahvistivat sen, että APFTE suosi Ryanairin palveluja muodollisen tutkintamenettelyn kohteena olevia vuosien 2013 ja 2017 markkinointisopimuksia koskevien tarjouspyyntöjen kriteerien perusteella.

(217) Johdanto-osan 63-73 kappaleessa kuvatuista vuoden 2013 markkinointisopimuksista oli tehty ennakkotarjouspyyntö neljän eri erän osalta. Nämä erät, joiden otsikkona oli ”Bryssel-Charleroi”, ”Frankfurt-Hahn”, ”Leeds” ja ”Birmingham”, sekä niihin liittyvät tarjouspyynnössä mainitut vuorojen vähimmäistiheydet vastasivat täsmälleen Ryanairin jo tarjouskilpailua käynnistettäessä tarjoamia lentoliikennepalveluja yhtäältä Montpellier'n ja toisaalta Bryssel-Charleroin, Frankfurt-Hahnin, Leeds-Bradfordin ja Birminghamin välillä. Tarjouskilpailu oli näin ollen selkeästi kohdistettu lentoyhtiöille, jotka tarjosivat markkinointipalveluja lentoliikennetoimintansa lisäksi. Ryanair oli tuolloin kunkin kohteen osalta ainoa lentoyhtiö, joka liikennöi ja oli jo jonkin aikaa liikennöinyt kyseisiä reittejä (Birmingham vuodesta 2011 ja muut kohteet ainakin vuodesta 2010) ([126]). Näin ollen on selvää, että tarjouskilpailu oli suunniteltu siten, että valituksi tulisi Ryanair/AMS eikä verkkomarkkinointipalvelujen tarjoaja, joka valittaisiin tarjottujen markkinointipalvelujen laadun ja pyydetyn hinnan perusteella.

([125]) Ks. Johdanto-osan 137 kappale.
([126]) On tarkennettava, että Birminghamin reitti lopetettiin marraskuussa 2013, jolloin erät jaettiin.

(218) Lisäksi vuoden 2013 sopimusten osalta on todettava, että vaikka eriä 1–4 koskevassa tarjouspyynnössä mainitaan useita, hyvin laajasti määriteltyjä markkinointipalvelujen luokkia, joita tarjoajat voivat ehdottaa, kyseisen tarjouspyynnön ehdoista ilmenee, että ainoa pakollinen markkinointipalvelu oli APFTE:n verkkosivustolle vievän linkin sijoittaminen markkinointipalvelujen tarjoajan verkkosivustolle ([127]). Samoin ainoa pakollinen markkinointiin liittyvä kriteeri, joka oli täytettävä, oli ”APFTE:n verkkosivustolle (go to Montpellier) vievän linkin sijoittaminen markkinointipalvelujen tarjoajan verkkosivustolle”. Tämä vastaa täsmälleen Ryanairin verkkosivustolla mainostilaa tarjoavan AMS:n kaupallista mallia. Tämä kriteeri sulkee pois suuren määrän markkinointipalvelujen tarjoajia, jotka voisivat tarjota tehokkaita verkkomarkkinointipalveluja, mutta joilla ei ole yhtä suosittua omaa verkkosivustoa kuin Ryanairilla. Eriä 1–4 koskeva tarjouskilpailu oli näin ollen suunniteltu siten, että yksikään lentoyhtiö ei kyennyt paremmin täyttämään valintaperusteita kuin Ryanair/AMS.

(219) Samoin 13. toukokuuta 2017 päivätty tarjouspyyntö ja vuoden 2017 sopimus ovat hyvin yleisiä tai jopa epämääräisiä valitun palveluntarjoajan tarjoamien markkinointipalvelujen luonteen osalta. Kuten johdanto-osan 208 kappaleessa ja sitä seuraavissa kappaleissa todetaan, näyttää siltä, että tarjouskilpailu oli suunniteltu siten, että valituksi tulisi Ryanair eikä markkinointipalvelujen tarjoaja, joka valittaisiin tarjottujen markkinointipalvelujen laadun ja halutun hinnan perusteella.

(220) Koska tarjouspyynnöt jättivät tarjoajalle laajan vapauden tarjottujen markkinointipalvelujen ominaispiirteiden suhteen, ne antoivat myös Ryanairille/AMS:lle mahdollisuuden valita sellaiset markkinointipalvelut, joita ne pystyivät käyttämään ennen kaikkea omien Montpellier'hen suuntautuvien lentoliikennepalvelujensa markkinoimiseen verkkosivustollaan, ilman että tästä valinnasta olisi aiheutunut haittaa tarjouskilpailun ratkaisemisen yhteydessä, koska Ryanair kykeni täyttämään tarjouskilpailun ainoan välttämättömän edellytyksen eli sijoittamaan APFTE:n sivustolle vievän linkin Ryanairin verkkosivustolle.

(221) Vuoden 2017 sopimuksen osalta on myös muistettava, että Ryanair oli ainoa lentoyhtiö, joka liikennöi näille kolmelle alueelle, jotka mainittiin tarjouspyynnön kolmessa ensimmäisessä erässä. Ryanairin toiminnoista johtuvan kohdistamisen lisäksi, jonka uskottavuus osoitetaan myös johdanto-osan 189 kappaleessa ja sitä seuraavissa kappaleissa, komissio ei pysty esittämään muita syitä tällaisen alueen valinnalle. APFTE:n suorittamasta tarjousten arvioinnista ilmenee sitä vastoin, että se, pystyikö markkinointipalvelujen tarjoaja kohdistamaan toimensa nimenomaan alueelliseen yleisöön, ei ollut ratkaisevaa tarjouksen valinnan kannalta. Esimerkiksi APFTE tukeutuu koko Saksan alueella Ryanairin verkkosivustolle tehtyjen käyntien lukumäärään eikä Rheinland-Pfalzissa sijaitsevien henkilöiden käyntien lukumäärään Ryanairin saksalaisella verkkosivustolla. Komissio päättelee tästä, että kyseisiä alueita koskevan tarjouspyynnön yksityiskohtien tarkoituksena oli ainoastaan suosia AMS:ää muihin markkinointipalvelujen tarjoajiin nähden.

(222) Vuoden 2017 tarjouskilpailun kriteerien painotus (palvelujen hinta 40 prosenttia ja tekninen arvo 60 prosenttia) mahdollisti Ryanairin valinnan myös siinä tapauksessa, että kilpaileva tarjous olisi ollut halvempi. Vuoden 2013 tarjouspyynnössä valintaperusteiden painotus asetti hinnan edelleen etusijalle (palvelujen hinta 85 prosenttia, tekninen arvo 15 prosenttia teknisen muistion perusteella).

(223) Lisäksi APFTE:n Ryanairilta lopulta ostamat markkinointipalvelut koskevat vain Ryanairin verkkosivustolla tarjottavia palveluja, vaikka vuoden 2017 tarjouskilpailu oli avoin hyvin yleisille markkinointipalveluille (muillekin kuin yksinomaan lentoyhtiöiden sivustoilla tarjottaville palveluille).

(224) Lopuksi on huomattava, että kaikki muut APFTE:n ([128]) (ja aiemmin CCIM:n) tekemät ja täytäntöön panemat markkinointisopimukset – tosin arvoltaan paljon pienemmät kuin Ryanairille/AMS:n kanssa tehdyt sopimukset –, joista komissio oli tietoinen tämän tutkimuksen yhteydessä, tehtiin lentoyhtiöiden kanssa eikä ”perinteisten” verkkomarkkinointitoimistojen kanssa.

([127]) Ks. johdanto-osan 63 kappale ja sitä seuraavat kappaleet, erityisesti: ”yritysten olisi joka tapauksessa sijoitettava verkkosivustolleen APFTE:n verkkosivustolle (go to Montpellier) vievä linkki”.

([128]) Komissio muistuttaa, että […] -yrityksen kanssa vuonna 2017 allekirjoitettua sopimusta ei pantu täytäntöön, koska APFTE ei tehnyt ostotilauksia, ks. johdanto-osan 81 kappale.

(225) Taholle, joka haluaa hankkia markkinointipalveluja ainoastaan tietyn alueen markkinoimiseksi, ei olisi mitään etua siitä, että kyseisten palvelujen tarjoajan kanssa tehtyihin sopimuksiin sisällytetään lentoliikennepalvelujen tarjoamista koskevia velvoitteita. Sille ei olisi myöskään olisi mitään etua siitä, että tällaisia velvoitteita sisällytetään markkinointipalvelujen hankkimiseksi tehtyihin tarjouspyyntöihin.

(226) Tällaisten hyvin yksityiskohtaisten velvoitteiden sisällyttäminen markkinointipalvelujen ostosopimukseen johtaa siihen, että lentoliikennepalvelujen tarjoamista tuetaan taloudellisesti markkinointipalveluista maksettavilla korvauksilla. Tämä sulkee lähtökohtaisesti pois lentoliikennepalveluja tarjoamattomat markkinointipalvelujen tarjoajat siitä huolimatta, että ne pystyisivät markkinoimaan Montpellier'n kaupunkia tehokkailla markkinointikampanjoilla.

(227) Ryanair puolestaan väittää, että markkinointisopimuksen kohteena oleva reitti määränpäähän (eli Montpellier'hen) selittyy markkinoinnin tehokkuuden logiikalla. AMS:n/Ryanairin asiakkaiden, kuten APFTE:n, kannalta olisi vähemmän houkuttelevaa ostaa markkinointia Ryanairin verkkosivustolla, jos Ryanairilla ei olisi lentoyhteyttä Montpellier'hen. APFTE keskittyy sen jälkeen edistämään matkailijavirtoja, joita voidaan kehittää olemassa olevien lentoyhteyksien avulla.

(228) Vaikka tämä väite on merkityksellinen AMS:n/Ryanairin asiakkaille, kuten paikallisille matkailuyrityksille (hotellit, matkailukohteet, ravintolat, autonvuokraamot), jotka aidosti pyrkivät markkinoimaan Ryanairin liikennöimissä kohteissa matkustajien saatavilla olevia tavaroita ja palveluja, kyseinen Ryanairin väite on tässä tapauksessa kehämäinen. Ryanairin väite perustuu periaatteeseen, jonka mukaan APFTE pyrki aidosti edistämään Montpellier'n aluetta verkkomarkkinointikampanjoilla mahdollisimman tehokkaasti. Kuten edellä on osoitettu ([129]), APFTE pyrki ensisijaisesti pitämään Ryanairin Montpellier'n lentoasemalla maksamalla lisämaksuja, joita perusteltiin tiettyjen lentoreittien markkinointikuluina, jotta alue hyötyisi Ryanairin läsnäoloon liittyvistä taloudellisista eduista. Markkinointisopimuksia käytettiin oikeudellisena järjestelynä maksujen maksamisessa.

(229) Komissio toteaa, että Ranskan viranomaiset tai Ryanair eivät ole esittäneet määrällisiä tai laadullisia todisteita, joilla voitaisiin perustella Ryanairin reittien valinta muita mainosvälineitä, mutta myös muita Montpellier'n lentoasemalle liikennöiviä lentoyhtiöitä, paremmaksi markkinointivälineeksi.

4) APFTE:n kiinnostuksen puute markkinointikampanjoiden onnistumista kohtaan

(230) Komissio ei ole löytänyt mitään näyttöä siitä, että APFTE olisi arvioinut talousarvionsa mahdollisia vaikutuksia, oli se sitten Pohjois-Euroopan eri alueille suunnattujen markkinointikampanjoiden vaikutuksia tai eri palveluntarjoajia tai eri markkinointipalvelujen vaikutuksia arvioidakseen tai Ryanairin/AMS:n kanssa tehtyjen markkinointisopimusten kustannuksia ja hyötyjä joko etukäteen tai jälkikäteen analysoidakseen. APFTE ei pyrkinyt tekemään Ryanairin lentotoiminnan kattamia alueita/kohteita koskevia markkinointisopimuksia muun toimijan kuin Ryanairin/AMS:n kanssa eikä minimoimaan markkinointikustannuksiaan. Nämä eri seikat tukevat komission päätelmää, jonka mukaan APFTE:n päätökset tukea Ryanairin toimintaa markkinointisopimuksilla tehtiin ilman asiaankuuluvaa taloudellista analyysia.

(231) Ilmeisesti APFTE:n mielestä ei ollut muita vaihtoehtoja kuin tukea Ryanairia siihen kohdennettujen varojen avulla. Tämä selittää myös sen, ettei APFTE kyseenalaistanut vuoden 2017 tarjouskilpailun tulosta kilpailevan tarjouksen hinnan osalta, joka oli jatkuvasti […] euroa korkeampi kuin Ryanairin hinta kyseessä olevien eri erien osalta ([130]).

(232) APFTE:n päätöksiä koskevista asiakirjoista ilmenee, että APFTE suosi markkinointimäärärahojensa jakamisessa järjestelmällisesti Ryanairille suunniteltuja maksuja ja asetti APFTE:n yksityisten osakkaiden ehdottamien uusien kohteiden markkinoinnin rahoittamisen ehdoksi sen, että Ryanairille/AMS:lle suoritettavien maksujen jälkeen jäljelle jäävät varat ovat käytettävissä, näiden markkinointisopimusten vaikutusta kyseenalaistamatta tai niitä uudelleen arvioimatta.

