

## II

(Niet-wetgevingshandelingen)

## BESLUITEN

## BESLUIT (EU) 2020/1671 VAN DE COMMISSIE

van 2 augustus 2019

**betreffende steunmaatregel SA.47867 2018/C (ex 2017/FC) ten uitvoer gelegd door Frankrijk ten gunste van Ryanair en Airport Marketing Services**

(Kennisgeving geschied onder nummer C(2019) 5729)

(Slechts de tekst in de Franse taal is authentiek)

(Voor de EER relevante tekst)

DE EUROPESE COMMISSIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 108, lid 2, eerste alinea,

Gezien het Verdrag betreffende de Europese Economische Ruimte, en met name artikel 62, lid 1, onder a),

Na de belanghebbenden overeenkomstig de genoemde artikelen te hebben aangemaand hun opmerkingen te maken <sup>(1)</sup> en gezien deze opmerkingen,

Overwegende hetgeen volgt:

## 1. PROCEDURE

- (1) Bij brief van 23 maart 2017 heeft de Commissie een klacht ontvangen van de luchtvaartmaatschappij Air France <sup>(2)</sup> over voordelen die aan de luchtvaartmaatschappij Ryanair zouden zijn verleend tussen 2010 en 2015 in verband met haar luchtvervoersactiviteiten naar en vanaf de luchthaven Montpellier. Deze voordelen zouden zijn toegekend in de vorm van contracten voor marketingdiensten tussen de Association de promotion des flux touristiques et économiques ("APFTE") en Ryanair of haar dochteronderneming Airport Marketing Services ("AMS"). Uit hoofde van deze contracten heeft de APFTE tussen 2010 en 2015 ongeveer 8,5 miljoen EUR aan Ryanair betaald.
- (2) Bij brief van 24 mei 2017 heeft de Commissie Frankrijk een niet-vertrouwelijke versie van de klacht toegezonden en Frankrijk verzocht opmerkingen te maken en een aantal vragen over de betrokken maatregelen te beantwoorden. Op 12 juli 2017 heeft de Commissie een herinnering gestuurd waarin zij Frankrijk verzoekt de bij brief van 24 mei 2017 gevraagde inlichtingen te verstrekken.
- (3) Frankrijk heeft een aantal inlichtingen verstrekt bij brief van 18 augustus 2017.
- (4) Bij brief van 13 september 2017 heeft de Commissie Frankrijk om aanvullende inlichtingen verzocht. Op 9 oktober 2017 heeft Frankrijk verzocht om een verlenging van de antwoordtermijn. Dit verzoek is door de Commissie ingewilligd bij brief van 18 oktober 2017.

<sup>(1)</sup> PB C 406 van 9.11.2018, blz. 17.

<sup>(2)</sup> Deze klacht is een aanvulling op een eerdere op 27 november 2009 ingediende klacht (zaak SA.30328 (2010/CP)).

- (5) Frankrijk heeft bij brief van 22 november 2017 een deel van de door de Commissie gevraagde inlichtingen verstrekt.
- (6) Op 22 december 2017 heeft de Commissie een herinnering gestuurd waarin zij Frankrijk verzoekt om antwoorden op de nog niet beantwoorde vragen.
- (7) Frankrijk heeft een aantal inlichtingen verstrekt bij brief van 29 januari 2018.
- (8) Bij brief van 4 juli 2018 heeft de Commissie Frankrijk in kennis gesteld van haar besluit tot inleiding van de procedure ("het inleidingsbesluit") van artikel 108, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie ("VWEU") ten aanzien van deze steunmaatregel.
- (9) Het inleidingsbesluit is bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie* <sup>(3)</sup>. De Commissie heeft de belanghebbenden uitgenodigd hun opmerkingen over de betrokken steun te maken.
- (10) De Commissie heeft opmerkingen ontvangen van Ryanair, de regio Occitanië, de Chambre de commerce et d'industrie de l'Hérault, Montpellier Méditerranée Métropole, de Communauté d'Agglomération du Pays de l'Or, [...] en de APFTE. Op 15 april en 17 mei 2019 heeft de Commissie de opmerkingen van Ryanair (met een verzoek om inlichtingen) voor een reactie aan Frankrijk doorgezonden. Bij brief van 13 juni 2019 heeft zij de opmerkingen van Frankrijk ontvangen en bij brief van 21 juni 2019 die van de APFTE. De opmerkingen van de overige belanghebbenden zijn aan Frankrijk doorgezonden op 18 juni 2019.

## 2. ALGEMENE INFORMATIE OVER DE LUCHTHAVEN MONTPELLIER

### 2.1. Kenmerken van de luchthaven en aantal passagiers

- (11) De luchthaven Montpellier Méditerranée ("luchthaven Montpellier") ligt op ongeveer 7 km van het centrum van Montpellier, de hoofdstad van het departement Hérault in de regio Occitanië, in Frankrijk. De luchthaven staat open voor commercieel nationaal en internationaal verkeer.
- (12) Het passagiersverkeer van de luchthaven Montpellier in de afgelopen jaren is samengevat in tabel 1. In 2017 verwerkte de luchthaven nagenoeg 1,85 miljoen passagiers en in 2018 nagenoeg 1,88 miljoen.

