II

(Icke-lagstiftningsakter)

BESLUT

KOMMISSIONENS BESLUT (EU) 2020/1671

av den 2 augusti 2019

om statligt stöd SA.47867 2018/C (f.d. 2017/FC) som Frankrike har genomfört till förmån för Ryanair och Airport Marketing Services

[delgivet med nr C(2019) 5729]

(Endast den franska texten är giltig)

(Text av betydelse för EES)

EUROPEISKA KOMMISSIONEN HAR ANTAGIT DETTA BESLUT

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artikel 108.2 första stycket,

med beaktande av avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, särskilt artikel 62.1 a,

efter att i enlighet med nämnda artiklar ha gett berörda parter tillfälle att yttra sig [1] och med beaktande av dessa synpunkter, och

av följande skäl:

1. FÖRFARANDE

(1) Kommissionen tog genom en skrivelse av den 23 mars 2017 emot ett klagomål från flygbolaget Air France [2] om påstådda fördelar som flygbolaget Ryanair skulle ha fått mellan 2010 och 2015 i samband med bolagets luftfartsverksamhet till och från Montpelliers flygplats. Fördelarna skulle ha beviljats i form av avtal om marknadsföringstjänster som hade ingåtts mellan *Association de promotion des flux touristiques et économiques* (APFTE) och Ryanair eller dess dotterföretag Airport Marketing Services (AMS). Baserat på dessa avtal har APFTE betalat ca 8,5 miljoner euro till Ryanair mellan 2010 och 2015.

(2) Genom en skrivelse av den 24 maj 2017 översände kommissionen en icke-konfidentiell version av klagomålet till Frankrike och uppmanade Frankrike att lämna synpunkter och svara på vissa frågor om de berörda åtgärderna. Den 12 juli 2017 översände kommissionen en påminnelse till Frankrike, med en uppmaning om att lämna de upplysningar som begärdes i skrivelsen av den 24 maj 2017.

(3) Frankrike svarade genom en skrivelse av den 18 augusti 2017.

(4) Genom en skrivelse av den 13 september 2017 begärde kommissionen kompletterande upplysningar från Frankrike. Den 9 oktober 2017 begärde Frankrike en förlängning av tidsfristen för sitt svar, vilket kommissionen godkände genom en skrivelse av den 18 oktober 2017.

[1] EUT C 406, 9.11.18, s. 17.

[2] Detta klagomål lades fram som en komplettering av ett tidigare klagomål som lämnades in den 27 november 2009 (ärende SA.30328 (2010/CP)).

(5) Frankrike lämnade en del av de upplysningar som kommissionen hade begärt genom en skrivelse av den 22 november 2017.

(6) Den 22 december 2017 översände kommissionen en påminnelse till Frankrike, med en uppmaning om att besvara de återstående frågorna.

(7) Frankrike svarade genom att lämna upplysningar i en skrivelse av den 29 januari 2018.

(8) Genom en skrivelse av den 4 juli 2018 informerade kommissionen Frankrike om sitt beslut om att inleda ett förfarande (nedan kallat *beslutet om att inleda ett förfarande*) i enlighet med artikel 108.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (nedan kallat *EUF-fördraget*) om detta stöd.

(9) Beslutet om att inleda ett förfarande har offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning* ([3]). Kommissionen har uppmanat berörda parter att inkomma med sina synpunkter på stödet i fråga.

(10) Kommissionen har tagit emot synpunkter på ärendet från Ryanair, regionen Occitanie, handels- och industrikammaren i Hérault, *Montpellier Méditerranée Métropole*, *Communauté d'Agglomération du Pays de l'Or*, […] och APFTE. Den 15 april och den 17 maj 2019 översände kommissionen Ryanairs synpunkter till Frankrike (med en begäran om upplysningar) och gav Frankrike möjlighet att kommentera dem. Kommissionen tog emot kommentarer från Frankrike genom en skrivelse av den 13 juni 2019 och synpunkter från APFTE genom en skrivelse av den 21 juni 2019. Synpunkter från övriga berörda parter översändes till Frankrike den 18 juni 2019.

2. ALLMÄN INFORMATION OM MONTPELLIERS FLYGPLATS

2.1 Flygplatsens egenskaper och beläggning

(11) Flygplatsen Montpellier Méditerranée (nedan kallad *Montpelliers flygplats*) ligger ungefär 7 km från Montpelliers centrum, som är huvudort i departementet Hérault, i regionen Occitanie i Frankrike. Flygplatsen är öppen för såväl nationell som internationell kommersiell trafik.

(12) Passagerartrafiken vid Montpelliers flygplats under de senaste åren sammanfattas i tabell 1 nedan. Flygplatsen tog emot nästan 1,85 miljoner passagerare 2017 och 1,88 miljoner passagerare 2018.

Tabell 1

Kommersiell passagerartrafik vid Montpelliers flygplats 2010–2018 (antal passagerare)

År	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Lokala passagerare ([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
Varav internationella passagerare	*295 334*	*400 818*	*398 609*	*391 855*	*433 923*	*480 667*	*616 564*	*661 456*	*641 005*
Varav inhemska passagerare	*882 526*	*907 528*	*886 819*	*1 028 759*	*1 010 187*	*1 027 261*	*1 052 459*	*1 185 858*	*1 237 030*
Passagerare i transit	2 588	4 930	2 787	2 179	1 224	2 242	2 063	2 096	1 928
Totalt	**1 180 448**	**1 313 276**	**1 288 215**	**1 422 793**	**1 445 334**	**1 510 170**	**1 671 086**	**1 849 410**	**1 879 963**

([3]) Se fotnot 1.

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

([1]) Passagerare som har påbörjat eller avslutat sin resa vid Montpelliers flygplats – jämfört med passagerare i transit.

Källa: http://www.aeroport.fr/view-statistiques/montpellier-mediterranee, besökt den 1 juli 2019.

(13) För närvarande erbjuder flera flygbolag ([4]) regelbundna flygningar från Montpelliers flygplats till destinationer i Frankrike, andra länder i Europa och i Nordafrika.

(14) Utöver dessa reguljära förbindelser härrör övriga kommersiella förflyttningar på Montpelliers flygplats under perioden 2010–2018 i huvudsak från flygningar inom ramen för flygklubbar och affärsflyg.

(15) Ryanair trafikerade Montpelliers flygplats mellan mars 2002 och april 2019.

(16) Montpelliers flygplats tog emot flygbolaget Ryanair i mars 2002. Till en början drev Ryanair en regelbunden förbindelse till flygplatsen Frankfurt-Hahn, i den tyska delstaten Rheinland-Pfalz, och en reguljär flyglinje till flygplatsen London-Stansted (linjen lades ned 2009). År 2008 öppnade Ryanair en förbindelse till flygplatsen Bryssel-Charleroi (i Vallonien, Belgien) och år 2010 öppnades en förbindelse till Leeds-Bradford (i Yorkshire, Storbritannien). En förbindelse till Bristol öppnades och lades sedan ned 2009. När APFTE bildades den 24 juni 2010 fanns således förbindelser till Frankfurt-Hahn, Bryssel-Charleroi och Leeds-Bradford. En förbindelse till Birmingham öppnades den 13 april 2011 och lades ned i november 2013. I motsats till Montpellier är flygplatserna i Leeds-Bradford, Birmingham, Bryssel-Charleroi och Frankfurt-Hahn baser ([5]) för Ryanair.

(17) Ryanair lade ned förbindelsen Montpellier–Leeds i oktober 2017 och förbindelsen Montpellier–Hahn lades ned i november 2018. I april 2019 upphörde Ryanair med all verksamhet vid Montpelliers flygplats, när förbindelsen Montpellier–Charleroi lades ned.

Tabell 2

Ryanairs andel av den kommersiella passagerartrafiken vid Montpelliers flygplats 2010–2019

År	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	januari–april 2019
Total trafik vid flygplatsen i antal passagerare ([1])	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Ryanairs passagerare i antal passagerare ([2])	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
— förbindelse till Hahn	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	
— förbindelse till Charleroi	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]

([4]) Air Algérie, Air Arabia, Air France, Air France Hop!, Aer Lingus, British Airways, Chalair Aviation, easyJet, Eurowings, KLM, Norwegian, Royal Air Maroc, SAS Scandinavian Airlines, Transavia, TUI fly, Ural Airlines och Volotea (källa: https://www.montpellier.aeroport.fr/vols-destinations/compagnies-aeriennes-montpellier/, besökt den 1 juli 2019).

([5]) Flygplats där Ryanair varaktigt har minst ett flygplan med besättning stationerat.

År	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	januari–april 2019
— förbindelse till Bradford	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]		
— förbindelse till Birmingham		[…]	[…]	[…]						
Ryanairs passagerare som procentandel av den totala passagerartrafiken	**[5–10]**	**[10–15]**	**[10–15]**	**[5–10]**	**[5–10]**	**[5–10]**	**[5–10]**	**[5–10]**	**[0–5]**	**[0–5]**

([1]) Kommissionen konstaterar att de siffror över det totala antalet passagerare vid flygplatsen som har lämnats av de franska myndigheterna skiljer sig något från de siffror som har publicerats av Montpelliers flygplats och som anges i tabell 1.
([2]) Kommissionen konstaterar att det totala antal passagerare för Ryanair som de franska myndigheterna har uppgett inte exakt motsvarar summan av antalet passagerare med Ryanair per förbindelse som de franska myndigheterna har uppgett

Källa: Upplysningar som har lämnats av de franska myndigheterna.

(18) Som anges i tabell 2 har det totala antalet passagerare med Ryanair som avreste från eller till Montpelliers flygplats sedan 2010 endast utgjort en förhållandevis liten andel av passagerartrafiken vid denna flygplats (mindre än [10–15] %), dvs. mellan […] och […] passagerare 2010–2017.

(19) Av tabell 2 framgår också att Ryanairs passagerarantal stadigt har minskat sedan 2012. Om man tittar på Ryanairs passagerarantal sedan 2002 kan man konstatera att minskningen av antalet passagerare med Ryanair vid Montpelliers flygplats inleddes redan år 2006 ([6]).

(20) Montpelliers flygplats ligger 57 km från flygplatsen Nîmes-Alés-Camargue-Cévennes och 70 km från flygplatsen Béziers-Cap d'Agde, som tar emot internationell reguljärtrafik och chartertrafik.

(21) I april 2019 öppnade Ryanair en förbindelse till Bryssel-Charleroi från flygplatsen Béziers-Cap d'Agde. Ryanair driver en förbindelse Nîmes–Charleroi sedan april 2006.

2.2 **Verksamhet vid och ägande av flygplatsinfrastruktur**

(22) Mellan 1964 och 2009 förvaltades Montpelliers flygplats av handels- och industrikammaren i Montpellier (CCIM; denna förkortning används även som beteckning på handels- och industrikammaren i Hérault ([7])).

(23) Den 23 juni 2009 överfördes flygplatsförvaltningen till bolaget Aéroport Montpellier Méditerranée (AMM), som ägs till 60 % av den franska staten (i egenskap av statlig administrativ enhet på nationell nivå), till 25 % av CCIM, till 7 % av *Conseil Départemental de l'Hérault*, till 6,5 % av regionen Occitanie ([8]), till 1 % av *Communauté d'Agglomération du Pays de l'Or* ([9]) och till 0,5 % av *Montpellier Méditerranée Métropole* ([10]) ([11]).

(24) Staten äger infrastrukturen vid flygplatsen och delegerar förvaltningen och nyttjandet av infrastrukturen till AMM inom ramen för en koncession.

(25) AMM och Ryanair har ingått följande avtal: […].

([6]) Enligt de uppgifter som de franska myndigheterna har lämnat utvecklades Ryanairs passagerarantal 2002–2009 på följande sätt: […] (år 2002), […] (år 2003), […] (år 2004), […] (år 2005), […] (år 2006), […] (år 2007), […] (år 2008), […] (år 2009).
([7]) I december 2016 slogs handels- och industrikamrarna i Héraultområdet (Béziers, Montpellier och Sète) ihop till handels- och industrikammaren i Hérault, som har sitt huvudkontor i Montpellier, med två filialer: i Sète och i Béziers.
([8]) Som är ett resultat av sammanslagningen av regionerna Languedoc-Roussillon och Midi-Pyrénées 2014.
([9]) Tidigare *Communauté de Communes du Pays de l'Or*.
([10]) Tidigare Communauté d'agglomération de Montpellier .
([11]) Se https://www.montpellier.aeroport.fr/societe-aeroport/aeroport-montpellier-mediterranee/presentation-aeroport-montpellier/ (besökt den 1 juli 2019).

3. ALLMÄN INFORMATION OM APFTE

3.1 Bildande och uppdrag

(26) APFTE är en förening som bildades i juni 2010 på initiativ av CCIM i samarbete med flera regionala och lokala organ – nämligen *Conseil Régional du Languedoc-Roussillon* (senare regionen Occitanie), departementet Hérault, *Communauté d'agglomération de Montpellier* (senare *Montpellier Méditerranée Métropole*), *Communauté de communes du Pays de l'Or*, Montpelliers stad (nedan kallade *offentliga medlemmar* i APFTE) – och med medverkan av flera lokala företag ([12]).

(27) Enligt stadgarna har APFTE som mål att ”främja och utveckla turism, även affärsturism, inom området genom upphandling av marknadsföring, inköp av reklam på internet, marknadsföringstjänster och annat marknadsföringsstöd, t.ex. genom att delta i mässor och salonger, för att locka internationella besökare” ([13]).

(28) Men trots att detta officiella mandat är mycket brett i fråga om att marknadsföra Montpellier och dess närområde var avsikten när APFTE bildades av CCIM med de angivna lokala myndigheterna att föreningen skulle kunna ingå ”marknadsföringsavtal” eller ”avtal om säljfrämjande åtgärder” med flygbolag. Sådana avtal hade tidigare slutits av CCIM i egenskap av flygplatsförvaltare ([14]). Det formella granskningsförfarandet har bekräftat att i praktiken hade APFTE:s verksamhet bestått i att ingå och genomföra s.k. marknadsföringsavtal med flygbolag ([15]) och att all ytterligare verksamhet inom APFTE var avsedd att stödja detta.

(29) Utformningen av dessa marknadsföringsavtal kommer att analyseras mer ingående i skälen 152 och följande samt i skälen 189 och följande.

(30) Orsaken till att APFTE bildades är att Montpelliers flygplats fick en ny förvaltare 2009. Som flygplatsförvaltare kunde CCIM sluta avtal direkt med flygbolagen, framför allt i fråga om flygplatstjänster, men även marknadsföringsavtal. Av de dokument som de franska myndigheterna har lämnat in framgår att denna praxis inleddes kring 2001. Inom ramen för dessa marknadsföringsavtal köpte CCIM marknadsföringstjänster av vissa flygbolag som drev verksamhet på Montpelliers flygplats, särskilt lågprisbolag. På grundval av dessa avtal betalade CCIM ut pengar

([12]) APFTE omfattas av lagen av den 1 juli 1901 om associeringsavtal och av dess tillämpningsdekret av den 16 augusti 1901.

([13]) Artikel 3 i stadgarna.

([14]) Dessa avsikter framgår tydligt av flera dokument som rör APFTE:s funktion, särskilt protokollet från det konstituerande mötet i APFTE:s generalförsamling den 24 juni 2010: ”Sedan 2001 har handels- och industrikammaren i Montpellier arbetat för att få lågprisbolag att etablera sig på plattformen för Aéroport Montpellier Méditerranée. Kammaren har drivit detta inom ramen för flygplatsens utveckling, i egenskap av koncessionshavare för plattformen. I juli 2009 blev CCI en vanlig minoritetsägare i ett bolag som tillhörde Conseil de Surveillance et Directoire de l'Aéroport Montpellier Méditerranée, på grund av sin nationella klassning. Eftersom CCI inte längre är koncessionshavare för flygplatsen har den inte heller längre befogenhet att sluta avtal med lågprisbolag. Därför har vi inlett diskussioner med regionens prefektur och alla myndigheter för att skapa en rättslig struktur som kan sluta avtal om marknadsföring på internet.” Se även besluten i CCIM:s generalförsamling den 29 mars 2011: ”Syftet med *Association de Promotion des Flux Touristiques et Economiques* (APFTE) är framför allt att öka antalet inkommande turister via flyg. APFTE har övertagit de avtal som CCI har ingått om marknadsföring riktad till kunderna hos de flygbolag som trafikerar flygplatsen. För tillfället finns två avtal: ett med Airport Marketing Services för de förbindelser som drivs av Ryanair och ett med […] för linjen […].”

([15]) Se även skäl 195 i fråga om ett avtal som undertecknades med ett marknadsföringsföretag utan koppling till luftfartstransport och som aldrig genomfördes.

till de berörda bolagen som ersättning för reklam för destinationen Montpellier på det berörda flygbolagets webbplats. Även om CCIM ensamt slöt avtalen med flygbolagen härrörde medlen för att köpa marknadsföringstjänsterna inte enbart från CCIM utan kom också från de regionala och lokala organ som CCIM i sin tur hade tecknat bilaterala avtal med om detta. Detta är samma regionala och lokala organ som år 2010 tillsammans med CCIM deltog i bildandet och finansieringen av APFTE ([16]).

(31) Av de dokument som rör funktionen hos APFTE och dess offentliga grundande medlemmar, t.ex. protokollet från det konstituerande mötet i APFTE:s generalförsamling den 24 juni 2010, framgår att APFTE bildades efter det att CCIM blev minoritetsägare i AMM 2009. Eftersom CCIM inte längre var koncessionshavare för flygplatsen kunde de inte längre sluta avtal med lågprisbolagen för att ”få lågprisbolag att etablera sig på plattformen för Aéroport Montpellier Méditerranée”. APFTE var alltså resultatet av ”en diskussion mellan regionens prefektur och regionala och lokala organ för att skapa en rättslig struktur som kunde ingå avtal om marknadsföring på internet”, som tidigare hade undertecknats av CCIM i egenskap av koncessionshavare för flygplatsen ([17]). Ett fortsatt samarbete med lågprisbolagen hade bedömts vara värdefullt på grund av deras bidrag till den lokala ekonomin ([18]).

([16]) Se besluten i CCIM:s generalförsamling den 26 maj 2010, s. 6: ”CCIM tecknade ensamt avtalen med de olika marknadsföringsföretagen för att främja turismen i vårt område. Samtidigt tecknade CCI avtal med de regionala och lokala organ som deltog i åtgärderna för att främja flödena. [Contrôle Général Economique et Financier] ansåg att CCIM tog risker såväl rättsligt som ekonomiskt eftersom de inte längre var koncessionshavare. Det råder dock inga tvivel om dessa flödens betydelse för den lokala turismen. Inköpet av marknadsföring motsvarar 1,8 miljoner euro hittills, men de ekonomiska intäkterna är i storleksordningen 60 miljoner euro. CCIM och de regionala och lokala organen är överens om att denna åtgärd måste fortsätta” Se även protokollet från *Conseil Régional de la Région Languedoc-Roussillon* av den 20 juli 2012, s. 1: ”Med hänsyn till den ändrade förvaltningen av Montpelliers flygplats har en förening för att främja turistflödena och de ekonomiska flödena (APFTE) bildats för att fortsätta de insatser för att marknadsföra området som har utvecklats tillsammans med de bolag som trafikerar Montpelliers flygplats.”

([17]) Dessa avsikter framgår tydligt av flera dokument som rör APFTE:s funktion, särskilt protokollet från det konstituerande mötet i APFTE:s generalförsamling den 24 juni 2010: ”[Företrädaren för CCIM (som valdes till ordförande för APFTE vid detta möte)] hälsade alla välkomna och tackade dem för att de hade svarat på inbjudan, trots mycket kort varsel. Turistflödena, dvs. de besökare som framför allt reser med lågprisbolag från Nordeuropa till vårt område, har stor betydelse för alla turistföretag, men också för handeln och fastighetsmarknaden. Sedan 2001 har handels- och industrikammaren i Montpellier arbetat för att få lågprisbolag att etablera sig på plattformen för Aéroport Montpellier Méditerranée. Kammaren har drivit detta inom ramen för flygplatsens utveckling, i egenskap av koncessionshavare för plattformen. I juli 2009 blev CCI en vanlig minoritetsägare i ett bolag som tillhörde Conseil de Surveillance et Directoire de l'Aéroport Montpellier Méditerranée, på grund av sin nationella klassning. Eftersom CCI inte längre är koncessionshavare för flygplatsen har den inte heller längre befogenhet att sluta avtal med lågprisbolag. Därför har vi inlett diskussioner med regionens prefektur och alla myndigheter för att skapa en rättslig struktur som kan sluta avtal om marknadsföring på internet. Denna organisation i form av en förening måste ha tre styrande organ, för att uppfylla de rättsliga kraven enligt Filloncirkuläret i januari 2010 […].”
I fråga om utformningen av de marknadsföringsavtal som slöts med flygbolagen anges följande i detta protokoll: ”[…] tog ordet och meddelade att han har arbetat med marknadsföringsavtalen sedan 2001. Syftet med avtalen är framför allt att de olika lågprisbolagen ska göra reklam för destinationen Montpellier på sina webbplatser. I utbyte mot detta hade fakturor upprättats för tjänsterna, precis som för alla typer av reklam, oavsett medium. Oavsett svårigheterna och de taxor som lågprisbolagen tillämpar kan vi tydligt mäta effekterna för de lokala företagen. I dagsläget är föreningen den organisation som är bäst lämpad för att uppfylla de rättsliga kraven och främja utvecklingen i regionen med hjälp av lågprisbolagens verksamhet. […].”
Se även det offentliga uttalandet från APFTE:s ordförande, som återges i en artikel i *La Tribune Occitanie-Montpellier* av den 8 april 2015: ”Eftersom de regionala och lokala organen inte kan teckna marknadsföringsavtal med flygbolagen var lösningen att gå via en förening, förklarar […], ordförande för APFTE. Vad beträffar de regionala och lokala myndigheterna sker detta i form av subventioner och föreningen tecknar avtal om marknadsföring på internet. Jag förstår inte hur detta är att lura skattebetalarna! APFTE har bildats av CCI i överenskommelse med statliga myndigheter, däribland prefekturen […]. Ärendet har nyligen överlämnats till myndigheterna i Métropole.” (se 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, besökt den 1 juli 2019).
Se även besluten i Communauté de communes du Pays de l'Or den 23 juni 2010 om de gynnsamma effekterna för regionen av inflödet av passagerare från lågprisbolagen, där dessa bolag nämns: ”Driften av dessa bolag innebär ett ekonomiskt bidrag från myndigheterna i form av ett igångsättningsstöd för linjerna som ska beviljas för en period av högst tre år, plus ett stöd till marknadsföring av linjerna i form av inköp av reklamplats på bolagens webbplatser”.

([18]) Se protokollet från den konstituerande generalförsamlingen för APFTE den 24 juni 2010: ”Oavsett svårigheterna och de taxor som lågprisbolagen tillämpar kan vi tydligt mäta effekterna för de lokala företagen.”

(32) Av protokollet från APFTE:s generalförsamling framgår också att föreningen hade ansetts vara ”den organisation som är bäst lämpad för att uppfylla de rättsliga kraven och främja utvecklingen i regionen med hjälp av lågprisbolagens verksamhet”.

(33) Denna organisation i form av en förening bildades till en början med privata lokala företag, innan offentliga medlemmar togs in i ett andra skede. CCIM valde denna metod för att föreningen skulle kunna inrättas snabbare, eftersom utnämningen av företrädare för de offentliga myndigheterna och organisationerna skulle ta längre tid ([19]).

(34) År 2017 hade CCIM och de andra offentliga medlemmarna beslutat att APFTE skulle lägga ned sin verksamhet från och med 2018 – dock utan att själva organisationen avskaffades – på grund av att föreningens laglighet ifrågasattes i tvistemål och undersökningar såväl nationellt som på EU-nivå ([20]). Enligt de franska myndigheterna hade APFTE:s generalförsamling den
20 december 2017 bekräftat beslutet om att inte längre använda föreningen för att främja turistflödena från och med sommarsäsongen 2018. Enligt de franska myndigheterna hade APFTE informerat Ryanair om detta beslut genom en skrivelse av den 18 januari 2018.

3.2 **Sammansättning och organ**

(35) APFTE består av ett 30-tal medlemmar varav ungefär 20 ([21]) kommer från privata organisationer som baserar hela eller delar av sin verksamhet på turismen (hotell, turistbostäder osv.). De offentliga medlemmarna i APFTE utgörs i övrigt av företrädarna för CCIM och för de tidigare nämnda regionala och lokala organen, dvs. regionen Occitanie, departementet Hérault, *Montpellier Méditerranée Métropole*, *Communauté d'agglomération du Pays de l'Or* och *Ville de Montpellier*.

(36) När APFTE bildades beslutade de berörda offentliga organisationerna att föreningen skulle bestå av tre styrande organ, nämligen generalförsamlingen (ordinarie och extra), styrelsen (*Conseil d'Administration*) och presidiet (bestående av ordföranden, kassören och sekreteraren) för att uppfylla de rättsliga kraven enligt den franska lagstiftningen om föreningar som bildas av regionala och lokala organ och offentliga organisationer samt privaträttsliga företag ([22]).

(37) Enligt APFTE:s stadgar ska generalförsamlingen godkänna årsredovisningen, besluta om budgeten för nästkommande räkenskapsår, diskutera de frågor som har satts upp på dagordningen och i förekommande fall besluta om nya medlemmar i styrelsen. Generalförsamlingen består av de medlemmar i föreningen som har betalat sina avgifter och den samlas minst en gång per år. Alla beslut fattas med enkel majoritet genom muntlig omröstning, utom när det är fråga om att ingå avtal till ett värde av mer än 10 000 euro. I sådana fall ska generalförsamlingen fatta beslut med två tredjedels majoritet. Detta är t.ex. fallet för alla marknadsföringsavtal med ett värde av mer än 10 000 euro.

(38) Enligt stadgarna ska APFTE förvaltas av en styrelse med minst nio och högst tjugoåtta medlemmar som utses av generalförsamlingen. Bland sina medlemmar utser styrelsen ett presidium bestående av en ordförande, en eller flera vice ordförande, en sekreterare och en kassör, i enlighet med den arbetsordning som styrelsen antar. Styrelsen sammanträder minst två gånger om året efter kallelse från ordföranden, på begäran av hälften av styrelsens ledamöter, förutsatt att minst en tredjedel av medlemmarna är närvarande. Besluten fattas efter muntlig omröstning för löpande ärenden och med en majoritet på två tredjedelar i fråga om avtal som löper på mer än ett år och vars värde överstiger 10 000 euro.

([19]) Se protokollet från det konstituerande mötet för APFTE den 24 juni 2010: ”CCI har beslutat att i ett första skede bilda denna förening med privata företag, eftersom de offentliga myndigheterna och delvis offentliga organisationerna måste föra diskussioner innan de utser sin företrädare, vilket kan ta tid.”

([20]) Se besluten i CCIM:s generalförsamling den 29 november 2017 (”De många utredningar som har inletts i Frankrike av kommissionen och de klagomål som Anticor har lämnat in mot APFTE och flera av dess finansiärer har fått prefekten i Hérault att begära att medlemmarna i APFTE från och med 2016 måste hitta en annan metod för att finansiera marknadsföringskampanjer för området i stället för APFTE. Denna kraftfulla uppmaning har förstärkts till ett krav för år 2018”), protokollet från CCIM:s generalförsamling den 24 januari 2018, protokollen från generalförsamlingarna för *Communauté d'agglomération du Pays de l'Or* den 28 juni 2017 och den 22 februari 2018 och protokollet från *Conseil d'Administration* den 25 april 2017.

([21]) Det exakta antalet medlemmar varierar från år till år.

([22]) Se protokollet från den konstituerande generalförsamlingen för APFTE den 24 juni 2010.

(39) Enligt APFTE:s stadgar ska ordföranden företräda föreningen i det civila samhället och har alla befogenheter för detta. I detta ingår att underteckna avtal som berör APTFTE. Hittills har tre personer innehaft ordförandeskapet för APFTE. Samtliga dessa personer hade sedan tidigare förbindelser med CCIM eller de regionala och lokala organ som finansierade APFTE.

a) Den första ordföranden för APFTE var ordinarie medlem i CCIM år 2010 och även mellan 2016 och 2019 och fungerade som teknisk rådgivare för CCIM 2013–2015. Denna person var ordförande för APFTE från juni 2010 till mars 2011 och därefter från och med december 2012 och åtminstone fram till 2018, samt vice ordförande för APFTE (med rätt att agera för ordförandens räkning) oktober–december 2012.

b) Ordföranden för APFTE mellan april 2011 och februari 2012 hade också uppdrag som teknisk rådgivare inom CCIM mellan 2011 och 2012 ([23]).

c) Efterträdaren (ordförande från februari 2012 till december 2012) var samtidigt ordförande för det regionala rådet för ekonomi, sociala frågor och miljö i Languedoc-Roussillon, dvs. en institution som ingick i ett av de regionala och lokala organ som var medlemmar i APFTE.

(40) Dessutom framgår det av redogörelserna från APFTE och dess beslutande organ och kommittéer att APFTE också hade en kommitté för de regionala och lokala organen och CCIM, utan deltagare från de privata medlemmarna: styrkommittén (*Comité de Gouvernance*) (från mars 2011), senare kallad kommittén för finansiärer (*Comité des Financeurs*). Dessa kommittéer nämns inte i stadgarna.

a) Syftet med styrkommittén var att ”sammanföra de organ som finansierar [APFTE]”. Kommittén hade i uppdrag att ”styra och kontrollera de strategiska valen för att utveckla linjerna, med tillhörande budget. Styrkommitténs möten ska vid behov föregås av ett förberedande möte med de regionala och lokala organens tekniska personal” ([24]). Denna kommitté hade bildats på begäran av de regionala och lokala organen ([25]), som ville försäkra sig om att valet av de marknadsföringsavtal som skulle finansieras inte enbart avgjordes av den nya flygplatsoperatören, AMM ([26]). Av de redogörelser från denna kommitté som har ställts till kommissionens förfogande framgår att kommittén bestod av företrädare för de regionala och lokala organen (region, departement, *Pays de l'Or*, *Agglomération de Montpellier*, *Ville de Montpellier*), CCIM och företrädare för APFTE:s presidium. I redogörelserna nämns även att en företrädare för AMM har varit närvarande och föreslagit strategiska val för de medlemmar som finansierade APFTE ([27]).

([23]) Se besluten i CCIM:s generalförsamling den 2 februari 2011: ”Denna förening har inrättats för att bättre kunna uppfylla CGEFI:s krav. CGEFI vill inte längre att CCIM, som har blivit minoritetsägare i bolaget Aéroport Montpellier Méditerranée, fortsätter att skriva avtal med lågkostnadsbolagen. Föreningen bildades i juli 2010 och CCI utsåg [ordförande för APFTE från juni 2010 till mars 2011] och […]. Dessa bör nu ersättas. Styrelsen föreslog den 27 januari 2011 att generalförsamlingen skulle utse följande personer som företrädare för CCI i Association des Flux Touristiques: [den person som skulle bli ordförande för APFTE mellan april 2011 och februari 2012] och […].”

([24]) Se redogörelsen för det förberedande tekniska mötet för APFTE:s styrkommitté den 28 mars 2011. Vid detta möte deltog APFTE:s presidium, företrädare för samtliga regionala och lokala organ som finansierade APFTE (dvs. folkvalda företrädare för regionen, departementet, Communauté d'agglomération de Montpellier, Communauté de Communes du Pays de l'Or och Montpelliers stad) och CCIM samt en företrädare för Montpelliers flygplats. I slutsatsen från detta möte anges att styrkommittén ”bör delta i en diskussion om utvecklingen av turistflöden och göra strategiska val i fråga om de olika linjer som föreslås av flygplatsen”.

([25]) Se protokollet från mötet i styrkommittén för APFTE den 8 april 2011.