([129]) Ks. johdanto-osan 26 kappale ja sitä seuraavat kappaleet ja 192 kappale ja sitä seuraavat kappaleet.
([130]) Katso johdanto-osan 77 kappale ja sitä seuraavat kappaleet.

(233) Tässä yhteydessä komissio ei löytänyt mitään näyttöä siitä, että APFTE olisi ollut aidosti kiinnostunut määrärahoilla rahoitettujen markkinointikampanjoiden todellisesta vaikutuksesta, vaikka kyseiset määrärahat edustavat [60–70] prosentin osuutta sen talousarviosta.

(234) Edellä mainitun lentoliikenteen taloudellisia vaikutuksia koskevassa selvityksessä otetaan huomioon ainoastaan saapuvien matkailijoiden määrä, mutta ei määritetä sitä, mikä sai heidät matkustamaan alueelle, joka kuitenkin on Ryanairilta/AMS:ltä ostettujen markkinointipalvelujen todellinen vaikutus. Tässä tutkimuksessa ei esimerkiksi analysoida sellaisten alueelle saapuvien matkustajien määrää, joita houkuttelee pelkästään se, että Ryanair liikennöi niiden lähtölentoaseman ja Montpellier'n välisellä reitillä (jota ei mainosteta Ryanairin verkkosivuilla) ([131]).

(235) APFTE ei myöskään näytä kyseenalaistavan Ryanairilta/AMS:ltä ostettujen markkinointipalvelujen suoritusindikaattoreita, kuten esimerkiksi APFTE:n sivuston napsautusten määrää tai markkinointikampanjoiden aikana ostettujen lentolippujen määrää. Tässä yhteydessä on huomattava, että Ryanair väitti suullisesti 12. helmikuuta 2019 pidetyssä kokouksessa Ranskan viranomaisten edustajan läsnä ollessa, että AMS ei toimittanut asiakkailleen APFTE:n tekemien markkinointisopimusten kaltaisten sopimusten yhteydessä mitään tilastoja, joiden avulla olisi voitu mitata niiden markkinointikampanjan tulosta ja siten arvioida sen tehokkuutta. Tämä on yllättävää, koska yksi verkkomarkkinoinnin eduista on markkinointikampanjoiden vaikutusten helpompi mitattavuus. Ryanair käyttää tätä argumenttia komissiolle toimittamissaan raporteissa osoittaakseen verkkosivustonsa arvon verkkomainonnan perustana.

(236) Muista Ryanairin/AMS:n ja yksityisten yritysten välisistä markkinointisopimuksista ilmenee lisäksi, että on todellakin mahdollista lisätä sopimuslausekkeita, joilla markkinointipalvelujen hinta sidotaan markkinointikampanjoiden perusteella valittujen asiakkaiden todelliseen määrään.

(237) Tässä yhteydessä komissio toteaa, että vaikka Ryanairin matkustajien määrä Montpellier'n lentoasemalla on vähentynyt vuodesta 2012 lähtien ([132]) – mikä osoittaa, että markkinointisopimuksilla ei ollut vaikutusta, mikäli tämän vaikutuksen saavuttamiseen olisi tosiasiallisesti pyritty –, APFTE:n toimintaa koskevista asiakirjoista tai sen julkisten jäsenten asiakirjoista ei ilmene, että APFTE:n jäsenet olisivat kyseenalaistaneet Ryanairin/AMS:n kanssa tehtyjen markkinointisopimusten vaikutuksen.

5) Markkinointimaksujen ja Ryanairin lentotoiminnan keston samanaikaisuus

a) Markkinointimaksujen päättymisen ja Ryanairin lentokentälle tapahtuneen liikennöinnin päättymisen samanaikaisuus

(238) Komissio toteaa, että Ryanair ei ole enää kesäkauden 2019 jälkeen liikennöinyt Montpellier'n lentoasemalle, mutta tarjoaa 70 kilometrin päässä Montpellier'n lentoasemasta sijaitsevalta Béziersin lentoasemalta yhteyden Bryssel-Charleroin lentoasemalle.

(239) Näin ollen Ryanairin Montpellier'n lentoasemalle tarjoamien palvelujen lopettaminen on tapahtunut samaan aikaan kuin APFTE:n Ryanairille/AMS:lle maksamien maksujen lopettaminen. Ranskan viranomaisten mukaan viimeinen maksu Ryanairille/AMS:lle suoritettiin helmikuussa 2019.

(240) AMS voisi kuitenkin edelleen mainostaa Montpellier'ta Ryanairin verkkosivustolla. Tämä olisi jopa järkevää Ryanairin esittämän markkinointilogiikan mukaisesti ([133]) (vaikka komissio onkin hylännyt sen), kun otetaan huomioon, että Nîmesin ja Béziersin lentoasemat – joille Ryanair liikennöi kesäkaudella 2019 useita lentoja Pohjois-Euroopasta, muun muassa Saksasta (Düsseldorf-Weeze), Belgiasta (Bryssel-Charleroi) ja Yhdistyneestä kuningaskunnasta (Bristol, Edinburgh, Lontoo-Luton, Lontoo-Stansted ja Manchester) ([134]) – sijaitsevat Montpellier'n läheisyydessä ja Ryanairin päätelmien mukaan myös Montpellier'n alue hyötyisi kansainvälisten/Pohjois-Euroopasta tulevien matkailijoiden määrän kasvun vaikutuksista.

([131]) BIPE-konsulttiyrityksen tuottama "Tutkimus lentoliikenteen sosioekonomisista hyödyistä Languedoc-Roussillonin alueella" (Etude des retombées socio-économiques du transport aérien en région Languedoc-Roussillon), 4. huhtikuuta 2013 (ks. http://montpellier.cci.fr/fichier/retombeesecoaeroportlr2012pdf/download, sivulla käyty 1. heinäkuuta 2019). Ks. myös johdanto-osan 290 kappale.

([132]) Ks. taulukko 2.

([133]) Ks. johdanto-osan 86 ja 274 kappale.

([134]) Ryanair lentää Béziersistä seuraaviin Pohjois-Euroopan kohteisiin: Düsseldorf-Weeze, Bryssel-Charleroi, Bristol, Lontoo-Luton, Lontoo-Stansted, Manchester, Edinburgh, Tukholma-Skavsta ja Pariisi-Beauvais. Ryanair liikennöi Nîmesin lentoasemalta seuraaviin Pohjois-Euroopan kohteisiin: Bryssel-Charleroi, Lontoo-Stansted ja Lontoo-Luton.

(241) APFTE tai sen korvannut oikeudellinen rakenne ovat kuitenkin menettäneet kiinnostuksensa markkinoida Montpellier'ta ja sen aluetta Ryanairin/AMS:n kautta.

(242) Komissio päättelee tästä, että jos markkinointisopimukset olisivat todella lisänneet kansainvälisten matkailijoiden määrää Montpellier'ssa ja sen alueella, olisi ollut APFTE:n tai sen korvaavan organisaation edun mukaista pitää voimassa Ryanairin/AMS:n kanssa tehdyt markkinointisopimukset, joilla pyritään lisäämään Béziersin ja Nîmesin lentoasemien alueelle saapuvia kansainvälisiä matkustajavirtoja.

b) Birminghamin markkinointikampanjan ja Montpellier-Birmingham-reitin liikennöinnin keston samanaikaisuus

(243) Komissio muistuttaa lisäksi, että Birminghamia koskevat markkinointisuhteet – joita käytettiin 16. syyskuuta 2010 allekirjoitettuun markkinointisopimukseen, joka oli 20. huhtikuuta 2011 tehtyyn lisäsopimukseen perustuvien Ryanairille/AMS:lle maksettujen lisämaksujen perustana – aloitettiin sen kuukauden aikana, jona Ryanair aloitti lentoliikenteen Montpellier'n lentoasemalta Birminghamiin.

(244) Lisäksi komissio pitää lisänäyttönä APFTE:n aikomusta rahoittaa Ryanairin toimintaa sen sijaan, että se olisi investoinut markkinointiin sanan varsinaisessa merkityksessä, sitä, että vuoden 2013 tarjouspyynnön "Birmingham"-erästä, jonne Ryanair oli liikennöinyt vuodesta 2011 lähtien, mutta jonka liikennöimisestä se oli luopunut tarjouseritelmän julkaisemisen ja markkinointisopimusten tekemisen välillä, ei lopulta tehty sopimusta ([135]).

6) Ryanairin käytäntö muissa asioissa

(245) Komissio toteaa myös, että markkinointisopimusten käyttäminen Ryanairille suoritettavien maksujen perusteena Ryanairin pysyttämiseksi tietyllä alueellisella lentoasemalla ei ole ennennäkemätöntä: esimerkiksi komission muodollisesta tutkintamenettelystä asiassa SA.33961, joka koski Nîmesin lentoasemaa, ilmenee, että tilanteessa, jossa tietyn reitin täyttöaste oli laskenut huomattavasti, Ryanair painosti asianomaisia julkisia tahoja lisämarkkinointipalvelujen ostamiseksi ja uhkasi lopettaa liikennöinnin reitillä, jos taloudellista tukea ei koroteta kertaluonteisesti ([136]). Altenburg-Nobitzin lentoaseman osalta komission muodollisessa tutkintamenettelyssä asiassa SA.26500 ([137]) kävi ilmi, että sen jälkeen, kun lentoaseman pitäjä oli kieltäytynyt maksamasta Ryanairin vaatimaa summaa markkinointimaksuna kesän 2011 lentosuunnitelmasta, Ryanair oli lopettanut toimintansa lentoasemalla maaliskuussa 2011 ([138]).

ii) *Ryanairin/AMS:n markkinointipalvelut eivät pysty markkinoimaan Montpellier'n kaupunkia ja sen ympäristöä tehokkaasti*

(246) Vaikka oletettaisiin, että markkinointisopimuksilla on Ryanairin/AMS:n ja APFTE:n väittämiä vaikutuksia kansainvälisiin matkustajavirtoihin, komissio katsoo, että syyt, joiden vuoksi yli [60–70] prosenttia APFTE:n talousarviosta on kohdistettu yksinomaan Ryanair-lentoyhtiölle/AMS:lle ja yksinomaan Bryssel-Charleroin, Frankfurt-Hahnin, Leeds-Bradfordin ja Birminghamin lentoasemilta tuleville matkailijoille, ovat taloudellisesti riittämättömät.

(247) Kuten seuraavassa luvussa selitetään, APFTE:n Ryanairilta/AMS:ltä ostamien markkinointikampanjoiden – Ryanairin väittämä – todellinen vaikutus tai mahdollinen enimmäisvaikutus eivät oikeuta APFTE:n markkinataloudessa toimivana ostajana maksamaa hintaa.

([135]) Ks. Johdanto-osan 207 kappale.

([136]) Ks. komission päätös, annettu 23 päivänä heinäkuuta 2014, valtiontuesta SA.33961 (2012/C) (ex 2012/NN), jonka Ranska on myöntänyt Nîmes – Uzès – Le Viganin kauppa- ja teollisuuskamarille, Veolia Transport Aéroport de Nîmesille, Ryanair Limitedille ja Airport Marketing Services Limitedille (EUVL L 113, 27.4.2016, s. 32), johdanto-osan 102, 547 ja 548 kappale.

([137]) Komission päätös (EU) 2016/287, annettu 15 päivänä lokakuuta 2014, valtiontuesta SA.26500 (2012/C) (ex 2011/NN, ex CP 227/2008), jonka Saksa on myöntänyt yrityksille Flugplatz Altenburg-Nobitz GmbH ja Ryanair Ltd (EUVL L 59, 4.3.2016, s. 22).

([138]) Ks. yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio 13.12.2018, Ryanair ja AMS v. komissio, T-165/16, ECLI:EU:T:2018:952, 258 kohta.

1) APFTE valitsi Ryanairin/AMS:n markkinointipalvelujen tarjoajaksi riittämättömin taloudellisin perustein

a) Markkinointikampanjat rajoittuvat Ryanairin verkkosivustoon ja sen asiakkaisiin.

(248) Vuoden 2010 sopimuksessa ja sen lisäsopimuksessa määrätään selvästi markkinointipalvelujen tarjoamisesta pelkästään Ryanairin verkkosivustolla sekä Ryanairin velvollisuudesta liikennöidä Montpellier'sta Frankfurt-Hahniin, Bryssel-Charleroihin ja Leeds-Bradfordiin ([139]). Vuoden 2013 tarjouspyynnön osalta ainoa pakollinen kriteeri, joka markkinointipalvelun tarjoajan oli täytettävä, oli se, että palvelujen tarjoaja pystyi tarjoamaan verkkosivustollaan linkin APFTE:n verkkosivustolle ja liikennöimään lentoja tietyllä tiheydellä ([140]). Lisäksi on todettava, että vaikka vuoden 2017 tarjouskilpailu oli avoin hyvin yleisille markkinointipalveluille (muillekin kuin yksinomaan lentoyhtiöiden sivustoilla tarjottaville palveluille), palvelut, jotka APFTE lopulta valitsi, olivat yksinomaan Ryanairin verkkosivustoille tehtäviä sivulla käyty varten.

(249) Komissio toteaa, että Ryanair ei ole koskaan kuljettanut yli 137 030 matkustajaa vuodessa Montpellier'n lentoasemalla, kun taas Montpellier'n alue houkuttelee 5 miljoonaa matkailijaa vuodessa (vuoden 2017 luvut) Montpellier'n julkaisemien tilastojen mukaan ([141]).