Tabel 1

#### Commercieel passagiersverkeer op de luchthaven Montpellier tussen 2010 en 2018 (aantal passagiers)

Jaar	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Lokale passagiers <sup>(1)</sup>	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
Aandeel internationale passagiers	295 334	400 818	398 609	391 855	433 923	480 667	616 564	661 456	641 005
Aandeel nationale passagiers	882 526	907 528	886 819	1 028 759	1 010 187	1 027 261	1 052 459	1 185 858	1 237 030
Transitpassagiers	2 588	4 930	2 787	2 179	1 224	2 242	2 063	2 096	1 928
<b>Totaal</b>	<b>1 180 448</b>	<b>1 313 276</b>	<b>1 288 215</b>	<b>1 422 793</b>	<b>1 445 334</b>	<b>1 510 170</b>	<b>1 671 086</b>	<b>1 849 410</b>	<b>1 879 963</b>

<sup>(3)</sup> Zie voetnoot 1.

Jaar	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Aandeel passagiers van low-costmaatschappijen	275 341	378 980	397 819	441 388	464 170	507 965	577 198	679 148	708 273

(<sup>1</sup>) Passagiers die zijn vertrokken of aangekomen op de luchthaven Montpellier — ten opzichte van transitpassagiers.

Bron: <http://www.aeroport.fr/view-statistiques/montpellier-mediterranee>, geraadpleegd op 1 juli 2019.

- (13) Momenteel exploiteren meerdere luchtvaartmaatschappijen (<sup>4</sup>) lijnvluchten vanaf de luchthaven Montpellier naar bestemmingen in Frankrijk, in andere landen van Europa en in de Maghreb.
- (14) De overige commerciële vliegbewegingen op de luchthaven Montpellier in de periode 2010-2018 zijn voornamelijk vluchten van vliegclubs en van de zakenluchtvaart.
- (15) De luchthaven Montpellier is door Ryanair bediend tussen maart 2002 en april 2019.
- (16) In maart 2002 trok de luchthaven Montpellier Ryanair naar zich toe. De maatschappij exploiteerde er aanvankelijk een regelmatige luchtdienst naar de luchthaven Frankfurt-Hahn in de Duitse deelstaat Rijnland-Palts en een regelmatige luchtdienst naar Londen Stansted (geschrapt in 2009). In 2008 opende Ryanair een route naar de luchthaven Brussel-Charleroi (gelegen in Wallonië, België) en in 2010 naar Leeds-Bradford (gelegen in Yorkshire, Groot-Brittannië). Er is een route naar Bristol geopend, die vervolgens in 2009 is gesloten. De routes naar Frankfurt-Hahn, Brussel-Charleroi en Leeds-Bradford zijn dus ingesteld ten tijde van de oprichting van de APFTE (24 juni 2010). Op 13 april 2011 is een route naar Birmingham geopend, die vervolgens in november 2013 is gesloten. In tegenstelling tot Montpellier zijn de luchthavens Leeds-Bradford, Birmingham, Brussel-Charleroi en Frankfurt-Hahn allemaal een thuisbasis (<sup>5</sup>) voor Ryanair.
- (17) Ryanair is in oktober 2017 gestopt met de exploitatie van de route Montpellier-Leeds, en in november 2018 met de route Montpellier-Hahn. In april 2019 heeft Ryanair de exploitatie van de route Montpellier-Charleroi stopgezet en zo alle activiteiten op de luchthaven Montpellier beëindigd.

Tabel 2

**Aandeel van Ryanair in het commerciële passagiersverkeer van de luchthaven Montpellier tussen 2010 en 2019**

Jaar	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	januari-april 2019
Totaal verkeer van de luchthaven in aantal passagiers ( <sup>1</sup> )	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Passagiers van Ryanair in aantal passagiers ( <sup>2</sup> )	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
— route Hahn	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	
— route Charleroi	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

(<sup>4</sup>) Air Algérie, Air Arabia, Air France, Air France Hop!, Aer Lingus, British Airways, Chailair Aviation, easyJet, Eurowings, KLM, Norwegian, Royal Air Maroc, SAS Scandinavian Airlines, Transavia, TUI fly, Ural Airlines, Volotea (bron: <https://www.montpellier.aeroport.fr/vols-destinations/compagnies-aeriennes-montpellier/>), geraadpleegd op 1 juli 2019).

(<sup>5</sup>) Luchthaven die de thuisbasis is van ten minste één toestel van Ryanair, alsook van de bemanning.

Jaar	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	januari-april 2019
— route Bradford	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]		
— route Birmingham		[...]	[...]	[...]						
<b>Passagiers van Ryanair in % van het totale passagiersverkeer</b>	<b>[5-10]</b>	<b>[10-15]</b>	<b>[10-15]</b>	<b>[5-10]</b>	<b>[5-10]</b>	<b>[5-10]</b>	<b>[5-10]</b>	<b>[5-10]</b>	<b>[0-5]</b>	<b>[0-5]</b>

(<sup>1</sup>) De Commissie merkt op dat de door de Franse autoriteiten verstrekte cijfers betreffende het totale aantal passagiers op de luchthaven licht afwijken van de door de luchthaven Montpellier gepubliceerde cijfers, die in tabel 1 zijn opgenomen.