([26]) Se protokollet från APFTE:s styrelsemöte den 18 mars 2011: ”Kommittén ska välja destinationer för att främja turismflöden och ekonomiska flöden. Agglomération de Montpellier kommer inte att finansiera handlingsplaner för att utveckla området utan att ha kontrollerat dem. Departementet och regionen håller med om att denna instans måste inrättas. Finansiärerna vill delta i en verklig strategi för att utveckla turismen och ekonomin i området. De vill inte bara godkänna de val som Montpelliers flygplats har gjort.” Se även protokollet från generalförsamlingen för APFTE den 18 mars 2011: ”De regionala och lokala organen är finansiärer. Det är nödvändigt med deras medverkan och stöd för denna insats.” ” Finansiärerna måste också få möjlighet att delta i besluten om vilka rutter som ska öppnas, genom att det inrättas en styrningsinstans.”

([27]) Se slutsatsen i redogörelsen från det tekniska förberedande mötet inför styrkommitténs första möte den 28 mars 2011: ”Styrkommittén bör diskutera utvecklingen av turistflödet och fatta strategiska beslut om de olika linjer som flygplatsen föreslår.”

b) Av dokument om APFTE:s funktion framgår dessutom att denna kommitté åtminstone från 2012 betecknades ”kommittén för finansiärerna” och omfattade samma institutioner. De franska myndigheterna har bekräftat att enligt APFTE är ”kommittén för finansiärerna” samma organ som ”styrkommittén”, med olika beteckningar vid olika tidpunkter.

3.3 **Beslutsfattande inom APFTE**

(41) Enligt stadgarna för APFTE och de franska myndigheterna fattades besluten inom APFTE i fråga om marknadsföringsavtalen på följande sätt:

— Förslag på geografiska områden att inrikta sig på inom ramen för tillhandahållande av turistmarknadsföringstjänster lades fram för styrelsen som yttrade sig över dem.

— Därefter överlämnades förslagen till generalförsamlingen för godkännande.

— Om generalförsamlingen godkände dem (med två tredjedels majoritet för alla marknadsföringsavtal med ett värde på mer än 10 000 euro), inleddes förfarandet för en ”offentlig upphandling”.

— Resultatet av granskningen av anbuden lades fram för styrelsen som yttrade sig över dem.

— Därefter lades resultatet fram för generalförsamlingen som sedan bemyndigade ordföranden att underteckna avtalen (med två tredjedels majoritet för alla marknadsföringsavtal med ett värde på mer än 10 000 euro; beslutet dokumenterades i ett protokoll från generalförsamlingen).

— Därefter utarbetades och avsändes skrivelser om eventuella avvisade anbud.

— Dessutom utarbetades och avsändes skrivelser undertecknade av ordföranden, tillsammans med åtaganden och underlag för prisangivelser, undertecknade av ordföranden, för varje godkänt anbud.

(42) Något som dock inte framgår av de ovannämnda upplysningarna är att eftersom det gällde förslag på geografiska områden som man skulle inrikta sig på inom ramen för turistmarknadsföringstjänster, var det enligt APFTE:s praxis alltså andra instanser som ingrep före styrkommitténs och generalförsamlingens beslut för att avgöra APFTE:s budgetval och inriktning (dvs. vilka marknadsföringsavtal som skulle undertecknas).

(43) Av redogörelserna från APFTE, dess kommittéer och offentliga medlemmar framgår att valet av geografiska områden man skulle inrikta sig på inom ramen för turistmarknadsföringstjänster först beslutades av CCIM och AMM och från och med mars 2011 – alltså innan medlen i verkligheten betalades ut till APFTE av de regionala och lokala organen – av de regionala och lokala organen och CCIM ([28]). De regionala och lokala organen och CCIM kom i själva verket överens om vilka avtal som skulle förordas, innan de överlämnades till generalförsamlingen. Från och med mars 2011 såg förfarandet ut på följande sätt: utöver de organ som anges i stadgarna har APFTE kompletterande kommittéer, nämligen styrkommittén (inrättad i mars 2011) och kommittén för finansiärer, som i hög grad påverkade urvalet av de marknadsföringsavtal som lades fram för generalförsamlingen. Innan kommittén för finansiärer inrättades hade AMM ett stort inflytande på besluten om de marknadsföringsavtal som APFTE tecknade. De regionala och lokala organen vägrade alltså att godkänna AMM:s val utan eget manöverutrymme, vilket förklarar varför styrkommittén inrättades ([29]).

([28]) Se skäl 40.

([29]) Se redogörelsen från styrkommitténs första möte den 8 april 2011: ”[…], 1:e vice ordförande för regionen Languedoc-Roussillon, påpekar att han vägrar att godkänna de val som Société Aéroportuaire har gjort utan att först ha diskuterat dem. Om den metod som har använts hittills bibehålls kommer regionen inte längre att bidra med någon finansiering.” ”[…], ordförande för CCIM i Montpellier, vill att denna kommitté ska fastställa de strategiska utvecklingslinjerna.”

(44) Frågan om vilket verkligt inflytande de offentliga medlemmarna som finansierade APFTE hade på föreningens beslut kommer att behandlas mer ingående i analysen av de finansiella resurserna och av huruvida åtgärderna kan tillskrivas staten ([30]).

3.4 **Finansiella resurser**

(45) APFTE:s resurser bestod av i) avgifter från medlemmarna, vilka fastställdes av generalförsamlingen, och ii) årliga bidrag eller subventioner som betalades av APFTE:s olika medlemmar utöver avgifterna. Merparten av APFTE:s resurser härrörde från de årliga bidragen från de offentliga enheter som var medlemmar i föreningen, vilket framgår av tabellen nedan. I praktiken utgjorde APFTE:s medlemsavgifter endast en försumbar andel av föreningens intäkter. De uppgick till 50 euro eller 100 euro per medlem och år och motsvarar sammanlagt årliga belopp på högst 1 550 euro sedan 2010.

([30]) Skälen 106 och följande.

Tabell 3

Ursprung för APFTE:s intäkter 2010–2019

År	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018 [1]	2019 [2]	2010–2019
Subventioner från regionala och lokala organ och CCIM i euro (del av bidraget från denna enhet)											
Conseil régional Languedoc-Roussillon (senare regionen Occitanie)	283 670 (30 %)	550 000 (27 %)	509 024 (25 %)	550 000 (23 %)	446 830 (28 %)	587 696 (36 %)	509 174 (32 %)	355 239 (32 %)	75 000 (34 %)	0	**3 866 633** **(29 %)**
Conseil départemental de l'Hérault	283 670 (30 %)	559 746 (27 %)	509 024 (25 %)	550 000 (23 %)	150 000 (10 %)	0 (0 %)	111 092 (7 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	0	**2 163 532** **(16 %)**
Communauté d'agglomération de Montpellier (senare Montpellier Méditerranée Métropole) och Ville de Montpellier	283 670 (30 %)	730 473 (36 %)	706 524 (35 %)	747 500 (31 %)	644 331 (41 %)	747 500 (46 %)	692 015 (44 %)	505 865 (45 %)	75 000 (34 %)	0	**5 132 878** **(38 %)**
Communauté d'Agglomération de Pays de l'Or	85 000 (9 %)	85 000 (4 %)	100 000 (5 %)	119 915 (5 %)	97 574 (6 %)	130 803 (8 %)	110 092 (7 %)	107 250 (10 %)	21 500 (10 %)	0	**857 134** **(6 %)**
CCIM (senare *Chambre de Commerce et d'Industrie de l'Hérault*)	0 [3] (0 %)	125 000 (6 %)	212 000 (10 %)	440 000 (18 %)	232 500 (15 %)	150 000 (9 %)	150 000 (10 %)	150 000 (13 %)	51 000 (23 %)	0	**1 510 500** **(11 %)**

År	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018 (1)	2019 (2)	2010–2019
Avgifter från APFTE:s olika medlemmar											
Avgifter på 50–100 euro	1 100	50	1 550	1 500	0	600	0	0	0	0	**4 800**
(Avgifternas andel av APFTE:s sammanlagda budget)	(0,117 %)	(0,002 %)	(0,076 %)	(0,062 %)	(0 %)	(0,037 %)	(0 %)	(0 %)	(0 %)	(0 %)	**(0,035 %)**
Subventioner från regionala och lokala organ och CCIM i euro (del av bidraget från denna enhet)											
APFTE:s sammanlagda budget i euro (4) **(subventioner plus avgifter)**	**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) Preliminära belopp enligt de franska myndigheterna.
(2) Preliminära belopp enligt de franska myndigheterna.
(3) Det framgår dock av upplysningar som har lämnats av de franska myndigheterna att CCIM – mellan februari och september 2010 – hade betalat ut medel till ett belopp av […] euro till Ryanair/AMS innan det första marknadsföringsavtalet slöts den 16 september 2010.
(4) Det bör påpekas att för vissa år har de offentliga myndigheterna godkänt och betalat ut subventionerna till APFTE först året därefter, vilket framgår av de beslut från dessa offentliga medlemmar som kommissionen har tillgång till. Se även skäl 49.

Källa: Uppgifter från de franska myndigheterna.

(46) De offentliga bidrag som APFTE tog emot har i huvudsak använts till betalningar inom ramen för de marknadsföringsavtal som slöts mellan APFTE och flygbolagen, varav den största andelen – ungefär 8,5 miljoner euro, dvs. [60–70] % av APFTE:s sammanlagda budget 2010–2019 ([31]) – för marknadsföringsavtal med Ryanair eller dess dotterföretag AMS ([32]).

(47) Granskningen av de olika beslut som offentliga enheter har antagit för att godkänna subventionerna av APFTE:s budget visar också att dessa enheter fastställde sina bidrag på grundval av ett ”preliminärt marknadsföringsprogram” för APFTE, som hade utarbetats av de offentliga medlemmar som finansierade föreningen ([33]) och därefter godkändes av APFTE:s generalförsamling och som innehöll exakta uppgifter om den planerade användningen av APFTE:s resurser. I dessa program anges bl.a. de destinationer som ska omfattas av marknadsföringsaktiviteterna ([34]).

(48) De offentliga bidragen betalades ut i form av subventioner till APFTE på grundval av bilaterala avtal som slöts mellan APFTE och de respektive offentliga enheterna. De franska myndigheterna har överlämnat en stor andel av dessa avtal till kommissionen, dock utan bilagor ([35]).

(49) Av de handlingar som rör APFTE:s verksamhet och som har lämnats in av de franska myndigheterna framgår att de offentliga enheterna systematiskt har betalat ut sina finansiella bidrag för de budgetår som anges i tabell 3 under en period då marknadsföringsprogrammet redan hade fastställts (med deras medverkan) och förlängningen av marknadsföringsavtalen med Ryanair/AMS – som beskrivs närmare i skälen 53 och följande – hade undertecknats med Ryanair/AMS. Därför konstateras följande:

a) Marknadsföringsavtalet från 2010 med AMS (som löpte från 1 juli 2010–31 december 2011) röstades igenom i generalförsamlingen den 16 september 2010 och undertecknades samma dag av APFTE. Finansieringsavtalen för budgetåret 2010 med de regionala och lokala organen, som kommissionen har tillgång till, undertecknades inte förrän mellan juni och november 2011 och gällde för budgetåret 2011 ([36]).

([31]) Se tabell 4 i skäl 82.

([32]) Se även skälen 82, 106 och följande.

([33]) Se redogörelsen för det förberedande tekniska mötet för styrkommittén den 28 mars 2011: ”Den 8 april 2011 ska styrkommittén fastställa utvecklingsplanen för att främja turistflödena.”

([34]) Se t.ex. beslut nr 10397 (29 september 2011) och nr 11796 (25 juli 2013) av *Communauté d'Agglomération de Montpellier*. I sitt beslut av den 29 september 2011 om godkännande av ett bidrag på 550 000 euro till APFTE för år 2011 förklarar *Conseil de Communauté d'Agglomération de Montpellier* följande.”Bidraget från *Communauté d'Agglomération de Montpellier* (CAM) för år 2011 uppgår till högst 25 % av det sammanlagda beloppet för avtalen om marknadsföring på internet år 2011, för vilka det preliminära beloppet beräknas till 2 095 972 euro. Detta bidrag begränsas till högst 550 000 euro för det preliminära programmet för marknadsföring av de destinationer som har godkänts av generalförsamlingen den 20 april 2011. Det destinationsprogram som bifogas avtalet omfattar linjerna […] Bryssel-Charleroi, Frankfurt-Hahn, Leeds-Bradford, […] och Birmingham. Detta bidrag ska betalas ut i förhållande till antalet månader under vilka dessa insatser pågår och mot inlämning av motsvarande fakturor”.

([35]) För regionen (*Conseil régional de Languedoc-Roussillon/Région Occitanie*) har kommissionen tillgång till finansieringsavtal som tecknats med APFTE för budgetåren 2011–2017.
För departementet (Conseil général de l'Hérault) har kommissionen tillgång till finansieringsavtal som har tecknats med APFTE för budgetåren 2010–2014.
För *Communauté d'agglomération de Montpellier/Montpellier Méditerranée Métropole* har kommissionen tillgång till finansieringsavtal som har tecknats med APFTE för budgetåren 2010–2016.
För *Communauté d'agglomération du Pays de l'Or* har kommissionen tillgång till finansieringsavtal som har tecknats med APFTE för budgetåren 2010–2018.
För staden Montpellier har kommissionen tillgång till finansieringsavtal som har tecknats med APFTE för budgetåren 2011–2015.
För CCIM har de franska myndigheterna inte lämnat in något avtal.
Av de övriga upplysningar om APFTE:s verksamhet som kommissionen har tillgång till framgår att det faktum att kommissionen inte har fått in något sådant avtal inte innebär att den offentliga organisationen inte har betalat ut någon subvention för det berörda året (se tabell 3 om de upplysningar som de franska myndigheterna har lämnat om de offentliga medlemmarnas bidrag till APFTE:s budget).

([36]) För 2010 hade CCIM inte bidragit till budgeten sedan APFTE bildades, men hade tillfört medel till APFTE innan de regionala och lokala organen hade röstat om sina budgetar, framför allt för att finansiera och upprätthålla de avtal som hade slutits med AMS.

b) Tillägget till marknadsföringsavtalet från 2010 med AMS om rutten till Birmingham röstades igenom i generalförsamlingen den 20 april 2011 och undertecknades den 11 april 2011 av APFTE. Finansieringsavtalen för budgetåret 2011 med de regionala och lokala organen, som kommissionen har tillgång till, undertecknades inte förrän mellan juni och november 2011 ([37]).

c) Förlängningen av marknadsföringsavtalet från 2010 med AMS för år 2012 beslutades i styrkommittén den 23 september 2011 och generalförsamlingen informerades om beslutet vid dess möte den 19 oktober 2011 ([38]) (det framgår dock inte av protokollet om generalförsamlingen hade röstat om denna fråga). Skrivelsen till AMS om förlängningen undertecknades den 29 september 2011 av APFTE:s ordförande. Finansieringsavtalen för budgetåret 2012 med de regionala och lokala organen, som kommissionen har tillgång till, undertecknades inte förrän mellan april och oktober 2012 ([39]).

d) Förlängningen av marknadsföringsavtalet från 2010 med AMS för år 2013 undertecknades den 23 februari 2013 av APFTE. Budgeten för 2013 och det marknadsföringsprogram som omfattar utbetalningar till Ryanair på grundval av detta avtal beslutades av APFTE:s generalförsamling den 4 juli 2013 ([40]). Finansieringsavtalen för budgetåret 2013 med de regionala och lokala organen, som kommissionen har tillgång till, undertecknades inte förrän mellan april och november 2013 ([41]).

e) För år 2014 gav generalförsamlingen den 27 januari 2014 APFTE:s ordförande tillstånd att teckna nya marknadsföringsavtal med Ryanair efter anbudsinfordran 2013. Dessa avtal hade redan ingåtts av APFTE:s ordförande den 22 november 2013. Finansieringsavtalen för budgetåret 2014 med de regionala och lokala organen, som kommissionen har tillgång till, undertecknades inte förrän mellan februari och oktober 2014 ([42]).

f) Förlängningen av marknadsföringsavtalen från 2013 med Ryanair för år 2015 röstades igenom i generalförsamlingen den 11 december 2014 och undertecknades den 19 december 2014 av APFTE. Finansieringsavtalen för budgetåret 2015 med de regionala och lokala organen, som kommissionen har tillgång till, undertecknades inte förrän mellan juni och december 2015 ([43]).

g) Förlängningen av marknadsföringsavtalet från 2013 med Ryanair för år 2016 röstades igenom i generalförsamlingen den 30 maj 2016 och undertecknades den 22 april 2016 av APFTE. Finansieringsavtalen för budgetåret 2016 med de regionala och lokala organen, som kommissionen har tillgång till, undertecknades inte förrän mellan juli och december 2016 ([44]).

([37]) Kommissionen har inte tillgång till finansieringsavtalen för CCIM, men det framgår av beslutet i CCIM:s generalförsamling att de hade röstat om CCIM:s bidrag till APFTE:s budget för 2011 den 18 juli 2011.

([38]) Se protokollet från generalförsamlingen för APFTE den 19 oktober 2011: ”För år 2012 informerade ordföranden generalförsamlingen om att de finansiärer som sammanträdde i styrkommittén den 23 september 2011 […] hade beslutat att beloppet för deras medverkan skulle betalas enligt fyra fjärdedelsregeln, vilket innebär att föreningen har en budget på […] euro inklusive skatter och avgifter, vilket enbart räcker till att bibehålla marknadsföringsavtalen med företaget AMS, dvs. de gamla destinationerna Bryssel-Charleroi, Frankfurt-Hahn och Leeds Bradford.”

([39]) Kommissionen har inte tillgång till finansieringsavtalen för CCIM, men det framgår av beslutet i CCIM:s generalförsamling att de hade röstat om CCIM:s bidrag till APFTE:s budget för 2012 den 31 januari 2012.

([40]) Se protokollet från generalförsamlingen för APFTE den 4 juli 2013: ”Budgeten och handlingsplanen för marknadsföring på internet fastställdes. *Handlingsprogrammet har följande inriktning: – Ryanair:* Bryssel-Charleroi, Frankfurt-Hahn, Leeds Bradford, Birmingham”.

([41]) Kommissionen har inte tillgång till finansieringsavtalen för CCIM, men det framgår av beslutet i CCIM:s generalförsamling att de hade röstat om CCIM:s bidrag till APFTE:s budget för 2013 den 4 februari 2013.

([42]) Kommissionen har inte tillgång till finansieringsavtalen för CCIM, men det framgår av beslutet i CCIM:s generalförsamling att de hade röstat om CCIM:s bidrag till APFTE:s budget för 2014 den 20 juni 2014.

([43]) Kommissionen har inte tillgång till finansieringsavtalen för CCIM, men det framgår av beslutet i CCIM:s generalförsamling att de hade röstat om CCIM:s bidrag till APFTE:s budget för 2015 den 28 januari 2015.

([44]) Kommissionen har inte tillgång till finansieringsavtalen för CCIM, men det framgår av beslutet i CCIM:s generalförsamling att de hade röstat om CCIM:s bidrag till APFTE:s budget för 2016 den 23 juni 2016.

h) De nya marknadsföringsavtalen från 2017 ingicks mellan Ryanair och APFTE den 19 maj 2017 och röstades igenom i generalförsamlingen för APFTE den 25 april 2017. Finansieringsavtalen för budgetåret 2017 med de regionala och lokala organen, som kommissionen har tillgång till, undertecknades inte förrän mellan juni och september 2017 ([45]).

i) När det gäller 2018 har kommissionen inte tillgång till någon information om datumet för förlängningen av marknadsföringsavtalet med Ryanair från 2017, men i det enda avtal om budgetanslag som kommissionen har tillgång till, dvs. det avtal som ingicks mellan APFTE och *Communauté d'agglomération du Pays de l'Or*, som slöts i 2018, hänvisas det till marknadsföring av Montpellier i Vallonien, Rheinland-Pfalz och i Yorkshire, som är destinationer för Ryanairs flygningar ([46]). Budgeten för 2018 verkar ha godkänts av APFTE:s generalförsamling den 20 december 2017 för sista gången, för att fullgöra APFTE:s befintliga åtaganden – däribland åtaganden gentemot Ryanair, innan avtalsförbindelserna mellan CCIM, de regionala och lokala organen och flygbolagen hade fått en ny rättslig struktur ([47]).

(50) Dessutom visar protokollen från APFTE:s generalförsamling att de regionala och lokala organen före den första utbetalningen av subventioner till APFTE hade framfört att de ville kunna påverka de rutter som omfattades av de marknadsföringsavtal som de skulle finansiera, vilket dittills hade beslutats av flygplatsoperatören AMM ([48]). Styrkommittén för APFTE hade alltså inrättats innan de regionala och lokala organen beviljades subventioner för APFTE för första gången.

(51) Analysen av finansieringsavtalen visar dessutom att de regionala och lokala organen bibehöll möjligheten att återkräva medel på vissa villkor (vissa organ bibehöll t.ex. en rätt att återkräva medlen, göra utbetalningar i proportion till genomförandet av marknadsföringsprogrammet eller upphäva finansieringsavtalet om APFTE inte uppfyllde sina avtalsskyldigheter, dvs. genomförandet av det marknadsföringsprogram som generalförsamlingen hade beslutat om). I synnerhet konstateras följande:

a) Enligt avtalen med regionen hade den rätt att kräva återbetalning av subventionen om APFTE inte använde den för de överenskomna ändamålen och det fanns en uppsägningsklausul för avtalet.

b) I de avtal som ingicks med departementet fanns en rätt till återbetalning av subventionen till departementet om APFTE använde subventionen för ändamål som inte var förenliga med målet för avtalet. I beskrivningen av målet för avtalen från 2010, 2011 och 2012 anges uttryckligen ingående av avtal med AMS. Dessutom innehåller avtalen en klausul som gör det möjligt för departementet att säga upp avtalet om APFTE inte uppfyller sina avtalsskyldigheter.

c) I de avtal som ingicks med *Communauté d'agglomération de Montpellier* föreskrivs att subventionen ska betalas ut i förhållande till det antal månader under vilka de insatser som anges i programmet har genomförts vid destinationen och mot att motsvarande fakturor läggs fram. I avtalen ställs dessutom som villkor för gemenskapens finansiella medverkan att APFTE uppfyller sina avtalsskyldigheter och det införs en möjlighet att säga upp avtalet.

([45]) Kommissionen har inte tillgång till finansieringsavtalen för CCIM, men det framgår av beslutet i CCIM:s generalförsamling att de hade röstat om CCIM:s bidrag till APFTE:s budget för 2017 den 28 juni 2017.
([46]) Se skälen 74 och följande för en beskrivning av de berörda avtal som undertecknades med Ryanair år 2017.
([47]) Detta framgår av besluten i CCIM:s generalförsamling den 18 januari 2018.
([48]) Se protokollet från APFTE:s styrelsemöte den 18 mars 2011: "Kommittén ska välja destinationer för att främja turismflöden och ekonomiska flöden. Agglomération de Montpellier kommer inte att finansiera handlingsplaner för att utveckla området utan att ha kontrollerat dem. Departementet och regionen håller med om att denna instans måste inrättas. Finansiärerna vill delta i en verklig strategi för att utveckla turismen och ekonomin i området. De vill inte bara godkänna de val som Montpelliers flygplats har gjort."

d) I de avtal som ingicks med *Communauté d'agglomération du Pays de l'Or* ställs som villkor för gemenskapens deltagande att APFTE uppfyller sina avtalsskyldigheter (här nämns uttryckligen undertecknande av avtal med AMS/Ryanair) och det föreskrivs att gemenskapen har rätt att kräva en återbetalning av subventionen och att säga upp avtalet om APFTE inte uppfyller sina avtalsskyldigheter.

e) I de avtal som ingicks med Montpelliers stad föreskrivs att APFTE ska lämna in en verksamhetsrapport till staden tillsammans med en lägesbeskrivning för genomförandet av åtgärderna, som ska lämnas av APFTE tillsammans med ansökan om subventionen. De franska myndigheterna har inte lämnat in dessa subventionsansökningar, men av omständigheterna i det berörda fallet drar kommissionen slutsatsen att de innehåller marknadsföringsprogrammet för det berörda budgetåret. Dessutom förbehåller sig staden rätten att säga upp avtalet om APFTE inte uppfyller sina avtalsskyldigheter.

4. DETALJERAD BESKRIVNING AV STÖDET

4.1 Åtgärder

(52) De åtgärder som omfattas av det formella granskningsförfarandet är de marknadsföringsavtal som har ingåtts mellan APFTE och Ryanair eller dess dotterföretag AMS. Mellan 2010 och 2018 ingick Ryanair/AMS och APFTE tre omgångar av marknadsföringsavtal.

4.2 Avtalet av den 16 september 2010, dess tillägg och avtal om förlängning

(53) Den 16 september 2010, mindre än tre månader efter att föreningen hade inrättats, ingick APFTE ett avtal med AMS (nedan kallat *avtalet från 2010*), som undertecknades av ordföranden för APFTE, utan att någon anbudsinfordran hade genomförts.

(54) Avtalet slöts för en första period från den 1 juli 2010 till den 31 december 2011.

(55) Enligt avtalet åtar sig AMS att tillhandahålla en rad marknadsföringstjänster för APFTE via Ryanairs webbplats. I avtalet anges att ”detta avtal baseras på Ryanairs åtagande om att säkerställa trafiken inom området Montpellier mellan

— Frankfurt-Hahn och Montpellier genom en flygförbindelse som ska erbjuda fyra flygningar per vecka på sommaren och minst två flygningar per vecka på vintern,

— Bryssel södra Charleroi och Montpellier genom en flygförbindelse som ska erbjuda minst tre flygningar per vecka året om,

— Leeds-Bradford och Montpellier genom en flygförbindelse som ska erbjuda minst två flygningar per vecka på sommaren.” ([49])

(56) I avtalet beskrivs ”ett samlat erbjudande om årliga marknadsföringstjänster” som AMS åtar sig att tillhandahålla för APFTE och som sammanfattas i punkterna a och b.

a) För 2010 omfattar detta erbjudande fem textstycken om 150 ord vardera, som utformas av APFTE och återges under rubriken ”Top five Things to Do” på sidan ”Destination Montpellier” på Ryanairs webbplats, visning av två länkar till den webbplats som APFTE anger, placerade under rubriken ”Top Five Things to Do” på webbsidan ”Destination Montpellier” samt visning av en länk till den webbplats som APFTE anger på ingångssidan för de engelska, tyska, nederländska och belgiska (franska och nederländska) webbplatserna på www.ryanair.com under 55 dagar. Priset för dessa tjänster fastställs till […] euro.

([49]) Punkt 1.3 i avtalet.

b) För 2011 omfattar erbjudandet samtliga tjänster som fastställdes för 2010 plus ett tillägg om en ”länkknapp med en grafisk banner (200 x 110 px)” på sidan ”Discover Europe” på Ryanairs webbplats, som APFTE utformat och som ska vara synlig i 12 månader, beteckning som ”Dagens resmål (text, bild och länk från APFTE)” på ingångssidan för de engelska, tyska, nederländska och belgiska (franska och nederländska) webbplatserna på www.ryanair.com under sammanlagt två veckor. Priset för dessa tjänster fastställs till […] euro.

(57) I avtalet anges dessutom uttryckligen att beloppen för de marknadsföringstjänster som AMS erbjuder ”är kopplade till Ryanairs åtagande om att säkerställa trafiken från Montpellier till Frankfurt-Hahn, Bryssel-Charleroi och Leeds-Bradford (…)” och att ”om detta åtagande inte uppfylls ska priset revideras och bli föremål för ett tillägg.” ([50])

4.3 **Tillägget av den 20 april 2011**

(58) Avtalet av den 16 september 2010 ändrades genom ett tillägg av den 20 april 2011 för att lägga till en ny förbindelse till Birmingham utöver de tre förbindelser som redan angavs i avtalet.

(59) I avtalet anges att det ”baseras på Ryanairs åtagande om att säkerställa trafiken i Montpellierområdet mellan Birmingham och Montpellier genom en flygförbindelse med två avgångar per vecka på sommaren”. Dessutom föreskrivs att APFTE ska köpa följande marknadsföringstjänster från AMS:

— visning av en länk till den webbplats som APFTE anger, som ska visas under rubriken ”Flygplatser och turism” på ingångssidan på den engelskspråkiga webbplatsen www.ryanair.com 14 dagar per år,

— visning som ”Dagens resmål” (med text, bild och länk som APFTE tillhandahåller) på ingångssidan på den engelskspråkiga webbplatsen www.ryanair.com under sammanlagt en vecka per år.

(60) Priset för dessa tjänster fastställdes till […] euro. APFTE skulle betala detta belopp genom månadsinbetalningar på […] euro efter mottagandet av fakturor från AMS för varje månad från april till oktober under varje år under tillämpningsperioden för detta tillägg.

4.4 **Första skrivelse med åtagande om förlängning av avtalet om marknadsföringstjänster från 2010**

(61) APFTE skickade en skrivelse med åtagande om förlängning av avtalet om marknadsföringstjänster från 2010 till AMS den 29 september 2011. Syftet med skrivelsen var att förlänga avtalet från 2010 med ytterligare en period på ett år, från den 1 januari 2012 till den 31 december 2012. Enligt skrivelsen åtar sig APFTE att förlänga avtalet från 2010 på grundval av följande flygförbindelser som trafikerades av Ryanair: Bryssel-Charleroi, Frankfurt-Hahn och Leeds-Bradford.

4.5 **Andra skrivelse med åtagande om förlängning av avtalet om marknadsföringstjänster från 2010**

(62) Den 25 februari 2013 skickades en andra skrivelse till AMS med åtagande om en förlängning av avtalet från 2010. Syftet med skrivelsen var att förlänga avtalet från 2010 med ytterligare en period på ett år, från den 1 januari 2013 till den 31 december 2013 ”på grundval av följande flygförbindelser som trafikeras av Ryanair: Bryssel södra Charleroi, Frankfurt-Hahn, Leeds-Bradford och Birmingham” ([51]).

([50]) Punkt 5.3 i avtalet.
([51]) Tillägg av den 25 februari 2013.

4.6 **Avtalen av den 22 november 2013**

(63) Eftersom det marknadsföringsavtal som ingicks med AMS från 2010 och senare förlängdes till utgången av december 2013 löpte ut, behövde APFTE göra en ny upphandling om det nya marknadsföringsavtalet ”destination för destination” för att uppfylla reglerna för offentlig upphandling ([52]).

(64) Den 2 oktober 2013 genomförde APFTE därför en anbudsinfordran för upphandling av marknadsföringstjänster i syfte att främja turistflöden och ekonomiska flöden till Montpellier för år 2014.

(65) I anbudsinfordran anges att företagen ska lägga fram förslag för att ”främja turistflöden och ekonomiska flöden till Montpellier genom alla befintliga marknadsföringskanaler”. I detta sammanhang anges följande exempel på kanaler: ”reklamkampanjer i radio, reklamkampanjer i tv, kommunikation i sociala medier (Facebook, Twitter, Youtube osv.), deltagande i mässor, salonger, sponsring av evenemang som skapar kännedom om och synlighet för resmålet Montpellier, utbildningsresor för yrkesverksamma, pressresor tillsammans med journalister”, samt digital kommunikation. Enligt anbudsinfordran ska ”företagen i samtliga dessa fall se till att det finns en länk till APFTE:s webbplats (”Go to Montpellier”) på deras webbplats”. Detta sistnämnda kriterium är det enda som är obligatoriskt för marknadsföringsleverantören att uppfylla.

(66) I anbudsinfordran delas upphandlingen dessutom upp i fem ”delar”, nämligen ”Bryssel-Charleroi”, ”Frankfurt-Hahn”, ”Leeds”, ”Birmingham” och ”[…]”. För varje del anges i anbudsinfordran kriterier som ska uppfyllas i fråga om erbjudande om flygtransporter: ett erbjudande om det minsta antalet flygstolar per år, minsta årliga volym för inkommande passagerare, planerad säsongsanpassning för upphandlingen (årlig trafik eller säsongstrafik), minsta antal avgångar per vecka samt datum då linjen kommer att tas i bruk.