(250) Tämä on sitäkin hämmästyttävämpää, koska AMS:n/Ryanairin tarjoamat palvelut, joiden ostamiseen APFTE käytti yli [60–70] prosentin osuuden kokonaismäärärahoistaan, kattavat ainoastaan Montpellier'n markkinoinnin Ryanairin lentotoiminnan yhteydessä ja ainoastaan Ryanairin tiedotusvälineissä.

b) Ryanairin asiakkaat eivät ole kaikkein merkittävimpiä asiakkaita alueelle koituvan taloudellisen hyödyn kannalta.

(251) Ryanairin mukaan ([142]) markkinointikampanjoiden tarkoituksena on muun muassa muuttaa Montpellier'n kotimaisten matkustajien ja Montpellier'ssa vierailevien kansainvälisten matkailijoiden välistä tasapainoa Ryanairin tuoton hallinnan ([143]) avulla ennalta määritettyjen kokonaismatkustajamäärien osalta.

(252) Ryanairilla matkustavien lentomatkustajien suurin mahdollinen osuus on kuitenkin hyvin pieni. On huomattava, että Ryanairin markkinaosuus ei koskaan ollut yli [10–20] prosenttia Montpellier'n lentoaseman matkustajista ja se on laskenut jatkuvasti vuoden 2012 jälkeen. Ryanairin markkinointisopimukset – jos oletetaan, että niillä olisi ollut Ryanairin väittämä vaikutus – olisivat voineet lisätä kansainvälisten matkailijoiden osuutta vain vähässä määrin kyseisten lentoasemaa käyttävien matkustajien joukossa.

(253) Lisäksi Ranskan viranomaisten esittämästä selvityksestä ilmenee, että alueelliset julkisyhteisöt olivat tehneet APFTE:n toimien taloudellisista hyödyistä taloudellisen analyysin ([144]), jonka mukaan Languedoc-Roussilloniin saapuneista lentomatkustajista Ryanairin matkustajilla ei ollut suurinta vipuvaikutusta alueen menoihin ([145]).

([139]) Ks. johdanto-osan 56, 59 ja 60 kappale.
([140]) Katso johdanto-osan 65 kappale ja sitä seuraavat kappaleet.
([141]) Ks. https://www.montpellier-tourisme.fr/Preparer-Reserver/Pro-Presse/Chiffres-cles-Observatoire, sivulla käyty 1. heinäkuuta 2019.
([142]) Katso johdanto-osan 273 kappale ja sitä seuraavat kappaleet.
([143]) Ks. alaviite 56.
([144]) BIPE-konsulttiyrityksen tuottama "Tutkimus lentoliikenteen sosioekonomisista hyödyistä Languedoc-Roussillonin alueella" (Etude des retombées socio-économiques du transport aérien en région Languedoc-Roussillon), 4. huhtikuuta 2013 (ks. http://montpellier.cci.fr/fichier/retombeesecoaeroportlr2012pdf/download, sivulla käyty 1. heinäkuuta 2019).
([145]) Selvityksen sivun 32 mukaan lentomatkustajien tuomista 261 miljoonan euron tuloista Ryanairin lentomatkustajat tuottivat tuloja 28 miljoonaa euroa (12 miljoonaa euroa Bryssel-Charleroin lentoasemalta tulevilta matkustajilta, 7 miljoonaa euroa Frankfurt-Hahnin lentoasemalta tulevilta matkustajilta, 5 miljoonaa euroa Birminghamista tulevilta matkustajilta ja 4 miljoonaa euroa Leeds-Bradfordin lentoasemalta tulevilta matkustajilta), kun taas Pariisi-Orlyn lentoasemalta tulevat matkustajat toivat tuloja 80 miljoonaa euroa, Pariisi-Roissyn lentoasemalta tulevat matkustajat 63 miljoonaa euroa ja Lontoo-Gatwickin lentoasemalta tulevat lentomatkustajat 25 miljoonaa euroa (Lontoo-Lutonin lentoasemalta tulevat matkustajat yli 7 miljoonaa euroa).

(254) Ranskan viranomaiset eivät ole myöskään ole toimittaneet tietoja, jotka osoittaisivat, että Ryanairin matkustajat olisivat tulevan kasvupotentiaalin kannalta houkuttelevimmat kohdemarkkinat.

(255) Komissio toteaa lopuksi, että matkailun ja liikematkailun alalla suurin osa Montpellier'n ja sen ympäristön asiakkaista on kotimaisia eikä kansainvälisiä. Montpellier Méditerranée Métropole –alueen matkailu- ja kongressitoimiston (Office de Tourisme et des Congrès de Montpellier Méditerranée Métropole) vuoden 2017 toimintakertomuksesta ([146]) ilmenee, että suurin osa Montpellier Mediterranée Metropole –alueen saamasta taloudellisesta hyödystä on peräisin kotimaisilta matkailijoilta: 1 552 245 hotelliyöstä vain 23 prosenttia oli ulkomaisten vierailijoiden yöpymisiä; asunnoissa vietetyistä 682 528 yöpymisestä vain 10 prosenttia oli ulkomaisten vierailijoiden yöpymisiä.

c) Ryanairin markkinointipalveluilla on vain vähäinen merkitys APFTE:lle

(256) Lisäksi komissio panee merkille, että edes niistä palveluista, joita Ryanair/AMS voisi tarjota, APFTE:n markkinointipalveluhankintoja koskevia valintoja ei voida selittää alueen markkinointia koskevalla logiikalla.

(257) Ryanairin/AMS:n APFTE:n kanssa tehtyjen markkinointisopimusten perusteella vuokraamat verkkomarkkinointipalvelut koostuvat lähinnä viestien ja linkkien lisäämisestä Ryanairin verkkosivuston Montpellier'n matkakohdetta vastaavalle verkkosivustolle sekä linkin lisäämisestä APFTE:n osoittamalle verkkosivustolle, saman sivuston englantilaiselle, saksalaiselle, hollantilaiselle ja belgialaiselle (ranskan- ja hollanninkieliselle) etusivulle.

(258) Ryanairin verkkosivuston Montpellier'n matkakohdetta koskeva sivu on kuitenkin tarkoitettu lähinnä henkilöille, jotka ovat jo päättäneet tai todennäköisesti harkitsevat Ryanairin liikennöintipalvelujen käyttämistä Montpellier'hen matkustamiseen. Toisin sanoen Ryanairin verkkosivustolla olevat Montpellier'sta annetut tiedot eivät todennäköisesti houkuttele uusia asiakkaita.

(259) Näin ollen voidaan todeta, että Ryanairin tarjoamilla markkinointisopimuksilla, jotka on tehty muiden kuin lentoasematoiminnan alalla toimivien yksityisten yritysten ja AMS:n välillä, on markkinointiarvoa, koska niillä on mahdollisuus myydä matkailutuotteita tai –palveluja Ryanairilla matkustaville matkustajille. Näiden potentiaalisten matkustajien todetaan Ryanairin verkkosivustolla käytyään todennäköisesti matkustavan tarkasti määritetylle kohdelentoasemalle (lippujen osto, saatavilla olevien lentojen tarkastelu jne.), minkä vuoksi heille lähetetään markkinointiviestejä, joilla heitä kannustetaan ostamaan tuote tai palvelu kohdelentoasemalta.

(260) Ryanairin markkinoinnin arvo kohdistuu siis Ryanairin asiakkaisiin, jotka ovat jo valinneet kohdelentoasemansa tai joiden Ryanairin verkkosivuston käyttö osoittaa, että he todennäköisesti valitsevat tietyn kohdelentoaseman, jolloin heitä kannustetaan ostamaan matkailupalveluja lopulliseen kohteeseensa. Tässä yhteydessä komissio ei sulje pois sitä mahdollisuutta, että AMS:n Ryanairin verkkosivustolla tarjoama markkinointi on arvokasta tietyille yrityksille, kuten autonvuokrausyritykselle tai vaikka alueelliselle patikointiretkien tarjoajalle, jotka ovat kiinnostuneita myymään palveluja tai tavaroita Ryanairin asiakkaille. Tämä ei kuitenkaan koske alueviranomaisia, joiden on ensin varmistettava, että mahdolliset matkailijat ovat alueen kannalta merkittäviä. Tällaisesta markkinointikampanjasta APFTE:lle koituva tuotto on näin ollen hyvin pieni, ellei olematon.

d) APFTE:n Ryanairin mahdollisten palvelujen joukosta tosiasiallisesti valitsemilla markkinointipalveluilla on vielä vähäisempi vaikutus.

(261) Lisäksi markkinointipalvelusopimus koskee ainoastaan Ryanairin verkkosivuston englantilaisia, saksalaisia, hollantilaisia ja belgialaisia (ranskan- ja hollanninkielisiä) etusivuja. Tämä on lisäosoitus siitä, että markkinointipalvelujen päätarkoituksena on edistää Ryanairin liikennöintiä Montpellier'n ja sellaisten kohteiden välillä, joihin Ryanair on sitoutunut liikennöimään ja joiden vaikutusalue on Saksassa, Belgiassa, Alankomaissa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa.

([146]) Ks. kyseisen selvityksen s. 42 ja 43, jotka perustuvat INSEE:n tilastoihin https://www.montpellier-tourisme.fr/Media/Files/Observatoire/Rapport-d-activite-2017 (sivulla käyty 1. heinäkuuta 2019).

(262) AMS:n/Ryanairin markkinointipalvelujen tosiasiallista valintaa ei kuitenkaan voida selittää aluekehitykseen liittyvillä näkökohdilla, lukuun ottamatta aikomusta tukea Ryanairin lentoja.

(263) Komissio muistuttaa, että APFTE:n sääntöjen mukaan sen tavoitteena on ”matkailun, mukaan lukien liikematkailun, edistäminen ja kehittäminen alueella markkinoinnin, verkossa esitettävien mainosten ja markkinointipalvelujen ostamisen tai kaikenlaisten muiden mainosvälineiden, kuten messuille osallistumisen, avulla kansainvälisten asiakkaiden houkuttelemiseksi” ([147]).

(264) APFTE:n säännöistä tai Ranskan viranomaisten tai Ryanairin toimittamista analyyseistä ei kuitenkaan ilmene, että APFTE:n olisi keskityttävä tarkasti määritettyjen Pohjois-Euroopan alueiden (Vallonia, Rheinland-Pfalz, Yorkshire ja Midlands) matkustajiin ensisijaisesti ja jätettävä huomiotta muut vastaavat markkinat, kuten johdanto-osan 209 kappaleessa mainitut naapurialueet.

(265) Tässä yhteydessä on huomattava, että Ryanair väittää, että markkinointisopimukset edistävät ”Montpellier”-tuotemerkin rakentamista (brand building). Jos Ryanairin markkinoinnilla olisi vaikutusta Montpellier'n alueen tuotemerkin rakentamiseen Ryanairin verkkosivuston ulkopuolella potentiaalisille matkailijoille, APFTE olisi voinut toteuttaa markkinointia Ryanairin sivustolla tehokkaammin.

(266) Jos markkinointipalvelujen tarkoituksena oli markkinoida Montpellier'ta ja sen aluetta kaikille alueesta mahdollisesti kiinnostuneille matkailijoille ja liikemiehille riippumatta siitä, matkustaisivatko he Montpellier'hen yksinomaan Ryanairin lennoilla, APFTE olisi todennäköisesti pyytänyt, että linkki sen valitsemalle verkkosivustolle sijoitettaisiin Ryanairin sivuston kaikkiin kieliversioihin tai ainakin useisiin kieliversioihin eikä ainoastaan niihin neljään kieliversioon, jotka mainittiin edellä ja jotka vastasivat Ryanairin Montpellier'sta liikennöimiä kohteita. Ryanairin kotisivuista on olemassa yli 20 eri kieliversiota. Mukaan olisi voitu ottaa esimerkiksi Ryanairin verkkosivuston italian-, espanjan- ja kataloniankieliset versiot, jolloin olisi voitu tavoittaa Italiasta tai Espanjasta matkustavat potentiaaliset matkailijat (Espanjan raja sijaitsee kahden tunnin päässä Montpellier'sta ja Montpellier'n ja näiden kahden maan välillä on suoria lentoja, joita tarjoavat muut lentoyhtiöt), tai Ryanairin verkkosivuston pohjoismaiset versiot (jotka on suunnattu Skandinaviasta tuleville matkailijoille, jotka lentävät Montpellier'n lentoasemalle muiden lentoyhtiöiden tarjoamilla suorilla lennoilla). Espanjalaiset tai italialaiset matkailijat ovat kuitenkin merkittäviä potentiaalisia asiakkaita. Montpellier Tourisme –järjestön julkaisemien vuotta 2017 koskevien tilastojen mukaan Espanja on ensimmäinen maa ulkomaisten vieraiden hotelliyöpymisten osalta ja toinen maa ulkomaisten asiakkaiden asunnoissa tapahtuvien yöpymisten osalta. Viimeksi mainitussa ryhmässä italialaiset ovat neljännellä sijalla ([148]).

(267) Nyt käsiteltävässä asiassa markkinointivälineiden valinta takaa kuitenkin sen, että ainoastaan Ryanairin Montpellier'hen suuntautuvat lentoliikennepalvelut hyötyvät APFTE:n rahoittamista markkinointikampanjoista. Komissio päättelee näiden seikkojen perusteella, että toisin kuin Ryanair/AMS väittää, Ryanairin kanssa tehdyt markkinointisopimukset eivät edistä ”Montpellier”-tuotemerkin kehittämistä.

e) Markkinointikampanjat eivät saavuta matkailijoita, jotka jäävät Ryanairin lentotoiminnan ulkopuolelle.