(<sup>2</sup>) De Commissie merkt op dat het totale aantal passagiers van Ryanair zoals opgegeven door de Franse autoriteiten niet helemaal overeenkomt met de som van het aantal passagiers van Ryanair per route zoals opgegeven door de Franse autoriteiten.

Bron: Door de Franse autoriteiten verstrekte inlichtingen.

(18) Zoals aangegeven in tabel 2, vertegenwoordigde het totale aantal passagiers van Ryanair dat vertrok van of aankwam op de luchthaven Montpellier, vanaf 2010 slechts een relatief klein aandeel van het passagiersverkeer op deze luchthaven (minder dan [10-15] %), d.w.z. tussen [...] en [...] passagiers tussen 2010 en 2017.

(19) Uit tabel 2 blijkt ook dat het aantal passagiers van Ryanair gestaag daalt sinds 2012. Wanneer men het aantal passagiers van Ryanair sinds 2002 in aanmerking neemt, kan worden vastgesteld dat de daling van het aantal passagiers van Ryanair op de luchthaven Montpellier reeds in 2006 intrad (<sup>6</sup>).

(20) De luchthaven Montpellier ligt op 57 km van de luchthaven Nîmes-Alés-Camargue-Cévennes en op 70 km van de luchthaven Béziers-Cap d'Agde, twee luchthavens die bestemd zijn voor internationale lijn- en chartervluchten.

(21) In april 2019 opende Ryanair een route naar Brussel-Charleroi vanaf de luchthaven Béziers-Cap d'Agde. Sinds april 2006 exploiteert Ryanair een route Nîmes-Charleroi.

## 2.2. Exploitatie en eigendom van de luchthaveninfrastructuur

(22) Tussen 1964 en 2009 werd de luchthaven Montpellier beheerd door de Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier ("CCIM", waarmee ook de Chambre de Commerce et d'Industrie de l'Hérault wordt aangeduid (<sup>7</sup>)).

(23) Op 23 juni is het beheer van de luchthaven overgedragen aan de naamloze vennootschap Aéroport Montpellier Méditerranée ("AMM"), waarvan het kapitaal voor 60 % in handen is van de Franse staat (in de zin van administratieve overheidsinstantie op nationaal niveau), voor 25 % van de CCIM, voor 7 % van de Conseil Départemental de l'Hérault, voor 6,5 % van de regio Occitanië (<sup>8</sup>), voor 1 % van de Communauté d'Agglomération du Pays de l'Or (<sup>9</sup>) en voor 0,5 % van Montpellier Méditerranée Métropole (<sup>10</sup>) (<sup>11</sup>).

(24) De staat is eigenaar van de infrastructuur van de luchthaven en delegeert het beheer en de exploitatie ervan aan AMM in het kader van een concessie.

(25) AMM en Ryanair hebben de volgende contracten gesloten: [...].

(<sup>6</sup>) Volgens de door de Franse autoriteiten verstrekte inlichtingen ontwikkelde het aantal passagiers van Ryanair zich tussen 2002 en 2009 zich als volgt: [...] (2002), [...] (2003), [...] (2004), [...] (2005), [...] (2006), [...] (2007), [...] (2008), [...] (2009).

(<sup>7</sup>) In december 2016 zijn de Chambres de Commerce et d'Industrie héraultaises (Béziers, Montpellier en Sète) gefuseerd tot een "Chambre de Commerce et d'Industrie de l'Hérault" met hoofdkantoor in Montpellier en met twee delegaties: een in Sète en een in Béziers.

(<sup>8</sup>) Die voortkomt uit de fusie van de regio's Languedoc-Roussillon en Midi-Pyrénées in 2014.

(<sup>9</sup>) Voorheen de Communauté de Communes du Pays de l'Or.

(<sup>10</sup>) Voorheen de Communauté d'agglomération de Montpellier.

(<sup>11</sup>) Zie <https://www.montpellier.aeroport.fr/societe-aeroport/aeroport-montpellier-mediterranee/presentation-aeroport-montpellier/> (ge raadpleegd op 1 juli 2019).