(67) Uppenbart syftade anbudsinfordran till att inte bara välja vilka leverantörer av webbaserade marknadsföringstjänster som helst, utan flygbolag som erbjuder sådana tjänster utöver sin luftfartsverksamhet och dessutom åtar sig att erbjuda luftfartstjänster mellan Montpelliers flygplats och destinationer som motsvarar de olika ”delarna”, på villkor som anges i anbudsinfordran med avseende på säsongsanpassning, avgångstäthet, minsta antal inkommande passagerare och datum då linjerna kommer att öppnas.

(68) De delar som kallas ”Bryssel-Charleroi”, ”Frankfurt-Hahn”, ”Leeds” och ”Birmingham” och den lägsta avgångstäthet som anges för de delarna i anbudsinfordran motsvarar exakt de fyra destinationer som redan trafikerades från Montpellier av Ryanair när anbudsinfordran offentliggjordes.

(69) Det är endast delen ”[…]” som inte motsvarar en förbindelse som trafikeras av Ryanair, utan av ett annat flygbolag som trafikerar Montpelliers flygplats och som APFTE också tidigare hade tecknat ett marknadsföringsavtal med. Det högsta värdet för denna del, som beräknades till högst […] euro per år exklusive skatt, var tydligt lägre än det högsta värdet för de fyra föregående delarna (mellan […] euro exklusive skatt och […] euro exklusive skatt per år och per del) ([53]).

(70) Ryanair var det enda flygbolag som lade anbud för delarna ”Bryssel-Charleroi”, ”Frankfurt-Hahn”, ”Leeds” och ”Birmingham”.

(71) Efter anbudsinfordran tilldelades fyra delar till Ryanair, som slöt avtal med APFTE den 22 november 2013 (nedan kallade *avtalen från 2013*) för de tre första avtalen, till ett sammanlagt värde av ungefär […] euro för ett år (”Bryssel-Charleroi” för ett schablonbelopp på […] euro, ”Frankfurt-Hahn” för ett schablonbelopp på […] euro, och ”Leeds-Bradford” för ett schablonbelopp på […] euro).

([52]) Se t.ex. redogörelsen från mötet i APFTE:s presidium den 4 juli 2013, s. 1: ”[APFTE:s ordförande] förklarar att föreningen är skyldig att genomföra en anbudsinfordran för avtalen om marknadsföring på internet, eftersom det avtal med Airport Marketing Services som ingicks 2010 är på väg att löpa ut”, och s. 2: ”Eftersom avtalet med företaget Airport Marketing Service är på väg att löpa ut kommer enbart de flöden som omfattas av det avtalet att konkurrensutsättas, destination för destination.” Se även protokollet från generalförsamlingen för APFTE den 4 juli 2013.

([53]) Efter anbudsinfordran tilldelades delen ”[…]” till samma flygbolag som APFTE tidigare hade slutit ett marknadsföringsavtal med för den destinationen.

(72) Däremot slöts inget avtal för den fjärde delen, ”Birmingham”, officiellt för att ”finansiering saknas för att genomföra denna del” ([54]). Kommissionen konstaterar i detta sammanhang att Ryanair lade ner sin linje mellan Montpellier och Birmingham i november 2013.

(73) Avtalen från 2013 med Ryanair för delarna ”Bryssel-Charleroi”, ”Frankfurt-Hahn” och ”Leeds” förlängdes två gånger, fram till utgången av år 2016, till ett värde av ungefär […] euro per år:

— Den 19 december 2014 förlängde APFTE genom tre skrivelser undertecknade av APFTE:s ordförande erbjudandet om marknadsföringstjänster för år 2015 för var och en av de tre destinationerna (Bryssel-Charleroi, Frankfurt-Hahn, Leeds-Bradford) till ett värde av […] euro för Bryssel-Charleroi, […] euro för Frankfurt-Hahn och […] euro för Leeds-Bradford.

— Den 22 april 2016 förlängde APFTE genom tre skrivelser undertecknade av APFTE:s ordförande för en andra gång erbjudandet om marknadsföringstjänster för år 2016 för var och en av de tre destinationerna till ett värde av […] euro för Bryssel-Charleroi, […] euro för Frankfurt-Hahn och […] euro för Leeds-Bradford.

4.7 **Avtalen av den 19 maj 2017**

(74) Den 13 mars 2017 lanserade APFTE en ny anbudsinfordran för att upphandla marknadsföringstjänster i syfte att främja ”turistflöden och ekonomiska flöden” till Montpellier för ett år, med möjlighet till förlängning. I kravspecifikationen delas upphandlingen in i olika ”delar”, där varje del motsvarar ett område i Europa. Delarna motsvarar områden med invånare som de berörda marknadsföringstjänsterna bör inriktas på.

(75) I motsats till anbudsinfordran 2013 hänvisas det i kravspecifikationen för denna nya anbudsinfordran inte uttryckligen till luftfartstjänster. I stället anges sju olika delar: ”Vallonien”, ”Rheinland-Pfalz”, ”Yorkshire”, ”[…]”, ”[…]”, ”[…]” och ”[…]”. Kommissionen konstaterar att de delar som kallas ”Vallonien”, ”Rheinland-Pfalz” och ”Yorkshire” är områdena för de tre flygplatser som Ryanair erbjöd flygtrafik till Montpellier från när anbudsinfordran offentliggjordes ([55]).

(76) I anbudsinfordran anges att urvalskriterierna viktas på följande sätt: tjänsternas pris 40 % och tekniskt värde 60 %.

(77) Två anbuds lämnades in för var och en av delarna ”Vallonien”, ”Rheinland-Pfalz” och ”Yorkshire”. Ryanair lade anbud på var och en av dessa delar. Det lämnades in konkurrerande anbud för varje del från ett webbaserat marknadsföringsföretag (som inte är ett flygbolag), […]. Följande anbud lämnades in per del:

— Delen ”Vallonien”: Ryanair […] euro, […] […] euro.

— Delen ”Rheinland-Pfalz”: Ryanair […] euro, […] […] euro.

— Delen ”Yorkshire”: Ryanair […] euro, […] […] euro.

(78) De tre delarna tilldelades Ryanair, vars anbud var exakt […] euro lägre än anbudet från […] i varje enskilt fall. De franska myndigheterna har inte lämnat några upplysningar som visade att APFTE undrade över denna konsekventa skillnad i pris mellan de båda konkurrerande anbuden.

(79) APFTE ingick därefter avtal med Ryanair den 19 maj 2017 till ett preliminärt belopp om […] euro (för de delar som gällde Vallonien, Rheinland-Pfalz och Yorkshire upp till […] euro exklusive skatt, […] euro exklusive skatt respektive […] euro exklusive skatt).

([54]) Se redogörelsen från APFTE:s styrelsemöte den 24 februari 2014, s. 1.
([55]) Se skäl 16.

(80) I enlighet med kravspecifikationen handlade det om ett ramavtal med bestämmelser om tillhandahållande och betalning av marknadsföringstjänster, som enbart baseras på beställningar från APFTE. Av APFTE:s beställningar framgår att regionens utbetalningar per målområde (Vallonien, Rheinland-Pfalz, Yorkshire) gjordes två gånger: en utbetalning för perioden ”vår/sommar” och ytterligare en utbetalning för perioden ”höst/vinter”. Kommissionen konstaterar att dessa perioder motsvarar två säsonger i den civila luftfartskalendern (april–september och oktober–mars) som fastställs av Internationella lufttransportorganisationen (IATA).

(81) Avtalen med Ryanair är de enda avtal som APFTE har ingått på grundval av denna anbudsinfordran.

a) För delarna […] och […] valdes företaget […] som vann över […] (identiskt anbud i fråga om pris, men med skillnader i fråga om villkoren för marknadsföringstjänster). Det avtal som slöts mellan APFTE och […] var ett avropsavtal. Anbudet uppgick till […] euro för de båda delarna tillsammans. Av de upplysningar som har lämnats av de franska myndigheterna framgår att APFTE aldrig har gjort någon beställning på grundval av detta avtal.

b) För delarna […] och […] var det endast företaget […] som lämnade anbud ([…] euro sammanlagt). APFTE bedömde att dessa delar var resultatlösa, eftersom anbudet från […] hade förklarats som ogiltigt då det inte hade bifogats något underlag för enhetspriser i anbudet.

4.8 **Budget (ursprung för de medel som har använts för att finansiera stödet)**

(82) Enligt de upplysningar som lämnats av de franska myndigheterna har APFTE betalat ut följande belopp till Ryanair/AMS från sin budget.

Tabell 4

Utbetalningar från APFTE till Ryanair/AMS sedan 2010

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2010–2019
Utbetalningar till Ryanair/ AMS för budgetåret	[…] (utbetalningarna har gjorts mellan 2010 och 2011)	[…] (utbetalningarna har gjorts mellan 2011 och 2012)	[…] (utbetalningarna har gjorts mellan 2012 och 2013)	[…] (utbetalningarna har gjorts mellan 2013 och 2014)	[…] (utbetalningarna har gjorts mellan 2014 och 2015)	[…] (utbetalningarna har gjorts mellan 2015 och 2016)	[…] (utbetalningarna har gjorts mellan 2016 och 2017)	[…] (utbetalningarna har gjorts mellan 2018 och februari 2019)	[…] [1]	[…]	856 089 904
APFTE:s budget i euro (se även tabell 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] År 2017 hade CCIM och de andra offentliga medlemmarna beslutat att APFTE skulle lägga ned sin verksamhet från och med 2018 – dock utan att själva organisationen avskaffades – på grund av att föreningens laglighet ifrågasattes i tvistemål och undersökningar både nationellt och på EU-nivå, se skäl 34.

Källa: Uppgifter från de franska myndigheterna.

(83) Enligt de franska myndigheterna har APFTE inte betalat ut ersättning till Ryanair för marknadsföringstjänster efter april 2019.

4.9 **Beskrivning av de skäl som lett till att förfarandet inletts**

(84) Kommissionen inledde det formella granskningsförfarandet den 4 juli 2018 eftersom den inte kunde utesluta att de åtgärder som beskrivs i skälen 52 och följande utgör statligt stöd till förmån för Ryanair och dess dotterföretag AMS.

5. **SYNPUNKTER FRÅN BERÖRDA PARTER**

5.1 **Klaganden**

(85) Klaganden vidhåller de argument som lades fram i klagomålet, dvs. att APFTE har fungerat som ett verktyg för att överföra statligt stöd till Ryanair/AMS.

5.2 **Ryanair**

(86) Ryanair ifrågasätter kommissionens analys. Enligt Ryanair togs ett marknadspris ut för de marknadsföringstjänster som AMS och Ryanair tillhandahållit och tjänsterna uppfyllde APFTE:s behov. APFTE:s syfte med att ingå marknadsföringsavtalen var att locka turister från utlandet som hade stor köpkraft och kunde bidra till utvecklingen av turistverksamheten i området. Enligt Ryanair var den marknadsföring som bolaget själv kunde bekosta inte inriktad särskilt på utländska turister, eftersom Ryanair inte tog hänsyn till turistutgifter. APFTE hade alltså ett intresse av riktad marknadsföring för utländska turister, medan Ryanair, om bolaget satsade på marknadsföring, i första hand vände sig till passagerare som inledde sin resa i Montpellier och var bosatta i området. Ryanair uppgav också att beläggningen på företagets flygningar till största delen säkerställdes genom Ryanairs ”yield management” ([56]).

(87) Dessutom ifrågasätter Ryanair kommissionens slutsatser om tillämpligheten av principen om en marknadsekonomisk aktör i detta fall, fastställandet av stödmottagare, stödets selektivitet och huruvida det kan tillskrivas staten.

(88) AMS har inte lämnat några synpunkter.

5.3 **APFTE**

(89) APFTE förnekar att Ryanair har beviljats någon fördel. Föreningen menar att de ifrågasatta beloppen är ersättningar som är förenliga med ett marknadspris som motsvarar ersättningen för en utförd tjänst. APFTE förklarar att man agerar som en offentlig upphandlare av tjänster och att de marknadsföringsinsatser som har genomförts ingår i en övergripande strategi för att marknadsföra Montpellier och dess närområden.

(90) APFTE påpekar att de områden som anbudsinfordringarna inriktades på hade diskuterats i generalförsamlingen och i styrelsen och utgjorde strategiska val. Föreningen konstaterar att staten inte kan tillskrivas de beslut som den fattar och hänvisar till hur APFTE:s organisation är utformade enligt stadgarna.

(91) Om kommissionen ändå skulle hålla fast vid sin ståndpunkt i fråga om APFTE:s offentliga ingripanden till förmån för Ryanair, hävdar APFTE att dessa åtgärder är förenliga med 2005 års riktlinjer ([57]) för finansiering av flygplatser och för statliga igångsättningsstöd för flygbolag med verksamhet på regionala flygplatser.

([56]) Syftet med ”yield management” är att locka Ryanairs presumtiva kunder att välja en viss destination till bästa möjliga pris för Ryanair. En grundläggande faktor i Ryanairs ”yield management” är att fastställa det högsta pris som passageraren är beredd att betala för sin flygbiljett och samtidigt få så stor beläggning som möjligt i flygplanet, i syfte att ge Ryanair största möjliga intäkter och ta över den europeiska marknaden. Se Ryanairs årsrapport från 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, besökt den 1 juli 2019).

([57]) Meddelande från kommissionen – Riktlinjer för finansiering av flygplatser och för statliga igångsättningsstöd för flygbolag med verksamhet på regionala flygplatser (EUT C 312, 9.12. 2005, s. 1).

(92) Om kommissionen dessutom skulle konstatera att det fanns ett stöd till förmån för Ryanair och AMS, anser APFTE att Ryanair och AMS endast bör betala tillbaka skillnaden mellan det pris som har betalats för dessa tjänster och marknadspriset, eftersom de menar att tjänsterna ingår i APFTE:s offentliga politiska uppdrag och att föreningen har fått en säker avkastning av dem.

5.4 **Regionen Occitanie**

(93) Regionen Occitanie ifrågasätter grunden för klagomålet och hävdar att APFTE:s verksamhet skapar turismintäkter och affärsintäkter som gynnar alla aktörer på lokal och regional nivå. Regionen anser att APFTE arbetar för att utveckla en mer internationell kundkrets och gör det möjligt för företagen inom sektorn att bedriva verksamhet under en längre period.

(94) Den förklarar att APFTE:s beslut om att finansiera marknadsföringskampanjer för att öka områdets attraktionskraft för turister i huvudsak fattas av generalförsamlingen, där varje medlem har en röst och besluten i allmänhet fattas med kvalificerad majoritet, dvs. med två tredjedels majoritet.

(95) Regionen Occitanie tillägger att APFTE driver sin verksamhet genom anbudsinfordringar om tjänster för att öka områdets synlighet och attraktionskraft. Anbudsinfordringarna har varit öppna för alla företag som har kunnat lägga fram ett anbud som uppfyller kravspecifikationerna, inklusive klaganden.

5.5 **Handels- och industrikammaren i Hérault (nedan kallad *CCI Hérault,* f.d. CCIM)**

(96) CCI Hérault anser att APFTE:s åtgärder för att marknadsföra Montpellierområdet i Belgien, Nederländerna, Tyskland, Storbritannien och […] är en ekonomisk fråga för området, tack vare de ekonomiska intäkter som åtgärderna genererar. De tillägger att APFTE genom att samla dessa medlemmar svarar mot behovet av att utveckla områdets ekonomi och turism – en behörighet som fullt ut ligger hos APFTE och CCI Hérault.

5.6 **Montpellier Méditerranée Métropole**

(97) *Montpellier Méditerranée Métropole* anser att det är nödvändigt med en offensiv strategi för att öka områdets attraktionskraft i syfte att bidra till dess utveckling, understödja ekonomin och bekämpa arbetslösheten. De förklarar att APFTE är en icke vinstdrivande förening mellan offentliga och privata partner med den gemensamma målsättningen att vidta åtgärder för att främja och utveckla turismen, som bidrar både till det offentliga intresset av att utveckla området och till det privata intresset att utveckla verksamheten.

(98) Montpellier Méditerranée Métropole anser att de marknadsföringstjänster som APFTE har beställt motsvarar dessa verkliga behov och dess målsättning och att dessa tjänster har varit föremål för konkurrensutsättning på förhand, vilket innebär att det inte har förekommit någon selektivitet (Ryanair har vunnit vissa av de anbudsinfordringar som APFTE har lanserat). Dessutom anser *Montpellier Méditerranée Métropole* att dessa tjänster inte kan klassificeras som stöd: dels har de inte medfört någon fördel, eftersom Ryanairs ersättning inte är högre än marknadspriset, dels kan medlen inte tillskrivas staten, eftersom APFTE:s beslut fattas i samråd med privata organisationer, som motsvarar en stor majoritet av medlemmarna och har betydande inflytande på besluten.

5.7 **[…]**

(99) […], som är medlem i APFTE, anser att föreningen gör det möjligt med ett utbyte med de ansvariga för privata företag inom olika verksamhetsområden och även med företrädare för de regionala och lokala organen. De tillägger att de beslut som fattas inom föreningen bidrar till det gemensamma intresset för alla ekonomiska aktörer och invånare i området. De konstaterar att dessa gemensamma insatser från den offentliga och privata sektorn gör det möjligt att uppnå målen i fråga om synlighet för och utveckling av Montpelliers stad och dess närområden.

5.8 **Communauté d'Agglomération du Pays de l'Or**

(100) *Communauté d'Agglomération du Pays de l'Or* anser att de marknadsföringsåtgärder som APFTE har vidtagit för att marknadsföra Montpellierområdet i Belgien, Nederländerna, Tyskland och Storbritannien är viktiga för området genom den ekonomiska avkastning som de genererar och att de är inriktade på zoner med stor ekonomisk potential och turismpotential för Montpellierområdet.

6. **KOMMENTARER FRÅN FRANKRIKE**

(101) Frankrike anser att de berörda utbetalningarna inte utgör statligt stöd. Med tanke på APFTE:s organisation och verksamhet i enlighet med stadgarna kan dessa åtgärder inte tillskrivas staten. Målet med de avtal som har ingåtts med Ryanair/AMS var dessutom att marknadsföra en viss region genom marknadsföring och genom att APFTE köpte in reklam – vilket har skett till marknadspriser. Detta är en legitim åtgärd som bidrar till den regionala ekonomiska utvecklingen. Den har inte gett Ryanair någon fördel och har inte varit selektiv.

7. **BEDÖMNING AV STÖDET**

7.1 **Förekomst av stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget**

(102) Enligt artikel 107.1 i EUF-fördraget är stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med den inre marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

(103) För att ett stöd ska betecknas som statligt stöd måste alltså samtliga följande krav vara uppfyllda: 1) stödmottagaren eller stödmottagarna är företag i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget, 2) den berörda åtgärden beviljas med statliga medel och kan tillskrivas staten, 3) åtgärden ger stödmottagaren eller stödmottagarna en ekonomisk fördel, 4) fördelen är selektiv, och 5) den berörda åtgärden hotar eller riskerar att hota konkurrensen och kan påverka handeln mellan medlemsstaterna.

7.1.1 *Begreppen företag och ekonomisk verksamhet*

(104) Enligt fast rättspraxis ([58]) som återges i punkt 27 i 2014 års riktlinjer för statligt stöd till flygplatser och flygbolag ([59]) (nedan kallade *2014 års riktlinjer*) utgör flygbolagens verksamhet i form av att tillhandahålla passagerare eller företag transporttjänster en ekonomisk verksamhet.

(105) Eftersom stödmottagarna för åtgärderna är ett flygbolag och ett av dess dotterföretag som det kontrollerar till 100 % och som tillhandahåller marknadsföringstjänster, konstaterar kommissionen att deras verksamhet utgör ekonomisk verksamhet i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget.

7.1.2 *Stöd som kan tillskrivas staten och statliga medel*

(106) Enligt fast rättspraxis inbegriper artikel 107.1 i EUF-fördraget alla former av stöd som beviljas med statliga medel, utan att det finns anledning att göra åtskillnad mellan sådana fall där stödet ges direkt av staten eller av offentliga eller privata organ som staten inrättat eller utsett för att administrera stödet. En åtgärd som finansieras av ett sådant organ kan alltså tillskrivas av staten när införandet av den berörda åtgärden beslutas av staten och staten fastställer villkoren för hur dessa resurser ska användas, förvaltas eller fördelas ([60]). Att det är fråga om statligt stöd blir ännu mer uppenbart eftersom förmedlaren betecknas som regionens främsta politiska verktyg, har inrättats för att fortsätta den politik som regionen har beslutat och att besluten om att bevilja en ekonomisk fördel är direkt knutna till den berörda regionen ([61]).

([58]) Se förstainstansrättens dom av den 12 december 2000, Aéroports de Paris/kommissionen, T-128/98, ECLI:EU:T:2000:290, fastställd i domstolens dom av den 24 oktober 2002, C-82/01, ECLI:EU:C:2002:617, punkterna 75–79, förstainstansrättens dom av den 24 mars 2011, Mitteldeutsche Flughafen AG och Flughafen Leipzig Halle GmbH/kommissionen, förenade målen T-443/08 och T-455/08, ECLI:EU:T:2011:117, punkterna 93 och 94.

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

([60]) Se domstolens dom av den 22 mars 1977, Steinike och Weinlig, C-78/76, ECLI:EU:C:1977:52, punkt 21 och följande och domstolens dom av den 2 februari 1988, Kwekerij Gebroeders van der Kooy BV, förenade målen C-67/85, C-68/85, C-70/85, ECLI:EU:C:1988:38, punkterna 35–36.

([61]) Se förstainstansrättens dom av den 25 mars 1999, Forges de Clabecq SA/kommissionen, T-37/97, EU:T:1999:66, punkt 69.

7.1.2.1 Huruvida åtgärderna kan tillskrivas staten

(107) Av det formella granskningsförfarandet drar kommissionen slutsatsen att även åtgärderna kan tillskrivas staten. Avtalen om marknadsföringstjänster ingicks mellan Ryanair eller dess dotterföretag AMS å ena sidan och APFTE å andra sidan inom ramen för uppfyllandet av APFTE:s mål att främja de turistflöden som Ryanair skapade till Montpellier med närområden.

(108) Ryanair ifrågasätter att APFTE:s beslut och åtgärder kan tillskrivas staten, med hänvisning till att APFTE är en privat förening vars medlemmar till största delen kommer från den privata sektorn.

(109) Kommissionen har dock vid sitt formella granskningsförfarande kunnat samla flera bevis – ur redogörelser från APFTE och dess offentliga medlemmar, som de franska myndigheterna har överlämnat, samt ur APFTE:s offentliga tillkännagivanden – som tydligt visar att APFTE, trots sin status som privat förening, vars medlemmar till största andelen kom från den privata sektorn och fattade beslut med två tredjedels majoritet i sin generalförsamling i enlighet med stadgarna, i själva verket var ett verktyg för de regionala och lokala organ som var medlemmar i APFTE och CCIM, som var avsett att göra det möjligt för dem att fortsätta att arbeta för sina regionala utvecklingspolitiska mål.

(110) I enlighet med domstolens rättspraxis ([62]) har kommissionen dragit slutsatsen att APFTE:s beslut kan tillskrivas den franska staten (genom CCIM och de berörda regionala och lokala organen) i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget med hjälp av en rad omständigheter som visar att föreningen inte alls agerade självständigt i fråga om de avtal som ingicks, utan kontrollerades och styrdes av de offentliga myndigheterna. Det handlar i synnerhet om följande omständigheter:

— APFTE utformades som förmedlare av offentliga medel av CCIM och de regionala och lokala organen.

— APFTE hade ett offentligt politiskt mål.

— Nära kopplingar mellan APFTE och CCIM (samt regionala och lokala organ).

— De offentliga medlemmarna i APFTE avgjorde de strategiska valen.

— APFTE finansierades av de offentliga medlemmarna och de offentliga medlemmarna kontrollerade hur APFTE använde budgeten.

a) **APFTE utformades som förmedlare av offentliga medel av CCIM och de regionala och lokala organen**

(111) Som beskrivs i skälen 28 och följande utformades APFTE av de offentliga myndigheterna som en rättslig organisation som skulle göra det möjligt att betala ut offentliga medel till Ryanair och andra lågprisbolag.

(112) Sedan föreningen bildades på CCIM:s initiativ har det verkliga målet för APFTE – vilket framgår av flera handlingar som har lämnats in av Frankrike och offentliga uttalanden från APFTE ([63]) – varit att skapa en rättslig organisation som gör det möjligt att förmedla offentliga subventioner till utvalda flygbolag, framför allt Ryanair.

([62]) Se i synnerhet domstolens dom av den 16 maj 2002, Frankrike/kommissionen (Stardust Marine), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, punkterna 55 och 56.
([63]) Se fotnoterna 14 och följande.

(113) Av de tidigare nämnda handlingarna framgår att APFTE bildades som en direkt konsekvens av att CCIM förlorade sin ställning som förvaltare av Montpelliers flygplats, vilket beskrivs i skälen 26 och följande. CCIM sökte en metod för att fortsätta utbetalningarna av medel till flygbolag via marknadsföringsavtal som CCIM ingick i egenskap av flygplatsförvaltare.

(114) CCIM agerade därför mycket aktivt för att bilda APFTE i syfte att skapa ett pålitligt rättsligt verktyg för att kunna fortsätta att betala ut offentliga subventioner i syfte att finansiera marknadsföringsavtalen med flygbolag. Dessa aspekter framgår tydligt i APFTE:s första beslut och i de regionala och lokala organens första beslut om att godkänna de subventioner som betalades ut för organen och i CCIM:s beslut ([64]).

(115) Detta framgår t.ex. av protokollet från *Conseil Régional de la Région Languedoc-Roussillon* av den 20 juli 2012: ”Med hänsyn till den ändrade förvaltningen av Montpelliers flygplats har en förening för att främja turistflödena och de ekonomiska flödena (APFTE) bildats för att fortsätta de insatser för att marknadsföra området som har utvecklats tillsammans med de bolag som trafikerar Montpelliers flygplats.” ([65])

(116) Utformningen av dessa marknadsföringsavtal och i vilken grad de var avsedda att främja Montpellier med omgivningar kommer att analyseras mer ingående i samband med frågan om förekomsten av en ekonomisk fördel för Ryanair.

b) **APFTE hade ett offentligt politiskt mål**

(117) Av APFTE:s stadgar ([66]) och av offentliga uttalanden och dokument om APFTE:s verksamhet framgår att föreningens uppdrag var att sträva efter ett offentligt politiskt mål, nämligen att främja och utveckla turismen för de regionala och lokala organens och CCIM:s räkning. Av de dokument som rör bildandet av APFTE framgår dessutom att APFTE trots sin ställning som privat förening var ett verktyg som hade inrättats av de offentliga medlemmarna för att genomföra vissa av deras åtgärder i samband med turismutvecklingen ([67]).

(118) Därför betraktas APFTE som ett ”offentligrättsligt organ” i den mening som avses i EU-lagstiftningen om offentlig upphandling, eftersom APFTE var ett organ som uttryckligen bildades för att tillgodose behov av allmänt intresse som skiljer sig från det industriella och kommersiella intresset, var en juridisk person och till största delen finansierades av offentliga myndigheter eller organ. Det innebär att APFTE var en upphandlande myndighet och därför omfattades av lagstiftningen för offentlig upphandling när den genomförde sina upphandlingar ([68]).

(119) Kommissionen konstaterar att APFTE var medvetet om sin skyldighet att följa bestämmelserna i reglerna för offentlig upphandling vid förlängningen av avtalen med Ryanair år 2013 och 2017.

(120) Därav drar kommissionen slutsatsen att trots vad APFTE hävdar i fråga om vem som ska tillskrivas resurserna, framför allt genom att hänvisa till de privata organisationernas inflytande på föreningens beslut, betraktade APFTE sig inte som en enkel privat förening utan som en organisation med ett offentligt politiskt uppdrag – nämligen att utveckla den lokala ekonomin med hjälp av turismen – som måste följa reglerna för offentlig upphandling. Kommissionen anser att denna omständighet ytterligare bekräftar att APFTE endast var en rättslig lösning för att underlätta utbetalningen av offentliga medel till flygbolag.

([64]) Se även fotnot 17.

([65]) Se även det offentliga uttalandet från APFTE:s ordförande, som återges i en artikel som publicerades på internet, på webbplatsen för La Tribune Occitanie-Montpellier den 8 april 2015: ”Eftersom de regionala och lokala organen inte kan teckna marknadsföringsavtal med flygbolagen var lösningen att gå via en förening, förklarar […], ordförande för APFTE. Vad beträffar de regionala och lokala myndigheterna sker detta i form av subventioner och föreningen tecknar avtal om marknadsföring på internet. Jag förstår inte hur detta är att lura skattebetalarna! APFTE har bildats av CCI i överenskommelse med statliga myndigheter, däribland prefekturen […]. Ärendet har nyligen överlämnats till myndigheterna i Métropole.” (https://objectif-languedoc-roussillon.latribune.fr/entreprises/tourisme/2015-04-08/apres-le-gel-du-soutien-aux-compagnies-low-cost-a-montpellier-le-president-de-l-apfte-reagit.html, besökt den 1 juli 2019).

([66]) Se skäl 27.

([67]) Se skälen 26 och följande.

([68]) Se artikel 2.1 punkterna 1 och 4 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling (EUT L 94, 28.3.2014, s. 65) och tidigare artikel 1.9 Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/18/EG av den 31 mars 2004 om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av byggentreprenader, varor och tjänster (EUT L 134, 30.4.2004, s. 114).

c) **Nära kopplingar mellan APFTE och CCIM (eller regionala och lokala organ)**

(121) Utöver de delar som rör bildandet, uppdraget, finansieringen och beslutsfattandet inom APFTE har det formella granskningsförfarandet dessutom visat ytterligare kopplingar mellan APFTE och dess offentliga medlemmar, framför allt CCIM, som fungerade som offentlig agent under förvaltning av regionen Occitanie och som informerades om verksamheten och målsättningen för APFTE, enligt de dokument som de franska myndigheterna har överlämnat.

(122) Det framgår av de dokument som de franska myndigheterna har lämnat in att CCIM gav APFTE logistiskt stöd, särskilt genom att låta APFTE:s kommittéer och organ hålla sina möten i CCIM:s lokaler och genom att ge APFTE tillgång till den webbplats som användes inom deras marknadsföringsverksamhet ([69]).

(123) Som anges i skäl 39 visar det formella granskningsförfarandet också att posten som ordförande för APFTE alltid hade gått till personer som också hade ett uppdrag inom ramen för CCIM eller något annat lokalt organ som deltog i APFTE. Dessutom har kommissionen hittat omständigheter som tyder på att valet av ordförande i princip avgjordes av de offentliga medlemmarna i APFTE och inte av alla medlemmar i APFTE som företräddes i styrelsen i enlighet med vad som föreskrivs i APFTE:s stadgar ([70]). Av sammanställningen av beslutet från kommittén för finansiärer av den 15 oktober 2012 framgår att APFTE:s ordförande – som var frånvarande av hälsoskäl och ville avgå – ”vill att […], tidigare ordförande för föreningen, ersätter honom i dessa funktioner, varför styrelsen och generalförsamlingen bör utse honom till vice ordförande i enlighet med stadgarna för att leda föreningens organ.”

(124) Det formella granskningsförfarandet visade också att CCIM hade spelat en aktiv roll vid överlämnandet av makten mellan dessa båda ordförande för APFTE den 11 december 2012. Överlämningen från den avgående ordföranden till den nya ordföranden för APFTE organiserades alltså av ordföranden för CCIM vid mötet i APFTE:s generalförsamling den 11 december 2012 ([71]).

(125) Detta är kännetecknande för den nära kopplingen mellan APFTE och dess offentliga medlemmar, eftersom APFTE:s verksamhet i verkligheten var utformad så att ordföranden och presidiet spelade en avgörande roll när APFTE:s budgetprioriteringar fastställdes (där kommittén för finansiärer består av CCIM och de regionala och lokala organen) för att sedan överlämnas till generalförsamlingen. Enligt APFTE:s stadgar är det ordföranden som är bemyndigad att göra rättsliga åtaganden för APFTE:s räkning gentemot tredje parter, vilket ger ordföranden rätt att underteckna och därmed ingå marknadsföringsavtal med flygbolag och subventioneringsavtal med regionala och lokala organ.