(268) Kuten edellisessä luvussa osoitettiin, APFTE:n ostamilla markkinointikampanjoilla ei saavuteta Ryanairin koko asiakaskuntaa. Lisäksi muodollisesta tutkintamenettelystä ja erityisesti Ryanairin toimittamista tiedoista ilmenee, että AMS:n tarjoamat markkinointipalvelut rajoittuvat Ryanairin ympäristöön, jolloin ne houkuttelevat ensisijaisesti Ryanairin potentiaalisia asiakkaita eivätkä tavoita muita mahdollisia matkailijoita, jotka eivät vastaa Ryanairin profiilia niiden alkuperän, kuljetusvälineen valinnan tai kulutuskäyttäytymisen osalta.

([147]) Sääntöjen 3 artikla.

([148]) Ks. tilastot, jotka on julkaistu osoitteessa https://www.montpellier-tourisme.fr/Preparer-Reserver/Pro-Presse/Chiffres-cles-Observatoire (sivulla käyty 1. heinäkuuta 2019).

(269) Maantieteellisen kohdentamisen osalta komissio muistuttaa, että matkailun ja liikematkailun alalla suurin osa Montpellier'n ja sen ympäristön asiakkaista on kotimaisia eikä kansainvälisiä ([149]). Lisäksi Ryanairin/AMS:n kanssa tehdyissä markkinointisopimuksissa, jotka vastaavat yli [60–70] prosenttia APFTE:n talousarviosta, jätetään huomiotta ulkomaiset matkailijat, jotka eivät ole kotoisin Saksasta, Belgiasta tai Isosta-Britanniasta. Esimerkiksi sopimukset jättävät huomiotta Espanjasta, Italiasta tai Yhdysvalloista tulevat matkailijat, jotka kuitenkin edellä mainittujen tilastojen perusteella tuottavat merkittävää taloudellista hyötyä Montpellier Méditerranée Métropole –alueelle ([150]). Myöskään Saksasta, Isosta-Britanniasta ja Belgiasta tulevien potentiaalisten asiakkaiden osalta matkailun kehittäminen ei selitä sitä, että kohteena ovat Vallonian, Rheinland-Pfalzin, Yorkshiren ja Birminghamin alueet, mutta kohdentamisen ulkopuolelle jää muita Saksan, Ison-Britannian tai Belgian alueita, joilla on paljon asukkaita ([151]).

(270) Ryanairin markkinointikampanjat eivät myöskään kohdistu sellaisiin potentiaalisiin kotimaisiin tai kansainvälisiin matkailijoihin, jotka valitsevat muita lentoyhtiöitä tai muita liikennemuotoja, kuten junan (Montpellier on liitetty suurnopeusjunaverkkoon, Pariisiin, Brysseliin ja Espanjaan on suorat junayhteydet), linja-auton tai auton. Ryanair itse tuo esiin useita asiaa koskevia seikkoja ja toteaa muun muassa, että monet asiakkaat tulevat suoraan Ryanairin verkkosivustolle hakukonetta käyttämättä. Ryanair viittaa lisäksi Ryanairin verkkosivuston alhaiseen tuottoasteeseen, mikä tarkoittaa sitä, että Ryanairin kotisivulla olevat vierailijat jäävät todennäköisesti tälle sivustolle ja tutustuvat sen muihin sivuihin sen sijaan, että he poistuisivat suoraan sivustolta. Tämä tarkoittaa sitä, että useimmat Ryanairin verkkosivuston kävijät käyttävät sivustoa ostaakseen Ryanairin lentoja tietyllä tavalla eivätkä hakeakseen ideoita mahdollisista matkakohteista.

(271) Lisäksi Ryanair houkuttelee pääasiassa edullisista hinnoista kiinnostuneita matkustajia, jolloin suuri osa ylellisyysmatkailusta jää sen ulottumattomiin.

2) Markkinointikampanjoilla ei ole ollut Ryanairin väittämää vaikutusta

(272) APFTE:n mukaan Ryanairin/AMS:n markkinointikampanjoiden tarkoituksena oli mainostaa Montpellier'ta ja sen ympäristöä alueelle koituvan taloudellisen hyödyn lisäämiseksi.

(273) Ryanair/AMS puolestaan väittää, että markkinointisopimukset eivät vaikuta niinkään lentoreittien täyttöasteeseen vaan vierailijoiden osuuteen Ryanairin matkustajista. Komissio ei kuitenkaan ole vakuuttunut tästä markkinointisopimusten vaikutuksesta seuraavien seikkojen vuoksi.

(274) Komissio muistuttaa, että Ryanair selittää markkinointisopimusten vaikutusta seuraavasti: tämänkaltaisen sopimuksen tekeminen olisi lentoaseman tai alueen kannalta tarkoituksenmukaista ensinnäkin lentoaseman näkyvyyden ja lentoaseman tuotemerkin arvon lisääntymisen (Ryanairin sanoin tuotemerkin kehittämisen) vuoksi ja toisaalta ulkopuolelta tulevien vierailijoiden tai saapuvien matkustajien (matkailijat tai liikematkailijat Montpellier'n alueella asuviin paikallisiin matkailijoihin verrattuna) osuuden kasvamisen vuoksi, koska näistä koituva taloudellinen hyöty alueelle olisi merkittävämpi.

(275) Vierailijoiden osuuden kasvun osalta Ryanair korostaa, että markkinointisopimukset vaikuttavat vähemmän tietyn lennon täyttöasteen ("load factor") kasvuun, johon vaikuttaa ennen kaikkea Ryanairin itsensä toteuttama tuotonhallinta (yield management). Sen sijaan markkinointikampanjat lisäisivät erityisesti vierailijoiden osuutta Ryanairin tuotonhallinnan ennalta määrittämästä matkustajamäärästä. Markkinoinnin vaikutuksesta matkustajien koostumukseen Ryanair toteaa, että oletusarvoisesti paikallisten matkustajien ja vierailijoiden osuus olisi suurin piirtein sama jokaisella lennolla myös ilman markkinointisopimusta. Lentoaseman tai alueen Ryanairin verkkosivustolle sijoittaman mainoskampanjan vaikutuksesta kyseisten vierailijoiden osuus siis kasvaisi.

([149]) Ks. johdanto-osan 255 kappale.

([150]) Raportin mukaan "5:n kärki - eniten hotelleissa yöpyvät seuraavista maista tulevat matkailijat: 1. Espanja, 2. Iso-Britannia, 3. Saksa, 4. Yhdysvallat ja 5. Belgia" ja "5:n kärki - eniten asuinnoissa yöpyvät seuraavista maista tulevat matkailijat: 1. Belgia, 2. Espanja, 3. Saksa, 4. Italia ja 5. Iso-Britannia".

([151]) Ks. myös johdanto-osan 209 kappale.

(276) Komissio muistuttaa kuitenkin, että edellä mainitut seikat osoittavat, että APFTE:n kanssa tehtyjen markkinointisopimusten tarkoituksena ei ollut markkinoida Montpellier'ta matkakohteena vaan – kuten johdanto-osan kappaleessa 189 ja sitä seuraavissa kappaleissa todetaan – Ryanairin pysyttäminen Montpellier'n lentoasemalla. Tämä merkitsee sitä, että markkinointisopimusten tosiasiallisella vaikutuksella mainonnassa ei ollut sopimuspuolille juurikaan merkitystä, jolloin tämä selittää sen, miksi APFTE valitsi Ryanairin/AMS:n, vaikka taloudelliset perusteet sen valintaan olivat heikot, kuten johdanto-osan 248 kappaleessa ja sitä seuraavissa kappaleissa osoitetaan.

(277) Koska nämä seikat riittävät jo sen päätelmän tekemiseen, että APFTE:llä tai sen julkisilla jäsenillä ei ole todellista tarvetta ostaa markkinointipalveluja Ryanairilta/AMS:ltä ([152]), komissio haluaa kuitenkin mainita seikat, jotka muodollisessa tutkintamenettelyssä paljastuivat markkinointisopimusten tosiasiallisista vaikutuksista, kun otetaan huomioon, että Ryanairin huomautukset koskivat tätä kysymystä.

(278) Muodollisessa tutkintamenettelyssä paljastui useita seuraavissa luvuissa kuvattuja seikkoja, jotka osoittavat, että markkinointikampanjoiden todellinen mainontavaikutus pysyi vähäisenä.

a) Markkinointikampanjoiden todellinen vaikutus alueeseen on edelleen epävarma

(279) Ensinnäkin komissio päättelee muodollisen tutkintamenettelyn perusteella, että toisin kuin Ryanair ja APFTE väittävät, markkinointikampanjoiden todellinen vaikutus on epävarma.

(280) Muodollisessa tutkintamenettelyssä ei vahvistettu, että asiakkaat, jotka todella pyrkivät markkinoimaan tiettyä aluetta mainonnan avulla ja joilla ei ole yhteyttä kyseiseen alueelliseen lentoasemaan, olisivat olleet kiinnostuneita Ryanairin/AMS:n tosiasiallisesti tarjoamista markkinointipalveluista APFTE:n maksamaan hintaan.

(281) APFTE:n ostamien markkinointikampanjoiden osalta komissio toteaa lisäksi, että markkinointikampanjoiden todellisesta vaikutuksesta ei ole määrällistä näyttöä ja että APFTE:n tekemien markkinointisopimusten vaikutuksesta vierailijoiden osuuteen tai tuotemerkin rakentamiseen ei ole alustavaa näyttöä.

b) Määrällisten todisteiden puuttuminen markkinointikampanjoiden todellisesta vaikutuksesta

(282) Kuten johdanto-osan 229 kappaleessa mainitaan, komissio toteaa, ettei ole mitään seikkoja, jotka voisivat osoittaa määrällisesti APFTE:n AMS:n/Ryanairin kanssa tekemien markkinointisopimusten väitetyn vaikutuksen.

(283) Ryanair korostaa, että markkinointisopimuksilla olisi ollut myönteinen vaikutus Montpellier'n alueeseen, vaikka vain sen lentoasemaan, koska ne olisivat lisänneet vierailijoiden osuutta, tuotemerkin rakentamiseen ja potentiaalisten matkustajien tuleviin päätöksiin. Ryanair väittää kuitenkin, että nämä vaikutukset eivät ole mitattavissa eikä niitä sen vuoksi voida osoittaa tilastoilla.

(284) Ryanairin väittämien markkinointisopimusten pääasiallisesta vaikutuksesta eli Montpellier'n lentoasemalla vierailevien vierailijoiden osuuden kasvusta Ryanair tyytyy väittämään, että tämä vaikutus on alalla tunnettu ilmiö ja selvä ilmiö. Väitteistään huolimatta Ryanair ei ole esittänyt mitään konkreettista näyttöä, jonka perusteella komissio voisi mitata sen markkinointikampanjoiden Montpellier'n lentoasemalle tuottamia myönteisiä vaikutuksia.

([152]) Ks. unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 13.12.2018, Ryanair ja AMS v. komissio, T-165/16, ECLI:EU:T:2018:952, 258 kohta.

(285) Yhteenvetona voidaan todeta, että Ryanair ja Ranskan viranomaiset eivät kumpikaan ole esittäneet näyttöä siitä, että APFTE:n tekemät markkinointisopimukset olisivat lisänneet kansainvälisten matkailijoiden määrää niillä reiteillä, joilla Ryanair liikennöi Montpellier'hen.

(286) Komissio toteaa tässä yhteydessä, että vaikka kyseessä on verkkomarkkinointikampanja, Ryanair ei ole komission kehotuksesta huolimatta kyennyt esittämään tilastoja tai tulosindikaattoreita APFTE:n kanssa tehtyjen markkinointisopimusten vaikutusten mittaamiseksi (esimerkiksi vertaamalla sellaisten Välimeren kohteista tulevien kansainvälisten matkailijoiden osuutta, joilla on markkinointisopimuksia ja joilla ei ole markkinointisopimuksia). On muistettava, että Ryanairin mukaan AMS ei tarjoa asiakkailleen tilastoja, joiden avulla ne voisivat mitata verkkomarkkinointikampanjoidensa tuloksia ja siten arvioida markkinointikampanjoidensa tehokkuutta ([153]).

c) Alustava näyttö siitä, että markkinointikampanjoilla ei ole vaikutusta

(287) Lisäksi muodollisessa tutkintamenettelyssä tuli esiin useita seikkoja, jotka ensi näkemältä osoittavat, ettei APFTE:n tekemillä markkinointisopimuksilla ollut vaikutusta vierailijoiden osuuteen tai tuotemerkin rakentamiseen.

(288) Ryanair lähtee periaatteesta, että ilman markkinointisopimusta Montpellier'n alueelta tulevien matkustajien ja vierailijoiden osuus määräytyisi mielivaltaisesti Ryanairin tuotonhallinnan perusteella ([154]), jossa ei tehdä eroa saapuvien ja lähtevien matkustajien välillä. Markkinointisopimuksen ansiota olisi siten vierailijoiden osuuden kasvu Ryanairin tuotonhallinnan määrittämässä kokonaismatkustajamäärässä.