### 3. ALGEMENE INFORMATIE OVER DE APFTE

#### 3.1. Oprichting en taak

- (26) De APFTE is een vereniging die in juni 2010 is opgericht op initiatief van de CCIM in samenwerking met meerdere lokale en regionale overheden, met name de Conseil Régional du Languedoc-Roussillon (nu de Région Occitanie), het departement Hérault, de Communauté d'agglomération de Montpellier (nu Montpellier Méditerranée Métropole), de Communauté de communes du Pays de l'Or en de stad Montpellier ("publieke leden" van de APFTE), en met de medewerking van meerdere lokale ondernemingen <sup>(12)</sup>.
- (27) Volgens haar statuten heeft de APFTE tot doel de bevordering en de ontwikkeling van het toerisme, inclusief zakentoeerisme, in het gebied, via promotiecontracten, de aankoop van advertenties op het internet en marketingdiensten, of ieder ander publiciteitsmiddel zoals de deelname aan vakbeurzen, om een internationale clientèle aan te trekken <sup>(13)</sup>.
- (28) Ondanks dit zeer brede officiële mandaat om Montpellier en het omliggende gebied te promoten, was het op het ogenblik van de oprichting van de APFTE door de CCIM met de betrokken lokale overheden evenwel de bedoeling dat zij de sluiting van marketingcontracten of promotiecontracten met luchtvaartmaatschappijen, die eerder door de CCIM als luchthavenbeheerder werden gesloten, mogelijk zou maken <sup>(14)</sup>. De formele onderzoeksprocedure heeft bevestigd dat de activiteit van de APFTE er in de praktijk in bestond zogenoemde "marketingcontracten" met luchtvaartmaatschappijen <sup>(15)</sup> te sluiten en uit te voeren, en dat aanvullende activiteiten van de APFTE bedoeld waren om die praktijk te ondersteunen.
- (29) De aard van deze marketingcontracten wordt nader geanalyseerd in overweging 152 en verder, en in overweging 189 en verder.
- (30) De APFTE vindt haar bestaansreden in de verandering van beheerder van de luchthaven Montpellier in 2009. Als luchthavenbeheerder sloot de CCIM rechtstreeks contracten met de luchtvaartmaatschappijen, met name contracten voor luchthavendiensten, maar ook marketingcontracten. Uit de door de Franse autoriteiten overgelegde documenten blijkt dat hiermee is begonnen rond 2001. In het kader van die marketingcontracten kocht de CCIM "marketingdiensten" van bepaalde luchtvaartmaatschappijen die aanwezig waren op de luchthaven Montpellier (vooral lowcostmaatschappijen). Uit hoofde van die contracten maakte de CCIM geld over aan de betrokken maatschappijen in ruil voor promotie voor de bestemming Montpellier op de website van de betrokken luchtvaartmaatschappij. Hoewel

<sup>(12)</sup> De APFTE valt onder de wet van 1 juli 1901 betreffende het verenigingscontract en onder het ter uitvoering daarvan vastgestelde decreet van 16 augustus 1901.

<sup>(13)</sup> Artikel 3 van de statuten.

<sup>(14)</sup> Deze motieven blijken duidelijk uit meerdere documenten betreffende de werking van de APFTE, met name de notulen van de constituerende algemene vergadering van de APFTE van 24 juni 2010, waarin het volgende is vermeld: "Sinds 2001 stimuleert de Chambre de Commerce et d'Industrie de Montpellier als concessiehouder van het platform van de luchthaven Montpellier Méditerranée de komst van lowcostmaatschappijen in het kader van de ontwikkeling van de luchthaven. In juli 2009 werd de CCI gewoon minderheidsaandeelhouder van een naamloze vennootschap Conseil de Surveillance et Directoire de l'Aéroport Montpellier Méditerranée, vanwege haar nationale rangschikking. Doordat de CCI niet langer concessiehouder van de luchthaven is, is zij dus niet langer bevoegd om contracten te ondertekenen met lowcostmaatschappijen. Wij beraden ons dus samen met de regionale prefectuur en alle lokale en regionale overheden over de oprichting van een juridische structuur voor de ondertekening van onlinemarketingcontracten." Zie ook de beraadslagingen van de algemene vergadering van de CCIM van 29 maart 2011: "De Association de Promotion des Flux Touristiques et Economiques (APTE) wil met name de komst van toeristen per vliegtuig bevorderen. De vereniging heeft de door de CCI aangegane promotiecontracten met de klanten van luchtvaartmaatschappijen die gebruikmaken van de luchthaven, overgenomen. Op dit ogenblik zijn er twee contracten: een eerste met AIRPORT MARKETING SERVICES, voor de door Ryanair verzorgde routes, en een tweede met [...], voor de route naar [...]."

<sup>(15)</sup> Zie ook overweging 195 voor een (nooit uitgevoerd) contract met een marketingbedrijf dat niet actief is in het luchtvervoer.

de CCIM de enige medecontractant van de luchtvaartmaatschappijen was, kwamen de fondsen voor de aankoop van de marketingdiensten niet alleen van de CCIM, maar ook van lokale en regionale overheden waarmee de CCIM op haar beurt bilaterale overeenkomsten in dit verband ondertekende. Diezelfde lokale en regionale overheden namen in 2010 samen met de CCIM deel aan de oprichting en financiering van de APFTE<sup>(16)</sup>.

- (31) Uit de documenten betreffende de werking van de APFTE en van haar oprichtende publieke leden, zoals de notulen van de constituerende algemene vergadering van de APFTE van 24 juni 2010, blijkt dat de APFTE is opgericht nadat de CCIM in 2009 minderheidsaandeelhouder van AMM was geworden. Aangezien de CCIM niet langer concessiehouder van de luchthaven was, kon zij niet langer contracten ondertekenen met lowcostmaatschappijen om “de komst van lowcostmaatschappijen op het platform van de luchthaven Montpellier Méditerranée te stimuleren”. Zo was de APFTE het resultaat van “een beraad met de regionale prefectuur en alle lokale en regionale overheden over de oprichting van een juridische structuur voor de ondertekening van de onlinemarketingcontracten” die eerder door de CCIM als concessiehouder van de luchthaven waren ondertekend<sup>(17)</sup>. De voortzetting van de samenwerking met lowcostmaatschappijen werd gunstig geacht vanwege de bijdrage aan de lokale economie<sup>(18)</sup>.