(126) Kommissionen anser att dessa omständigheter ytterligare pekar på det avgörande inflytande som de offentliga medlemmarna i APFTE hade på föreningen, särskilt i fråga om att utse ordföranden för APTFTE. Detta inflytande innebar att de kunde se till att APFTE fortsatte att ingå marknadsföringsavtal med flygbolag på samma sätt som CCIM.

d) **De offentliga medlemmarna i APFTE avgör de strategiska valen**

(127) Sedan starten, och trots den beslutsprocess som fastställs i APFTE:s stadgar, är det CCIM och de regionala och lokala organen som har styrt föreningens val. Trots att de privata medlemmarna utgjorde två tredjedels majoritet i generalförsamlingen hade alltså i praktiken inte möjlighet att invända mot de strategiska prioriteringar som de offentliga enheterna hade valt eller tvinga de offentliga enheterna att acceptera deras strategiska val. Kommissionen har dragit denna slutsats på grundval av följande omständigheter:

([69]) Se även skäl 197.
([70]) Artikel 6 i stadgarna för APFTE.
([71]) Det framgår av en artikel att överlämningen från den avgående ordföranden och den nya ordföranden för APFTE hade organiserats av ordföranden för CCIM i närvarande av valda medlemmar och företrädare för de lokala partnerorganen den 11 december 2012. (se https://herault juridique.com/entreprises/recherche/presidence-apfte-aeroport-de-montpellier-jean-yves-labattut-succede-a-gerard-maurice/, publicerad i *Hérault Juridique* på internet den 10 december 2012, besökt den 1 juli 2019). Av samma artikel framgår att de båda ordförandena för APFTE också var valda medlemmar av CCIM.

(128) Det formella granskningsförfarandet har visat att i slutänden avgjordes APFTE:s strategiska val, dvs. valet av konkreta marknadsföringsavtal som skulle ingås med flygbolag, på förhand av CCIM och de andra offentliga medlemmarna i APFTE, innan marknadsföringsprogrammet överlämnades till styrelsen eller generalförsamlingen ([72]). De privata medlemmarna fick alltså bara möjlighet att uttrycka sin åsikt, men inte att avgöra föreningens strategiska val utan de offentliga medlemmarnas samtycke ([73]).

(129) De organ och kommittéer inom APFTE som på förhand beslutar om valet av de marknadsföringsavtal som ska godkännas av generalförsamlingen – dvs. presidiet, styrkommittén och kommittén för finansiärer ([74]) – består av företrädare för de regionala och lokala organen och CCIM. Av omständigheterna kring bildandet av styrkommittén (som senare blev kommittén för finansiärer) framgår att den behövde formalisera en metod som hade tillämpats sedan APFTE hade bildats, dvs. att de regionala och lokala organen och CCIM på förhand avgjorde vilka val som skulle prioriteras.

(130) Kommissionen konstaterar att de franska myndigheterna inte har uttalat sig om förekomsten av eller uppgiften för styrkommittén och kommittén för finansiärer.

(131) Av protokollet från det konstituerande mötet i generalförsamlingen för APFTE, som nämns i skäl 33, framgår att det faktum att APFTE har privata medlemmar delvis kan förklaras av önskan att påskynda bildandet av APFTE.

(132) Det framgår även av protokollet från det konstituerande mötet i generalförsamlingen för APFTE att innan APFTE bildades hade CCIM och dess juridiska rådgivare tillsammans med de berörda regionala och lokala organen sökt en rättsligt hållbar struktur som kunde motivera fortsatta utbetalningar till flygbolag efter 2009, eftersom de var medvetna om att dessa utbetalningar var svåra att motivera ([75]). Därför drar kommissionen slutsatsen att APFTE:s organisation, med en majoritet privata medlemmar – som enligt föreningens stadgar hade möjlighet att avgöra föreningens beslut ([76]) – avsiktligt hade valts av de berörda offentliga organen för att dölja det verkliga inflytande som CCIM och de regionala och lokala organen hade på utbetalningarna av medel till flygbolagen. Ur de privata företagens synvinkel var det inte till nackdel att delta i APFTE: deras ekonomiska medverkan var symbolisk och de offentliga APFTE-medlemmarnas finansiering av marknadsföringsavtalen borde bidra till att öka intäkterna i den lokala ekonomin.

(133) Enligt samma protokoll förklarade CCIM:s företrädare (som sedan valdes till ordförande för APFTE vid detta möte) syftet med APFTE för de privata medlemmar i APFTE som var närvarande vid det konstituerande mötet i generalförsamlingen för APFTE, dvs. att fortsätta att ingå marknadsföringsavtal med flygbolag. I detta sammanhang nämnde denna företrädare för CCIM att det var nödvändigt att ”företagen kan uttrycka sina åsikter om den valda handlingsplanen”. Frasen ”uttrycka sina åsikter” visar vilken roll CCIM verkligen hade tänkt sig för de privata medlemmarna, trots deras majoritet i generalförsamlingen, framför allt genom avsaknaden av verklig beslutsmakt i fråga om föreningens strategiska riktlinjer och budget, som skulle fastställas av de offentliga medlemmarna. Detta innebär att de privata medlemmarna i APFTE som var närvarande vid detta möte kände till att CCIM och de regionala och lokala organen skulle avgöra de strategiska valen, även om de kunde ta hänsyn till de privata medlemmarnas synpunkter.

([72]) Se redogörelsen för det förberedande tekniska mötet för APFTE:s styrkommitté den 28 mars 2011: Syftet med styrkommittén är att ”sammanföra de organ som finansierar [APFTE]. *Kommittén har i uppdrag att styra och kontrollera de strategiska valen för att utveckla linjerna med tillhörande budget.*”

([73]) Se t.ex. diskussionerna om turistflödena […] och […], som beskrivs i skäl 136.

([74]) Se även skäl 40 i fråga om de båda sistnämnda kommittéerna.

([75]) Se skäl 31.

([76]) I skäl 41 beskrivs beslutsförfarandet inom APFTE i fråga om att ingå marknadsföringsavtal enligt stadgarna och de franska myndigheterna.

(134) Granskningen av protokollen och redogörelserna från APFTE bekräftar denna slutsats: även om de privata medlemmarnas förslag har beaktats, har detta endast skett som komplement, om det fanns budgetutrymme kvar efter finansieringen av de linjer som valts av de offentliga medlemmarna, varav framför allt de linjer som drevs av Ryanair ([77]).

(135) APFTE:s medel har hela tiden fördelats så att de projekt som har fastställts av de offentliga medlemmarna har finansierats i första hand och förslagen från de privata medlemmarna har endast bibehållits som komplement.

(136) Även inom kommittén för finansiärer var det endast de projekt som godkändes enhälligt som fick medel, eftersom finansiärerna fastställde det exakta beloppet för sina subventioner för ett visst år på grundval av de valda marknadsföringsavtalen. Detta framgår av diskussionen i kommittén för finansiärer den 29 januari 2013 om finansieringen av ”turistflöden” till och från […] (som skulle genomföras av ett italienskt flygbolag) och […] (som skulle genomföras av ett norskt flygbolag). Finansieringen av dessa ”flöden”, som hade föreslagits av de privata medlemmarna i APFTE vid generalförsamlingens möte den 29 januari 2013 och därefter fick stöd av vissa offentliga medlemmar, stötte på motstånd då tre av de största finansiärerna (*Conseil Régional du Languedoc-Roussillon, Conseil Général de l'Hérault* och *Communauté d'Agglomération de Montpellier*) vägrade att höja sina finansiella bidrag för att inkludera dessa båda ”flöden” i budgeten för 2013. CCIM som ändå var intresserad av att utveckla dessa ”flöden” höjde då ensidigt sin subvention för detta år som en undantagsåtgärd för att kunna ge stöd till de båda ”flödena” ([78]).

(137) I diskussionerna och protokollen från APFTE nämns varken villkoren för eller genomförandet av de marknadsföringsavtal som tecknats med AMS och Ryanair. Dessa avtal har hela tiden omfattats av offentlig finansiering, även om de årliga budgetarna har varierat. Denna finansiering har aldrig ifrågasatts vid diskussionerna i APFTE, trots att de offentliga medlemmarna inte har motiverat att den har bibehållits. De offentliga medlemmarna har nöjt sig med att förlänga avtalen varje år och kallat dem för ”linjer” eller ”historiska destinationer” i vissa dokument som rör APFTE:s verksamhet, utan vidare förklaringar.

(138) Omröstningen i generalförsamlingen har alltså bara varit en formalitet för visa att APFTE fungerar korrekt. Detta är särskilt uppenbart för budgetåren 2012, 2013 och 2014, för vilka APFTE:s åtaganden gentemot Ryanair/AMS till och med gjordes innan generalförsamlingen godkände de strategiska valen:

a) För budgeten 2012 undertecknades skrivelsen till AMS om förlängningen den 29 september 2011 av APFTE:s ordförande. Förlängningen av marknadsföringsavtalet från 2010 med AMS för år 2012 hade tidigare beslutats av styrkommittén den 23 september 2011. Generalförsamlingen informerades dock inte förrän vid sitt möte den 19 oktober 2011 ([79]) (det framgår dock inte av protokollet om generalförsamlingen röstade om denna fråga).

([77]) Se t.ex. APFTE:s protokoll den 19 oktober 2011: ”För år 2012 informerade ordföranden generalförsamlingen om att de finansiärer som sammanträdde i styrkommittén den 23 september 2011 […] hade beslutat att beloppet för deras medverkan skulle betalas enligt fyra fjärdedelsregeln, vilket innebär att föreningen har en budget på […] euro inklusive skatter och avgifter, vilket enbart räcker till att bibehålla marknadsföringsavtalen med företaget AMS, dvs. de gamla destinationerna Bryssel-Charleroi, Frankfurt-Hahn och Leeds Bradford.” Se även protokollet från generalförsamlingen för APFTE den 29 januari 2013: ”På grundval av denna budget har organen beslutat att bibehålla turistflödena från Bryssel-Charleroi, Frankfurt-Hahn, Leeds-Bradford och Birmingham […]. Linjer har föreslagits för […] och […], vilket är flöden som har efterfrågats av turistföretagen, som menar att det finns intressanta målgrupper för turister från dessa destinationer. Budgeten räcker inte för att behålla dessa två flöden […].”

([78]) Se besluten i CCIM:s generalförsamling den 15 april 2013.

([79]) Se protokollet från generalförsamlingen för APFTE den 19 oktober 2011: ”För år 2012 informerade ordföranden generalförsamlingen om att de finansiärer som sammanträdde i styrkommittén den 23 september 2011 […] hade beslutat att beloppet för deras medverkan skulle betalas enligt fyra fjärdedelsregeln, vilket innebär att föreningen har en budget på […] euro inklusive skatter och avgifter, vilket enbart räcker till att bibehålla marknadsföringsavtalen med företaget AMS, dvs. de gamla destinationerna Bryssel-Charleroi, Frankfurt-Hahn och Leeds Bradford.”

b) När det gäller 2013 års budget undertecknade APFTE den 23 februari 2013 förlängningen av marknadsföringsavtalet från 2010 med AMS för år 2013. Budgeten för 2013 och det marknadsföringsprogram som omfattar utbetalningar till Ryanair på grundval av detta avtal beslutades av APFTE:s generalförsamling den 4 juli 2013 ([80]).

c) När det gäller 2014 års budget undertecknade APFTE:s ordförande avtalen med Ryanair den 22 november 2013, efter anbudsinfordran 2013. Generalförsamlingen gav emellertid APFTE:s ordförande tillstånd att teckna nya marknadsföringsavtal med Ryanair först den 27 januari 2014.

(139) De dokument om APFTE:s verksamhet som kommissionen har tillgång till visar att omröstningarna i föreningen alltid har varit enhälliga. I detta sammanhang noterar kommissionen att privata medlemmar har uttryckt flera synpunkter i styrelsen och i generalförsamlingen, framför allt i fråga om produktionen av marknadsundersökningar för att säkerställa att de flyglinjer som finansierats har gett ekonomiska intäkter för området. I besluten i generalförsamlingen och styrelsen har de privata medlemmarna dock aldrig på allvar motsatt sig de val som presidiet, styrkommittén eller kommittén för finansiärer har gjort genom att rösta emot dem. Dessutom konstaterar kommissionen att de privata medlemmarnas deltagande i generalförsamlingen har minskat kraftigt år från år, jämfört med en mer eller mindre konstant medverkan av de offentliga medlemmarna ([81]). De privata medlemmarna har alltså konsekvent stött de offentliga medlemmarnas åtgärder, även om deras egna förslag inte har blivit godkända. Detta kan framför allt förklaras av att de privata medlemmarnas ekonomiska bidrag var symboliskt, medan de ekonomiska intäkterna från de marknadsföringsavtal som finansierades av APFTE i bästa fall var positiva och i värsta fall blev noll. De privata medlemmarna hade heller inget intresse av att ha någon konflikt med de offentliga medlemmarna i APFTE, som stod för finansieringen.

(140) Som beskrivs närmare i skälen 46 och följande kontrollerade de offentliga medlemmarna dessutom APFTE:s strategiska val genom sin kontroll över utbetalningarna till APFTE: det var uppenbart för alla medlemmar i APFTE att ett marknadsföringsavtal som de offentliga medlemmarna inte prioriterade inte skulle få någon finansiering av de medlemmarna ([82]).

e) **APFTE finansieras av de offentliga medlemmarna och de offentliga medlemmarna kontrollerar hur APFTE använder budgeten**

(141) Som beskrivs i skälen 45 och följande och även i skälen 107 och följande i fråga om egenskaperna hos APFTE:s finansiella resurser, var det de offentliga medlemmarna i APFTE – regionala och lokala organ och CCIM – som avgjorde APFTE:s budgetmässiga val på förhand genom att fastställa APFTE:s marknadsföringsprogram, som innehöll det exakta valet av marknadsföringsavtal. De offentliga medlemmarna utövade även en sträng kontroll över användningen av sina subventioner av APFTE i ett senare skede genom att sätta som villkor för sina subventioner att APFTE genomförde marknadsföringsprogrammet.

7.1.2.2 Statliga medel

(142) De utbetalningar som APFTE gjorde till Ryanair och AMS enligt de olika marknadsföringsavtal som beskrivs i skälen 52 och följande har skett med hjälp av resurser från den allmänna budgeten för APFTE. Som anges i skälen 45 och följande har APFTE redan från början nästan uteslutande ([95–100] %) finansierats genom subventioner från regionala och lokala offentliga organ, nämligen regionen Occitanie/*Conseil Régional du Languedoc-Roussillon*, departementet Hérault, *Montpellier Méditerranée Métropole*/*Communauté d'agglomération de Montpellier*, *Communauté d'agglomération du Pays de l'Or*, *Ville de Montpellier* och CCIM/handels- och industrikammaren i Hérault ([83]).

([80]) Se protokollet från generalförsamlingen för APFTE den 4 juli 2013: "Budgeten och handlingsplanen för marknadsföring på internet fastställdes. *Handlingsprogrammet har följande inriktning: – Ryanair:* Bryssel-Charleroi, Frankfurt-Hahn, Leeds Bradford, Birmingham".

([81]) Dokumenten om APFTE:s verksamhet visar att 21 privata medlemmar deltog i APFTE generalförsamling 2011, men att endast 4–9 gjorde det från 2013.

([82]) Se t.ex. APFTE:s protokoll den 19 oktober 2011: "För år 2012 informerade ordföranden generalförsamlingen om att de finansiärer som sammanträdde i styrkommittén den 23 september 2011 […] hade beslutat att beloppet för deras medverkan skulle betalas enligt fyra fjärdedelsregeln, vilket innebär att föreningen har en budget […] euro inklusive skatter och avgifter, vilket enbart räcker till att bibehålla marknadsföringsavtalen med företaget AMS, dvs. de gamla destinationerna Bryssel-Charleroi, Frankfurt-Hahn och Leeds Bradford." Se även protokollet från generalförsamlingen för APFTE den 29 januari 2013: "På grundval av denna budget har organen beslutat att bibehålla turistflödena från Bryssel-Charleroi, Frankfurt-Hahn, Leeds-Bradford och Birmingham […]. Linjer har föreslagits för […] och […], vilket är flöden som har efterfrågats av turistföretagen, som menar att det finns intressanta målgrupper för turister från dessa destinationer. Budgeten räcker inte för att behålla dessa två flöden […]."

([83]) I sitt åtagande för APFTE agerade CCIM inom ramen för sitt offentliga politiska uppdrag och under förvaltning av prefekturen, vilket framgår av de dokument som har överlämnats av de franska myndigheterna. Vid denna granskning betraktar kommissionen därför CCIM som ett offentligt organ. Se även förstainstansrättens dom av den 13 december 2018, Ryanair och Airport Marketing Services/kommissionen, T-53/16, ECLI:EU:T:2018:943, punkt 81 och följande.

(143) Dessa offentliga enheter har utövat en sträng kontroll över hur APFTE har använt deras medel på flera sätt:

a) Som beskrivs i skälen 49 och följande visar analysen av omröstningarna i generalförsamlingen, datumen för undertecknandet av marknadsföringsavtalen och utbetalningarna av subventioner per år från de regionala och lokala myndigheterna att APFTE aldrig har haft tillgång till en budget som på förhand har ställts till föreningens förfogande och som den har kunnat förvalta efter egen vilja. De regionala och lokala organens utbetalningar av subventioner för ett visst budgetår har alltid skett efter det att de marknadsföringsavtal som dessa subventioner skulle finansiera hade fastställts och undertecknats. De regionala och lokala organen har alltså alltid känt till hur medlen skulle användas rent konkret när de gjorde sina utbetalningar ([84]). Det innebär att de hade kunnat vägra att underteckna finansieringsavtalen med APFTE om de inte hade hållit med om föreningens val. Föreningen APFTE hade alltså inte någon budget som den förfogade fritt över. I stället var föreningen tvungen att begära utbetalning av de offentliga medlemmarnas subventioner efter det att de exakta budgetvalen – som avgjordes av de offentliga medlemmarna själva, via förslag från kommittén för finansiärer – hade fastställts. Kommissionen konstaterar att denna metod åtminstone ledde till (eller rentav hade som mål) att de privata medlemmarna i APFTE avskräcktes från att rösta fram budgetval i generalförsamlingen som inte passade de offentliga medlemmarna i APFTE. Detta gav de offentliga medlemmarna en effektiv möjlighet att kontrollera användningen av APFTE:s budget.

b) Granskningen av finansieringsavtalen i skäl 51 visar dessutom att de offentliga medlemmarna i APFTE genom flera olika avtalsvillkor säkerställde att deras subventioner användes för deras strategiska val, som fastställdes i APFTE:s marknadsföringsprogram för varje år, som de offentliga medlemmarna bestämde innehållet i ([85]), vilket hindrade de privata medlemmarna från att självständigt fatta beslut om budgetvalen.

c) Eftersom samtliga APFTE:s ordförande, som var bemyndigade att teckna marknadsföringsavtal med Ryanair/AMS och finansieringsavtal med de finansierande medlemmarna var knutna till dessa finansierande medlemmar (CCIM eller region Occitanie) ([86]), behöll de offentliga medlemmarna i APFTE ytterligare en kontroll över APFTE:s finansieringsåtaganden samt över utbetalningen av subventioner till APFTE.

(144) På så sätt utövade de offentliga medlemmar som finansierade APFTE en sträng kontroll över APFTE:s medel tills de nådde sina slutliga mottagare. De berörda medlen var alltså fortsatt statliga medel när de överfördes från APFTE till Ryanair eller AMS.

(145) Som beskrivs närmare i föregående kapitel om huruvida åtgärderna kan tillskrivas staten anser kommissionen att APFTE är en privaträttslig enhet som bildats av de berörda offentliga enheterna för att kunna bevilja och förvalta utbetalningar av offentliga medel till flygbolag ([87]).

([84]) Se t.ex. beslut nr 10397 (29 september 2011) och nr 11796 (25 juli 2013) av *Communauté d'Agglomération de Montpellier*. I sitt beslut av den 29 september 2011 om godkännande av ett bidrag på 550 000 euro till APFTE för år 2011 förklarar *Conseil de Communauté d'Agglomération de Montpellier* följande. "Bidraget från *Communauté d'Agglomération de Montpellier* (CAM) för år 2011 uppgår till högst 25 % av det sammanlagda beloppet för avtalen om marknadsföring på internet år 2011, för vilka det preliminära beloppet beräknas till 2 095 972 euro. Detta bidrag begränsas till högst 550 000 euro för det preliminära programmet för marknadsföring av de destinationer som har godkänts av generalförsamlingen den 20 april 2011. Det destinationsprogram som bifogas avtalet omfattar linjerna […] Bryssel-Charleroi, Frankfurt-Hahn, Leeds-Bradford, […] och Birmingham. Detta bidrag ska betalas ut i förhållande till antalet månader under vilka dessa insatser pågår och mot inlämning av motsvarande fakturor".

([85]) Se även skälen 107 och följande om huruvida åtgärderna kan tillskrivas staten.

([86]) Se skäl 38.

([87]) Se även domstolens dom av den 13 september 2017, ENEA/Prezes Urzędu Regulacji Energetyki, C-329/15, ECLI:EU:C:2017:671, punkt 23, domstolens dom av den 22 mars 1977, Steinike och Weinlig, C-78/76, ECLI:EU:C:1977:52, punkt 21, och domstolens dom av den 13 mars 2001, PreussenElektra, C-379/98, ECLI:EU:C:2001:160, punkt 58.

(146) När det gäller den del av APFTE:s budget som utgörs av avgifter från de privata medlemmarna (mindre än [0–5] % av APFTE:s budget, vilket beskrivs i tabell 3), ingår dessa avgifter i samma kassa som de offentliga medlemmarnas utbetalningar till APFTE. Eftersom de därför har integrerats i APFTE:s budget, vars användning i sin helhet kontrollerades av staten (dvs. de offentliga medlemmarna i APFTE), vilket beskrivs i detta kapitel och i nästa kapitel, betraktar kommissionen även dessa avgifter som statliga medel ([88]).

7.1.2.3 Slutsats

(147) Därför konstaterar kommissionen att APFTE ända från början har varit utformad och använts av CCIM och de berörda regionala och lokala organen som ett enkelt verktyg för att betala ut offentliga medel till Ryanair, utan eget manöverutrymme för föreningen eller dess privata medlemmar. Det betyder att APFTE:s åtgärder och beslut kan tillskrivas staten.

(148) Dessa observationer bekräftar de uttalanden från *Chambre Régionale des Comptes de Languedoc-Roussillon* som nämns i beslutet om att inleda förfarandet ([89]) och där det i vissa fall anges att APFTE i verkligheten bara var ett enkelt verktyg för att samla in offentliga medel som var avsedda att finansiera marknadsföringsavtal.

(149) Därför anser kommissionen att åtgärderna kan tillskrivas staten och beviljas av Frankrike med statliga medel i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget.

7.1.3 *Ekonomisk fördel*

(150) För att bedöma om en statlig åtgärd är ett stöd måste det fastställas om det stödmottagande företaget har fått en ekonomisk fördel som det inte skulle ha fått på normala marknadsvillkor ([90]).

(151) Det bör undersökas om principen om en marknadsekonomisk aktör är tillämplig på de berörda avtalen och om avtalen i så fall är förenliga med den principen.

7.1.3.1 Samlad bedömning av huruvida en ekonomisk fördel beviljats Ryanair och AMS

(152) När det gäller de avtal som har ingåtts mellan APFTE å ena sidan och AMS eller Ryanair å andra sidan måste kommissionen först undersöka om Ryanair och dess dotterföretag AMS ska bedömas individuellt eller gemensamt när det fastställs vilken eventuell ekonomisk fördel de har fått.

(153) Kommissionen konstaterar att AMS är ett helägt dotterföretag till Ryanair. Kommissionen konstaterar dessutom att AMS inrättades enbart i syfte att erbjuda marknadsföringstjänster på Ryanairs webbplats och inte bedriver någon annan verksamhet ([91]).

(154) Dessutom verkar Ryanair vara utbytbart mot AMS i dess avtalsförhållanden med APFTE. APFTE slöt i själva verket först ett marknadsföringsavtal med AMS (avtalet från 2010). Därefter slöts avtalen från 2013 och 2017 direkt mellan APFTE och Ryanair.

([88]) I enlighet med punkterna 57 och följande i kommissionens tillkännagivande om begreppet *statligt stöd* som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (C/2016/2946) (EUT C 262, 19.7.2016, s. 1).
([89]) Se skäl 59 i beslutet om att inleda förfarandet.
([90]) Se bl.a. domstolens dom av den 29 april 1999, Spanien/kommissionen, C-342/96, ECLI:EU:C:1999:210, punkt 41.
([91]) Se kommissionens beslut av den 23 juli 2014 om det statliga stöd SA.33961 (2012/C) (f.d. 2012/NN) som Frankrike har genomfört till förmån för industri- och handelskammaren för Nîmes, Uzès och Le Vigan, Veolia Transport Aéroport de Nîmes, Ryanair Limited och Airport Marketing Services Limited (EUT L 113, 27.4.2016, s. 32), punkterna 314–315.

(155) Dessutom anges det uttryckligen i målsättningen för det avtal om marknadsföringstjänster som ingicks med företaget AMS att det är ”kopplat till flygbolaget Ryanairs åtagande om att säkerställa trafikeringen av Montpellierområdet” ([92]).

(156) Därför kommer kommissionen att betrakta Ryanair och AMS tillsammans som den enda stödmottagaren för de berörda åtgärderna ([93]).

7.1.3.2 Enskild bedömning av marknadsföringsavtalen

(157) Enligt Frankrike agerade APFTE som en offentlig upphandlare av tjänster för att fullgöra de offentliga politiska uppdrag som föreningen hade tilldelats. Frankrike hävdade att marknadsföringsavtalen därför inte i något fall var knutna till flygplatsavtal och att deras syfte var att bidra till den ekonomiska utvecklingen i regionen genom att locka turister.

(158) Frankrike har inte lagt fram några belägg som visar att beslutet om att ingå avtal om marknadsföringstjänster hade fattats på grundval av konkreta ekonomiska utvärderingar för att fastställa den framtida avkastningen av att dessa avtal slöts med Ryanair/AMS eller de ekonomiska fördelar som de skulle leda till – varken i fråga om marknadsföringsavtalen i sig eller marknadsföringsavtalen tillsammans med avtalen om flygplatstjänster.

(159) Ryanair har inte tagit någon tydlig ställning i fråga om en gemensam eller separat bedömning av de marknadsföringsavtal som har tecknats med APFTE och de avtal om flygplatstjänster som har tecknats med AMM, utan har hävdat att Ryanair/AMS i vilket fall som helst inte bör betraktas som stödmottagare.

(160) I det här fallet har kommissionen, i motsats till flertalet av de övriga ärenden som den nyligen har fattat beslut om när det gäller Ryanair och statligt stöd, inte konstaterat att det föreligger någon koppling mellan marknadsföringsavtalen och avtalen om flygplatstjänster av följande skäl.

(161) För det första har de båda typerna av avtal ingåtts av två tydligt separata juridiska personer som har olika uppdrag, nämligen AMM och APFTE ([94]), och som inte kan betraktas som en enda ekonomisk enhet.

(162) Även om det inte är uteslutet att de båda typerna av avtal var kopplade till varandra, eftersom CCIM fortfarande var koncessionshavare för flygplatsen och ingick de båda typerna av avtal med Ryanair/AMS, upphörde denna eventuella koppling att existera när AMM tog över flygplatsförvaltningen 2009. Som anges i skäl 28 framgår det av protokollet från det konstituerande mötet i generalförsamlingen för APFTE den 24 juni 2010 att det var CCIM som tog initiativet till att bilda och finansiera APFTE, med stöd av de berörda regionala och lokala organen, i syfte att fortsätta att ingå marknadsföringsavtal med lågprisbolag efter det att CCIM hade förlorat sin ställning som koncessionshavare för Montpelliers flygplats. Under dessa omständigheter ville CCIM inte längre ta de ekonomiska och rättsliga riskerna i samband med marknadsföringsavtalen utan hade begärt att de berörda regionala och lokala organen skulle medverka direkt till utbetalningarna för flygbolagens marknadsföring (som dittills hade finansierats direkt av CCIM, medan bilaterala finansieringsavtal med olika regionala och lokala organ slöts först i ett senare skede) ([95]).

([92]) Artiklarna 1 och 5.3 i avtalet från 2010.

([93]) I fortsättningen av denna utvärdering kommer kommissionen att använda *Ryanair* som beteckning på stödmottagaren för de berörda åtgärderna.

([94]) Detta har uttryckligen bekräftats av APFTE.

([95]) Se besluten i generalförsamlingen för handels- och industrikammaren i Montpellier den 26 maj 2010, s. 6: ”CCIM tecknade ensamt avtalen med de olika marknadsföringsföretagen för att främja turismen i vårt område. Samtidigt tecknade CCIM avtal med de regionala och lokala organ som deltog i åtgärderna för att främja flödena. CGEFI ansåg att CCIM tog risker såväl rättsligt som ekonomiskt eftersom de inte längre var koncessionshavare. Det råder dock inga tvivel om dessa flödens betydelse för den lokala turismen. Inköpet av marknadsföring motsvarar 1,8 miljoner euro hittills, men de ekonomiska intäkterna är i storleksordningen 60 miljoner euro. CCIM och de regionala och lokala organen är överens om att denna åtgärd måste fortsätta.”

(163) Även om de offentliga medlemmarna i APFTE också var delägare i flygplatsen står deras medverkan i finansieringen av marknadsföringsavtalen inte alls i proportion till deras ägarandel i flygplatsen ([96]). Visserligen äger den franska staten 60 % av AMM, men den franska staten är inte medlem i APFTE och bidrar inte till dess budget. CCIM, som äger 25 % av AMM, har endast bidragit med [10–20] % till APFTE:s sammanlagda budget 2010–2019. Resten av de subventioner som har betalats ut till APFTE mellan 2010 och 2019 – dvs. [80–90] % – kommer från regionala och lokala organ som tillsammans endast äger 15 % av AMM.

Tabell 5

Jämförelse mellan de offentliga medlemmarnas andel av bidragen till APFTE och deras ägarandel i AMM

	Conseil régional Languedoc-Roussillon (senare regionen Occitanie)	Conseil départemental de l'Hérault	*Agglomération de Montpellier* (senare *Montpellier Méditerranée Métropole*) och *Ville de Montpellier*	Communauté d'Agglomération de Pays de l'Or	CCIM (senare *Chambre de Commerce et d'Industrie de l'Hérault*)	Franska staten (på nationell nivå)
Deltagande i finansieringen av APFTE (2010–2019) (%)	[20–30]	[10–20]	[30–40]	[0–10]	[10–20]	
Ägarandel av AMM (%)	6,5	7	0,5 ([1])	1	25	60

([1]) Montpellier Méditerranée Métropoles andel. Staden Montpellier har ingen ägarandel i AMM.

(164) Av dessa olika omständigheter framgår att den finansiering av marknadsföringsavtalen som kommer från de offentliga medlemmarna i APFTE inte är kopplad till deras ägarandel i AMM. Om marknadsföringsavtalen skulle göra det möjligt att höja de intäkter som är knutna till flygplatsavtalet, skulle de offentliga medlemmarna i APFTE endast ha kunnat ta del av 40 % av dessa intäkter, samtidigt som de skulle ha bidragit med [95–100] % av marknadsföringsutgifterna. Den enskilda situationen för var och en av de offentliga medlemmarna i APFTE är också en helt annan och ännu mer ofördelaktig för de tre största finansiärerna i APFTE – regionen (6,5 % av AMM), departementet (7 % av AMM) och Montpellier Méditerranée Métropole (0,5 % av AMM), som tillsammans har finansierat [80–90] % ([97]) av APFTE:s budget ([98]).