(289) Ryanairin esittämässä väitteessä ei kuitenkaan oteta huomioon sijaintiin liittyviä tekijöitä, jotka määrittävät Montpellier'n alueen suuren matkailunähtävyyteen liittyvän houkuttelevuuden Rheinland-Pfalzin, Vallonian, Yorkshiren ja Midlandsin alueisiin verrattuna ja jotka vaikuttavat Montpellier'n ja Frankfurt-Hahnin, Leeds-Bradfordin, Birminghamin ja Bryssel-Charleroin lentoasemien välisiin matkailijavirtoihin. Montpellier sijaitsee alueella, joka on jo vuosikymmeniä tunnettu maailmanlaajuisesti matkailunähtävyyksistään, erityisesti Välimeren rannikosta (87 kilometriä rantaviivaa, jolla on paljon hiekkarantoja), alueen vuoristoista, viinitarhoista, sen arkkitehtonisesta ja kulttuuriperinnöstä, matkailuinfrastruktuureista ja Pohjois-Eurooppaan verrattuna leudosta ilmastosta. Jo ennen kuin Ryanair aloitti toimintansa Montpellier'n lentoasemalla, Montpellier'n alueelle saapuvat ulkomaiset matkailijat ja Hérault'ssa sijaitsevien vapaa-ajan asuntojen ulkomaiset omistajat tulivat pääasiassa Pohjois-Euroopasta, pääasiassa Belgiasta, Sveitsistä, Saksasta, Alankomaista ja Yhdistyneestä kuningaskunnasta ([155]). Lisäksi Montpellier'n alue houkuttelee – erityisesti kesällä – enemmän matkailijoita Rheinland-Pfalzin, Vallonian, Yorkshiren tai Midlandsin alueilta kuin edellä mainitut Montpellier'n alueelta. Nämä kaikki alueet sijaitsevat Pohjois-Euroopassa eikä mikään niistä tarjoa Montpellier'n alueen kaltaisia lukuisia ja monipuolisia matkailukohteita ja vastaavia ilmasto- ja maantieteellisiä oloja. Matkustajavirrat suuntautuvat siis luonnostaan enemmän Montpellier'hen kuin Montpellier'sta muille alueille. Tämä Montpellier'hen suuntautuva matkustajavirta johtuu siis kysynnästä, joka oli olemassa jo ennen markkinointisopimusten tekemistä. Tämä osoittaa, että vierailijoiden osuus Montpellier'n lentoasemalle suuntautuvien Ryanairin lentojen matkustajista on – erityisesti kesällä – luonnostaan suurempi kuin niiden matkustajien osuus, jotka aloittivat matkansa Montpellier'sta ja matkustivat Frankfurt-Hahniin, Bryssel-Charleroihin, Leeds-Bradfordiin tai Birminghamiin.

(290) Lisäksi siltä osin kuin on kyse vaikutuksesta vierailijoiden osuuteen ja tuotemerkin rakentamiseen, Ryanair näyttää haluavan osoittaa, että sen läsnäololla alueellisella lentoasemalla toimivana lentoyhtiönä oli merkitystä kyseistä aluetta koskevan markkinointisopimuksen väitettyihin vaikutuksiin, tosiasiallisia syy-yhteyksiä kuitenkaan erottelematta. Ryanair on esittänyt väitteitä ja asiakirjoja osoittaakseen, että Ryanairin läsnäolo lentoasemalla on vaikuttanut myönteisesti kyseisen lentoaseman taloudelliseen kehitykseen ja sen tuotemerkin rakentamiseen. Nämä tiedot

([153]) Ks. myös johdanto-osan 235 kappale.
([154]) Ks. alaviite 56.
([155]) Esimerkiksi Jean Rieaucaun artikkelista "La Grande-Motte, une ville-station touristique" (Norois, 2000, Poitiers, nide 47, nro 187, s. 341–352) käy ilmi, että Montpellier'n lähellä sijaitsevassa matkailukeskuksessa Grande-Mottessa vuosina 1996–1999 vierailleet ulkomaiset matkailijat olivat pääasiassa belgialaisia, sveitsiläisiä, saksalaisia, hollantilaisia ja brittejä. Vuonna 2006 lähes 60 prosenttia Hérault'n alueella sijaitsevien vapaa-ajan asuntojen ulkomaisista omistajista oli belgialaisia, saksalaisia tai brittejä, mikä on yhteensä noin 5 500 vapaa-ajan asuntoa (Genevieve Prady: "Vapaa-ajan asunnot: 30 000 omistajaa asuu ulkomailla", Transport Aménagement en Languedoc-Roussillon -lehti, nro 32, joulukuu 2006).

osoittavat kuitenkin, että mahdollinen vierailijamäärän kasvu johtuisi pelkästään siitä, että Ryanair liikennöi alueelliselle lentoasemalle. Komissio toteaa, että Ryanairin tässä yhteydessä esittämät väitteet koskevat ainoastaan Ryanairin läsnäolon vaikutuksia tietyllä lentoasemalla. Tästä seuraa, että näillä väitteillä ei ole merkitystä alueen markkinointikampanjoiden todellisen vaikutuksen kannalta. Ryanairin alueelliselle lentoasemalle läsnäolonsa vaikutuksesta antamat tiedot sen sijaan osoittavat, että markkinointisopimuksella ei olisi merkittävää lisävaikutusta todellisten vierailijoiden osuuteen tai tuotemerkin rakentamiseen. Näin ollen on ilmeistä, että Ryanairin asiakkaan matkakohteen valinta riippuu ensisijaisesti Ryanairin tarjoamista suorista reiteistä, koska Ryanair harjoittaa pisteestä pisteeseen –liiketoimintamallia, joka perustuu ainoastaan suoriin reitteihin. Tällaisessa tilanteessa ylimääräisellä markkinointisopimuksella ei olisi merkittävää lisäarvoa vierailijavirtojen kannalta.

iii) *Markkinointipalvelut hyödyttävät pääasiassa Ryanairia, jos niillä on vaikutusta*

(291) Kuten edellä mainittiin, komissio epäilee Ryanairin kanssa tehtyjen markkinointisopimusten myönteistä vaikutusta APFTE:n ja sen julkisten rahoittajien kannalta. Jos markkinointisopimuksilla olisi vaikutusta, Ryanair saisi siitä pääasiallisen hyödyn. Jos oletetaan, että nämä markkinointikampanjat kannustavat Ryanairin asiakkaita ostamaan lentolippuja Montpellier'hen, tämä vaikutus hyödyttäisi ensisijaisesti lentoyhtiö Ryanairia ja kyseessä olisi sen omien palvelujen markkinointi, josta Ryanairin tulisi itse vastata.

(292) Vaikka komissio epäilee Ryanairin kanssa tehtyjen markkinointisopimusten todellista vaikutusta, niiden mahdollinen vaikutus voi olla kaksitahoinen. Ensinnäkin markkinointi voi helpottaa lentokoneiden täyttämistä, ja toiseksi markkinointi voi auttaa muuttamaan Montpellier'ssa vierailevien ja Montpellier'n alueella asuvien matkustajien välistä tasapainoa.

(293) Lentokoneiden täyttöasteen paranemisesta komissio toteaa, että Ryanairin julkisista lausunnoista käy ilmi, että yritys käyttää aggressiivista hinnoittelustrategiaa markkinoiden valtaamiseksi ([156]). Hintapolitiikkansa (tuoton hallinnan) avulla ([157]) Ryanair voi saavuttaa täyttöastetavoitteensa.

(294) Ryanairin tuoton hallinnan tarkoituksena on kannustaa Ryanairin mahdollisia asiakkaita valitsemaan tietty matkakohde Ryanairin kannalta ihanteelliseen hintaan. Ryanairin tuoton hallinnan keskeinen osatekijä on määrittää enimmäishinta, jonka matkustaja olisi valmis maksamaan lentolippustaan, samalla kun varmistetaan lentokoneiden optimaalinen täyttäminen, jotta Ryanairin tulot saataisiin maksimoitua ja Euroopan markkinat valloitettua ([158]). Ryanairin osalta huippusesongin ja huippusesongin ulkopuolisten hintojen välillä on suuri ero. Tämä merkitsee sitä, että huippusesongin aikana matkustavat matkustajat tuottavat enemmän tuloja Ryanairille kuin huippusesongin ulkopuolella matkustavat matkustajat.

(295) Näin ollen erityisesti kesällä, jolloin matkailijavirrat suuntautuvat luonnostaan etelään ja erityisesti lämpimämpiin ja aurinkoisempiin kohteisiin meren rannalla, Ryanairin edun mukaista on saada mahdollisimman paljon matkustajia, jotka ovat valmiita maksamaan korkeita sesonkihintoja. Tässä yhteydessä on huomattava, että vuosina 2010–2019 kunkin asianomaisen kohteen osalta kesäkaudella liikennöityjen vuorojen määrä oli suurempi kuin talvikaudella liikennöityjen vuorojen määrä.

([156]) Ks. esimerkiksi Ryanairin vuosikertomus 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, sivulla käyty 1. heinäkuuta 2019). Ks. myös vuosikertomus 2000, s. 7.

([157]) Ks. alaviite 56.

([158]) Ks. myös alaviite 56.

(296) Jos olisi olemassa tiettyyn Ryanairin liikennöimään alueeseen liittyvä markkinointikampanja, olisi myös Ryanairin edun mukaista markkinoida sellaisia kohteita, joita se voi myydä huippusesongin hintaan ja josta se hyötyisi suoraan, jos kyseisellä kampanjalla olisi vaikutusta. Vaikka markkinointisopimusta ei tehty, olisi Ryanairin edun mukaista kuljettaa mahdollisimman suuri osa sellaisista matkailijoita, jotka haluavat vierailla Montpellier'ssa ja sen ympäristössä.

(297) Lisäksi kaikenlainen markkinointi voi auttaa houkuttelemaan matkustajia, jotka eivät olisi olleet kiinnostuneita pelkästään hinnasta tai jotka eivät olisi suunnitelleet matkustavansa Montpellier'hen Ryanairin lennolla ilman markkinoinnille altistumista. Matkustajien houkutteleminen markkinointitoimien avulla vähentää Ryanairin painetta houkutella matkustajia ainoastaan hinnoittelupolitiikkansa avulla, jotta se saavuttaisi täyttöastetta koskevan tavoitteensa.

(298) Näin ollen jos APFTE:lle myydyillä markkinointipalveluilla on vaikutusta, kyseinen vaikutus todennäköisesti lisää Ryanairin tuloja ja voittoja erityisesti siksi, että Ryanairin ei tarvitse alentaa samalla lailla hintojaan lentokoneidensa täyttämiseksi, tai siksi, että sen lentokoneet ovat täydempiä.

(299) Siltä osin kuin vuosien 2013 ja 2017 tarjouspyynnöt jättivät tarjoajalle laajan vapauden tarjottujen markkinointipalvelujen ominaispiirteiden suhteen, ne antoivat myös Ryanairille/AMS:lle mahdollisuuden valita sellaiset markkinointipalvelut, joita ne pystyivät käyttämään ennen kaikkea omien Montpellier'hen suuntautuvien lentoliikennepalvelujensa markkinoimiseen verkkosivustollaan, ilman että tästä valinnasta olisi aiheutunut haittaa tarjouskilpailun ratkaisemisen yhteydessä, koska Ryanair kykeni täyttämään tarjouskilpailun ainoan välttämättömän edellytyksen eli sijoittamaan APFTE:n sivustolle vievän linkin Ryanairin verkkosivustolle.

(300) Ryanairin vuosikertomuksista ja Ryanairin muodollisen tutkintamenettelyn aikana toimittamista asiakirjoista ilmenee muun muassa, että Ryanairille aiheutuu markkinointikustannuksia ([159]), joiden ansiosta se voi houkutella matkustajia ja joilla se voi osallistua kiinteiden kustannustensa kattamiseen.

(301) Mitä tulee markkinointitoimien vaikutukseen vierailijoiden ja asukkaiden väliseen tasapainoon, Ryanair ei ole toimittanut tietoja matkustajakohtaisista voitoista tämän luokituksen mukaisesti. On kuitenkin vaikea kuvitella, että markkinointikampanjalla, joka todennäköisesti lisää matkailijoiden määrää, ei olisi mitään positiivista vaikutusta täyttöasteeseen tai lippujen hintaan – matkailijoiden määrän lisääntyessä Ryanair saisi etua lentokoneidensa täyttymisestä ja kyseisen reitin kannattavuudesta.

(302) Lopuksi Ryanairin vuosikertomuksista käy ilmi, että yhtiö saa yhä enemmän lisätuloja, jotka – lukuun ottamatta lentokoneessa tapahtuvaa myyntiä tai lisäpalveluja (vakuutuksia jne.) – sisältävät tulot kolmansien osapuolten, kuten hotellikumppanien tai autonvuokraajien, kanssa tehdyistä markkinointisopimuksista.

([159]) Ks. esimerkiksi Ryanairin vuosikertomus 2000, s. 8, tai vuosikertomus 2011, s. 44.

(303) Vaikka Ryanair väittää pystyvänsä varmistamaan tasaisen täyttöasteen, sen vuosikertomuksista käy selvästi ilmi, että uusien kohteiden täyttöaste on usein alhaisempi ([160]), mikä selittäisi tarpeen lisätä markkinointikustannuksia alhaisten täyttöasteiden kompensoimiseksi.