<sup>(16)</sup> Zie ook de beraadslagingen van de algemene vergadering van de CCIM van 26 mei 2010, blz. 6: “De CCIM was de enige medecontractant van de verschillende marketingbedrijven voor de toeristische promotie van ons gebied. Tegelijkertijd ondertekende de CCI overeenkomsten met de lokale en regionale overheden die deelnamen aan de promotie van de toeristenstromen. De [Contrôle Général Economique et Financier] oordeelde dat de CCIM zowel juridisch als financieel risico's nam terwijl zij geen concessiehouder meer was. Het belang van deze toeristenstromen voor het lokale toerisme hoeft echter niet meer te worden aangetoond. De aankoop van marketingdiensten is goed voor 1,8 miljoen EUR momenteel, maar de economische voordelen liggen om en bij de 60 miljoen EUR. De CCIM en de lokale en regionale overheden zijn het erover eens dat deze actie moet worden voortgezet.” Zie ook de notulen van de Conseil Régional de la Région Languedoc-Roussillon van 20 juli 2012, blz. 1: “Gezien de ontwikkelingen op het gebied van het beheer van de luchthaven Montpellier is een vereniging ter bevordering van toeristische en economische stromen (association de promotion des flux touristiques et économiques — APFTE) opgericht met het oog op de voortzetting van de acties voor de promotie van het gebied die met de op de luchthaven Montpellier opererende maatschappijen zijn ontwikkeld.”

<sup>(17)</sup> Deze motieven blijken duidelijk uit meerdere documenten betreffende de werking van de APFTE, met name de notulen van de constituerende algemene vergadering van de APFTE van 24 juni 2010, waarin het volgende is vermeld: „[De vertegenwoordiger van de CCIM (die tijdens deze vergadering tot voorzitter van de APFTE zal worden verkozen)] heeft alle deelnemers verwelkomd en bedankt om ondanks de zeer korte termijn in te gaan op de uitnodiging. De toeristenstromen, d.w.z. klanten uit voornamelijk het noorden van Europa die met lowcostmaatschappijen naar onze regio komen, zijn van aanzienlijk belang voor alle ondernemingen met toeristische activiteiten, maar ook voor ondernemingen met handels- en vastgoedactiviteiten. Sinds 2001 stimuleert de Chambre de Commerce et d'Industrie de Montpellier als concessiehouder van het platform van de luchthaven Montpellier Méditerranée de komst van lowcostmaatschappijen in het kader van de ontwikkeling van de luchthaven. In juli 2009 werd de CCI gewoon minderheidsaandeelhouder van een naamloze vennootschap in de Conseil de Surveillance et Directoire de l'Aéroport Montpellier Méditerranée vanwege haar nationale rangschikking. Doordat de CCI niet langer concessiehouder van de luchthaven is, is zij dus niet langer bevoegd om contracten te ondertekenen met lowcostmaatschappijen. Wij beraden ons dus samen met de regionale prefectuur en alle lokale en regionale overheden over de oprichting van een juridische structuur voor de ondertekening van onlinemarketingcontracten. Om te voldoen aan de wettelijke vereisten van de circulaire Fillon van januari 2010 moet deze verenigingsstructuur uit drie colleges bestaan [...]”

Met betrekking tot de werking van de marketingcontracten met luchtvaartmaatschappijen, wordt in deze notulen het volgende toegelicht: „Meester [...] mengt zich in het debat en verklaart dat hij zich sinds 2001 bezighoudt met marketingcontracten. Deze contracten zijn vooral bedoeld om op de websites van de verschillende lowcostmaatschappijen reclame te maken voor de bestemming Montpellier. In ruil daarvoor, en zoals bij elke reclamevorm op welk medium ook, worden de diensten gefactureerd. Ongeacht de moeilijkheden en de door de lowcostmaatschappijen toegepaste tarieven zien wij duidelijk de voordelen voor de lokale ondernemingen. De vereniging is momenteel de meest geschikte structuur om te voldoen aan de wettelijke vereisten en bevordert dankzij deze dynamiek van de lowcostmaatschappijen de ontwikkeling van het gebied. [...]”

Zie ook de publieke verklaring van de voorzitter van de APFTE, aangehaald in een artikel van La Tribune Occitanie-Montpellier van 8 april 2015: “Aangezien de lokale en regionale overheden geen marketingcontract konden ondertekenen met luchtvaartmaatschappijen, werd als oplossing voorgesteld om met een vereniging te werken, aldus [...], voorzitter van de APFTE. In de rekeningen van de lokale en regionale overheden wordt dit als subsidie opgenomen en de vereniging ondertekent onlinemarketingcontracten. Ik zie niet in waarom de belastingbetaler zou worden benadeeld! De APFTE is opgericht door de CCI in samenspraak met de diensten van de overheid, met name de prefect [...]. Het dossier is zopas bij de diensten van de Métropole ingediend.” (Zie <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>, geraadpleegd op 1 juli 2019.)

Zie ook de beraadslagingen van de Communauté de communes du Pays de l'Or van 23 juni 2010 waarin de positieve impact van de passagiersstromen van de lowcostmaatschappijen op de regio wordt toegelicht en waarin ten aanzien van deze maatschappijen het volgende is vermeld: „De werking van deze maatschappijen impliceert een financiële bijdrage van de lokale en regionale overheden in de vorm van aanloopsteun die wordt toegekend voor een periode van maximaal drie jaar, en vervolgens steun voor promotie van de gerealiseerde route door de aankoop van advertentieruimte op de websites van de maatschappijen.”