(165) Dessutom framgår det av det tidigare nämnda protokollet från den 24 juni 2010 att APFTE och dess medlemmar slöt avtalet i syfte att främja den regionala ekonomin, med sikte på en eventuell ekonomisk avkastning för regionen och de olika lokala företagen till följd av marknadsföringsavtalen, och inte bara för att främja flygplatsoperatören (som dessutom var minoritetsägare) eller andra företag som direkt gynnades av de ekonomiska intäkterna av avtalen.

(166) De regionalpolitiska övervägandena beaktas dock inte i analysen för att fastställa om en offentlig enhet har agerat som en marknadsekonomisk aktör. Det formella granskningsförfarandet har heller inte visat några omständigheter som tyder på att bidraget från de offentliga medlemmarna i APFTE till marknadsföringsavtalet hade kunnat syfta till att öka flygplatsintäkterna för de offentliga medlemmarna i APFTE, framför allt genom utbetalning av någon utdelning eller annan bonus från AMM för att ta hänsyn till en eventuell positiv effekt av marknadsföringsavtalen på flygplatsens intäkter.

([96]) Det innebär att situationen för Montpelliers flygplats skiljer sig från situationen för flygplatsen i Charleroi i mål T-196/04, Ryanair/kommissionen, ECLI:EU:T:2008:585, punkterna 53–61, där förstainstansrätten i sin dom av den 17 december 2008 betraktade regionen Vallonien och flygplatsoperatören BSCA som en och samma enhet vid tillämpningen av principen om en privat investerare i en marknadsekonomi, eftersom ägarförhållandena för BSCA speglar regionen Valloniens dominerande inflytande.

([97]) Denna siffra omfattar även staden Montpelliers bidrag till APFTE. Staden Montpellier har ingen ägarandel i AMM. De franska myndigheterna har endast lämnat uppgifter om de sammanlagda bidragen från staden Montpellier och *Montpellier Méditerranée Métropole*.

([98]) Se skälen 23 och 45.

(167) Därför konstaterar kommissionen att kopplingarna mellan de avtal om flygplatstjänster som har ingåtts av AMM och de marknadsföringsavtal som har ingåtts av APFTE inte är tillräckligt starka för att motivera en gemensam granskning av dessa båda avtalstyper. Kommissionen har därför enbart analyserat marknadsföringsavtalen.

(168) Följaktligen, och med tanke på att APFTE inte kan betraktas som flygplatsoperatör, kan den metod för ytterligare lönsamhet som föreskrivs i 2014 års riktlinjer för att bedöma avtal mellan flygplatser och flyglinjer ([99]) i vilket fall som helst inte vara tillämplig för de berörda avtalen.

7.1.3.3 Huruvida principen om en marknadsekonomisk aktör är tillämplig

(169) För att bedöma om en statlig åtgärd är ett stöd måste det fastställas om det stödmottagande företaget har fått en ekonomisk fördel som det inte skulle ha fått på normala marknadsvillkor ([100]).

(170) Enligt Frankrike anser APFTE att de berörda utbetalningarna inte utgör statligt stöd eftersom APFTE har betalat Ryanair/AMS en ersättning som motsvarar marknadspriset för tjänsterna, som har köpts efter ett anbudsförfarande. Enligt APFTE motsvarar de inköpta tjänsterna dessutom APFTE:s behov och offentliga politiska uppdrag, dvs. att främja turismen och den regionala ekonomiska utvecklingen. APFTE agerade alltså som offentlig upphandlare i syfte att uppnå det offentliga politiska målet. APFTE hävdar att det inte är nödvändigt att granska avkastningen på APFTE:s nivå i detta sammanhang. Därför menar APFTE att marknadsföringsavtalen inte medför någon ekonomisk fördel för Ryanair eller AMS.

(171) Ryanair för fram samma argument.

(172) När det gäller frågan om huruvida principen om en marknadsekonomisk aktör är tillämplig bör det påpekas att det inte handlar om hur en marknadsekonomisk aktör på vilken marknad som helst skulle agera, utan om hur en marknadsekonomisk aktör som befinner sig i APFTE:s situation skulle bete sig.

(173) Därför behöver man undersöka hur principen om en marknadsekonomisk aktör skulle tillämpas för APFTE.

(174) Enligt punkt 77 om kommissionens tillkännagivande om begreppet *statligt stöd* som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (nedan kallat *tillkännagivandet om begreppet statligt stöd*) ([101]) ska ”[…] endast de fördelar och skyldigheter som är kopplade till statens roll som ekonomisk aktör beaktas, och inte de som är kopplade till dess roll som offentlig myndighet” vilket bl.a. innebär att hänsyn till det allmänna intresset, t.ex. regional utveckling, inte ska beaktas.

(175) Enligt stadgarna har APFTE som mål att ”främja och utveckla turism, även affärsturism, inom området genom upphandling av marknadsföring, inköp av reklam på internet, marknadsföringstjänster och annat marknadsföringsstöd, t.ex. genom att delta i mässor och salonger, för att locka internationella besökare”. Av offentliga förklaringar från medlemmar i APFTE:s presidium och tidigare nämnda protokoll och andra dokument om föreningens verksamhet, framgår att APFTE strävade efter ett regionalpolitiskt mål ([102]).

([99]) Se avsnitt 3.5 i 2014 års riktlinjer.
([100]) Se bl.a. domstolens dom av den 29 april 1999, Spanien/kommissionen, C-342/96, ECLI:EU:C:1999:210, punkt 41.
([101]) C/2016/2946 (EUT C 262, 19.7.2016, s. 1).
([102]) Se även skäl 117.

(176) Av protokoll och andra dokument som rör APFTE och som de franska myndigheterna har lämnat in framgår också att APFTE enbart agerade som offentlig aktör – dvs. för att utveckla den regionala ekonomin – när den slöt marknadsföringsavtalen med Ryanair/AMS.

(177) Vinsterna från marknadsföringsavtalen i form av utveckling av den regionala turismen, dvs. de eventuella vinster som turismen skapade för regionen, kan inte beaktas i en eventuell analys av huruvida kriterierna för en marknadsekonomisk aktör är uppfyllda.

(178) I detta fall känner kommissionen inte till någon omständighet som visar att APFTE eller dess offentliga finansiärer räknade med att göra någon ekonomisk vinst på samma sätt som en marknadsekonomisk aktör skulle göra – i synnerhet en avkastning på investeringen – utöver utvecklingen av turismen i regionen, vilket innebär att föreningens roll helt och hållet kan tillskrivas dess roll som offentlig aktör (och uppdragen för dess offentliga medlemmar som finansierade verksamheten).

(179) APFTE skulle inte främjas av eventuella ökade intäkter för den som drev Montpelliers flygplats i samband med en ökad trafik. APFTE driver inte Montpelliers flygplats och de medlemmar som finansierar APFTE är minoritetsägare i Montpelliers flygplats (upp till 40 %). De franska myndigheterna har inte angett några eventuella fördelar i samband med ökade intäkter för flygplatsen som kulle kunna gynna de medlemmar i AFPTE som även är delägare i Montpelliers flygplats. Det har inte utarbetats någon affärsplan för att utvärdera sådana potentiella fördelar innan besluten om att underteckna marknadsföringsavtalen med Ryanair fattades. Även om syftet med och/eller effekten av dessa marknadsföringsavtal hade varit att öka passagerartrafiken skulle det i själva verket inte vara någon mening för minoritetsägarna, som kontrollerade 40 % av flygplatsen, att finansiera [95–100] % av marknadsföringsavtalen. Dessutom bidrog var och en av minoritetsägarna i flygplatsen till finansieringen av marknadsföringsavtalen i proportioner som inte motsvarade deras ägarandel av flygplats ([103]), vilket stärker bilden av att besluten om att underteckna marknadsföringsavtalen inte har någon ekonomisk koppling till att vissa medlemmar i APFTE var ägare av flygplatsen. APFTE ingick alltså marknadsföringsavtalen med Ryanair med det enda syftet att uppnå ett offentlig politiskt mål sett ur APFTE:s och dess offentliga medlemmars perspektiv, som inte gav dem några fördelar i egenskap av ekonomiska aktörer.

(180) Såsom framgår av avsnitt 7.1.3.4 a drar kommissionen dessutom slutsatsen att APFTE:s köp av marknadsföringstjänster inte motsvarade ett verkligt behov utan avsåg i stället att subventionera Ryanairs flygningar till och från Montpelliers flygplats. Kommissionen drar under dessa omständigheter slutsatsen att marknadsekonomitestet inte är tillämpligt ([104]). Såsom för övrigt anges i avsnitt 7.1.3.4 b är de priser som APFTE har betalat Ryanair/AMS för inköp av marknadsföringstjänster inte förenliga med normala marknadsvillkor. Även i det fall kriteriet om en investerare i en marknadsekonomi skulle vara tillämpligt, skulle det således inte uppfyllas.

(181) Kommissionen konstaterar slutligen att ett ingripande inte anses vara någon fördel i det fall den statliga åtgärden är en ersättning för tjänster från företag anförtrodda att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse för att fullgöra skyldigheten i fråga om den allmännyttiga tjänsten, när dessa företag i själva verket inte åtnjuter någon ekonomisk fördel och när ingripandet inte medför att dessa företag försätts i en mer fördelaktig konkurrensställning i förhållande till konkurrenterna ([105]). I förevarande fall finns emellertid inget som tyder på att Ryanair var skyldigt att tillhandahålla allmännyttiga tjänster.

7.1.3.4 Fastställande av den fördel som APFTE har beviljat Ryanair/AMS

(182) Av det formella granskningsförfarandet framgår att de utbetalningar som har gjorts på grundval av marknadsföringsavtalen har samma egenskaper som de subventioner som en offentlig myndighet har betalat ut till förmån för ett flygbolag för att säkerställa trafikering av en flygplats. Därför drar kommissionen slutsatsen att de utbetalningar som APFTE har gjort till förmån för Ryanair och AMS ska granskas som enkla subventioner i syfte att minska de kostnader som Ryanair skulle bära för driften av regelbunden trafik till Montpellier och därför ger Ryanair en ekonomisk fördel.

([103]) Se skälen 164, 24 och skälen 45 och följande.
([104]) Se tribunalens dom av den 1 mars 2017, SNCM/kommissionen, T-454/13, ECLI:EU:T:2017:134, punkterna 232 och 233.
([105]) Se domstolens dom av den 2 september 2010, kommissionen/Deutsche Post AG, C-399/08, ECLI:EU:C:2010:481, punkt 41 och domstolens dom av den 9 juni 2011, Comitato "Venezia vuole vivere" m.fl../kommissionen, C-71/09, C-70/85, ECLI:EU:C:2011:368, punkt 92.

(183) För att fastställa förekomsten av en fördel för Ryanair/AMS har kommissionen granskat alla relevanta omständigheter i ärendet, i enlighet med tillkännagivandet om begreppet statligt stöd. Det kan till exempel finnas exceptionella omständigheter då en offentlig myndighets inköp av varor eller tjänster, även om det sker till marknadspriser, inte kan anses ske på marknadsmässiga villkor, framför allt om det berörda inköpet inte motsvarar den offentliga myndighetens verkliga behov ([106]).

(184) På grundval av en rad omständigheter som har framkommit under det formella granskningsförfarandet har kommissionen konstaterat att inköpet av marknadsföringstjänster av Ryanair inte motsvarade ett verkligt behov hos APFTE. Detta räcker för att konstatera att Ryanair har fått en fördel genom de åtgärder som är föremål för den här granskningen.

(185) Det formella granskningsförfarandet har inte heller kunnat bekräfta Ryanairs/AMS och de franska myndigheternas påstående om att marknadsföringstjänsterna har köpts till marknadspris.

a) **APFTE hade inget verkligt behov av att köpa marknadsföringstjänster av Ryanair/AMS**

(186) Frankrike, APFTE, CCIM, de regionala och lokala organ som har lämnat in synpunkter samt Ryanair hävdar att APFTE var en förening som skulle främja den lokala turismen och hade köpt marknadsföringstjänster av Ryanair till marknadspris.

(187) Den grundläggande frågan i kommissionens undersökning av huruvida Ryanair har fått en fördel är att avgöra om APFTE hade ett verkligt behov av marknadsföringstjänster från Ryanair/AMS för att uppfylla sitt offentliga politiska mål, dvs. att marknadsföra staden Montpellier och dess omgivningar ([107]).

(188) Kommissionen har kommit fram till att köpet av marknadsföringstjänster från Ryanair/AMS inte motsvarade ett verkligt behov hos APFTE på grund av följande omständigheter:

— Inköpen av marknadsföringstjänsterna syftade enbart till att motivera utbetalningarna till Ryanair för att bolaget skulle fortsätta att trafikera Montpelliers flygplats. Även om marknadsföringstjänsterna gav någon effekt över huvud taget (vilket de inte gjorde) var detta inte den främsta avsikten med avtalen, som snarare kan uppfattas som dolda subventioner:

  — APFTE hade ingen verklig avsikt att marknadsföra regionen.

  — Inriktning på Ryanairs flygverksamhet i stället för på marknadsföringstjänsterna.

  — Inriktning på Ryanair/AMS i stället för på vilken leverantör av webbaserad marknadsföring som helst.

  — Det finns inga omständigheter som tyder på att APFTE hade ett intresse av konkreta framgångar med de marknadsföringskampanjer som finansierades med föreningens budget.

  — Utbetalningarna för marknadsföring upphörde samtidigt som Ryanair lade ned sin flygverksamhet.

  — Andra undersökningar som kommissionen har gjort av statligt stöd visar att Ryanair har använt marknadsföringsavtal för att dölja utbetalning av statligt stöd.

([106]) Se punkt 82 i tillkännagivandet om begreppet statligt stöd och den rättspraxis som det hänvisas till där.
([107]) Se förstainstansrättens dom av den 5 augusti 2003, P&O, T-116/01, ECLI:EU:T:2003:217, punkterna 116 och 117.

— Ryanairs/AMS marknadsföringstjänster kan inte marknadsföra staden Montpellier och dess omgivningar på ett effektivt sätt:

— APFTE:s val av Ryanair har bristfälliga ekonomiska grunder.

— Ryanairs marknadsföringstjänster har inte gett den påstådda effekten.

— Om de skulle ha någon inverkan skulle marknadsföringstjänsterna framför allt gynna Ryanair, eftersom Ryanair – ett privat företag som drivs av vinstintresse – måste genomföra pris- och marknadsföringsåtgärder för att fylla sina flygplan.

i) *Inköpen av marknadsföringstjänsterna syftade enbart till att motivera utbetalningarna till Ryanair för att bolaget skulle fortsätta att trafikera Montpelliers flygplats*

(189) Det formella granskningsförfarandet har visat att även om de marknadsföringstjänster som APFTE köpte hade haft någon som helst marknadsföringseffekt ([108]) var detta inte den grundläggande avsikten med avtalen, som snarare bör uppfattas som dolda subventioner.

(190) Trots det mål som fastställs i APFTE:s stadgar, försökte APFTE med hjälp av de berörda avtalen att stödja Ryanairs luftfartstjänster till Montpellier genom att ge företaget ersättning för tillhandahållandet av dessa tjänster och ge företaget subventioner för att marknadsföra samma flygtransporttjänster, i stället för att upphandla marknadsföringstjänster i ordets rätta bemärkelse (dvs. reklam) för att marknadsföra Montpellierområdet. Marknadsföring i ordets rätta bemärkelse var endast en bieffekt av det verkliga målet för APFTE, som CCIM hade fastställt med de berörda regionala och lokala organen ([109]).

(191) Framställningen som marknadsföringskampanj var alltså ett verktyg för att motivera utbetalningarna till Ryanair. Kommissionen har dragit denna slutsats på grundval av följande omständigheter.

1) APFTE hade ingen verklig avsikt att marknadsföra regionen

(192) Kommissionen har sammanställt flera omständigheter som är relevanta för att visa att APFTE inte hade någon verklig avsikt att marknadsföra regionen. Den ”marknadsföring” av området som de offentliga organen bakom APFTE tänkte sig gick ut på att behålla Ryanair vid Montpelliers flygplats i förhoppningen att den ekonomiska avkastning som detta skulle skapa även skulle gynna den lokala ekonomin.

a) APFTE hade ingen verklig avsikt att marknadsföra regionen vilket framgår av omständigheterna kring dess bildande

(193) Granskningen av besluten, protokollen och redogörelserna från APFTE och dess offentliga medlemmar visar tydligt att det verkliga syftet med APFTE var att säkerställa att stödet till flygbolag, särskilt de s.k. lågprisbolagen och i synnerhet Ryanair, skulle fortsätta efter bytet av förvaltare för Montpelliers flygplats ([110]). Av de omständigheter

([108]) I det formella granskningsförfarandet har det framkommit flera omständigheter som visar att marknadsföringskampanjerna hade liten effekt i verkligheten, se skälen 272 och följande.

([109]) Till exempel framgår det av redogörelsen från APFTE:s kommitté för finansiärer den 15 oktober 2012 att APFTE:s webbplats, som officiellt skulle marknadsföra Montpellier med omgivningar, hade utformats av [CCIM] utan någon egentlig marknadsföringsfunktion, utan enbart för att officiellt motivera APFTE:s marknadsföringsutgifter: ”[APFTE:s ordförande] tar upp frågan om webbplatsen och underhållet av den. Webbplatsen är nödvändig för att motivera kommunikationsutgifter i syfte att locka en större mängd europeiska besökare till Montpellierområdet. Vi föreslår att webbplatsen ska förbättras och bli en verklig webbplats för marknadsföring av området.”

([110]) Se t.ex. beslutet av Conseil Régional de la Région Languedoc-Roussillon den 20 juli 2012, s. 1: ”Med hänsyn till den ändrade förvaltningen av Montpelliers flygplats har en förening för att främja turistflödena och de ekonomiska flödena (APFTE) bildats för att fortsätta de insatser för att marknadsföra området som har utvecklats tillsammans med de bolag som trafikerar Montpelliers flygplats.” och s. 2 ”de flyglinjer som marknadsföringen avser är Bryssel-Charleroi, Frankfurt-Hahn, Leeds Bradford, Birmingham”. Se även skäl 28.

som framgår av dokumenten om APFTE:s verksamhet konstaterar kommissionen att CCIM och de anslutna regionala och lokala organen köpte marknadsföringskampanjer på internet i syfte att bevilja ett förlängt igångsättningsstöd för att Montpelliers flygplats skulle fortsätta att trafikeras av de berörda flygbolagen. De offentliga medlen är alltså inte avsedda att marknadsföra Montpellier eller dess omgivningar, utan att bidra till marknadsföringen av en viss flyglinje för att stödja eller säkerställa att flygbolaget bibehåller den ([111])..

(194) Av protokollen från APFTE framgår att föreningen med begreppet *turistflöden* avsåg flöden av flygpassagerare från specifika flygbolag och inte vilka flöden som helst eller flöden av flygpassagerare i allmänhet ([112]). Framför allt i protokollen från de första mötena i APFTE används begrepp som tydligt avser luftfartsverksamhet, som ”rutt”, ”linje” eller ”led” ([113]). Till och med den undersökning som de franska myndigheterna lämnade in för att visa att de regionala och lokala organen hade gjort en ekonomisk analys av den ekonomiska avkastningen av APFTE:s åtgärder ([114]) visar att de regionala och lokala organen uteslutande lutar sig mot de besökare som kommer till området med dessa flygbolag.

(195) Detta bekräftas av att alla de övriga marknadsföringsavtal som har ingåtts och genomförts av APFTE ([115]) (och tidigare av CCIM) – dock till betydligt lägre belopp än vad som har betalats ut till Ryanair/AMS – som kommissionen har fått kännedom om inom ramen för denna granskning har slutits med flygbolag och inte med ”klassiska” marknadsföringsföretag på internet.

b) APFTE hade ingen verklig avsikt att marknadsföra regionen, vilket framgår av den ursprungliga utformningen av föreningens webbplats, som officiellt utgjorde kärnan i marknadsföringskampanjerna

(196) Enligt de franska myndigheterna skapades den webbplats som ursprungligen användes av APFTE, dvs. www.flights-montpellier-mediterranean.com, år 2006 och tillhörde CCIM. I maj 2013 ersattes denna webbplats av webbplatsen goto-montpellier.com, som även den ägdes av CCIM.

([111]) Se t.ex. beslutet i Conseil de l'Agglomération de Pays de l'Or den 23 juni 2010. I detta dokument beskrivs införandet av ”lågkostnadstrafik” för regionen på följande sätt: ”Driften av dessa bolag innebär ett ekonomiskt bidrag från myndigheterna i form av ett igångsättningsstöd för linjerna som ska beviljas för en period av högst tre år, plus ett stöd till marknadsföring av linjerna i form av inköp av reklamplats på bolagens webbplatser”. Se även uttalandet från den före detta ordföranden för APFTE i en artikel i tidningen *20 minutes* med rubriken ”Marknadsföring för att lokal kunder” som publicerades på internet den 23 november 2011: ”[APFTE:s ordförande] avvisar anklagelserna om 'utpressning' och 'dolda subventioner'. Han förklarar det med att 'om vi inte genomför marknadsföringskampanjer kommer vissa flygbolag att stanna kvar, men andra kommer inte att vara intresserade av Montpellier eftersom linjerna inte kommer att vara attraktiva längre'.” (se https://www.20minutes.fr/montpellier/828538-20111123-marketing-attirer-clientele, besökt den 1 juli 2019). Se även protokollet från det konstituerande mötet i generalförsamlingen för APFTE den 24 juni 2010: ”Oavsett svårigheterna och de taxor som lågprisbolagen tillämpar kan vi tydligt mäta effekterna för de lokala företagen. I dagsläget är föreningen den organisation som är bäst lämpad för att uppfylla de rättsliga kraven och främja utvecklingen i regionen med hjälp av lågprisbolagens verksamhet.”

([112]) Se t.ex. beslutet av Conseil de l'Agglomération du Pays de l'Or den 28 juni 2013, som i fråga om ”utgifter för stöd till ekonomiska flöden och turistflöden (prognos 2013)” tydligt hänvisar till ”Ryanairs linjer (Bryssel-Charleroi, Frankfurt-Hahn, Leeds-Bradford, Birmingham)”. Se även protokollet från det konstituerande mötet i generalförsamlingen för APFTE den 24 juni 2010. (”Turistflödena, dvs. de besökare som framför allt kommer från Nordeuropa till vår regionen med lågprisbolagen, har stor betydelse för alla turistföretag, men också för handeln och fastighetsmarknaden.”)

([113]) Se t.ex. protokollet från mötet i generalförsamlingen för APFTE den 18 mars 2011 (”Finansiärerna måste också få möjlighet att delta i besluten om vilka rutter som ska öppnas, genom att det inrättas en styrningsinstans”), beslutet av *Conseil de l'Agglomération du Pays de l'Or* den 28 juni 2013 (som i fråga om ”utgifter för stöd till ekonomiska flöden och turistflöden (prognos 2013)” tydligt hänvisar till ”Ryanairs linjer (Bryssel-Charleroi, Frankfurt-Hahn, Leeds-Bradford, Birmingham)” och redogörelsen från det tekniska förberedande mötet inför styrkommitténs första möte den 28 mars 2011 (”styrkommittén bör delta i en diskussion om utvecklingen av turistflöden och göra strategiska val i fråga om de olika linjer som föreslås av flygplatsen”).

([114]) BIPE, ”Undersökning av den socioekonomiska avkastningen av luftfarten i regionen Languedoc-Roussillon”, 4 april 2013 (se http://montpellier.cci.fr/fichier/retombeesecoaeroportlr2012pdf/download, besökt den 1 juli 2019).

([115]) Kommissionen påminner om att det avtal som undertecknades med företaget […] 2017 inte genomfördes eftersom APFTE inte gjorde några beställningar, se skäl 81.

(197) Av utdragen ur besluten i kommittén för finansiärer i APFTE den 15 oktober 2012 framgår att APFTE:s webbplats, som officiellt framställdes som ett regionalt marknadsföringsverktyg (och som det länkades till från Ryanairs webbplats enligt marknadsföringsavtalen ([116])), från början inte hade någon verklig marknadsföringsfunktion utan ingick i APFTE:s strategi för att motivera utbetalningarna till flygbolag. APFTE:s ordförande förklarade att ”webbplatsen är nödvändig för att motivera kommunikationsutgifter i syfte att locka en större mängd europeiska besökare till Montpellierområdet. *Vi föreslår att webbplatsen ska förbättras och bli en verklig webbplats för marknadsföring av området*.”

c) APFTE hade ingen verklig avsikt att marknadsföra regionen, vilket framgår av utformningen av den juridiska konstruktion som efterträdde APFTE

(198) Dessutom konstaterar kommissionen att efter det att APFTE hade lagt ned verksamheten 2018 framgår det av de dokument om APFTE:s verksamhet som Frankrike har lämnat in för åren 2017 och 2018 att CCIM och de regionala och lokala organen hade utformat och till och med inrättat en ny rättslig struktur för marknadsföringsavtalen som innebar att upphandlingen av marknadsföring skulle göras av ”en beställningsgrupp som består av de regionala och lokala organen och CCI [i Hérault], som [har tagit] över genom att inte längre upphandla marknadsföringstjänster, utan flyglinjer” ([117]). Detta rör inte de marknadsföringsavtal som har ingåtts med Ryanair/AMS efter det att Ryanair upphörde att trafikera Montpelliers flygplats, men är ytterligare en omständighet som pekar på att det verkliga målet för de avtal som APFTE ingick var att understödja flyglinjer.

d) Slutsats om att APFTE inte hade någon verklig avsikt att marknadsföra regionen

(199) Därför konstaterar kommissionen att APFTE inte strävade efter att göra någon marknadsföring i ordets rätta bemärkelse utan ville göra utbetalningar för att stimulera flygbolag att förlägga sin kapacitet till Montpelliers flygplats.

(200) APFTE vilja att locka Ryanair behålla sina linjer från Montpellier motiveras av möjligheten för Ryanair att ersätta de regionala flygplatserna ([118]). Det är alltså inte överraskande att de regionala flygplatserna ville snedvrida konkurrensen för att locka Ryanair. Det bör i sammanhanget påpekas att i ärendet SA.33961 (2012/C), om flygplatsen i Nîmes (som ligger i upptagningsområdet för Montpelliers flygplats), konstaterade kommissionen i sitt slutliga beslut ([119]) att de avtal om marknadsföringstjänster som staten hade slutit med Ryanair/AMS mellan 2005 och 2010 ingick i ett antal åtgärder som var olagligt statligt stöd till förmån för Ryanair/AMS ([120]).

(201) APFTE:s avsikt med att ingå avtalen med Ryanair/AMS var alltså inte att marknadsföra Montpellier och dess omgivningar genom marknadsföringskampanjer i ordets rätta bemärkelse utan att locka Ryanair att bibehålla sin verksamhet vid Montpelliers flygplats.

2) Inriktning på Ryanairs flygverksamhet i stället för på marknadsföringstjänsterna

(202) I fråga om Ryanair/AMS bestämde sig APFTE för att ingå marknadsföringsavtalen 2010, 2013 och 2017 med Ryanair/AMS för att behålla Ryanair vid Montpelliers flygplats. Detta framgår till exempel av protokollet från generalförsamlingen för APFTE den 19 oktober 2011 (s. 5): ”Med denna budget kan vi […] bibehålla linjerna

([116]) Se skälen 56, 59, 65.
([117]) Se besluten i generalförsamlingen för Chambre de Commerce et d'Industrie de l'Hérault den 24 januari 2018.
([118]) I de synpunkter som Ryanair lämnade in efter det att det formella granskningsförfarandet inleddes på grundval av artikel 108.2 i EUF-fördraget bekräftade Ryanair i sitt argument om att situationen för Montpelliers flygplats var jämförbar med situationen för andra flygplatser för tillämpningen av principen om en marknadsekonomisk aktör att de hade ett stort urval av flygplatser i Europa (Storbritannien, Spanien, Frankrike, […]) som konkurrerade om Ryanairs linjer och kapacitet och som var utbytbara mot varandra ur Ryanairs synvinkel.
([119]) Se artikel 1.2 i beslutet (EUT L 113, 27.4.2016, s. 32).
([120]) Beslutet har bekräftats i tribunalens dom av den 13 december 2018, Ryanair och AMS/kommissionen, T-53/16, ECLI:EU:T:2018:943.

från Frankfurt-Hahn, Bryssel-Charleroi, Leeds-Bradford" ([121]) och utdraget ur registret över besluten i CCIM:s generalförsamling den 31 januari 2010: "Den tillfälliga kommittén […] har utfärdat ett positivt yttrande om ett ytterligare belopp på […] för att säkerställa finansieringen av avtalet om marknadsföring på internet i syfte att bibehålla linjen till Birmingham."

(203) Granskningen av marknadsföringsavtalen från 2010 till 2017 och anbudsinfordringarna 2013 och 2017 bekräftar att avtalen och anbudsinfordringarna är mycket specifikt inriktade på de flyglinjer som drevs av Ryanair.

(204) APFTE:s avtal och anbudsinfordringar anpassades gradvis för att dölja kopplingen mellan luftfartstjänsterna och inköpet av marknadsföringstjänster. De första avtalen undertecknades utan anbudsinfordringar och byggde på tydliga åtaganden från Ryanair om driften av vissa rutter. De sista avtalen var däremot föremål för anbudsinfordringar och där hänvisas inte lika direkt till Ryanairs verksamhet vid Montpelliers flygplats, men det är ändå tillräckligt tydligt för att Ryanair ska väljas. Önskan att stödja Ryanairs verksamhet genom marknadsföringsavtalen framgår i de bestämmelser i de olika marknadsföringsavtalen som direkt eller indirekt hänvisar till Ryanairs verksamhet vid Montpelliers flygplats i fråga om befintliga linjer.

(a) Avtalen från 2010 och 2013

(205) Avtalet från 2010 och dess tillägg och efterföljande förlängningsavtal samt avtalen från 2013 och efterföljande förlängningsavtal byggde i själva verket på exakta åtaganden från Ryanair om att upprätta flygförbindelser till Montpelliers och ålägger Ryanair tydliga skyldigheter i detta avseende. I avtalet från 2010 hänvisas uttryckligen till dessa åtaganden och det ställs som villkor för utbetalningarna för marknadsföringstjänster att åtagandena uppfylls.

(206) Av redogörelsen från APFTE:s presidium av den 4 juli 2013 framgår att APFTE kände sig tvingat att göra en anbudsinfordran 2013 när marknadsföringsavtalet från 2010 med AMS löpte ut och att APFTE ville bevara de turistflöden som berördes av det avtalet, dvs. de flygförbindelser som drevs av Ryanair ([122]).

(207) Kravspecifikationen i anbudsinfordran 2013, som sedan överfördes till avtalsskyldigheter, innehåller mycket exakta krav som Ryanair ska uppfylla i fråga om flygtransporter från Montpellier till Bryssel-Charleroi, Frankfurt-Hahn och Leeds-Bradford, medan avtalet är mycket allmänt hållet, till och med vagt, i fråga om egenskaperna hos de marknadsföringstjänster som ska tillhandahållas. Det är också slående att det aldrig slöts något avtal för delen "Birmingham" – en förbindelse som Ryanair hade lagt ned under den tid som gick mellan offentliggörandet av kravspecifikationen för anbudsinfordran 2013 och ingåendet av marknadsföringsavtalen. Denna sista punkt illustrerar med all önskvärd tydlighet den koppling som fanns mellan de marknadsföringsavtal som APFTE tecknade och Ryanairs drift av flygrutter.

([121]) Se även protokollet från generalförsamlingen för APFTE den 19 oktober 2011, s. 6: "För år 2012 […] har föreningen en budget på […] euro inklusive skatter och avgifter, vilket enbart räcker till att bibehålla marknadsföringsavtalen med företaget AMS, dvs. de gamla destinationerna Bryssel-Charleroi, Frankfurt-Hahn och Leeds-Bradford". Se även redogörelsen från mötet i APFTE:s presidium den 4 juli 2013, s. 1: "[APFTE:s ordförande] förklarar att föreningen är skyldig att genomföra en anbudsinfordran för avtalen om marknadsföring på internet, eftersom det avtal med Airport Marketing Services som ingicks 2010 är på väg att löpa ut", och s. 2: "Eftersom avtalet med företaget Airport Marketing Service är på väg att löpa ut kommer enbart de flöden som omfattas av det avtalet att konkurrensutsättas, destination för destination."