(304) Lisäksi komissio toteaa, että muista muodollisista valtiontukien tutkintamenettelyistä käy ilmi, että Ryanair on aiemmin painostanut alueellisia lentoasemia, jos sen täyttöaste ei ole ollut riittävä, ja kehottanut lentoaseman pitäjiä kasvattamaan markkinointimäärärahojaan täyttöasteen kasvattamiseksi tai alhaiseen täyttöasteeseen liittyvien tappioiden korvaamiseksi ([161]).

iv) *Päätelmä APFTE:n todellisesta tarpeesta ostaa Ryanairin/AMS:n markkinointipalveluja*

(305) Komissio päättelee edellä mainitun perusteella, että APFTE:llä tai sen julkisilla jäsenillä ei ollut todellista tarvetta Ryanairilta/AMS:ltä tosiasiallisesti ostettuihin markkinointipalveluihin, koska näiden palvelujen ostamisen tarkoituksena oli Ryanairille sen lentotoiminnasta suoritettujen maksujen oikeuttaminen ja koska ostetut markkinointipalvelut eivät tosiasiallisesti soveltuneet APFTE:n yleisen edun mukaisten tavoitteiden saavuttamiseen.

b) **Ei viitteitä siitä, että APFTE:n maksamat hinnat vastaisivat markkinahintoja**

(306) Komissio muistuttaa, että sen toteaminen, että APFTE:llä ollut todellista tarvetta tehdä markkinointisopimuksia, riittää osoittamaan edun olemassaolon. Tässä käsiteltävässä asiassa ei siis ole merkityksellistä määrittää, vastasiko markkinointisopimuksista maksettu hinta markkinahintaa, kun otetaan huomioon, että tarjotut palvelut eivät vastaa todellista markkinointipalvelua vaan pikemminkin lentoliikennepalveluista maksettavaa tukea.

(307) Koska Ryanair esitti nämä väitteet menettelyn aloittamista koskevaan päätökseen liittyvien huomautusten yhteydessä, komissio haluaa joka tapauksessa huomauttaa, että muodollisessa tutkintamenettelyssä ei tullut esiin viitteitä siitä, että APFTE:n Ryanairin/AMS:n markkinointipalveluista maksamat hinnat vastaisivat markkinahintoja.

(308) Ryanairin mukaan AMS:n markkinointipalveluilla oli markkinahinta. Ryanair esittää kantansa tueksi seuraavat perustelut:

— Julkisia hankintoja koskevien sääntöjen noudattaminen varmisti markkinahintojen noudattamisen;

— AMS:n hinnat olivat perusteltuja Ryanairin verkkosivuston suosion vuoksi;

— AMS:n hinnat olivat edullisemmat kuin muiden markkinointipalvelujen tarjoajien ja AMS:n palvelut korkealaatuisemmat kuin muiden markkinointipalvelujen tarjoajien;

— Ryanairin veloittamat hinnat ovat markkinahintoja, mikä käy ilmi Ryanairin taloudellisia analyysejä tekevältä yritykseltä tilaamasta taloudellisesta analyysistä, jossa Ryanairin hintoja verrataan muiden markkinointipalvelujen tarjoajien hintoihin.

([160]) Ks. esimerkiksi Ryanairin vuosikertomus 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, sivulla käyty 1. heinäkuuta 2019). Ks. myös vuosikertomus 2000, s. 9.

([161]) Komission päätös, annettu 23 päivänä heinäkuuta 2014, valtiontuesta SA.33961 (2012/C) (ex 2012/NN), jonka Ranska on myöntänyt Nîmes – Uzès – Le Viganin kauppa- ja teollisuuskamarille, Veolia Transport Aéroport de Nîmesille, Ryanair Limitedille ja Airport Marketing Services Limitedille (EUVL L 113, 27.4.2016, s. 32), johdanto-osan 102, 547 ja 548 kappale.

i) *Kustannus-hyötyanalyysin, hintavertailun tai APFTE:n kustannusten minimoimista koskevan kiinnostuksen puuttuminen*

(309) Kuten johdanto-osan 230 kappaleessa todetaan, komissiolla ei ole näyttöä siitä, että APFTE olisi tehnyt kustannus-hyötyanalyysin, hintavertailun tai osoittanut olevansa halukas minimoimaan Ryanairilta/AMS:ltä ostettujen markkinointikampanjoiden kustannukset.

(310) Komissio toteaa, että vuosien 2013 ja 2017 markkinointisopimuksista tehtiin tarjouspyynnöt, kun taas vuoden 2010 sopimusta ja sen perättäisiä lisä- ja uusimissopimuksia ei tehty tarjouspyyntöjen perusteella. Erityisesti vuoden 2010 sopimuksen osalta APFTE ei siis näytä pyrkineen minimoimaan toivottujen markkinointipalvelujen hankintakustannuksia.

(311) Lisäksi, kuten johdanto-osan 225 kappaleessa todetaan, taholle, joka haluaa hankkia markkinointipalveluja ainoastaan tietyn alueen markkinoimiseksi, ei olisi mitään etua siitä, että kyseisten palvelujen tarjoajan kanssa tehtyihin sopimuksiin sisällytetään lentoliikennepalvelujen tarjoamista koskevia velvoitteita. Sille ei olisi myöskään olisi mitään etua siitä, että tällaisia velvoitteita sisällytetään markkinointipalvelujen hankkimiseksi tehtyihin tarjouspyyntöihin. Tällaisten velvoitteiden sisällyttäminen sopimuksiin ja tarjouspyyntöihin rajoittaa ilman objektiivista syytä huomattavasti niiden yritysten lukumäärää, jotka voivat tarjota pyydettyjä markkinointipalveluja ([162]). Lentoliikennepalveluihin liittyvät lisävelvoitteet ovat omiaan nostamaan markkinointipalvelun hintaa suhteessa markkinointisopimukseen, jossa ei aseteta tällaisia velvoitteita.

ii) *Tarjouspyynnöt eivät varmistaneet markkinahintoja*

(312) Toisin kuin Ryanair väittää, komissio päättelee, että esillä olevan asian olosuhteissa tarjouspyynnöillä ei varmistettu markkinahintoja.

(313) Ensinnäkin, kuten johdanto-osan 186 kappaleessa ja sitä seuraavissa kappaleissa osoitetaan, tarjouskilpailu koski itse asiassa julkisen rahoituksen myöntämistä. Komissio muistuttaa, että tällaisessa tilanteessa tarjouskilpailulla ei voida sulkea pois etua ([163]).

(314) Toiseksi komissio päättelee näiden kahden tarjouspyynnön laatimiseen ja toteuttamiseen liittyvistä olosuhteista, että ne eivät kyenneet takaamaan markkinahintaa, koska ne oli suunniteltu siten, että Ryanairin/AMS:n oli ihanteellinen ehdokas ja voisi olla ensisijainen muihin ehdokkaisiin nähden ([164]). Vuoden 2013 tarjouskilpailun osalta yksikään kilpailija ei ollut tehnyt tarjousta Ryanairiin liittyvistä eristä. Kilpailevan tarjouksen puuttuessa ei ole mahdollista määrittää, vastasiko Ryanairin/AMS:n tarjous markkinahintaa. Vuoden 2017 tarjouskilpailun osalta komissio toteaa, että Ryanairiin liittyvistä eristä kilpaileva tarjous oli täsmälleen […] euroa suurempi kuin Ryanairin tarjous kunkin erän osalta, vaikka Ryanairin ja sen kilpailijan tarjoamat palvelut olivat luonteeltaan hyvin erilaisia. Vuoden 2013 tarjouskilpailu ja vuoden 2017 tarjouskilpailu eivät näin ollen ratkaise kysymystä Ryanairin/AMS:n APFTE:lle tarjoamien palvelujen markkinahinnasta.

(315) Lisäksi komissio muistuttaa, että vuosien 2013 ja 2017 tarjouspyyntöjen aikana komissio oli jo julkisesti ilmoittanut aikovansa tarkastella suoraan Ryanairin/AMS:n ja alueellisten lentoasemien välillä tehtyjä markkinointisopimuksia.

(316) Ryanair ei myöskään pystynyt nimeämään tapausta, jossa Ryanair/AMS olisi voittanut tarjouskilpailun sellaisen alueen markkinointisopimuksesta, jolla Ryanair ei harjoita ilmailutoimintaa, millä olisi voitu muodostaa konkreettisempi käsitys asianmukaisesta hinnasta alueelliselle markkinoinnille sanan varsinaisessa merkityksessä ([165]).

iii) *Ryanairin toimittama vertailuanalyysi (benchmarking) ei vahvista markkinahinnan olemassaoloa*

(317) Ryanair väittää lisäksi, että APFTE:n Ryanairin/AMS:n palveluista maksamat hinnat vastaavat näiden markkinointipalvelujen markkinahintoja.

([162]) Ks. myös valtiontuen käsitteestä annetun tiedonannon johdanto-osan 96 kappale.
([163]) Ks. valtiontuen käsitettä koskevan tiedonannon johdanto-osan 89 kappale.
([164]) Ks. myös johdanto-osan 150 kappale ja sitä seuraavat kappaleet.
([165]) Komissio ei hyväksynyt Ryanairin antamaa esimerkkiä, koska siinä oli kyse markkinointia koskevasta tarjouskilpailusta alueella, jolla Ryanair harjoitti ilmailutoimintaa kahdella lentoasemalla.

(318) Komissio päättelee kuitenkin muodollisen tutkintamenettelyn perusteella, että Ryanairin esittämillä väitteillä ei voida osoittaa markkinahinnan olemassaoloa.

(319) Ryanair esitti väitteensä tueksi taloudellisia analyysejä tekevältä yritykseltä tilatun selvityksen, jossa todetaan, että AMS:n markkinointisopimuksissa määrätään markkinahintoja vastaavista hinnoista vertaamalla niitä muiden verkkomarkkinointipalvelujen tarjoajien pyytämiin hintoihin.

(320) Komissio ei kuitenkaan katso, että tällä analyysillä olisi merkitystä määritettäessä sitä, vastaavatko APFTE:n Ryanairille/AMS:lle suorittamat markkinointimaksut markkinahintaa. Ryanairin toimittamassa selvityksessä nimittäin vertaillaan ainoastaan useiden markkinointipalvelujen tarjoajien hintataulukoihin sisältyviä bruttohintoja, ottamatta huomioon tosiasiallisten hintojen määrittämisessä käytettyjä laskelmia. Komissio päättelee kuitenkin muodollisen tutkintamenettelyn perusteella, että alennusten myöntäminen hintataulukoissa esitettyihin bruttohintoihin on yleinen markkinakäytäntö ja että markkinointisopimuksiin sovellettavat alennukset voivat vaihdella huomattavasti sopimuksesta toiseen – myös saman yrityksen palvelujen osalta. Alennukset ovat näin ollen merkittävä tekijä markkinointipalvelujen hintojen vertailussa, ja Ryanairin toimittamassa selvityksessä olisi pitänyt ottaa tämä tekijä huomioon.

(321) Ryanairin toimittamasta selvityksestä käy lisäksi ilmi, että verkkosivustolla olevien kävijöiden määrä ei korreloi suoraan siihen, mikä on mainosnäytön hinta per 1 000 mainosnäyttöä (”CPM”) ([166]) kyseisellä sivustolla. Komissio muistuttaa, että markkinatalouden logiikan mukaan hinta, jonka asiakas on halukas maksamaan markkinointipalvelusta, riippuu investointien odotetusta tuotosta. Ryanairin toimittamassa selvityksessä vertaillut palveluntarjoajat ja niiden CPM-hinnat eivät selvästikään ole vertailukelpoisia ottamatta huomioon muita tekijöitä, kuten sivustolla kävijän ostoaikomusta, vaikka ne on jätetty selvityksessä huomiotta. Ryanairin toimittamassa selvityksessä ei kuitenkaan millään tavalla konkreettisesti oteta huomioon tätä seikkaa. Selvityksessä vertaillaan hyvin erilaisia verkkosivustoja, joiden hinnat ja liikennemäärät ovat hyvin erilaisia ja jotka on suunnattu myös hyvin erilaisille asiakkaille, joiden ostohalukkuus ja ostoaikomus vaihtelevat enemmän tai vähemmän. Otokseen valituista verkkosivustoista osa on kohdistettu asiakkaille, jotka haluavat ostaa lentolippuja suoraan, kun taas toiset verkkosivustot on kohdistettu asiakkaille, jotka valmistelevat seuraavaan matkaansa yleisluontoisemmin.

(322) Lisäksi komissio toteaa, että muut Ryanairin komission pyynnöstä toimittamat kahdenväliset markkinointisopimukset, joiden täsmällinen sisältö on luottamuksellinen, ovat kestoltaan, ulottuvuudeltaan ja rahamääriltään hyvin erilaisia. Näin ollen näillä markkinoilla ei ole hintojen avoimuutta.

(323) Lisäksi komissio toteaa, että vuoden 2017 tarjouspyynnön eristä 4 ja 5 tehtyjen tarjousten tarkastelu osoittaa, että alueen mainostaminen vastaavilla verkkosivustoilla – kuten SNCF- ja RENFE-rautatieyhtiöiden sivustoilla – voidaan toteuttaa huomattavasti alhaisemmalla hinnalla.