<sup>(18)</sup> Zie de notulen van de constituerende algemene vergadering van de APFTE van 24 juni 2010: “Ongeacht de moeilijkheden en de door de lowcostmaatschappijen toegepaste tarieven zien wij duidelijk de voordelen voor de lokale ondernemingen.”



- (32) Zo blijkt uit de notulen van de algemene vergadering van de APFTE dat de vereniging werd beschouwd als “de meest geschikte structuur om te voldoen aan de wettelijke vereisten en dankzij deze dynamiek van de lowcost-maatschappijen de ontwikkeling van het gebied te bevorderen”.
- (33) Deze verenigingsstructuur is aanvankelijk opgericht met lokale particuliere ondernemingen. Later zijn de publieke leden ook opgenomen. De CCIM had voor deze werkwijze gekozen om de oprichting van de vereniging te bespoedigen, aangezien de benoeming van de vertegenwoordigers van lokale en regionale overheden en overheidsinstanties nog enige tijd zou kosten <sup>(19)</sup>.
- (34) In 2017 besloten de CCIM en de andere publieke leden dat de APFTE haar activiteiten vanaf 2018 zou stopzetten — zonder daarom op te houden te bestaan — omdat geschillen en onderzoeken op nationaal en Europees niveau vragen deden rijzen over haar wettigheid <sup>(20)</sup>. Volgens de Franse autoriteiten bevestigde de algemene vergadering van de APFTE van 20 december 2017 het besluit om vanaf het zomerseizoen 2018 niet langer een beroep te doen op de vereniging voor de bevordering van de toeristenstromen. Volgens de Franse autoriteiten heeft de APFTE Ryanair bij brief van 18 januari 2018 in kennis gesteld van dit besluit.

### 3.2. Samenstelling en organen

- (35) De APFTE telt ongeveer dertig leden waarvan ongeveer twintig <sup>(21)</sup> uit particuliere structuren komen die deels of volledig in de toeristische sector actief zijn (hotels, vakantieplaatsen enz.). De publieke leden van de APFTE zijn bovendien vertegenwoordigers van de CCIM en vertegenwoordigers van de eerdergenoemde lokale en regionale overheden, met name de regio Occitanië, het departement Hérault, Montpellier Méditerranée Métropole, de communauté d'agglomération du Pays de l'Or en de stad Montpellier.
- (36) Op het ogenblik van de oprichting van de APFTE hadden de betrokken overheidsinstanties besloten deze vereniging te voorzien van drie colleges, met name de (gewone en buitengewone) algemene vergadering, de raad van bestuur en het bureau (samengesteld uit de voorzitter, de penningmeester en de secretaris), teneinde te beantwoorden aan de wettelijke vereisten die door de Franse wet worden opgelegd aan door lokale en regionale overheden en overheidsinstellingen, overheidsinstanties en privaatrechtelijke ondernemingen opgerichte verenigingen <sup>(22)</sup>.
- (37) Volgens de statuten van de APFTE keurt de algemene vergadering de rekeningen voor het afgesloten begrotingsjaar goed, stemt zij over de begroting van het volgende jaar, beraadslaagt zij over alle geagendeerde kwesties en zorgt zij in voorkomend geval voor de vernieuwing van de leden van de raad van bestuur. De algemene vergadering omvat de leden van de vereniging die up-to-date zijn met hun bijdragen, en komt ten minste één keer per jaar bijeen. Al haar besluiten worden genomen bij gewone meerderheid van de uitgebrachte stemmen, behalve in het geval van contractuele verbintenissen van meer dan 10 000 EUR. In dergelijke gevallen is een tweederdemeerderheid vereist. Dit is bijvoorbeeld het geval voor marketingcontracten van meer dan 10 000 EUR.
- (38) In de statuten is ook bepaald dat de APFTE wordt beheerd door een raad van bestuur die is samengesteld uit ten minste negen leden en ten hoogste 25 leden, die worden benoemd door de algemene vergadering. Uit die leden benoemt de raad van bestuur een bureau dat is samengesteld uit een voorzitter, een of meer vicevoorzitters, een secretaris en een penningmeester, overeenkomstig de bepalingen van het door de raad van bestuur vastgestelde reglement van orde. De raad van bestuur komt ten minste tweemaal per jaar op convocatie van zijn voorzitter bijeen, op verzoek van de helft van zijn leden, mits een derde van zijn leden aanwezig is. Voor courante zaken worden de besluiten genomen met een meerderheid van de uitgebrachte stemmen en voor de ondertekening van verbintenissen van meer dan een jaar voor een bedrag van meer dan 10 000 EUR met een tweederdemeerderheid.

<sup>(19)</sup> Zie de notulen van de constituerende vergadering van de APFTE van 24 juni 2010: “De CCI heeft besloten deze vereniging aanvankelijk met particuliere ondernemingen op te richten omdat de lokale en regionale overheden en de semioverheidsinstellingen moeten beraadslagen over de benoeming van hun vertegenwoordiger, wat enige tijd kost.”