([122]) Se redogörelsen, s. 1: "[APFTE:s ordförande] förklarar att föreningen är skyldig att genomföra en anbudsinfordran för avtalen om marknadsföring på internet, eftersom det avtal med Airport Marketing Services som ingicks 2010 är på väg att löpa ut", och s. 2: "eftersom avtalet med företaget Airport Marketing Service är på väg att löpa ut kommer enbart de flöden som omfattas av det avtalet att konkurrensutsättas, destination för destination." Se även protokollet från generalförsamlingen för APFTE den 4 juli 2013, s. 3: "Eftersom avtalet med företaget Airport Marketing Service är på väg att löpa ut kommer enbart de flöden som omfattas av det avtalet att konkurrensutsättas, destination för destination. Ordföranden åtar sig inför medlemmarna i generalförsamlingen att i informationssyfte översända handlingar om ett anbudsförfarande till samtliga regionala och lokala organ, i enlighet med kravet från *Conseil Régional*."

(b) Avtalen från 2017

(208) Även avtalet från 2017 inte innehåller några uppgifter om de flygplatser som Ryanair trafikerar från Montpellier och inte heller innehåller någon uttrycklig skyldighet i fråga om flygtransport till den flygplatsen, anges tydligt i avtalet att målgruppen för marknadsföringen är invånarna i de regioner där de flygplatser som Ryanair trafikerar från Montpellier är belägna ([123]). De ”delar” som fastställs i kravspecifikationen motsvarar de områden där de tre flygplatser som Ryanair trafikerar från Montpellier är belägna: Bryssel-Charleroi (delen ”Vallonien”), Frankfurt-Hahn (delen ”Rheinland-Pfalz”) och Leeds-Bradford (delen ”Yorkshire”) vid den tiden.

(209) Kommissionen har dock inte kunnat hitta någon särskild anledning till att de tre berörda områdena (Rheinland-Pfalz, Vallonien och Yorkshire) har valts ut som målgrupp för marknadsföringstjänsterna, utöver att de var de enda tre områden som redan trafikerades av Ryanairs direktflyg från Montpelliers flygplats. Om APFTE hade velat bedriva regional marknadsföring och nå ut till en mängd presumtiva turister skulle de ha valt lämpligare områden med hänsyn till antalet presumtiva turister eller ett större urval av områden. Valet av Vallonien (ungefär 3,5 miljoner invånare) utan att ta med angränsande Flandern (ungefär 6,5 miljoner invånare), som ligger i upptagningsområdet för flygplatsen Bryssel-Charleroi, går t.ex. inte att förklara. Det är också slående att anbudsinfordran pekar ut Rheinland-Pfalz (ungefär 4 miljoner invånare) och inte de angränsande delstater som ligger i, eller åtminstone mycket nära, upptagningsområdet för flygplatsen Frankfurt-Hahn, dvs. Hessen (ungefär 6 miljoner invånare, med sina storstäder som Wiesbaden (90 km från flygplatsen Frankfurt-Hahn) eller Frankfurt am Main (120 km från flygplatsen Frankfurt-Hahn)), Nordrhein-Westfalen (nästan 18 miljoner invånare) och Saarland (nästan en miljon invånare) eller för den delen ännu större tätortsområden som Berlin (med en direkt flygförbindelse till Montpellier som drevs av flygbolaget easyJet) eller Düsseldorf (i samma upptagningsområde som storstaden Köln, med en direkt flygförbindelse till Montpellier som drevs av flygbolaget Eurowings)). För Storbritannien skulle man utöver Yorkshire (ungefär 5,2 miljoner invånare) ha kunnat inrikta sig på ännu fler turister genom att inkludera det närliggande tätortsområdet Greater Manchester (ungefär 2,7 miljoner invånare, mindre än 100 km från flygplatsen Leeds-Bradford) eller Londonområdet (med ungefär 8,8 miljoner invånare, och vars flygplatser Gatwick, Heathrow och Luton hade direktförbindelser med Montpellier som drevs av easyJet och British Airways).

(210) Med hänsyn till utvecklingen av de marknadsföringsavtal som APFTE ingick med AMS/Ryanair mellan 2010 och 2017 konstaterar kommissionen att mellan de marknadsföringsavtal som ingicks 2010 och de som ingicks 2017 hade kommissionen antagit beslut om att inleda formella granskningsförfaranden i fråga om bl.a. flygplatserna i Nîmes, Pau och Angoulême, som också var inriktade på marknadsföringsavtal som hade ingåtts av Ryanair/AMS, och att kommissionen senare hade antagit slutliga beslut om dessa ärenden ([124]). Kommissionens avsikt att undersöka om sådana avtal om marknadsföringstjänster var förenliga med reglerna för statligt stöd var alltså transparent och känd av parterna i avtalen.

(211) Rent generellt i fråga om avtalsförbindelserna mellan APFTE och Ryanair sedan 2010 verkar det som om målet för och den avsedda effekten av avtalet från 2017 var, liksom för de föregående avtalen, att bibehålla Ryanairs befintliga flygtransportverksamhet i Montpellier. Av protokollet från styrelsens möte den 14 september 2016 framgår att utformningen av anbudsinfordran 2017 byggde på önskan att ”hantera de rättsliga problemen bättre” och att de enheter som bidrog till utvecklingen av ekonomin och turismen i området valde ”på förhand

([123]) Se skälen 16 och 74.

([124]) Se bl.a. kommissionens beslut av den 23 juli 2014 om det statliga stöd SA.22614 (C 53/07) som Frankrike har genomfört till förmån för handels- och industrikammaren i Pau-Béarn, Ryanair, Airport Marketing Services och Transavia (EUT L 201, 30.7.2015, s. 109), kommissionens beslut av den 23 juli 2014 om det statliga stöd SA.33961 (2012/C) (f.d. 2012/NN) som Frankrike har genomfört till förmån för industri- och handelskammaren för Nîmes, Uzès och Le Vigan, Veolia Transport Aéroport de Nîmes, Ryanair Limited och Airport Marketing Services Limited (EUT L 113, 27.4.2016, s. 32), kommissionens beslut av den 1 oktober 2014 om det statliga stöd SA.23098 (C 37/07) (f.d. NN 36/07) som Italien har genomfört till förmån för Società di Gestione dell'Aeroporto di Alghero So.Ge.A.AL SpA och olika lufttrafikföretag som är verksamma vid Algheros flygplats (EUT L 250, 25.9.2015, s. 38), kommissionens beslut (EU) 2017/1861 av den 29 juli 2016 om statligt stöd SA.33983 (2013/C) (f.d. 2012/NN) (f.d. 2011/N) – Ersättning till flygplatser på Sardinien för skyldighet att tillhandahålla allmännyttiga tjänster (tjänst av allmänt ekonomiskt intresse) (EUT L 268, 18.10.2017, s. 1).

vilket område som marknadsföringen av regionen skulle genomföras, med avseende på de strategiska linjer som de vill utveckla". Tidigare har även begreppet "leder" använts för att beteckna flygförbindelser ([125]). Det bör för övrigt påpekas att detta var ett avropsavtal. APFTE får ställa som villkor för att utfärda beställningar och därmed göra utbetalningar till förmån för Ryanair, att avgångsfrekvensen ska bibehållas för Ryanairs luftfartstjänster till Bryssel-Charleroi, Leeds och Frankfurt-Hahn.

(212) Kommissionen anser att inkluderingen av skyldigheter för Ryanair att driva flyglinjer är en viktig omständighet som visar det verkliga målet för de avtal som ingicks mellan APFTE och Ryanair, nämligen att ge Ryanair ersättning för att bibehålla sin verksamhet vid Montpelliers flygplats.

3) Inriktning på Ryanair/AMS i stället för på vilken leverantör av webbaserad marknadsföring som helst

(213) Dessutom har kriterierna för anbudsinfordringarna 2013 och 2017 utformats så att de gynnar anbuden från Ryanair jämfört med tjänsterna från ett vanligt marknadsföringsföretag.

(214) Granskningen av marknadsföringsavtalen och motsvarande anbudsinfordringar visar att de avgörande kriterier som APFTE fastställde och bibehöll i anbudsinfordringarna gynnade AMS jämfört med "klassiska" leverantörer av marknadsföringstjänster, framför allt genom att man införde kriteriet om att trafikera flygförbindelser och behovet av att erbjuda en särskild webbplats för leverantören av marknadsföringstjänsterna med en ganska stor trafik, för att erbjuda webbaserad reklam på den.

(215) Även om APFTE hade ingått marknadsföringsavtal med flera flygbolag har det vid det formella granskningsförfarandet inte framkommit något som gör det möjligt att dra slutsatsen att APFTE innan avtalen från 2010, 2013 och 2017 ingicks på allvar hade försökt ingå marknadsföringsavtal med någon annan aktör än AMS/Ryanair. Denna faktor är viktig för analysen av selektiviteten och kommissionen anser att inriktningen på AMS vid valet av tjänsteleverantör också måste beaktas som en omständighet som pekar på att APFTE inte hade samma mål som en marknadsekonomisk aktör. Kommissionen konstaterar att anbudsinfordringarna från 2013 och 2017 var utformade så att AMS tilldelades de berörda marknadsföringsavtalen, vilket framgår av skälen 326 och följande, där det visas att marknadsföringsavtalen är selektiva.

(216) Kommissionen har fått fram flera omständigheter som bekräftar att APFTE gynnade Ryanairs tjänster genom kriterierna i anbudsinfordringarna för de marknadsföringsavtal från 2013 och 2017 som omfattas av det formella granskningsförfarandet.

(217) Marknadsföringsavtalen från 2013 – som beskrivs i skälen 63–73 – slöts efter anbudsinfordringar för fyra olika "delar". De "delar" som betecknas "Bryssel-Charleroi", "Frankfurt-Hahn", "Leeds" och "Birmingham" samt den minsta avgångsfrekvens som anges för dem i anbudsinfordringarna motsvarar exakt de luftfartstjänster som Ryanair erbjöd mellan Montpellier och Bryssel-Charleroi, Frankfurt-Hahn, Leeds-Bradford och Birmingham när anbudsinfordringarna offentliggjordes. Det var alltså uppenbart att anbudsinfordringarna var inriktade på flygbolag som erbjöd marknadsföringstjänster utöver sin flygtransportverksamhet. Vid den tidpunkten var Ryanair för var och en av dessa destinationer det enda flygbolag som drev dessa förbindelser och hade drivit dem under en period (Birmingham sedan 2011, de övriga destinationerna sedan åtminstone 2010) ([126]). Det är alltså uppenbart att anbudsinfordran redan genom sin utformning syftade till att välja Ryanair/AMS och inte en leverantör av marknadsföringstjänster på internet som valdes utifrån kvaliteten på de marknadsföringstjänster som erbjuds och det begärda priset.

([125]) Se skäl 137.
([126]) Det bör påpekas att förbindelsen till Birmingham hade lagts ned i november 2013 då delarna fördelades.

(218) När det gäller avtalen från 2013 nämndes det visserligen flera mycket brett definierade kategorier i anbudsinfordran för delarna 1–4 som anbudsgivarna kunde föreslå marknadsföringstjänster för, men av villkoren för denna anbudsinfordran framgår att den enda marknadsföringstjänst som det var obligatoriskt att tillhandahålla var att säkerställa att det fanns en länk till APFTE:s webbplats på webbplatsen för leverantören av marknadsföringstjänster ([127]). Det enda obligatoriska kriteriet som måste uppfyllas i fråga om marknadsföringen var dessutom att säkerställa att det fanns ”en länk till APFTE:s webbplats (go to Montpellier) på deras webbplats”. Detta motsvarar AMS affärsmodell exakt, som går ut på att erbjuda reklamutrymme på Ryanairs webbplats. Detta kriterium utesluter ett stort antal leverantörer av marknadsföringstjänster som hade kunna erbjuda effektiva marknadsföringstjänster på internet, men inte har en egen webbplats som är lika besökt som Ryanairs webbplats. Anbudsinfordran för delarna 1–4 hade alltså utformats så att inget annat företag skulle kunna uppfylla urvalskriterierna bättre än Ryanair/AMS.

(219) På samma sätt är anbudsinfordran av den 13 maj 2017 och avtalet från 2017 mycket allmänt hållna och till och med vaga i fråga om egenskaperna hos de marknadsföringstjänster som den valda leverantören ska tillhandahålla. Som anges i skälen 208 och följande verkar anbudsinfordran ha utformats för att välja Ryanair och inte vilken leverantör av marknadsföringstjänster som helst, som hade valts på grund av egenskaperna hos de erbjudna tjänsterna och det begärda priset.

(220) Om inte annat ger anbudsinfordran anbudsgivaren stor frihet i fråga om egenskaperna hos de marknadsföringstjänster som erbjuds, vilket innebar att Ryanair/AMS möjlighet att välja att föreslå marknadsföringstjänster som framför allt främjade bolagets egna luftfartstjänster till Montpellier på sin webbplats, utan att detta val godkändes vid tilldelningsbedömningen av anbudsinfordran, eftersom Ryanair kunde uppfylla det enda avgörande villkoret, dvs. att garantera en länk till APFTE:s webbplats från Ryanairs webbplats.

(221) När det gäller avtalet från 2017 bör det också påpekas att Ryanair var det enda flygbolag som trafikerade de tre områden som nämndes i de tre första delarna av anbudsinfordran. Kommissionen kan inte upptäcka några andra skäl till ett så exakt urval av regioner, utöver inriktningen på Ryanairs verksamhet, och att detta är en sannolik orsak visas även av skälen 189 och följande. Däremot framgår det av granskningen av de anbudsinfordringar som APFTE genomfört att det inte var avgörande för valet av anbud att leverantören av marknadsföringstjänster kunde inrikta sig exakt på invånarna i området. APFTE utgår t.ex. från antalet besök på Ryanairs webbplats för Tyskland som helhet, inte antalet besök på Ryanairs tyska webbplats av personer i Rheinland-Pfalz. Därför konstaterar kommissionen att de närmare angivelserna i anbudsinfordringarna om de berörda områdena enbart syftade till att främja AMS i förhållande till andra leverantörer av marknadsföringstjänster.

(222) Viktningen av kriterierna i anbudsinfordran från 2017 (tjänsternas pris 40 % och tekniskt värde 60 %) gjorde det möjligt att välja Ryanair även om det hade lämnats konkurrerande anbud till lägre pris. I anbudsinfordran från 2013 var priset fortfarande prioriterat i viktningen av urvalskriterierna (tjänsternas pris 85 %, tekniskt värde i form av tekniskt minne 15 %).

(223) De marknadsföringstjänster som APFTE slutligen köpte av Ryanair gällde dessutom tjänster som erbjöds på Ryanairs webbplats, trots att anbudsinfordran 2017 var öppen för mycket allmänt hållna marknadsföringstjänster (utöver tjänster som uteslutande erbjöds på webbplatser för flygbolag).

(224) Slutligen bör det påpekas att alla de övriga marknadsföringsavtal som har ingåtts och genomförts av APFTE ([128]) (och tidigare av CCIM) – dock till betydligt lägre belopp än vad som har betalats ut till Ryanair/AMS – som kommissionen har fått kännedom om inom ramen för denna granskning har slutits med flygbolag och inte med ”klassiska” marknadsföringsföretag på internet.

([127]) Se skälen 63 och följande, framför allt ”företagen [ska] i samtliga dessa fall se till att det finns en länk till APFTE:s webbplats (”Go to Montpellier”) på deras webbplats”.

([128]) Kommissionen påminner om att det avtal som undertecknades med företaget […] 2017 inte genomfördes eftersom APFTE inte gjorde några beställningar, se skäl 81.

(225) En enhet som enbart vill köpa marknadsföringstjänster för att främja ett visst område skulle inte ha något intresse av att inkludera skyldigheter om att driva luftfartstjänster i de avtal som sluts med tjänsteleverantören. Den skulle framför allt inte ha något intresse av att inkludera sådana skyldigheter i de anbudsinfordringar som offentliggjordes för att upphandla marknadsföringstjänster.

(226) Inkluderingen av sådana mycket detaljerade skyldigheter i ett inköpsavtal om marknadsföringsavtal leder till ett finansiellt stöd för tillhandahållande av luftfartstjänster via ersättningen för marknadsföringstjänsterna. Detta utesluter på förhand leverantörer av marknadsföringstjänster som – trots sin kapacitet att marknadsföra staden Montpellier effektivt genom marknadsföringskampanjer i ordets rätta bemärkelse – inte erbjuder luftfartstjänster.

(227) Ryanair hävdar å sin sida att trafikeringen av den destination (dvs. Montpellier) som omfattas av marknadsföringsavtalet förklaras av behovet av en effektiv marknadsföring. Det skulle vara mindre lockande för kunder till AMS/Ryanair, t.ex. APFTE, att köpa marknadsföring på Ryanairs webbplats om Ryanair inte drev någon flygförbindelse till Montpellier. APFTE inriktade sig alltså på att främja turistflöden som skulle kunna utvecklas tack vare dessa befintliga flygförbindelser.

(228) Men även om det argumentet kan vara förnuftigt för kunder till AMS/Ryanair, som lokala turistföretag (hotell, turistattraktioner, restauranger, biluthyrningsföretag), som på allvar vill marknadsföra produkter och tjänster som finns tillgängliga för Ryanairs passagerare vid flygbolagets destinationer blir detta ett cirkelresonemang från Ryanairs sida i det här fallet. Ryanairs argument stämmer inte med tanken på att APFTE på allvar ville marknadsföra Montpellierområdet så effektivt som möjligt genom marknadsföringskampanjer på internet. Som visats i det föregående ([129]) försökte APFTE i första hand få Ryanair att fortsätta att trafikera Montpelliers flygplats med hjälp av kompletterande utbetalningar som motiverades som marknadsföringsutgifter för exakt angivna flyglinjer för att dra nytta av den ekonomiska avkastning för regionen som var knuten till Ryanairs närvaro. Marknadsföringsavtalen fungerade alltså som en rättslig struktur för dessa utbetalningar.

(229) Kommissionen noterar att de franska myndigheterna och Ryanair inte har lagt fram några kvantitativa eller kvalitativa omständigheter som motiverar valet av Ryanairs flyglinjer som det bästa marknadsföringsverktyget jämfört med andra metoder för att göra reklam, eller jämfört med andra flyglinjer som trafikerar Montpelliers flygplats.

4) APFTE hade inget intresse av att marknadsföringskampanjerna gav konkreta resultat

(230) Kommissionen har inte hittat några omständigheter som visar att APFTE har gjort någon konsekvensbedömning av sin budget, varken för att utvärdera effekten av marknadsföringskampanjerna med inriktning på olika områden i norra Europa, eller för att utvärdera olika leverantörer, eller för att utvärdera effekten av olika marknadsföringstjänster eller göra någon kostnads-nyttoanalys av de marknadsföringsavtal som slöts med Ryanair/AMS – vare sig på förhand eller i efterhand. APFTE har inte försökt ingå marknadsföringsavtal för de områden/destinationer som täcks av Ryanair med någon annan aktör än Ryanair/AMS eller minimera sina marknadsföringsutgifter. Dessa olika omständigheter bekräftar kommissionens slutsats att APFTE:s beslut om att ge stöd till Ryanair genom marknadsföringsavtalen fattades utan någon relevant ekonomisk analys.

(231) För APFTE fanns det uppenbart inget alternativ till att ge Ryanair stöd via budgeten. Detta förklarar också varför APFTE inte ifrågasatte resultatet av anbudsinfordran 2017 i fråga om priset för det konkurrerande anbudet, som hela tiden låg […] euro under det pris som Ryanair erbjöd för de olika berörda delarna ([130]).

(232) Av dokumenten om APFTE:s beslut framgår att föreningen vid fördelningen av sin marknadsföringsbudget systematiskt prioriterade de utbetalningar som planerats för Ryanair och att marknadsföringen av nya destinationer som de privata medlemmarna i APFTE föreslog systematiskt genomfördes på villkor att det återstod tillgängliga medel efter utbetalningarna till Ryanair/AMS utan att resultatet av dessa marknadsföringsavtal någonsin ifrågasattes eller utvärderades.

([129]) Se skälen 26 och följande samt 192 och följande.
([130]) Se skälen 77 och följande.

(233) I detta sammanhang har kommissionen inte upptäckt några omständigheter som tyder på att APFTE verkligen var intresserat av vilka konkreta effekter marknadsföringskampanjerna gav, trots att de finansierades med mer än [60–70] % av föreningens budget.

(234) Den ovannämnda undersökningen av den ekonomiska avkastningen från luftfarten tar endast hänsyn till antalet inresande turister utan att det fastställs vad deras beslut om att resa till området har baserats på, i synnerhet vilken verklig effekt som de inköpta marknadsföringstjänsterna från Ryanair/AMS hade fått. Den undersökningen innehåller framför allt ingen analys av hur många av de passagerare som reste till regionen som lockades av den enkla anledningen att Ryanair hade en flygförbindelse mellan deras avreseflygplats och Montpellier (helt utan marknadsföring på Ryanairs webbplats) ([131]).

(235) Inte heller verkar APFTE vara intresserat av resultatindikatorerna för de marknadsföringstjänster som köptes av Ryanair/AMS, t.ex. antalet klick på APFTE:s webbplats eller antalet flygbiljetter som köptes under marknadsföringskampanjen. Här bör det påpekas att Ryanair vid ett möte den 12 februari 2019, i närvaro av en företrädare för de franska myndigheterna, muntligen uppgav att AMS inte erbjöd statistik till sina kunder inom ramen för den typ av marknadsföringsavtal som hade ingåtts med APFTE, som hade gjort det möjligt att mäta resultatet av deras marknadsföringkampanj och därmed utvärdera dess effektivitet. Detta är förvånande eftersom en av fördelarna med marknadsföring på nätet är att lättare att mäta effekterna av marknadsföringskampanjer. Ryanair använder sig för övrigt av detta argument i sina rapporter till kommissionen för att visa det värde dess webbplats har som grund för reklam på nätet.

(236) Dessutom framgår det av andra marknadsföringsavtal som har ingåtts mellan Ryanair/AMS och privata företag att det är fullt möjligt att införa avtalsklausuler som kopplar priset på marknadsföringstjänsterna till det verkliga antal kunder som tillkommer tack vare marknadsföringskampanjerna.

(237) Kommissionen konstaterar att trots att antalet passagerare med Ryanair vid Montpelliers flygplats minskade från 2012 ([132]) – vilket tyder på att marknadsföringsavtalen inte gav någon effekt, även om en sedan effekt verkligen hade eftersträvats – framgår det inte av dokumenten om APFTE:s verksamhet eller av dokumenten från dess offentliga medlemmar att medlemmarna i APFTE ifrågasatte effektiviteten i de marknadsföringsavtal som ingåtts med Ryanair/AMS.

5) Utbetalningarna för marknadsföring sammanföll med perioden för Ryanairs flygverksamhet

a) Utbetalningarna för marknadsföring upphörde samtidigt som Ryanair upphörde att trafikera flygplatsen

(238) Kommissionen konstaterar att sedan sommarsäsongen 2019 trafikerar Ryanair inte längre Montpelliers flygplats, utan erbjuder en förbindelse till Bryssel-Charleroi från flygplatsen i Béziers, som ligger 70 km från Montpelliers flygplats.

(239) Ryanairs nedläggning av verksamheten vid Montpelliers flygplats sammanfaller med att APFTE upphör med sina utbetalningar till Ryanair/AMS. Enligt de franska myndigheterna gjordes den sista utbetalningen till Ryanair/AMS i februari 2019.

(240) Det hade dock fortfarande varit möjligt för AMS att erbjuda reklam för Montpellier på Ryanairs webbplats. Det skulle stämma överens med Ryanairs förklaring av marknadsföringen ([133]) (som kommissionen visserligen inte godtog) eftersom flygplatserna i Nîmes och Béziers – som under sommarsäsongen 2019 trafikerades av Ryanair med förbindelser till norra Europa, däribland Tyskland (Düsseldorf-Weeze), Belgien (Bryssel-Charleroi) och Storbritannien (Bristol, Edinburgh, London-Luton, London-Stansted, Manchester) ([134]) – ligger i närheten av Montpellier och enligt Ryanairs resonemang skulle Montpellierområdet alltså gynnas av effekterna av ett ökat antal internationella turister eller turister från norra Europa.

([131]) BIPE, ”Undersökning av den socioekonomiska avkastningen av luftfarten i regionen Languedoc-Roussillon”, 4 april 2013 (se http://montpellier.cci.fr/fichier/retombeesecoaeroportlr2012pdf/download, besökt den 1 juli 2019). Se även skäl 290.

([132]) Se tabell 2.

([133]) Se skälen 86 och 274.

([134]) Ryanair hade flygförbindelser från Béziers till följande nordeuropeiska destinationer: Düsseldorf-Weeze, Bryssel-Charleroi, Bristol, London-Luton, London-Stansted, Manchester, Edinburgh, Stockholm-Skavsta och Paris-Beauvais. Från flygplatsen i Nîmes hade Ryanair förbindelser med de nordeuropeiska destinationerna Bryssel-Charleroi, London-Stansted och London-Luton.

(241) APFTE, eller den rättsliga struktur som ersatte föreningen, hade dock tappat intresset för att marknadsföra Montpellier och dess område via Ryanair/AMS.

(242) Därav drar kommissionen slutsatsen att om marknadsföringsavtalen verkligen skulle ha gett den påstådda effekten och ökat de internationella turistflödena till förmån för Montpellier och dess omgivningar skulle APFTE eller den organisation som ersatte föreningen ha haft ett intresse av att bibehålla marknadsföringsavtalen med Ryanair/AMS för att stimulera de internationella passagerarflöden som kom till området via flygplatserna i Béziers och Nîmes.

b) Marknadsföringskampanjen för Birmingham sammanföll med perioden för förbindelsen Montpellier–Birmingham

(243) Dessutom påpekar kommissionen att marknadsföringsförbindelserna i fråga om Birmingham – som utgjorde grunden för kompletterande utbetalningar till Ryanair/AMS i enlighet med tillägget av den 20 april 2011 till marknadsföringsavtalet av den 16 september 2010 – inleddes samma månad som Ryanair började trafikera flygplatsen i Birmingham från Montpellier.

(244) Kommissionen anser också att ytterligare en omständighet som pekar på att APFTE hade för avsikt att finansiera Ryanairs verksamhet i stället för att investera i marknadsföring i ordets rätta bemärkelse är att det inte ingicks något finansieringsavtal för delen ”Birmingham” i anbudsinfordran 2013. Ryanair hade drivit den förbindelsen sedan 2011, men hade lagt ned förbindelsen under den tid som gick från det att kravspecifikationen för anbudsinfordran offentliggjordes tills marknadsföringsavtalen slöts ([135]).

6) Ryanairs beteende i andra ärenden

(245) Kommissionen konstaterar också att användningen av marknadsföringsavtal som motivering för utbetalningar till Ryanair i syfte att behålla Ryanair vid en viss regional flygplats inte är en ny företeelse: det framgår bl.a. av kommissionens formella granskningsförfarande i ärende SA.33961 om flygplatsen i Nîmes att i en situation där beläggningen hade minskat kraftigt på en förbindelse hade Ryanair utövat påtryckningar på de berörda offentliga myndigheterna för att de skulle köpa ytterligare marknadsföringstjänster och hotade med att upphöra med att driva förbindelsen om inte det särskilda ekonomiska bidraget höjdes ([136]). När det gäller flygplatsen Altenburg-Nobitz visade kommissionens formella granskningsförfarande i ärende SA.26500 ([137]) att efter det att flygplatsoperatören hade vägrat att betala ut ett belopp som Ryanair begärde i marknadsföringsavgift för sommarflygplanen 2011 hade Ryanair lagt ned sin verksamhet vid flygplatsen i mars 2011 ([138]).

ii) *Ryanairs/AMS marknadsföringstjänster kan inte marknadsföra staden Montpellier och dess omgivningar på ett effektivt sätt*

(246) Även om man antar att marknadsföringsavtalen ger de effekter på flödet av internationella passagerare som Ryanair/AMS och APFTE hävdar, anser kommissionen att skälen för att inrikta mer än [60–70] % av APFTE:s budget på det enda bolaget Ryanair/AMS på enbart turister från flygplatserna i endast Bryssel-Charleroi, Frankfurt-Hahn, Leeds-Bradford och Birmingham inte bygger på tillräckliga ekonomiska överväganden.

(247) Som beskrivs i det följande kapitlet kan varken den verkliga effekten eller den största potentiella effekten – enligt vad Ryanair hävdar – av de marknadsföringskampanjer som APFTE köpte av Ryanair/AMS motivera det pris som APFTE betalade, om anslutningen hade agerat som en marknadsekonomisk aktör.

([135]) Se skäl 207.

([136]) Se kommissionens beslut av den 23 juli 2014 om det statliga stöd SA.33961 (2012/C) (f.d. 2012/NN) som Frankrike har genomfört till förmån för industri- och handelskammaren för Nîmes, Uzès och Le Vigan, Veolia Transport Aéroport de Nîmes, Ryanair Limited och Airport Marketing Services Limited (EUT L 113, 27.4.2016, s. 32), skälen 102, 547 och 548.

([137]) Kommissionens beslut (EU) 2016/287 av den 15 oktober 2014 om statligt stöd SA.26500 (2012/C) (tidigare 2011/NN, tidigare CP 227/2008) som Tyskland beviljat Flughafen Altenburg-Nobitz GmbH och Ryanair Ltd (EUT L 59, 4.3.2016, s. 22).

([138]) Se tribunalens dom av den 13 december 2018, Ryanair och AMS/kommissionen, T-165/16, ECLI:EU:T:2018:952, punkt 258.

1) APFTE:s val av Ryanair/AMS som marknadsföringsleverantör har bristfälliga ekonomiska grunder

a) Marknadsföringskampanjerna avgränsades till Ryanairs webbplats och kunder

(248) I avtalet från 2010 och dess tillägg föreskrivs tydligt vilka marknadsföringstjänster som ska tillhandahållas enbart på Ryanairs webbplats samt Ryanairs skyldighet att säkerställa förbindelserna mellan Montpellier och Frankfurt-Hahn, Bryssel-Charleroi och Leeds-Bradford ([139]). I anbudsinfordran från 2013 var det enda obligatoriska kriteriet som måste uppfyllas att marknadsföringsleverantören kunde garantera en länk från sin webbplats till APFTE:s webbplats och erbjuda en viss frekvens av flygavgångar ([140]). Trots att anbudsinfordran från 2017 var öppen för mycket generella marknadsföringstjänster (utöver de tjänster som uteslutande gällde flygbolags webbplatser) valde APFTE slutligen enbart tjänster som gällde besök på Ryanairs webbplatser.

(249) Kommissionen konstaterar att Ryanair aldrig har transporterat mer än 137 030 passagerare per år till Montpelliers flygplats, trots att Montpellierområdet lockar 5 miljoner turister per år (siffror från 2017) enligt den statistik som offentliggörs av Montpellier Tourisme ([141]).

(250) Det är ännu mer slående att de tjänster som erbjöds av AMS/Ryanair och köptes av APFTE för mer än [60–70] % av föreningens totala budget enbart omfattar marknadsföring av destinationen Montpellier i samband med Ryanairs flygverksamhet och enbart i Ryanairs kanaler.

b) Ryanairs kundkrets är inte den intressantaste marknaden när det gäller ekonomiska intäkter för området

(251) Enligt Ryanair ([142]) skulle marknadsföringskampanjerna framför allt ändra balansen mellan passagerare som var bosatta i Montpellier och internationella turister som besöker Montpellier inom en sammanlagd mängd passagerare som fastställs på förhand genom Ryanairs ”yield management” ([143]).