(324) Lopuksi on todettava, että vaikka APFTE:n tekemien markkinointisopimusten osalta olisi mahdollista tehdä vertailuanalyysi (mitä komissio ei voinut vahvistaa muodollisessa tutkintamenettelyssä), tämä vertailuanalyysi ei voisi todistaa APFTE:n maksaman markkinahinnan olemassaoloa. Kun otetaan huomioon markkinointisopimusten tekemisen todellinen syy, joka esitetään yksityiskohtaisesti johdanto-osan 192 kappaleessa ja sitä seuraavissa kappaleissa, vertailuanalyysilla voitaisiin ainoastaan osoittaa, että Ryanairille/AMS:lle markkinointisopimusten perusteella maksettu tukimäärä oli riittävä varmistamaan sen, että Ryanair tarjosi palvelujaan Montpellier'n lentoasemalla.

7.1.3.5 Päätelmät

(325) Edellä mainitut seikat huomioon ottaen komissio katsoo, että kyseiset markkinointisopimukset antavat taloudellista etua Ryanairille.

([166]) Ryanairin mukaan markkinointikampanjoiden hinnat Ryanairin verkkosivustolla perustuvat CPM:ään.

7.1.4 *Tuen valikoivuus*

(326) Kyseessä olevat toimenpiteet ovat APFTE:n Ryanairin/AMS:n kanssa tekemiä kahdenvälisiä sopimuksia, joiden ehdot eivät ole julkisia ja joihin APFTE ei sovella tavanomaisia ostoehtojaan, joita sovelletaan Ryanairin kilpailijoihin.

(327) Ranska väittää, että vuosien 2013 ja 2017 sopimusten kilpailuttaminen osoittaa valikoivuuden puuttumisen, koska tarjouspyynnöt olivat avoimia kaikille kiinnostuneille yrityksille.

(328) Ryanair ei esittänyt väitteitä pelkästään markkinointisopimusten valikoivuudesta vaan ainoastaan markkinointi- ja lentoasemapalvelusopimusten yhteisen arvioinnin osalta. Kyseisessä asiassa Ryanair moittii komissiota siitä, ettei se ole tutkinut, olisivatko muut lentoyhtiöt, jotka halusivat liikennöidä Montpellier'n lentoasemalle, voineet hyötyä samoista ehdoista.

(329) Kyseiset markkinointisopimukset ovat yksittäisiä toimenpiteitä, koska niitä ei ole allekirjoitettu neuvoston asetuksen (EU) 2015/1589 1 artiklan d alakohdassa tarkoitetun tukiohjelman perusteella ([167]), kun tukiohjelmalla tarkoitetaan "säädöstä tai päätöstä, jonka perusteella yksittäisiä tukia voidaan myöntää yrityksille, jotka määritetään säädöksessä tai päätöksessä yleisesti ja käsitteellisesti ilman, että edellytetään muita täytäntöönpanotoimenpiteitä, sekä säädöstä tai päätöstä, jonka perusteella erityiseen hankkeeseen liittymätöntä tukea voidaan myöntää yhdelle tai useammalle yritykselle toistaiseksi ja/tai rajoittamaton määrä".

(330) Vuoden 2010 markkinointisopimus (sekä sen lisä- ja jatkosopimukset) oli tehty suoraan AMS:n kanssa ilman edeltävää tarjouskilpailua ja ilman, että se olisi perustunut määräykseen, joka täyttää Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 108 artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 13 päivänä heinäkuuta 2015 annetun asetuksen (EU) 2015/1589 1 artiklan d alakohdan vaatimukset.

(331) APFTE:n 24. kesäkuuta 2010 pidetyn yleiskokouksen perustamiskokouksen pöytäkirjasta käy ilmi selkeä aikomus jatkaa ennakkosopimuksia AMS:n/Ryanairin kanssa etsimättä vaihtoehtoista palveluntarjoajaa näille kohteille ja kyseiselle talousarviolle ja tällaisia maksuja sääntelevän järjestelmän puuttuessa.

(332) Vuosien 2013 ja 2017 markkinointisopimusten osalta komissio katsoo, että APFTE:n toteuttama tarjouspyyntö ei ollut riittävä markkinoiden avaamiseksi myös muille palveluntarjoajille.

(333) Komissio muistuttaa, että se oli vuosien 2010 ja 2013 markkinointisopimusten tekemisen välisenä aikana tehnyt muun muassa Nîmesin, Paun ja Angoulêmen lentoasemia koskevan muodollisen tutkintamenettelyn aloittamista koskevat päätökset, jotka koskivat myös Ryanairin/AMS:n tekemiä markkinointisopimuksia ja jotka oli päätetty kielteisillä lopullisilla päätöksillä. Komission aikomus tarkastella, ovatko tällaiset sopimukset valtiontukisäännösten mukaisia ja olisiko asianomaisten toimijoiden tullut lopettaa käytäntönsä tai ainakin peitellä niitä, oli näin ollen ilmeinen.

(334) APFTE:n pöytäkirjoista ilmenee, että APFTE:n oli saatettava vuoden 2010 markkinointisopimukset kilpailun piiriin niiden voimassaolon päättyessä vuoden 2013 lopussa julkisia hankintoja koskevien unionin säädösten mukaisesti. APFTE halusi myös varmistaa, että Ryanair ylläpitää matkustajavirtoja eli Ryanairin Frankfurt-Hahniin, Bryssel-Charleroihin, Leeds-Bradfordiin ja Birminghamiin liikennöimien reittien synnyttämää matkailuliikennettä. Tämä selittää sen, miksi tarjouspyynnön ehdoissa keskityttiin ennemminkin reitteihin kuin verkkomainontapalveluihin ([168]).

([167]) Neuvoston asetus (EU) 2015/1589, annettu 13 päivänä heinäkuuta 2015, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 108 artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä (EUVL L 248, 24.9.2015, s. 9).

([168]) Ks. APFTE:n hallituksen 4. heinäkuuta 2013 pidetyn kokouksen pöytäkirja, s. 1: "[APFTE:n puheenjohtaja] toteaa, että yhdistyksellä on velvollisuus järjestää tarjouskilpailu verkkomarkkinointisopimuksista, koska Airport Marketing Services -yrityksen kanssa vuonna 2010 tehty sopimus päättyy" ja s. 2: "koska Airport Marketing Services -yrityksen kanssa tehty sopimus päättyy, ainoastaan tässä sopimuksessa tarkoitetut matkustajavirrat kilpailutetaan määränpään mukaan."

(335) Kuten johdanto-osan 63 kappaleessa ja sitä seuraavissa kappaleissa sekä 202 kappaleessa ja sitä seuraavissa kappaleissa osoitetaan, vuosien 2013 ja 2017 tarjouspyynnöt oli suunniteltu siten, että ne suosivat Ryanairin/AMS:n tarjoamia palveluja, jotta Ryanairille suoritettavien maksujen maksamista voitaisiin jatkaa ja siten pitää sen tarjoamat palvelut Montpellier'n lentoasemalla. Asianomaisten kohteisiin ja alueisiin liittyvien velvoitteiden sekä pakollisesti tarjottavien markkinointipalvelujen määrittämisen vuoksi yksikään muu palveluntarjoaja – markkinointiyritys tai lentoyhtiö – kuin Ryanair ei pystynyt kilpailemaan Ryanairin kanssa näistä tarjouspyynnöistä.

(336) Ryanair oli vuonna 2013 ainoa yritys, joka teki tarjouksen tarjouskilpailun eristä 1–4, jotka koskivat Ryanairin jo liikennöimiä kohteita; Ryanair ei tehnyt tarjousta erästä 5 (jonka tavoitehinta oli selvästi alhaisempi kuin erien 1–4 tavoitehinnat), joka koski kohdetta, jonne Ryanair ei liikennöinyt (mutta jonne toinen lentoyhtiö jo liikennöi Montpellier'sta).

(337) Vuoden 2017 tarjouskilpailun osalta komissio muistuttaa, että tämän tarjouskilpailun päättyessä APFTE pani täytäntöön ainoastaan Ryanairin kanssa tehdyt sopimukset, jotka koskivat kolmea ensimmäistä erää (joiden tavoitehinnat olivat huomattavasti korkeammat kuin erien 4–7 tavoitehinnat). Tämän perusteella lisäerät vaikuttavat järjestelyltä, joka tekee tarjouskilpailun jälkeen tapahtuneesta Ryanairin valinnasta uskottavamman. Lisäksi Ryanairin kanssa näistä kolmesta erästä kilpaileva tarjous, joka on hyvin erilainen tarjottujen markkinointipalvelujen osalta, oli täsmälleen […] euroa suurempi kunkin erän osalta ilman, että APFTE olisi kyseenalaistanut tämän kiinteän hintaeron. APFTE perusti lisäksi Ryanairin valintaa koskevan päätöksensä siihen, että sen markkinointitarjous oli paremmin kohdistettu kohteena oleville asiakkaille, vaikka Ryanairin tarjoamat markkinointipalvelut eivät vaikuta aidosti jollekin tarjouksessa mainituista alueista (Vallonia, Yorkshire, Rheinland-Pfalz) kohdennetuilta. Kun otetaan huomioon Ryanairin kyseisen markkinointisopimuksen perusteella tosiasiallisesti tarjoamat palvelut, alueellinen kohdentaminen rajoittuu mainonnan sisällyttämiseen Ryanairin verkkosivuston tiettyihin kieliversioihin/kansallisiin versioihin (sivut englanniksi, saksaksi, hollanniksi, belgiaksi (ranskaksi ja hollanniksi)), mikä osoittaa enemmän kansallista kuin alueellista kohdennusta.

(338) Komissio katsoo, että näissä olosuhteissa vuosien 2013 ja 2017 tarjouspyynnöt eivät soveltuneet Ryanairin ja muiden yritysten välisen tasapuolisen kilpailun varmistamiseen eikä niiden tarkoituksena ollut taata sitä.

(339) Komissio päättelee edellä esitettyjen seikkojen perusteella, että vuosina 2013 ja 2017 järjestettyjen tarjouskilpailujen tarjouspyyntöasiakirjat oli suunniteltu siten, että palveluntarjoajan valinta suuntautui etukäteen Ryanairiin, ja että tarjouskilpailun eriin 1–3 valitun yrityksen valintaan sovelletuilla perusteilla oli tarkoitus valita ainoastaan Ryanair.

(340) Näin ollen komissio katsoo, että vuosien 2010, 2013 ja 2017 markkinointisopimukset sekä niiden lisä- ja jatkosopimukset ovat ainutlaatuisia toimenpiteitä, jotka osapuolet ovat tehneet erikseen ja joihin sisältyy erityisiä sopimusvelvoitteita ja jotka eivät sisällä APFTE:n soveltamia julkisia tai muuten ennalta määrättyjä hintoja. Ryanair ja AMS saivat taloudellista etua, jota ne eivät olisi saaneet tavanomaisissa markkinaolosuhteissa näiden markkinointisopimusten perusteella. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan on oletettava, että yksittäiset toimenpiteet, joiden perusteella tuensaaja saa SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua etua, ovat valikoivia ([169]).

(341) Näin ollen komissio päättelee, että vuosien 2010, 2013 ja 2017 markkinointisopimuksista ja niiden uusimista tai jatkamista koskevista sopimuksista Ryanairille koitunut taloudellinen etu on valikoiva.

([169]) Ks. unionin tuomioistuimen tuomio 4.6.2015, komissio v. MOL, C-15/14 P, ECLI:EU:C:2015:362, 60 kohta ja sitä seuraavat kohdat. Ks. unionin tuomioistuimen tuomio 30.6.2016, komissio v. Belgia, C-270/15 P, ECLI:EU:C:2016:489, 49 kohta. Ks. myös unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 13.12.2018, Ryanair ja Airport Marketing Services v. komissio, T-53/16, ECLI:EU:T:2018:943, 165 kohta ja sitä seuraavat kohdat, ja unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 13.12.2018, Ryanair ja Airport Marketing Services v. komissio, T-165/15, ECLI:EU:T:2018:953, 402 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

7.1.5 *Vaikutus jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja kilpailun vääristyminen*

(342) Silloin kun valtion myöntämä taloudellinen tuki vahvistaa yrityksen asemaa jäsenvaltioiden välisessä kaupassa muihin, kilpaileviin yrityksiin verrattuna, tuen on katsottava vaikuttavan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Vakiintuneen oikeuskäytännön ([170]) mukaan toimenpiteen voidaan katsoa vääristävän kilpailua, jos tuen vastaanottaja kilpailee muiden yritysten kanssa kilpailulle avoimilla markkinoilla.

(343) Tässä tapauksessa Ryanair kilpailee muiden lentoyhtiöiden kanssa EU:n sisäisillä lentoliikennemarkkinoilla, joille on ominaista markkinoilla toimivien lentoyhtiöiden välinen kova kilpailu. Vääristämällä sisämarkkinoilla toimivien lentoyhtiöiden välistä kilpailua kyseiset sopimukset uhkaavat myös vääristää jäsenvaltioiden välistä kauppaa. Lisäksi Ryanairin edun määrittämisen yhteydessä esittämistä perusteluista ilmenee, että Ison-Britannian, Espanjan, Ranskan tai Italian alueelliset lentoasemat kilpailevat Ryanairin houkuttelemiseksi, kun taas Ryanairin näkökulmasta nämä lentoasemat ovat korvattavissa toisillaan ([171]). Tuen myöntäminen Ryanairin houkuttelemiseksi tietylle alueelliselle lentoasemalle on näin ollen omiaan vääristämään kilpailua Euroopan unionin lentoasemien välillä.