<sup>(20)</sup> Zie de beraadslagingen van de algemene vergadering van de CCIM van 29 november 2017 (“De talrijke in Frankrijk door de Europese Commissie geopende onderzoeken en de door Anticor tegen de APFTE en sommige van haar financiers ingediende klachten hebben de prefect van de Hérault ertoe gebracht de leden van de APFTE vanaf 2016 te verzoeken een andere financier dan de APFTE te vinden voor deze campagnes voor territoriale marketing. Dit nadrukkelijke verzoek is voor 2018 omgezet in een eis”), de notulen van de algemene vergadering van de CCIM van 24 januari 2018, de notulen van de algemene vergadering van de Communauté d'agglomération du Pays de l'Or van 28 juni 2017 en 22 februari 2018 en de notulen van de raad van bestuur van 25 april 2017.

<sup>(21)</sup> Het exacte aantal leden varieert per jaar.

<sup>(22)</sup> Wat blijkt uit de notulen van de constituerende algemene vergadering van de APFTE van 24 juni 2010.

- (39) Volgens de statuten van de APFTE vertegenwoordigt de voorzitter de vereniging in alle burgerlijke handelingen en beschikt hij over alle bevoegdheden hiertoe. Dit impliceert de ondertekening van contracten en overeenkomsten in die bindend kunnen zijn voor de APFTE. Tot dusver hebben drie verschillende personen de functie van voorzitter van de APFTE uitgeoefend. Al die personen hadden voorafgaande banden met de CCIM of de lokale en regionale overheden die de APFTE financierden.
- a) De eerste voorzitter van de APFTE was lid van de CCIM in 2010 en tussen 2016 en 2019, en technisch adviseur bij de CCIM in de periode 2013-2015. Hij was voorzitter van de APFTE van juni 2010 tot maart 2011 en vervolgens vanaf december 2012 tot ten minste 2018, alsook vicevoorzitter van de APFTE (met de bevoegdheid om te handelen namens de voorzitter van de APFTE) van oktober tot december 2012.
- b) De voorzitter van de APFTE oefende tussen april 2011 en februari 2012 ook functies uit als technisch adviseur bij de CCIM <sup>(23)</sup>.
- c) Zijn opvolger (voorzitter van februari 2012 tot december 2012) was tegelijk ook voorzitter van de Conseil économique, social et environnemental régional du Languedoc-Roussillon, dus een bij de APFTE aangesloten instelling van een van de lokale en regionale overheden.
- (40) Voorts blijkt uit de notulen en verslagen van de APFTE en haar colleges en comités dat de APFTE bovendien over een comité beschikt dat is samengesteld uit de lokale overheden en de CCIM, zonder deelname van de particuliere leden: het “governancecomité” (sinds maart 2011), dat later het “comité van financiers” werd. Deze comités zijn niet vermeld in de statuten.
- a) Het governancecomité had tot doel het bijeenbrengen van de lokale en regionale overheden die de [APFTE] financieren. Het doel van dit comité was de strategische keuzes voor de ontwikkeling van de lijnen en van het desbetreffende budget te sturen en te valideren. Aan de bijeenkomst van het governancecomité ging in voorkomend geval een voorbereidende vergadering vooraf met alle technici van de lokale en regionale overheden <sup>(24)</sup>. Dit comité was in het leven geroepen op verzoek van de lokale overheden <sup>(25)</sup>, die zich ervan wilden verzekeren dat de keuze van de te financieren marketingcontracten niet uitsluitend werd bepaald door de nieuwe exploitant van de luchthaven, AMM <sup>(26)</sup>. Uit de verslagen van dit comité waarover de Commissie beschikt, blijkt dat het was samengesteld uit de vertegenwoordigers van de lokale en regionale overheden (de regio, het departement, Pays de l’Or, Agglomération de Montpellier en de stad Montpellier), de CCIM en de vertegenwoordigers van het bureau van de APFTE. In de verslagen wordt ook melding gemaakt van de aanwezigheid van een vertegenwoordiger van AMM vermeld die strategische keuzes voorstelde aan de leden die de APFTE financieren <sup>(27)</sup>.

<sup>(23)</sup> Zie de beraadslagingen van de algemene vergadering van de CCIM van 2 februari 2011: “Deze vereniging is in het leven geroepen om tegemoet te komen aan de eisen van de CGEFI, die niet langer wou dat de CCIM, die minderheidsaandeelhouder was geworden in de naamloze vennootschap Aéroport Montpellier Méditerranée, nog contracten ondertekende met de lowcostmaatschappijen. De vereniging is opgericht in juli 2010 en de CCI heeft de heer [voorzitter van de APFTE van juni 2010 tot maart 2011] en de heer [...] benoemd. Zij moeten worden vervangen. Het bureau van 27 januari 2011 stelt de AV voor om [de persoon die tussen april 2011 en februari 2012 voorzitter van de APFTE zal zijn] en [...] te benoemen als vertegenwoordigers van de CCI bij de Association des Flux Touristiques.”