(252) Det potentiella maximala tillskottet av turister som flyger med Ryanair är dock mycket litet. Det bör påpekas att Ryanairs marknadsandel aldrig har omfattat mer än [10–20] % av passagerarna vid Montpelliers flygplats och har minskat stadigt sedan 2012. Bland dessa passagerare skulle marknadsföringsavtalen med Ryanair – även om man skulle anta att de hade den effekt som Ryanair påstår – inte ha kunnat öka andelen internationella turister med mer än en mycket liten andel av flygplatsens passagerare.

(253) Av den undersökning som de franska myndigheterna lämnade för att visa att den ekonomiska avkastningen på APFTE:s åtgärder hade genomgått en ekonomisk analys av de regionala och lokala organen ([144]) framgår att bland de passagerare som anlände till Languedoc-Roussillon hade Ryanairs passagerare inte någon större hävstångseffekt i fråga om utgifterna i regionen ([145]).

([139]) Se skälen 56, 59 och 60.
([140]) Se skälen 65 och följande.
([141]) Se https://www.montpellier-tourisme.fr/Preparer-Reserver/Pro-Presse/Chiffres-cles-Observatoire, besökt den 1 juli 2019.
([142]) Se skälen 273 och följande.
([143]) Se fotnot 56.
([144]) BIPE, ”Undersökning av den socioekonomiska avkastningen av luftfarten i regionen Languedoc-Roussillon”, 4 april 2013 (se http://montpellier.cci.fr/fichier/retombeesecoaeroportlr2012pdf/download, besökt den 1 juli 2019).
([145]) Av 261 miljoner euro i utgifter från de besökare som reser in med flyg, hade passagerarna från Ryanairs flyg, enligt s. 32 i undersökningen, sammanlagt generera 28 miljoner euro i utgifter (12 miljoner euro i utgifter för passagerare från Bryssel-Charleroi, 7 miljoner euro i utgifter för passagerare från Frankfurt-Hahn, 5 miljoner euro i utgifter för passagerare från Birmingham och 4 miljoner euro i utgifter för passagerare från Leeds-Bradford), jämfört med framför allt 80 miljoner euro i utgifter för passagerare från Paris-Orly, 63 miljoner euro i utgifter för passagerare från Paris-Roissy, 25 miljoner euro i utgifter för passagerare från London-Gatwick (7 miljoner euro mer i utgifter än för passagerare från London-Luton).

(254) De franska myndigheterna har inte heller lämnat några upplysningar som visar att Ryanairs passagerare utgjorde den intressantaste målgruppen på marknaden i fråga om den framtida tillväxtpotentialen.

(255) Slutligen konstaterar kommissionen att när det gäller turism och affärsresor är merparten av kundkretsen för Montpellier och dess omgivningar inhemska och inte internationella. Av 2017 års verksamhetsrapport från turist- och konferensbyrån *Office de Tourisme et des Congrès de Montpellier Méditerranée Métropole* ([146]) framgår att merparten av den ekonomiska avkastningen för Montpellier Méditerranée Métropole kommer från inhemska turister: av 1 552 245 övernattningar på hotell, var andelen utländska gäster endast 23 %, av 682 528 övernattningar i bostäder var andelen utländska gäster endast 10 %.

c) Ryanairs marknadsföringstjänster har haft en mycket begränsad effekt för APFTE

(256) Dessutom konstaterar kommissionen att även bland de tjänster som Ryanair/AMS hade kunnat erbjuda kan de val som APFTE gjorde i sina inköp av marknadsföringstjänster inte förklaras av en vilja att marknadsföra området.

(257) De marknadsföringstjänster på internet som erbjuds av Ryanair/AMS på grundval av marknadsföringsavtalen med APFTE består i huvudsak av att budskap och länkar läggs in på den sida som rör destinationen Montpellier på Ryanairs webbplats och att lägga in en länk till den webbplats som APFTE anger på den engelska, tyska, nederländska och belgiska (på franka och nederländska) ingångssidan på samma webbplats.

(258) Men den sida som rör destinationen Montpellier på Ryanairs webbplats riktar sig i princip till personer som redan har bestämt sig eller kan tänka sig att använda Ryanairs transporttjänster för att åka till Montpellier. Det är inte särskilt sannolikt att informationen om Montpellier på Ryanairs webbplats lockar nya kunder.

(259) Här är det belysande att de marknadsföringsavtal som Ryanair har lämnat in och som har ingåtts mellan privata företag som inte är verksamma vid flygplatser och AMS får sitt marknadsföringsvärde av möjligheten att sälja turistprodukter eller turisttjänster till passagerare som kommer att resa med Ryanair. Dessa potentiella resenärer pekas ut som möjliga passagerare till en flygplats för en tydligt angiven destination efter sitt besök på Ryanairs webbplats (biljettköp, sökning efter tillgängliga flyg osv.), och är alltså en målgrupp för marknadsföringsbudskap som lockar dem att köpa en produkt eller tjänst vid destinationsflygplatsen.

(260) Värdet på Ryanairs marknadsföring är alltså inriktat på kunder till Ryanair som redan har valt sin destinationsflygplats eller vars besök på Ryanairs webbplats visar att de är benägna att välja en viss destinationsflygplats, för att locka dem att köpa en turisttjänst vid slutdestinationen. Kommissionen utesluter inte att den marknadsföring som AMS erbjuder på Ryanairs webbplats har ett värde för vissa företag som vill sälja tjänster eller varor till Ryanairs kunder, t.ex. ett biluthyrningsföretag eller ett lokalt vandringsföretag. Men en regional myndighet som i första hand bör se till att presumtiva turister blir intresserade av området befinner sig inte i den situationen. För APFTE skulle vinsten med en sådan marknadsföringskampanj alltså vara mycket liten eller rentav obefintlig.

d) De marknadsföringstjänster som APFTE verkligen valde, bland de tjänster som Ryanair hade kunnat erbjuda, hade en ännu mer begränsad effekt

(261) Dessutom var det de engelska, tyska, nederländska och belgiska (på franska och nederländska) ingångssidorna på Ryanairs webbplats som berördes av avtalet om marknadsföringstjänster. Detta är ytterligare en omständighet som visar att marknadsföringstjänsterna i princip utformades för att garantera marknadsföringen av Ryanairs tjänster mellan Montpellier och de destinationer som Ryanair åtog sig att säkerställa trafiken till, vars upptagningsområde ligger i Tyskland, Belgien, Nederländerna och Storbritannien.

([146]) Se s.42 och 43 i den nämnda rapporten, baserat på statistik från INSEE https://www.montpellier-tourisme.fr/Media/Files/Observatoire/Rapport-d-activite-2017 (besökt den 1 juli 2019).

(262) Det faktiska valet av marknadsföringstjänster från AMS/Ryanair kan dock inte förklaras av några hänsyn till den regionala utvecklingen – förutom viljan att subventionera Ryanairs flygningar.

(263) Kommissionen påpekar att enligt stadgarna har APFTE som mål att ”främja och utveckla turism, även affärsturism, inom området genom upphandling av marknadsföring, inköp av reklam på internet, marknadsföringstjänster och annat marknadsföringsstöd, t.ex. genom att delta i mässor och salonger, för att locka internationella besökare” ([147]).

(264) Det framgår dock inte av APFTE:s stadgar eller av de analyser som lämnats in av de franska myndigheterna eller av Ryanair att APFTE i första hand borde inrikta sig på passagerare från snävt definierade områden i norra Europa (dvs. Vallonien, Rheinland-Pfalz, Yorkshire och Midlands) och lämna andra liknande marknader, t.ex. de närliggande områden som nämns i skäl 209 åt sidan.

(265) Här bör det påpekas att Ryanair hävdar att marknadsföringsavtalen bidrar till att bygga varumärket ”Montpellier” (”brand building”). Om Ryanairs marknadsföring bidrog till att bygga Montpellierområdets varumärke utanför Ryanairs webbplats för presumtiva turister, hade APFTE kunnat använda marknadsföringen på Ryanairs webbplats mer effektivt.

(266) Om marknadsföringstjänsterna syftade till att marknadsföra Montpellier och dess närområde hos alla turister och affärsresenärer som hade kunnat vara intresserade av området, oberoende av möjligheten att enbart resa till Montpellier med Ryanairs flyg, skulle APFTE sannolikt ha begärt att länken till den webbplats som de angav skulle läggas ut på samtliga ingångssidor till Ryanairs webbplats och inte enbart på de fyra tidigare nämnda språkversioner som motsvarar de destinationer som Ryanair trafikerade från Montpellier. Det finns i själva verket mer än 20 olika språkversioner av Ryanairs ingångssida. Det borde t.ex. ha varit möjligt att inkludera de italienska, kastilianska och katalanska versionerna av Ryanairs webbplats för att nå ut till presumtiva turister som reser från Italien eller Spanien (den spanska gränsen ligger två timmar med bil från Montpellier och det finns direktflyg mellan Montpellier och dessa båda länder som erbjuds av andra flygbolag) eller inkludera de skandinaviska versionerna av Ryanairs webbplats (med inriktning på skandinaviska turister som kan nå Montpelliers flygplats genom direktflyg som erbjuds av andra flygbolag). Spanska och italienska turister skulle dock kunna vara intressanta kunder: enligt statistik som offentliggjordes av Montpellier Tourisme för 2017 är Spanien det största landet i fråga om övernattningar av utländska gäster på hotell och det näst största landet i fråga om övernattningar av utländska gäster i bostäder. I den sistnämnda kategorin kommer italienska besökare på fjärde plats ([148]).

(267) I detta fall innebar valet av marknadsföringsmetoder dock att endast Ryanairs luftfartstjänster till Montpellier gynnas av de marknadsföringstjänster som finansieras av APFTE. Därför konstaterar kommissionen att i motsats till vad Ryanair/AMS hävdar bidrar de marknadsföringsavtal som undertecknats med Ryanair inte till utvecklingen av något varumärke för ”Montpellier”.

e) Marknadsföringskampanjerna når inte fram till de turister som inte berörs av Ryanairs flygverksamhet

(268) Som framgår av det föregående kapitlet kan de marknadsföringskampanjer som har köpts av APFTE inte nå fram till Ryanairs hela kundkrets. Dessutom framgår det av det formella granskningsförfarandet, särskilt av de upplysningar som lämnats av Ryanair, att effekterna av AMS marknadsföringstjänster är begränsade till Ryanairs verksamhet och alltså i princip lockar potentiella kunder till Ryanair utan att nå fram till andra presumtiva turister som inte stämmer överens med Ryanairs profil när det gäller hemvist, val av transportmedel eller konsumtionsmönster.

([147]) Artikel 3 i stadgarna.

([148]) Se den statistik som offentliggjorts på webbplatsen https://www.montpellier-tourisme.fr/Preparer-Reserver/Pro-Presse/Chiffres-cles-Observatoire (besökt den 1 juli 2019).

(269) När det slutligen gäller den geografiska täckningen påpekar kommissionen att när det gäller turism och affärsresor är merparten av kundkretsen för Montpellier och dess omgivningar inhemska och inte internationella ([149]). De marknadsföringsavtal som ingåtts med Ryanair/AMS och som omfattar mer än [60–70] % av APFTE:s når dessutom inte fram till de utländska turister som inte kommer från Tyskland, Belgien eller Storbritannien. Avtalen omfattar t.ex. inte turister från Spanien, Italien eller USA som – enligt den ovannämnda statistiken – bidrog till en betydande andel av den ekonomiska avkastningen för Montpellier Méditerranée Métropole ([150]). Även när det gäller potentiella kunder från Tyskland, Storbritannien eller Belgien går det inte att förklara inriktningen på regionerna Vallonien, Rheinland-Pfalz, Yorkshire och Birmingham, medan andra områden i Tyskland, Storbritannien och Belgien med stor befolkning har utelämnats, ([151]) med en vilja att utveckla turismen.

(270) Ryanairs marknadsföringskampanjer är dessutom inte inriktade på potentiella turister – nationella eller internationella – som väljer andra flygbolag eller andra transportmedel, t.ex. tåg (Montpellier är anslutet till höghastighetsjärnvägsnätet TGV, det finns direkta tågförbindelser med Paris, Bryssel och Spanien), buss eller bil. Ryanair har självt lagt fram flera omständigheter i detta avseende och framför allt angett att många kunder går direkt till Ryanairs webbplats, utan att gå via en sökmotor. Dessutom nämner Ryanair är andelen besökare som besöker startsidan utan att fortsätta till andra sidor på webbplatsen (s.k. bounce rate) låg, vilket betyder att besökarna på ingångssidan på Ryanairs webbplats sannolikt stannar kvar på webbplatsen och tittar på andra sidor i stället för att lämna webbplatsen direkt. Detta innebär att de flesta besökare på webbplatsen använder den målinriktat, för att köpa flygbiljetter från Ryanair, och inte för att få inspiration om möjliga resmål.

(271) Dessutom lockar Ryanair framför allt resenärer som är intresserade av låga priser, vilket utesluter en stor andel av lyxturismen.

2) Marknadsföringskampanjerna har inte den effekt som Ryanair hävdar

(272) Enligt APFTE syftade Ryanairs/AMS marknadsföringskampanjer till att främja Montpellier och dess omgivningar i syfte att öka den ekonomiska avkastningen för området.

(273) Ryanair/AMS hävdar å sin sida att marknadsföringsavtalen inte i första hand påverkade beläggningen, utan andelen av besökande passagerare bland Ryanairs passagerare. Kommissionen har dock inte blivit övertygad om att marknadsföringsavtalen haft denna effekt, på grund av följande omständigheter.

(274) Kommissionen påminner om att Ryanair förklarar bidraget från marknadsföringsavtalen på följande sätt: intresset av att ingå ett sådant avtal för en flygplats eller ett område skulle å en sidan vara att öka synligheten för flygplatsen och värdet på dess varumärke (”brand building” enligt Ryanair) och å andra sidan, mer konkret, öka andelen besökande eller inresande passagerare utifrån (turister eller affärsresenärer jämfört med lokala passagerare som är bosatta i Montpellierområdet), eftersom deras ekonomiska avkastning för området skulle vara mer intressant.

(275) När det gäller den ökade andelen besökande passagerare förklarar Ryanair att marknadsföringsavtalen bidrar i mindre utsträckning till att öka beläggningen (”load factor”) på ett visst flyg, som i huvudsak avgörs av den ”yield management” som Ryanair utför själv. I stället skulle marknadsföringskampanjerna framför allt bidra till att öka andelen besökande passagerare av det antal passagerare som fastställts på förhand genom Ryanairs ”yield management”. När det gäller marknadsföringens inverkan på passagerarsammansättningen hävdar Ryanair att andelen lokala passagerare och besökande passagerare automatiskt skulle ha varit mer eller mindre lika stor vid varje flygning utan marknadsföringsavtal. En marknadsföringskampanj för en flygplats eller ett område på Ryanairs webbplats skulle alltså bidra till att öka denna andel av besökande passagerare.

([149]) Se skäl 25).

([150]) I listan över ”topp 5 för övernattningar av utländska gäster på hotell” finns enligt denna rapport 1) Spanien, 2) Storbritannien, 3) Tyskland, 4) USA och 5) Belgien och i listan över ”topp 5 för övernattningar av utländska gäster i bostäder” finns 1) Belgien, 2) Spanien, 3) Tyskland, 4) Italien och 5) Storbritannien.

([151]) Se även skäl 209.

(276) Kommissionen påpekar dock att de tidigare nämnda omständigheterna visar att det slutliga syftet med de avtal som slöts med APFTE inte var att marknadsföra resmålet Montpellier med hjälp av marknadsföringskampanjer utan att få Ryanair att stanna kvar vid Montpelliers flygplats – så som anges i skälen 189 och följande. Det pekar på att marknadsföringsavtalens verkliga effekt i termer av reklam inte var av särskilt stor betydelse för parterna i avtalet, vilket förklarar varför APFTE valde Ryanair/AMS trots att det fanns svaga ekonomiska skäl för detta, vilket framgår av skälen 248 och följande.

(277) Dessa omständigheter räcker i sig för att konstatera att APFTE och dess offentliga medlemmar inte hade något verkligt behov av marknadsföringstjänsterna från Ryanair/AMS ([152]), men kommissionen vill ändå nämna de omständigheter som framkommit vid det formella granskningsförfarandet i fråga om de konkreta effekterna av marknadsföringsavtalen, eftersom Ryanair har lämnat in kommentarer om denna fråga.

(278) Under det formella granskningsförfarandet har det framkommit flera omständigheter som beskrivs i de följande kapitlen och som visar att den verkliga reklameffekten av marknadsföringskampanjen fortfarande var liten.

a) Det är fortfarande oklart vilka konkreta bidrag marknadsföringskampanjerna har gett för området

(279) För det första drar kommissionen slutsatsen av det formella granskningsförfarandet att det, i motsats till vad Ryanair och APFTE hävdar, fortfarande är oklart vilket konkret bidrag marknadsföringskampanjerna har gett.

(280) Det formella granskningsförfarandet har inte bekräftat att klienter som verkligen vill marknadsföra ett visst område med hjälp av reklam och utan koppling till den berörda regionala flygplatsen skulle ha varit intresserade av de konkreta marknadsföringstjänster som Ryanair/AMS tillhandahöll till det pris som APFTE betalade.

(281) När det gäller de marknadsföringskampanjer som APFTE köpte konstaterar kommissionen dessutom att det inte finns några kvantitativa indikationer på det konkreta bidraget från marknadsföringskampanjerna, men att det finns omständigheter som på förhand tyder på att de marknadsföringsavtal som APFTE ingått inte påverkade andelen besökande turister eller varumärkesbyggandet.

b) Inga kvantitativa indikationer på det konkreta bidraget från marknadsföringskampanjerna

(282) Som anges i skäl 229 konstaterar att det inte finns några omständigheter som på något kvantitativt sätt kan visa den påstådda effekten av de marknadsföringsavtal som APFTE har ingått med AMS/Ryanair.

(283) Ryanair hävdar att dessa marknadsföringsavtal har haft en positiv effekt för Montpellierområdet, om än bara för områdets flygplats, genom att de har ökat andelen besökande turister, och även på varumärkesbyggandet och på presumtiva passagerares framtida beslut. Ryanair hävdar dock att sådana effekter inte är mätbara och alltså inte går att påvisa med statistik.

(284) När det gäller den viktigaste effekt som Ryanair hävdar att marknadsföringsavtalen har, nämligen en ökad andel av besökande turister vid Montpelliers flygplats, nöjer sig Ryanair med att hävda att denna effekt är ett välkänt och uppenbart fenomen inom sektorn. Trots dessa påståenden har Ryanair inte lagt fram några konkreta uppgifter som skulle göra det möjligt för kommissionen att mäta den positiva effekten för Montpelliers flygplats av dessa marknadsföringskampanjer.

([152]) Se tribunalens dom av den 13 december 2018, Ryanair och AMS/kommissionen, T-165/16, ECLI:EU:T:2018:952, punkt 258.

(285) Sammanfattningsvis har varken Ryanair eller de franska myndigheterna lämnat några uppgifter som gör att det går att de marknadsföringsavtal som APFTE har ingått har lett till ett ökat antal internationella turister på de förbindelser till Montpellier som Ryanair drev.

(286) Kommissionen konstaterar i detta sammanhang att trots att det handlar om marknadsföringskampanjer på internet har Ryanair – inte ens efter att ha uppmanats till detta av kommissionen – kunnat lämna någon statistik eller några resultatindikatorer som skulle göra det möjligt att mäta effekten av de marknadsföringsavtal som ingåtts med APFTE (t.ex. en jämförelse av andelen internationella turister vid resmål i Medelhavsområdet med eller utan marknadsföringsavtal). Det bör påpekas att enligt Ryanair erbjuder AMS inte sina kunder statistik som gör det möjligt för dem att mäta resultatet av sina marknadsföringskampanjer på internet och på så sätt utvärdera kampanjernas effektivitet ([153]).

c) Omständigheter som på förhand pekar på att marknadsföringskampanjerna inte har någon effekt

(287) Under det formella granskningsförfarandet har det dessutom framkommit flera omständigheter som på förhand visar att de marknadsföringsavtal som APFTE har ingått inte har någon effekt på andelen besökande turister eller på varumärkesbyggandet.

(288) Ryanair förutsätter att utan marknadsföringsavtal skulle andelen passagerare med ursprung i Montpellierområdet och besökande passagerare avgöras godtyckligt av Ryanairs ”yield management”, som inte gör åtskillnad mellan inresande och utresande passagerare ([154]). Marknadsföringsavtalet skulle alltså bidra till att öka andelen besökande turister av det totala antal passagerare som fastställts genom Ryanairs ”yield management”.

(289) Men Ryanairs argument tar inte hänsyn till de lokala faktorer som styr Montpellierområdets stora attraktionskraft för turister jämfört med områdena Rheinland-Pfalz, Vallonien, Yorkshire eller Midlands och deras inflytande på turistflödena mellan Montpellier och flygplatserna i Frankfurt-Hahn, Leeds-Bradford, Birmingham och Bryssel-Charleroi. Montpellier ligger i ett område som har varit världsberömt i decennier för sina turisttillgångar, framför allt tack vare Medelhavskusten (87 km kust med en mängd stränder), bergen, vingårdarna, arkitektur- och kulturarvet, turisminfrastrukturen och det milda klimatet jämfört med norra Europa. Redan innan Ryanair inledde sin verksamhet vid Montpelliers flygplats kom de utländska turister som besökte Montpellier och de utländska ägarna till fritidshus i Hérault framför allt från Nordeuropa, särskilt Belgien, Schweiz, Tyskland, Nederländerna och Storbritannien ([155]). Montpellierområdets attraktionskraft som turistdestination för passagerare från Rheinland-Pfalz, Vallonien, Yorkshire och Midlands är dessutom mycket större än de områdenas attraktionskraft för passagerare från Montpellier, framför allt på sommaren. Inget av dessa områden, som samtliga ligger i Nordeuropa, erbjuder lika många eller lika stor mångfald av turistattraktioner eller ett klimat och geografiska förhållanden som kan jämföras med Montpellierområdet. Passagerarflödet är alltså rent naturligt mer inriktat mot Montpellier än flödet från Montpellier till de andra områdena. Detta flöde till Montpellier motsvarar en efterfrågan som fanns redan innan marknadsföringsavtalen slöts. Detta visar att andelen besökande turister av passagerarna på Ryanair flygningar till Montpelliers flygplats rent naturligt är större än andelen passagerare som påbörjade sin resa i Montpellier och reste till Frankfurt-Hahn, Bryssel-Charleroi, Leeds-Bradford och Birmingham – särskilt på sommaren.

(290) Vad beträffar effekten på andelen besökande turister och på varubyggandet verkar Ryanair vilja hänföra bidraget från sin närvaro som flygbolag på en regional flygplats till de påstådda effekterna av ett marknadsföringsavtal som rör det området, utan att särskilja de konkreta orsakssambanden. Ryanair lagt fram argument och dokument som är avsedda att visa den positiva inverkan av Ryanairs närvaro vid en flygplats på den ekonomiska utvecklingen hos den flygplatsen och dess varumärkesbyggande. Dessa upplysningar visar dock att en eventuell ökning i antalet besökande turister helt enkelt beror på att Ryanair trafikerar en regional flygplats. Kommissionen konstaterar att Ryanairs argument i detta sammanhang enbart gäller effekterna av Ryanairs närvaro vid en viss flygplats. Dessa

([153]) Se även skäl 235.
([154]) Se fotnot 56.
([155]) Det framgår t.ex. av Jean Rieaucaus artikel ”La Grande-Motte, une ville-station touristique” (Norois, 2000, Poitiers, t. 47, nr 187, s. 341–352) att de utländska turister som besökte turistorten Grande-Motte när Montpellier mellan 1996 och 1999 till största delen kom från Belgien, Schweiz, Tyskland, Nederländerna och Storbritannien. År 2006 hade nästan 60 % av de fritidshus i Hérault som ägdes av personer som var bosatta i utlandet ägare från Belgien, Tyskland eller Storbritannien, med ett totalt antal på ungefär 5 500 fritidshus (Geneviéve Prady, ”Résidences secondaires: 30 000 propriétaires habitent à l'étranger”, tidskriften *Transport Aménagement en Languedoc-Roussillon*, nr 32, december 2006).

argument är dock inte relevanta i fråga om marknadsföringskampanjernas konkreta bidrag till området. De upplysningar som Ryanair har lämnat om effekten av sin närvaro vid en regional flygplats tenderar snarare att visa att ett marknadsföringsavtal inte skulle ha haft någon betydande ytterligare effekt på den faktiska andelen besökande turister eller på varumärkesbyggandet. Det verkar alltså som om Ryanairs kunder i första hand väljer resmål beroende på vilka direktförbindelser som Ryanair erbjuder, eftersom Ryanairs affärsmodell baseras på ett ”point-to-point-erbjudande” som enbart utgår från direktförbindelser. I en sådan situation skulle ett ytterligare marknadsföringsavtal inte ha något avgörande mervärde för flödet av besökande turister.

iii) *Marknadsföringstjänsterna gynnar framför allt Ryanair, om de har någon effekt alls*

(291) Som anges tidigare tvivlar kommissionen på den positiva effekten av de marknadsföringsavtal som har undertecknats med Ryanair för APFTE och dess offentliga finansiärer. Om marknadsföringsavtalen skulle ha någon effekt är det framför allt Ryanair som skulle gynnas av dem. Om vi antar att effekten av dessa marknadsföringskampanjer skulle vara att Ryanairs kunder lockas att köpa flygbiljetter till Montpellier skulle denna effekt i första hand gynna flygbolaget Ryanair och motsvara en insats för att marknadsföra flygbolagets tjänster som Ryanair självt borde göra.

(292) Även om kommissionen tvivlar på att de marknadsföringsavtal som tecknats med Ryanair haft någon verklig effekt, skulle deras potentiella effekt vara dubbel. För det första skulle en marknadsföringsinsats kunna böra det möjligt att öka beläggningen i flygplanen och för det andra skulle en marknadsföringsinsats kunna bidra till att ändra balansen mellan passagerare som besöker Montpellier och passagerare som är bosatta i Montpellierområdet.

(293) När det gäller förbättringen av beläggningen i flygplanen konstaterar kommissionen att det framgår av Ryanairs offentliga tillkännagivanden att bolaget använder en aggressiv prisstrategi för att vinna andelar på marknaden ([156]). Genom sin prispolicy (”yield management”) ([157]), kan Ryanair uppnå sina beläggningsmål.

(294) Syftet med Ryanairs ”yield management” är att locka Ryanairs presumtiva kunder att välja en viss destination till bästa möjliga pris för Ryanair. En grundläggande faktor i Ryanairs ”yield management” är fastställa det högsta pris som passageraren skulle vara beredd att betala för sin flygbiljett och samtidigt få så stor beläggning som möjligt i flygplanet, i syfte att ge Ryanair största möjliga intäkter och ta över den europeiska marknaden ([158]). För Ryanair finns det en stor skillnad mellan priserna under högsäsong respektive lågsäsong. Det betyder att de passagerare som reser under högsäsong bidrar mer till Ryanair än de passagerare som reser under lågsäsong.

(295) När turistflödena framför allt under sommaren naturligt riktas söderut och särskilt mot de varmaste och soligaste resmålen vid kusten har Ryanair alltså ett intresse av att ta emot så många passagerare som möjligt som är beredda att betala högsäsongspris. Här bör det påpekas att under perioden 2010–2019 var antalet avgångar för varje berörd destination större under sommarsäsongen än under vintersäsongen.

([156]) Se t.ex. Ryanairs årsrapport 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, besökt den 1 juli 2019). Se även årsrapporten från 2000, s. 7.

([157]) Se fotnot 56.

([158]) Se även fotnot 56.

(296) Om det skulle finnas en marknadsföringskampanj för ett visst område som trafikeras av Ryanair skulle marknadsföringen av destinationer som gör det möjligt för Ryanair att få ett högsäsongspris alltså även vara av intresse för Ryanair, som direkt skulle gynnas av marknadsföringskampanjen om den hade någon effekt. Även utan ett marknadsföringsavtal skulle Ryanair ha haft ett eget intresse av att transportera en hög andel turister som ville besöka Montpellier och dess omgivningar.

(297) Alla marknadsföringsinsatser skulle dessutom kunna bidra till att locka passagerare som inte hade övertygats enbart av priset eller som inte hade tänkt på att resa med Ryanair till Montpellier om de inte hade exponerats för en marknadsföringsinsats. När passagerare lockas genom marknadsföringsinsatser minskar alltså trycket på Ryanair att locka dessa passagerare enbart med hjälp av sin prispolicy för att uppnå sina beläggningsmål.

(298) Om de marknadsföringstjänster som säljs till APFTE har effekt kommer den alltså sannolikt att höja Ryanair intäkter och vinster, framför allt eftersom Ryanair inte skulle behöva sänka sina priser lika mycket för att fylla sina flygplan eller öka beläggningen på sina flyg.

(299) I den mån som anbudsinfordringarna från 2013 och 2017 gav anbudsgivaren stor frihet i fråga om egenskaperna hos de marknadsföringstjänster som erbjöds, gav de Ryanair/AMS möjlighet att föreslå marknadsföringstjänster som framför allt främjade bolagets egna luftfartstjänster till Montpellier på sin webbplats, utan att detta val godkändes vid tilldelningsbedömningen av anbudsinfordran, eftersom Ryanair kunde uppfylla det enda avgörande villkoret, dvs. att garantera en länk till APFTE:s webbplats från Ryanairs webbplats.

(300) Det framgår bl.a. av Ryanairs årsrapporter och av de dokument som Ryanair lämnade in under det formella granskningsförfarandet att Ryanair har marknadsföringsutgifter ([159]) som gör det möjligt för bolaget att locka passagerare och bidrar till att täcka bolagets fasta kostnader.

(301) När det gäller marknadsföringsinsatsernas effekt på balansen mellan besökande och bosatta passagerare har Ryanair inte lämnat några upplysningar om intäkterna per passagerare enligt denna uppdelning. Det är dock svårt att föreställa sig att en marknadsföringskampanj som skulle kunna öka antalet turister inte skulle få någon positiv inverkan på beläggningen eller biljettpriset – vilket i så fall skulle vara till fördel för Ryanair när det gäller beläggningen på deras flygplan och lönsamheten i den berörda förbindelsen.

(302) Av Ryanairs årsrapporter framgår dessutom att bolagets vinster i allt högre grad kommer från ”intäkter från sammanhängande verksamheter” som, utöver försäljning ombord och kompletterande tjänster (försäkringar osv.), omfattar intäkter från marknadsföringsavtal som sluts med tredje part, t.ex. Hotellpartner eller biluthyrningsföretag.

([159]) Se t.ex. Ryanairs årsrapport 2000, s. 8, och årsrapport 2011, s. 44.

(303) Även om Ryanair hävdar att de kan säkerställa en konstant beläggningsgrad framgår det av deras årsrapporter att beläggningsgraden för nya destinationer ofta är lägre ([160]), vilket kan förklara behovet av kompletterande marknadsföringsutgifter för att uppväga den låga beläggningsgraden.

(304) Dessutom konstaterar kommissionen att det framgår av andra formella granskningsförfaranden som har genomförts i fråga om statligt stöd att Ryanair tidigare har utövat påtryckningar på regionala flygplatser när beläggningsgraden har varit för låg och bland annat uppmanat flygplatsförvaltarna att höja sin marknadsföringsbudget för att öka beläggningsgraden eller kompensera för förluster i samband med en alltför låg beläggning ([161]).

iv) *Slutsats om huruvida APFTE hade ett verkligt behov av att köpa marknadsföringstjänster av Ryanair/AMS*

(305) Av dessa omständigheter drar kommissionen slutsatsen att varken APFTE eller dess offentliga medlemmar hade ett verkligt behov av de marknadsföringstjänster som faktiskt köpts av Ryanair/AMS, att köpet av dessa tjänster var avsedda att motivera utbetalningarna till Ryanair för dess flygverksamhet och att marknadsföringstjänsterna i verkligheten inte var lämpliga för att uppfylla de offentliga politiska målen för APFTE.

b) **Inga omständigheter tyder på att de priser som APFTE har betalat motsvarar marknadspriser**

(306) Kommissionen påpekar att konstaterandet av att APFTE inte hade något verkligt behov av att ingå marknadsföringsavtalen räcker för att fastställa att det finns en fördel. I detta fall är det alltså inte relevant att fastställa om det pris som har betalats för marknadsföringsavtalen motsvarade ett marknadspris, eftersom de tillhandahållna tjänsterna inte avspeglar en verklig marknadsföringstjänst utan snarare är en subvention av luftfartstjänster.