(344) Komissio päättelee näin ollen, että kyseiset sopimukset vaikuttavat jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja vääristävät kilpailua.

7.1.6 *Päätelmä valtiontuen olemassaolosta*

(345) Edellä esitetyn perusteella komissio päättelee, että kyseiset toimenpiteet ovat SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea, joka on myönnetty Ryanairille.

7.2 **Tuen soveltumattomuus sisämarkkinoille**

(346) Ranska ei ole toimittanut analyysiä tuen soveltuvuudesta sisämarkkinoille, koska se katsoo, että kyseiset maksut eivät ole valtiontukea. Komissiolla puolestaan ei ole mitään näyttöä siitä, että kyseessä olevat toimenpiteet soveltuisivat sisämarkkinoille. Ainoa mahdollinen soveltuvuusperuste olisi ollut SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan c alakohta, sellaisena kuin sitä on tulkittu lentoyhtiöille toiminnan aloittamiseen myönnettävän käynnistystuen osalta vuonna 2014 annetuissa suuntaviivoissa (5.2 jakso).

(347) Tässä yhteydessä on muistettava, että 16. syyskuuta 2010 tehty markkinointisopimus, sen lisäsopimus, kaksi vuoden 2010 sopimuksen uusimista koskevaa sitoumuskirjettä ja 22. marraskuuta 2013 tehdyt sopimukset tehtiin ennen vuoden 2014 suuntaviivojen julkaisemista. Ennen kuin vuoden 2014 ilmailusuuntaviivat tulivat voimaan, myönnetyn tuen soveltuvuuden osalta vuoden 2014 ilmailusuuntaviivojen 174 kohdassa viitataan tuen myöntämisajankohtana sovellettuihin sääntöihin eli lentoasemien rahoittamisesta ja alueellisilta lentoasemilta liikennöivien lentoyhtiöiden toiminnan aloittamista koskevasta valtiontuesta annettuihin vuoden 2005 suuntaviivoihin ([172]), jäljempänä 'vuoden 2005 ilmailusuuntaviivat'. Sitä vastoin 19. toukokuuta 2017 tehtyyn markkinointisopimukseen sovelletaan vuoden 2014 suuntaviivoja.

(348) Nämä oikeuskäytännössä ja komission aiemmassa päätöskäytännössä kehitetyt soveltuvuusperiaatteet määritellään tarkasti vuoden 2005 suuntaviivoissa ja uusissa vuoden 2014 suuntaviivoissa. Komissio voi tästä huolimatta katsoa lentoyhtiöille myönnetyn toimintatuen sisämarkkinoille soveltuvaksi, jos seuraavat edellytykset täyttyvät: tuki auttaa kehittämään pieniä lentoasemia lisäämällä selvästi uusien reittien matkustajamääriä; tuki on tarpeellinen sikäli, ettei se kohdistu saman tai toisen lentoyhtiön jo liikennöimään reittiin tai samankaltaiseen reittiin ([173]); tuki on määräaikainen ja reitistä, jolle se myönnetään, tulee todennäköisesti kannattava ([174]); tuen määrä on yhteydessä lentoliikenteen selkeään lisääntymiseen; tuki myönnetään läpinäkyvästi ja syrjimättömästi, eikä se ole päällekkäistä muuntyyppisen tuen kanssa ja maksetut määrät ovat suhteellisuusperiaatteen mukaisia ([175])

([170]) Unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 30.4.1998, Het Vlaamse Gewest (Flanderin alue) v. Euroopan yhteisöjen komissio, T-214/95, ECLI:EU:T:1998:77.

([171]) Ks. Ryanairin 15. tammikuuta 2019 toimittama ei-luottamuksellinen versio huomautuksista: "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]) Komission tiedonanto – Yhteisön suuntaviivat lentoasemien rahoittamisesta ja alueellisilta lentoasemilta liikennöivien lentoyhtiöiden toiminnan aloittamista koskevasta valtiontuesta (EUVL C 312, 9.12. 2005, s. 1).

([173]) Ks. vuoden 2005 suuntaviivojen 71–75 kohta ja 79 kohdan b ja c alakohta sekä vuoden 2014 suuntaviivojen 139, 140, 141 ja 151 kohta.

([174]) Ks. vuoden 2005 suuntaviivojen 79 kohdan b, d ja i alakohta ja vuoden 2014 suuntaviivojen 147 kohta.

([175]) Ks. vuoden 2005 suuntaviivojen 79 kohdan g ja h alakohta ja 80 kohta sekä vuoden 2014 suuntaviivojen 101, 150, 152 ja 153 kohta.

(349) Käsiteltävässä asiassa yksikään kyseessä olevista markkinointisopimuksista ei kuitenkaan täytä näitä edellytyksiä.

(350) Edellä esitetyn perusteella komissio päättelee, että kyseisiin sopimuksiin sisältyvä valtiontuki ei sovellu sisämarkkinoille.

7.3 **Tukien sääntöjenvastaisuus**

(351) SEUT-sopimuksen 108 artiklan 3 kohdan mukaisesti ”komissiolle on annettava tieto tuen myöntämistä tai muuttamista koskevasta suunnitelmasta niin ajoissa, että se voi esittää huomautuksensa. […]. Jäsenvaltio, jota asia koskee, ei saa toteuttaa ehdottamiaan toimenpiteitä, ennen kuin menettelyssä on annettu lopullinen päätös.”

(352) Käsiteltävässä tapauksessa vaikuttaa siltä, että kyseiset sopimukset on tehty ilman, että niistä on ilmoitettu komissiolle.

(353) Komission tiedossa ei ole oikeusperustaa, jonka perusteella Ranska voisi poiketa kyseisen tuen ilmoittamisvelvollisuudesta.

(354) Tämän vuoksi komissio katsoo, että Ryanairille vuosien 2010, 2013 ja 2017 markkinointisopimusten ja niiden jatko- ja lisäsopimusten perusteella suoritetut maksut ovat SEUT-sopimuksen 108 artiklan 3 kohdan vastaisesti myönnettyä tukea.

8. **TAKAISINPERIMINEN**

(355) Kun komissio toteaa tuen soveltumattomaksi sisämarkkinoille, se on SEUT-sopimuksen mukaan toimivaltainen päättämään, että asianomaisen jäsenvaltion on joko poistettava tuki taikka muutettava sitä ([176]). Unionin tuomioistuinten vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltion velvoitteella poistaa tuki, jota komissio pitää sisämarkkinoille soveltumattomana, pyritään palauttamaan aiemmin vallinnut tilanne ([177]).

(356) Tältä osin unionin tuomioistuimet ovat katsoneet, että tähän tavoitteeseen päästään, kun tuensaaja on maksanut takaisin sisämarkkinoille soveltumattomat tukimäärät. Määrät palauttaessaan tuensaaja menettää edun, joka sillä oli ollut sisämarkkinoilla kilpailijoihinsa nähden, ja tuen suorittamista edeltänyt tilanne palaa ennalleen. ([178])

(357) Tämän oikeuskäytännön mukaisesti asetuksen (EU) N:o 2015/1589 16 artiklan 1 kohdassa säädetään, että ”sääntöjenvastaista tukea koskevissa kielteisissä päätöksissä komissio päättää, että asianomaisen jäsenvaltion on toteutettava kaikki tarpeelliset toimenpiteet tuen perimiseksi takaisin tuensaajalta”.

(358) Näin ollen, koska kyseiset toimenpiteet on pantu täytäntöön SEUT-sopimuksen 108 artiklan 3 kohdan vastaisesti ja niitä pidetään sääntöjenvastaisina ja sisämarkkinoille soveltumattomina tukina, nämä tuet on perittävä kokonaisuudessaan takaisin, jotta saadaan palautettua tilanne, joka markkinoilla oli vallinnut ennen niiden myöntämistä. Takaisinperinnän on katettava ajanjakso siitä ajankohdasta lähtien, jona tuki on asetettu tuensaajan käyttöön, siihen ajankohtaan saakka, jona se on tosiasiallisesti peritty takaisin. Perittävien määrien on kerrytettävä korkoa aina niiden tosiasialliseen takaisinperintään saakka.

(359) Komissio katsoo, että Ryanair ja AMS muodostavat yhden taloudellisen yksikön ([179]). Ryanair ja AMS ovat näin ollen yhteisvastuussa APFTE:n kullekin niistä maksaman tuen takaisinmaksamisesta.

(360) Niiden tietojen perusteella, jotka komissiolla oli käytettävissään tämän päätöksen hyväksymispäivänä, takaisinperittävät määrät ovat summia, jotka APFTE tosiasiallisesti maksoi Ryanairille tai sen tytäryhtiölle AMS:lle vuosina 2010–2019 kyseisellä ajanjaksolla tehtyjen markkinointisopimusten perusteella ja jotka esitetään taulukossa 4 (ks. johdanto-osan 82 kappale).

([176]) Unionin tuomioistuimen tuomio 12.7.1973, komissio v. Saksa, 70/72, ECLI:EU:C:1973:87, 13 kohta.
([177]) Unionin tuomioistuimen tuomio 21.3.1990, Belgia v. komissio, C-142/87, ECLI:EU:C:1990:125, 66 kohta.
([178]) Unionin tuomioistuimen tuomio 17.6.1999, Belgia v. komissio, C-75/97, ECLI:EU:C:1999:311, 64 ja 65 kohta.
([179]) Ks. johdanto-osan 156 kappale.

9. **PÄÄTELMÄT**

(361) Komissio toteaa, että Ranska on pannut sääntöjenvastaisesti täytäntöön APFTE:n ja Ryanairin/AMS:n välillä vuosina 2010–2018 tehdyt markkinointisopimukset ja rikkonut siten SEUT-sopimuksen 108 artiklan 3 kohtaa. Koska Ryanairille/AMS:lle näiden markkinointisopimusten perusteella maksetut määrät ovat sisämarkkinoille soveltumatonta tukea, ne on perittävä kokonaisuudessaan takaisin, jotta saadaan palautettua sisämarkkinoilla ennen niiden myöntämistä vallinnut tilanne.

ON HYVÄKSYNYT TÄMÄN PÄÄTÖKSEN:

1 artikla

Toimenpiteet, jotka Ranska on toteuttanut APFTE:n ja Ryanairin tai sen tytäryhtiön Airport Marketing Services -yrityksen välillä vuosina 2010–2018 tehtyjen markkinointisopimusten eli 16. syyskuuta 2010 tehdyn sopimuksen, 22. marraskuuta 2013 tehtyjen sopimusten ja 19. toukokuuta 2017 tehtyjen sopimusten (sekä niiden lisäsopimusten ja uusimissopimusten) perusteella, ovat Ryanairin ja sen tytäryhtiön Airport Marketing Services hyväksi maksettua SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua sääntöjenvastaista ja sisämarkkinoille soveltumatonta valtiontukea.

2 artikla

1. Ranskan on perittävä 1 artiklassa tarkoitettu tuki takaisin tuensaajilta.

2. Yrityksiä Ryanair ja Airport Marketing Services pidetään yhtenä ja samana taloudellisena yksikkönä, ja ne ovat siten velvollisia yhteisvastuullisesti korvaamaan APFTE:n kullekin niistä maksaman tuen.

3. Perittäviin määriin lisätään korko, joka lasketaan siitä päivästä alkaen, jona ne saatettiin tuensaajien käyttöön, niiden tosiasialliseen takaisinperintään saakka.

4. Korolle on laskettava korkoa komission asetuksen (EY) N:o 794/2004 V luvun sekä asetuksen (EY) N:o 794/2004 muuttamisesta annetun komission asetuksen (EY) N:o 271/2008 mukaisesti.

5. Ranskan on peruutettava kaikki 1 artiklassa tarkoitetun tuen jäljellä olevat maksuerät tämän päätöksen tiedoksiantamispäivästä lukien.

3 artikla

1. Edellä 1 artiklassa tarkoitettu tuki on perittävä takaisin välittömästi ja tehokkaasti.

2. Ranskan on varmistettava, että tämä päätös pannaan täytäntöön neljän kuukauden kuluessa sen tiedoksi antamisesta.

4 artikla

1. Ranskan on toimitettava komissiolle seuraavat tiedot kahden kuukauden kuluessa tämän päätöksen tiedoksi antamisesta:

a) tuensaajilta takaisinperittävän tuen kokonaismäärä (pääoma ja korot);

b) yksityiskohtainen kuvaus toimenpiteistä, jotka on jo toteutettu tai joita suunnitellaan tämän päätöksen noudattamiseksi;

c) asiakirjat, jotka osoittavat, että tuensaajat on määrätty maksamaan tuki takaisin.

2. Ranskan on ilmoitettava komissiolle tämän päätöksen täytäntöön panemiseksi toteutettavien kansallisten toimenpiteiden edistymisestä siihen saakka, kun 1 artiklassa tarkoitetun tuen takaisinperintä on saatettu loppuun. Sen on annettava viipymättä komission pyynnöstä tiedot toimenpiteistä, jotka on jo toteutettu tai joita suunnitellaan tämän päätöksen noudattamiseksi. Sen on annettava myös tarkat tiedot tuensaajilta jo perityistä tukimääristä ja koroista.

5 artikla

Tämä päätös on osoitettu Ranskan tasavallalle.

Tehty Brysselissä 2 päivänä elokuuta 2019.

Komission puolesta
Margrethe VESTAGER
Komission jäsen