(307) Eftersom Ryanair har lagt fram argument i sina synpunkter på beslutet om att inleda förfarandet vill kommissionen ändå påpeka att det formella granskningsförfarandet inte har visat några omständigheter som gör det möjligt att konstatera att de priser som APFTE har betalat för marknadsföringstjänster från Ryanair/AMS motsvarade marknadspriser.

(308) Enligt Ryanair hade AMS marknadsföringstjänster ett marknadspris. Ryanair lägger fram följande argument till stöd för sin ståndpunkt:

— reglerna för offentlig upphandling har följts, vilket garanterar att priserna är förenliga med marknadspriser,

— AMS priser är berättigade med hänsyn till att Ryanairs webbplats är populär,

— AMS priser är fördelaktiga jämfört med andra leverantörer av marknadsföringstjänster och AMS tjänster är bättre än tjänsterna från andra leverantörer av marknadsföringstjänster,

— De priser som Ryanair har begärt är marknadspriser, vilket framgår av en ekonomisk analys som Ryanair har beställt av ett ekonomiskt analyskontor, där Ryanairs pristariff jämförs med andra leverantörer av marknadsföringstjänster.

([160]) Se t.ex. Ryanairs årsrapport 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, besökt den 1 juli 2019). Se även årsrapporten från 2000, s. 9.

([161]) Kommissionens beslut av den 23 juli 2014 om det statliga stöd SA.33961 (2012/C) (f.d. 2012/NN) som Frankrike har genomfört till förmån för industri- och handelskammaren för Nîmes, Uzès och Le Vigan, Veolia Transport Aéroport de Nîmes, Ryanair Limited och Airport Marketing Services Limited (EUT L 113, 27.4.2016, s. 32), skälen 102, 547 och 548.

i) *Ingen kostnads-nyttoanalys, prisjämförelse eller vilja att minimera kostnaderna från APFTE:s sida*

(309) Som anges i skäl 230 har kommissionen inte tillgång till några uppgifter som visar att APFTE har gjort någon kostnads-nyttoanalys, prisjämförelse, eller visat intresse för att minimera kostnaderna för de marknadsföringskampanjer som har köpts av Ryanair/AMS.

(310) Kommissionen konstaterar att det har genomförts anbudsinfordringar för marknadsföringsavtalen från 2013 och 2017, medan avtalet från 2010 och dess tillägg och förlängningsavtal inte föregicks av någon anbudsinfordran. I synnerhet för avtalet från 2010 verkar APFTE alltså inte ha strävat efter att minimera kostnaderna för inköp av de önskade marknadsföringstjänsterna.

(311) Som anges i skäl 225 skulle en enhet som enbart vill köpa marknadsföringstjänster för att främja ett visst område dessutom inte ha något intresse av att inkludera skyldigheter om att driva luftfartstjänster i de avtal som sluts med tjänsteleverantören. Den skulle framför allt inte ha något intresse av att inkludera sådana skyldigheter i de anbudsinfordringar som offentliggjordes för att upphandla marknadsföringstjänster. Inkluderingen av sådana skyldigheter i avtalen och anbudsinfordringarna begränsar antalet företag som kan tillhandahålla de efterfrågade marknadsföringstjänsterna avsevärt, utan någon objektiv motivering ([162]). De ytterligare skyldigheterna i fråga om luftfartstjänster kommer sannolikt att öka priserna på marknadsföringstjänsten jämfört med ett marknadsföringsavtal som inte inför sådana skyldigheter.

ii) *Anbudsinfordringarna garanterar inte marknadspris*

(312) I motsats till vad Ryanair hävdar konstaterar kommissionen att under de aktuella förhållandena kan inte ens anbudsinfordringarna garantera marknadspriser.

(313) För det första gällde anbudsinfordringarna i verkligheten beviljande av en offentlig finansiering, vilket visas i skälen 186 och följande. Kommissionen påpekar att i en sådan situation kan en anbudsinfordran inte utesluta en fördel ([163]).

(314) För det andra konstaterar kommissionen av omständigheterna för upprättandet och genomförandet av de båda anbudsinfordringarna att de inte kunde garantera ett marknadspris, eftersom de hade utformats så att Ryanair/AMS skulle framträda som den bästa kandidaten och kunde överträffa de andra kandidaterna ([164]). För anbudsinfordran 2013 hade i själva verket ingen konkurrent lämnat anbud på de delar som berörde Ryanair. Utan konkurrerande anbud är det omöjligt att avgöra om anbudet från Ryanair/AMS motsvarade ett marknadspris. När det gäller anbudsinfordran från 2017 konstaterar kommissionen att det konkurrerande anbudet för de delar som berörda Ryanair var exakt […] euro högre än Ryanairs anbud för var och en av delarna, trots att de tjänster som erbjöds av Ryanair och dess konkurrent var mycket olika. Varken anbudsinfordran från 2013 eller anbudsinfordran från 2017 kan alltså lösa frågan om marknadspriset för de marknadsföringstjänster som Ryanair/AMS har tillhandahållit för APFTE.

(315) Dessutom påpekar kommissionen att den vid tidpunkten för anbudsinfordringarna 2013 och 2017 redan offentligt hade tillkännagivit sin avsikt att inrikta sig på de marknadsföringsavtal som hade ingåtts direkt mellan Ryanair/AMS och regionala flygplatser.

(316) Slutligen har Ryanair inte kunnat ange något fall där Ryanair/AMS har lämnat anbud för ett marknadsföringsavtal för ett område där Ryanair inte bedriver luftfartsverksamhet, vilket hade kunnat göra det möjligt att få en mer konkret bild av det lämpliga priset på regional marknadsföring i ordets rätta bemärkelse ([165]).

iii) *Ingen bekräftelse av att det föreligger ett marknadspris genom den ”benchmarking” som Ryanair har tillhandahållit*

(317) Dessutom hävdar Ryanair att de priser som APFTE har betalat för tjänsterna från Ryanair/AMS motsvarar marknadspriser för dessa marknadsföringstjänster.

([162]) Se även punkt 96 i tillkännagivandet om begreppet statligt stöd.
([163]) Se även punkt 89 i tillkännagivandet om begreppet statligt stöd.
([164]) Se även skäl 150 och följande.
([165]) Det exempel som Ryanair lämnade har inte godtagits av kommissionen eftersom det gällde en anbudsinfordran för marknadsföring för ett område där Ryanair i själva verket bedrev verksamhet vid två flygplatser.

(318) Av det formella granskningsförfarandet drar kommissionen emellertid slutsatsen att Ryanairs argument inte visar att det föreligger ett marknadspris.

(319) Som stöd för sin argumentation har Ryanair lämnat in en undersökning som har beställts av ett företag som erbjuder ekonomiska analyser och som konstaterar att priserna i AMS marknadsföringsavtal motsvarar marknadspriser genom en jämförelse med de priser som har begärts av andra leverantörer av marknadsföringstjänster på internet.

(320) Kommissionen anser dock inte att denna analys är relevant för att avgöra om de betalningar för marknadsföring som APFTE har gjort till Ryanair/AMS motsvarar marknadspriser. I den undersökning som Ryanair har lämnat in görs i själva verket endast en jämförelse mellan de bruttopriser som anges i pristarifferna (*rate card*) för flera leverantörer av marknadsföringstjänster, utan hänsyn till de avdrag som görs för att fastställa de verkliga priserna. Av det formella granskningsförfarandet drar kommissionen slutsatsen att de rabatter på bruttopriserna som beviljas i dessa pristariffer är ett vanligt marknadsbeteende och att de avdrag som tillämpas på marknadsföringsavtal kan variera avsevärt mellan olika avtal – även för tjänster från samma företag. Rabatterna är alltså inte en försumbar faktor vid en jämförelse av priser på marknadsföringstjänster och denna faktor borde ha beaktats i den undersökning som Ryanair har lämnat in.

(321) Enligt den undersökning som Ryanair har lämnat in finns det inget direkt samband mellan enbart antalet besökare på en webbplats och priset på en reklamannons baserat på kostnaden per tusen visningar (CPM) ([166]) på webbplatsen. Kommissionen påpekar att i enligt en marknadsekonomisk logik är det pris som en kund är beredd att betala för en marknadsföringstjänst beroende av den förväntade avkastningen på investeringen. De leverantörer som jämförs i den undersökning som Ryanair har lämnat in och deras priser per tusen visningar är inte uppenbart jämförbara om man inte tar hänsyn till andra faktorer – som dock har utlämnats i undersökningen – inte minst köpinställningen hos besökaren på webbplatsen. Trots detta innehåller den undersökning som Ryanair lämnat in inga konkreta uppgifter som tar hänsyn till denna faktor. I undersökningen jämförs webbplatser med mycket olika summor och trafik och med inriktning på mycket olika kunder, vars inställning till att köpa eller avsikt att köpa är mer eller mindre framträdande. I det valda urvalet är vissa webbplatser inriktade på kunder som vill köpa flygbiljetter direkt, medan andra webbplatser är inriktade på kunder som gör mer allmänna förberedelser inför sin kommande resa.

(322) Dessutom konstaterar kommissionen att de olika andra bilaterala marknadsföringsavtal som Ryanair har lämnat in på kommissionens begäran – vars exakta innehåll är konfidentiellt – har mycket varierande löptider, omfattningar och belopp. Det finns alltså ingen pristransparens på denna marknad.

(323) Dessutom konstaterar kommissionen att analysen av anbud som lämnades in för delarna 4 och 5 i anbudsinfordran från 2017 visar att reklamen för området på jämförbara webbplatser i fråga om tjänster – t.ex. järnvägsbolagen SNCF och RENFE – gick att få till ett mycket lägre pris.

(324) Även det gick att göra en ”benchmarking” i fråga om de marknadsföringsavtal som APFTE har ingått (vilket kommissionen inte har kunnat bekräfta under det formella granskningsförfarandet), skulle en sådan ”benchmarking” inte kunna bevisa att det finns ett marknadspris som APFTE har betalat. Med tanke på det verkliga skälet till att marknadsföringsavtalen ingicks, som har beskrivits i detalj i skälen 192 och följande, skulle ”benchmarkingen” enbart visa att det stödbelopp som har betalats ut till Ryanair/AMS på grundval av marknadsföringsavtalen var tillräckligt för att säkerställa att Ryanair skulle trafikera Montpelliers flygplats.

7.1.3.5 Slutsats

(325) Därför anser kommissionen att de berörda marknadsföringsavtalen ger Ryanair en ekonomisk fördel.

([166]) Enligt Ryanair är priserna på marknadsföringskampanjerna på Ryanairs webbplats baserade på kostnaden per tusen visningar (CPM).

7.1.4 *Selektivitet*

(326) De berörda åtgärderna är bilaterala avtal som har ingåtts mellan APFTE och Ryanair/AMS, på villkor som inte är offentliga. Avtalen omfattas inte heller av APFTE:s vanliga köpevillkor, som tillämpas på Ryanairs konkurrenter.

(327) Frankrike hävdar att konkurrensutsättningen av avtalen från 2013 och 2017 visar att det inte fanns någon selektivitet, eftersom anbudsinfordringarna var öppna till alla intresserade företag.

(328) Ryanair har inte lagt fram några argument om selektiviteten i marknadsföringsavtalen i sig, utan enbart uttalat sig om det hypotetiska fall där marknadsavtalen granskas tillsammans med avtal om flygplatstjänster. Utifrån den hypotesen vänder sig Ryanair mot att kommissionen inte har gjort någon undersökning för att fastställa om andra flygbolag som trafikerar Montpelliers flygplats hade kunnat få samma villkor.

(329) De berörda marknadsföringsavtalen är individuella åtgärder, eftersom de inte har undertecknats på grundval av en stödordning i den mening som avses i artikel 1 d i rådets förordning (EU) nr 2015/1589| ([167]), dvs. ”varje rättsakt på grundval av vilket individuellt stöd kan beviljas företag som i rättsakten definieras på ett allmänt och abstrakt sätt, utan att några ytterligare genomförandeåtgärder krävs, samt varje rättsakt på grundval av vilket stöd, som inte är hänförbart till ett visst projekt, kan beviljas ett eller flera företag för obestämd tid och/eller med obestämt belopp”.

(330) Marknadsföringsavtalet från 2010 (och dess tillägg och förlängningar) ingicks direkt med AMS utan någon föregående anbudsinfordran och grundades inte på någon rättsakt som uppfyllde kraven i artikel 1 d i förordning (EU) nr 2015/1589 av den 13 juli 2015 om tillämpningsföreskrifter för artikel 108 i EUF-fördraget.

(331) Av protokollet från den konstituerande generalförsamlingen för APFTE den 24 juni 2010 framgår i själva verket tydligt att man ville sluta förhandsavtal med AMS/Ryanair utan att söka någon alternativ tjänsteleverantör för dessa destinationer och denna budget och utan någon ordning som styrde denna typ av utbetalningar.

(332) Vad beträffar marknadsföringsavtalen från 2013 och 2017 anser kommissionen att anbudsinfordringarna den utformning som APFTE använde inte var tillräckliga för att verkligen öppna upphandlingen för andra leverantörer.

(333) Kommissionen påpekar att mellan marknadsföringsavtalen från 2010 och 2013 hade kommissionen antagit beslut om att inleda formella granskningsförfaranden som utmynnade i slutliga negativa beslut om bl.a. de franska flygplatserna i Nîmes, Pau och Angoulême och som också gällde marknadsföringsavtal med Ryanair/AMS. Syftet med kommissionens granskning var att undersöka om sådana avtal var förenliga med lagstiftningen om statligt stöd. Därför är det uppenbart att de berörda aktörerna behövde upphöra med eller åtminstone dölja sitt beteende.

(334) Av protokollen och redogörelserna från APFTE framgår att föreningen kände sig tvungen att konkurrensutsätta marknadsföringsavtalen från 2010 när de löpte ut 2013 med hänsyn till EU:s regler för offentlig upphandling. APFTE ville också se till att ”flödena” – dvs. den turisttrafik som genererades av de flygförbindelser som Ryanair drev till Frankfurt-Hahn, Bryssel-Charleroi, Leeds-Bradford och Birmingham – upprätthölls av Ryanair. Detta förklarar varför villkoren i anbudsinfordran var inriktade på flygförbindelser, snarare än reklamtjänster på internet ([168]).

([167]) Rådets förordning (EU) nr 2015/1589 av den 13 juli 2015 om tillämpningsföreskrifter för artikel 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUT L 248, 24.9.2015, s. 9).

([168]) Se redogörelsen från mötet i APFTE:s presidium den 4 juli 2013, s. 1: ”[APFTE:s ordförande] förklarar att föreningen är skyldig att genomföra en anbudsinfordran för avtalen om marknadsföring på internet, eftersom det avtal med Airport Marketing Services som ingicks 2010 är på väg att löpa ut”, och s. 2: ”Eftersom avtalet med företaget Airport Marketing Service är på väg att löpa ut kommer enbart de flöden som omfattas av det avtalet att konkurrensutsättas, destination för destination.”

(335) Som visas i skälen 63 och följande och i skälen 202 och följande, utformades anbudsinfordringarna 2013 och 2017 för att gynna de tjänster som erbjöds av Ryanair/AMS i syfte att kunna fortsätta med utbetalningarna till Ryanair och på så sätt behålla flygbolagets verksamhet vid Montpelliers flygplats. Utformningen av skyldigheterna i fråga om berörda destinationer och områden och om de marknadsföringstjänster som det var obligatoriskt att erbjuda innebar att ingen annan tjänsteleverantör än Ryanair – varken marknadsföringsföretag eller flygbolag – kunde konkurrera med Ryanair i dessa anbudsinfordringar.

(336) Ryanair var 2013 i själva verket det enda företag som lämnade ett anbud på delarna 1–4 i anbudsinfordran avseende destinationer som Ryanair redan hade trafikerat. Ryanair har däremot inte lämnat något anbud för del 5 (vars riktpris låg långt under riktpriserna för delarna 1–4), vilket inte berörde en destination som trafikerades av Ryanair (ett annat flygbolag som redan bedrev flygningar till den destinationen från Montpellier).

(337) När det gäller anbudsinfordran från 2017 påpekar kommissionen att vid utgången av denna anbudsinfordran hade APFTE enbart genomfört de avtal med Ryanair som gällde de tre första delarna (vars riktpriser var betydligt högre än riktpriserna för delarna 4–7). Därför verkar de kompletterande delarna mer som en lösning för att göra valet av Ryanair mer trovärdigt efter en anbudsinfordran. Det anbud som konkurrerade med anbudet från Ryanair för dessa tre delar – som var mycket annorlunda i fråga om de marknadsföringstjänster som erbjöds – var dessutom exakt […] euro dyrare för varje del, utan att APFTE undrade över denna konsekventa prisskillnad. Dessutom baserade APFTE sitt beslut om att välja Ryanair på att Ryanairs erbjudande om marknadsföring var bättre inriktat på den avsedda målgruppen, trots att de marknadsföringstjänster som Ryanair erbjöd inte hade någon verklig inriktning på något av de områden som nämndes i anbudsinfordran (Vallonien, Yorkshire och Rheinland-Pfalz). Den regionala inriktningen för de tjänster som Ryanair verkligen tillhandahöll på grundval av detta marknadsföringsavtal begränsades till att reklam lades in på specifika språk-/landsversioner av Ryanairs webbplats (engelska, tyska, nederländska, belgiska (på franska och nederländska)), vilket tyder på en nationell, snarare än en regional målinriktning.

(338) Kommissionen anser därför att anbudsinfordringarna 2013 och 2017 varken var lämpliga eller avsedda för att säkerställa en rättvis konkurrens mellan Ryanair och andra företag.

(339) Därför konstaterar kommissionen att kravspecifikationen för anbudsinfordringarna 2013 och 2017 på förhand var inriktade på valet av Ryanair som leverantör och att kriterierna för val av företag för delarna 1–3 i anbudsinfordran var utformade så att enbart Ryanair kunde väljas.

(340) Kommissionen anser att marknadsföringsavtalen från 2010, 2013 och 2017 samt deras tillägg och förlängningar därför är unika åtgärder som har ingåtts individuellt mellan parterna, innehåller särskilda avtalsvillkor och inte avspeglar offentliga pristariffer eller andra på förhand fastställda pristariffer som APFTE har tillämpat. Ryanair och AMS har fått en ekonomisk fördel som de inte skulle ha fått på normala marknadsvillkor på grundval av dessa marknadsföringsavtal. Enligt fast rättspraxis bör det presumeras att individuella åtgärder som innebär att en stödmottagare från en fördel i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget är selektiva ([169]).

(341) Därför konstaterar kommissionen att den ekonomiska fördel som har beviljats Ryanair genom marknadsföringsavtalen från 2010, 2013 och 2017 och deras respektive avtal om förnyelse eller ändring är selektiv.

([169]) Se domstolens dom av den 4 juni 2015, kommissionen/MOL, C-15/14 P, ECLI:EU:C:2015:362, punkterna 60 och följande. Se domstolens dom av den 30 juni 2016, kommissionen/Belgien, C-270/15P, ECLI:EU:C:2016:489, punkt 49. Se även tribunalens dom av den 13 december 2018, Ryanair och Airport Marketing Services/kommissionen, T-53/16, ECLI:EU:T:2018:943, punkterna 165 och följande och tribunalens dom av den 13 december 2018, Ryanair och Airport Marketing Services/kommissionen, T-165/15, ECLI:EU:T:2018:953, punkterna 402 och följande.

7.1.5 *Påverkan på handeln mellan medlemsstaterna och snedvridning av konkurrensen*

(342) När ett finansiellt stöd som beviljas av en medlemsstat förstärker företags ställning jämfört med andra konkurrerande företag i handeln inom unionen måste de sistnämnda anses ha påverkats av stödet. För att en åtgärd ska snedvrida konkurrensen räcker det enligt fast rättspraxis ([170]) med att mottagaren av stödet konkurrerar med andra företag på konkurrensutsatta marknader.

(343) I det här fallet konkurrerar Ryanair med andra flygbolag på luftfartsmarknaden inom EU. Denna marknad präglas av stor konkurrens mellan de befintliga flygbolagen. Genom att snedvrida konkurrensen mellan flygbolag som är verksamma på den inre marknaden riskerar de berörda avtalen också att snedvrida handeln mellan medlemsstaterna. Det framgår dessutom av de argument som Ryanair har framfört i samband med fastställandet av förekomsten av en fördel att regionala flygplatser i Storbritannien, Spanien, Frankrike och Italien konkurrerar för att locka Ryanair samtidigt som dessa företag är utbytbara ur Ryanairs synvinkel ([171]). Beviljandet av stöd för att locka Ryanair till en viss regional flygplats riskerar alltså även att snedvrida konkurrensen mellan flygplatser i EU.

(344) Därför konstaterar kommissionen att de berörda avtalen påverkar handeln mellan medlemsstaterna och snedvrider konkurrensen.

7.1.6 *Slutsats om förekomsten av stöd*

(345) Därför konstaterar kommissionen att de berörda åtgärderna utgör statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget, till förmån för Ryanair.

7.2 **Stödets oförenlighet med den inre marknaden**

(346) Frankrike har inte lämnat in någon analys av förenligheten med den inre marknaden eftersom de anser att de berörda utbetalningarna inte utgör statligt stöd. Kommissionen känner å sin sida inte till några omständigheter som tyder på att de berörda åtgärderna är förenliga med den inre marknaden. Den enda grund för förenlighet som skulle kunna vara möjlig är artikel 107.3 c i EUF-fördraget så som den tolkas i 2014 års riktlinjer med avseende på igångsättningsstöd för flygbolag (avsnitt 5.2).

(347) I detta sammanhang bör det påpekas att marknadsföringsavtalet av den 16 september 2010, dess tillägg, de båda skrivelserna med åtaganden om förlängning av avtalet från 2010 samt avtalen av den 22 november 2013 ingicks innan dess att 2014 års riktlinjer offentliggjordes. När det gäller förenligheten hos de stöd som beviljats före ikraftträdandet av riktlinjerna för luftfart 2014, hänvisas i punkt 174 i riktlinjerna från 2014 till de regler som var tillämpliga när stödet beviljades, dvs. gemenskapens riktlinjer för finansiering av flygplatser och för statliga igångsättningsstöd för flygbolag med verksamhet på regionala flygplatser 2005 ([172]) (nedan kallade *riktlinjerna från 2005*). Däremot ska 2014 års riktlinjer tillämpas på marknadsföringsavtalet av den 19 maj 2017.

(348) I riktlinjerna från 2005 och från 2014 beskrivs de principer för förenlighet som har utvecklats genom fast rättspraxis och kommissionens tidigare beslutspraxis exakt. Kommissionen kan alltså förklara driftsstöd som beviljas flygbolag förenliga med den inre marknaden när de bidrar till utvecklingen av små till medelstora flygplatser genom en nettoökning av trafiken på nya linjer, när stödet är nödvändigt i den bemärkelsen att det inte gäller en linje som redan används av samma eller ett annat flygbolag eller en liknande linje ([173]), när det är tidsbegränsat och när den linje för vilken stödet beviljas sannolikt kan bli lönsam ([174]), när beloppet är knutet till nettoutvecklingen av trafiken och när stödet beviljas på ett transparent och icke-diskriminerande sätt, när det inte kumuleras med andra typer av stöd och det följer proportionalitetsprincipen ([175]).

([170]) Förstainstansrättens dom av den 30 april 1998, Het Vlaamse Gewest (flamländska regionen)/Europeiska kommissionen, T-214/95, ECLI:EU:T:1998:77.

([171]) Se den icke-konfidentiella versionen av synpunkterna från Ryanair den 15 januari 2019: ”Ryanair har ett stort urval av flygplatser i Europa. *Flygplatser i Storbritannien, Spanien, Frankrike och Italien konkurrerar om Ryanairs rutter och kapacitet och är utbytbara ur Ryanairs perspektiv*. Likheterna mellan den berörda flygplatsen och dessa andra flygplatser är tillräckligt stora för att de ska gå att jämföra i ett test av principen om en marknadsekonomisk aktör.”

([172]) Meddelande från kommissionen – Riktlinjer för finansiering av flygplatser och för statliga igångsättningsstöd för flygbolag med verksamhet på regionala flygplatser (EUT C 312, 9.12. 2005, s. 1).

([173]) Se punkterna 71–75 och punkt 79 b och c i 2005 års riktlinjer och punkterna 139, 140, 141 och 151 i 2014 års riktlinjer.

([174]) Se punkt 79 b, d och i i 2005 års riktlinjer och punkt 147 i 2014 års riktlinjer.

([175]) Se punkt 79 g och h och punkt 80 i 2005 års riktlinjer och punkterna 101, 150, 152 och 153 i 2014 års riktlinjer.

(349) I föreliggande fall uppfyller emellertid inget av de berörda marknadsföringsavtalen dessa villkor.

(350) Därför konstaterar kommissionen att de statliga stöd som förekommer i de berörda avtalen är oförenliga med den inre marknaden.

7.3 **Stödets olaglighet**

(351) Enligt artikel 108.3 i EUF-fördraget ska kommissionen ”underrättas i så god tid att den kan yttra sig om alla planer på att vidta eller ändra stödåtgärder. *[…]. Medlemsstaten i fråga får inte genomföra åtgärden förrän detta förfarande lett till ett slutgiltigt beslut.*”

(352) I det här fallet verkar de berörda avtalen ha upprättats utan föregående anmälan till kommissionen.

(353) Kommissionen har emellertid inte identifierat någon rättslig grund som undantar Frankrike från skyldigheten att anmäla detta stöd.

(354) Därför anser kommissionen att de utbetalningar som har gjorts till Ryanair på grundval av marknadsföringsavtalen från 2010, 2013 och 2017 samt förlängningarna av och tilläggen till dem är stöd som har beviljats i strid med artikel 108.3 i EUF-fördraget.

8. **ÅTERKRAV**

(355) I enlighet med EUF-fördraget ska kommissionen, om den fastställer att en stödåtgärd inte är förenlig med den inre marknaden, besluta att den berörda medlemsstaten måste upphäva eller ändra stödet ([176]). Enligt unionsdomstolarnas fasta rättspraxis är syftet med att ålägga den berörda medlemsstaten att upphäva stöd som kommissionen har betraktat som oförenligt med den inre marknaden att återställa den situation som rådde innan stödet beviljades ([177]).

(356) I detta sammanhang har unionsdomstolarna ansett att målet har uppnåtts så snart stödmottagaren har återbetalat de belopp som har beviljats genom oförenligt stöd. Genom återbetalningen förlorar stödmottagaren de fördelar denne åtnjöt på den inre marknaden i förhållande till sina konkurrenter och den situation som förelåg före utbetalningen av stödet är återställd ([178]).

(357) I enlighet med denna rättspraxis anges följande i artikel 16.1 i förordning (EU) nr 2015/1589: ”Vid negativa beslut i fall av olagligt stöd ska kommissionen besluta att den berörda medlemsstaten ska vidta alla nödvändiga åtgärder för att återkräva stödet från mottagaren”.

(358) Eftersom de berörda åtgärderna har vidtagits i strid med artikel 108.3 i EUF-fördraget och dessutom betraktas som oförenligt stöd, måste stödet återkrävas för att återställa den marknadssituation som förelåg innan det beviljades. Återkravet ska täcka perioden från och med att stödet ställdes till stödmottagarens förfogande till och med den dag det har återbetalats. Det belopp som ska återkrävas ska innefatta ränta till och med den dag det har återbetalats.

(359) Kommissionen betraktar företagen Ryanair och AMS som en enda ekonomisk enhet ([179]). Ryanair och AMS är därför solidariskt ansvariga för återbetalningen av det stöd som har betalats ut av APFTE till var och en av dem.

(360) På grundval av den information som kommissionen har tillgång till när detta beslut antas är de belopp som ska återbetalas de belopp som APFTE verkligen har betalat ut till Ryanair eller dess dotterföretag AMS mellan 2010 och 2019 på grundval av de marknadsföringsavtal som har ingåtts under denna period och som anges i tabell 4 (se skäl 82).

([176]) Domstolens dom av den 12 juli 1973, kommissionen mot Tyskland, C-70/72, ECLI:EU:C:1973:87, punkt 13.
([177]) Domstolens dom av den 21 mars 1990, Belgien/kommissionen, C-142/87, ECLI:EU:C:1990:125, punkt 66.
([178]) Domstolens dom av den 17 juni 1999, Belgien/kommissionen, C-75/97, ECLI:EU:C:1999:311, punkterna 64 och 65.
([179]) Se skäl 156.

9. **SLUTSATSER**

(361) Kommissionen konstaterar att Frankrike olagligen har genomfört de marknadsföringsavtal som har ingåtts mellan APFTE och Ryanair/AMS mellan 2010 och 2018 i strid med artikel 108.3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Eftersom de belopp som har betalats ut till Ryanair/AMS på grundval av dessa marknadsföringsavtal är stöd som är oförenligt med den inre marknaden ska de återkrävas i sin helhet för att återställa den situation som rådde på den inre marknaden innan stödet beviljades.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

De åtgärder som Frankrike har genomfört och som har lett till de marknadsföringsavtal som har ingåtts mellan APFTE och Ryanair eller dess dotterföretag Airport Marketing Services mellan 2010 och 2018 – dvs. avtalet av den 16 september 2010, avtalen av den 22 november 2013 och avtalen av den 19 maj 2017 (samt tilläggen till och avtalen om förlängning av dem) är olagligt statligt stöd till förmån för Ryanair och dess dotterföretag Airport Marketing Services och är oförenligt med den inre marknaden i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget.

Artikel 2

1. Frankrike ska från stödmottagarna återkräva det oförenliga stöd som har beviljats enligt den stödordning som avses i artikel 1.

2. Företagen Ryanair och Airport Marketing Services betraktas som en och samma ekonomiska enhet och är därför solidariskt ansvariga för återbetalningen av det stöd som har betalats ut av APFTE till var och en av dem.

3. Det stöd som ska återkrävas ska innefatta ränta från och med den dag då stödet ställdes till stödmottagarens förfogande till och med den dag det har återbetalats.

4. Räntan ska beräknas som sammansatt ränta enligt kapitel V i förordning (EG) nr 794/2004 och förordning (EG) nr 271/2008 om ändring av förordning (EG) nr 794/2004.

5. Frankrike ska upphöra med alla utbetalningar av utestående stöd enligt den stödordning som avses i artikel 1, med verkan från den dag då detta beslut antas.

Artikel 3

1. Återkravet av det stöd som avses i artikel 1 ska genomföras omedelbart och effektivt.

2. Frankrike ska se till att detta beslut verkställs inom fyra månader från den dag då det delges.

Artikel 4

1. Inom två månader efter den dag då detta beslut har delgivits ska Frankrike lämna följande uppgifter till kommissionen:

a) Det totala belopp (kapital och räntor) som ska återkrävas från stödmottagarna.

b) En detaljerad beskrivning av de åtgärder som redan har vidtagits eller som planeras för att rätta sig efter detta beslut.

c) Dokument som visar att stödmottagarna har anmodats att betala tillbaka stödet.

2. Frankrike ska hålla kommissionen underrättad om utvecklingen vad gäller de nationella åtgärder som har vidtagits för att genomföra detta beslut till dess att återkravet av det stöd som avses i artikel 1 har slutförts. Frankrike ska, på kommissionens begäran, omedelbart överlämna alla uppgifter om de åtgärder som redan vidtagits och som planeras för att följa detta beslut. Frankrike ska också lämna detaljerade uppgifter om de stödbelopp och räntebelopp som redan har återkrävts från stödmottagarna.

Artikel 5

Detta beslut riktar sig till Republiken Frankrike.

Utfärdat i Bryssel den 2 augusti 2019.

På kommissionens vägnar
Margrethe VESTAGER
Ledamot av kommissionen