<sup>(24)</sup> Zie het verslag van de voorbereidende technische vergadering voor het governancecomité van de APFTE van 28 maart 2011. Aan deze vergadering werd deelgenomen door het bureau van de APFTE, vertegenwoordigers van alle lokale en regionale overheden die de APFTE financieren (d.w.z. verkozenen van de regio, het departement, de Communauté d’agglomération de Montpellier, de Communauté de Communes du Pays de l’Or en de stad Montpellier) en van de CCIM, evenals een vertegenwoordiger van de luchthaven Montpellier. Concluderend werd opgemerkt dat het governancecomité “een discussie op gang moet brengen over de ontwikkeling van de toeristenstromen en strategische keuzes moet maken over de verschillende door de luchthaven voorgestelde routes”.

<sup>(25)</sup> Zie de notulen van het governancecomité van de APFTE van 8 april 2011.

<sup>(26)</sup> Zie de notulen van de raad van bestuur van de APFTE van 18 maart 2011: „Het comité kiest de bestemmingen voor de bevordering van de toeristische en economische stromen. De agglomeratie van Montpellier weigert actieplannen voor de ontwikkeling van het gebied te financieren die zij niet heeft gevalideerd. Het departement en de regio zijn het eens over de noodzaak om deze instantie op te richten. De financieringsorganen wensen deel te nemen aan een echte strategie voor de toeristische en economische ontwikkeling van hun gebied. Zij willen niet uitsluitend de door de luchthaven Montpellier gemaakte keuzes steunen.”

Zie ook de notulen van de algemene vergadering van de APFTE van 18 maart 2011: “De lokale en regionale overheden zijn de financieringsorganen, hun bijdrage en hun steun zijn onmisbaar. Door de oprichting van een governanceorgaan moeten financiers mee kunnen beslissen over de keuze van te openen routes.”

<sup>(27)</sup> Zie de conclusie van het verslag van de technische vergadering ter voorbereiding van de eerste vergadering van het governancecomité van 28 maart 2011: “Het governancecomité moet een discussie op gang brengen over de ontwikkeling van de toeristenstromen en strategische keuzes maken over de verschillende door de luchthaven voorgestelde routes.”



- b) Voorts blijkt uit documenten over de werking van de APFTE dat het comité later (na 2012) is omgedoopt tot "comité van financiers", dat dezelfde instellingen bijeenbrengt. De Franse autoriteiten hebben bevestigd dat het "comité van financiers" volgens de APFTE hetzelfde orgaan is als het "governancecomité", maar dat de naam verschilt naargelang van de periode.

### 3.3. Besluitvorming binnen de APFTE

- (41) Volgens de statuten van de APFTE en de Franse autoriteiten wordt voor het sluiten van marketingcontracten binnen de APFTE de volgende besluitvormingsprocedure gevolgd:
- er worden voorstellen voor geografische doelgebieden in het kader van de toeristische marketingdiensten ingediend bij de raad van bestuur, die hier een advies over uitbrengt;
  - deze voorstellen worden vervolgens ter goedkeuring aan de algemene vergadering voorgelegd;
  - als de algemene vergadering ze valideert (met een tweederdemeerderheid voor marketingcontracten ten bedrage van meer dan 10 000 EUR), wordt vervolgens de aanbestedingsprocedure gestart;
  - de resultaten van de analyse van de inschrijvingen worden voorgelegd aan de raad van bestuur, die een advies uitbrengt;
  - deze resultaten worden vervolgens voorgelegd aan de algemene vergadering, waarna de voorzitter toestemming geeft om de aanbestedingscontracten te ondertekenen (met een tweederdemeerderheid voor marketingcontracten ten bedrage van meer dan 10 000 EUR; dit besluit wordt in de notulen van de algemene vergadering opgenomen);
  - volgens de geldende procedure worden eventuele weigeringsbrieven opgesteld en verzonden;
  - voor elk van de geselecteerde offertes worden volgens de geldende procedure voorts de door de voorzitter ondertekende kennisgevingsbrieven verstuurd, samen met het door de voorzitter ondertekende gunningsbesluit en prijsopgaveformulier.
- (42) Zoals niet naar voren komt in bovengenoemde informatie, zijn met betrekking tot de voorstellen voor geografische doelgebieden in het kader van de toeristische marketingdiensten in het geval van de APFTE vóór de beraadslagingen in de raad van bestuur en de algemene vergadering echter andere instanties tussenbeide gekomen om de budgettaire keuzes en de koers van de APFTE (d.w.z. de te ondertekenen marketingcontracten) te bepalen.
- (43) Uit de verslagen en notulen van de APFTE, haar comités en haar publieke leden blijkt dat de keuze van prioritair geografische doelgebieden in het kader van de toeristische marketingdiensten in feite eerst werd bepaald door de CCIM en AMM, en sinds maart 2011 — dus voordat de lokale en regionale overheden daadwerkelijk middelen uitbetaalden aan de APFTE — door de lokale en regionale overheden en de CCIM<sup>(28)</sup>. De lokale en regionale overheden en de CCIM kwamen namelijk overeen welke contracten de voorkeur kregen alvorens ze aan de algemene vergadering voor te leggen. Op procedureel vlak gaat dit sinds maart 2011 als volgt in zijn werk: de APFTE beschikt naast de in haar statuten genoemde organen over nog andere comités, met name het governancecomité (opgericht in maart 2011) en het comité van financiers, die nauw betrokken zijn bij de keuze van de aan de algemene vergadering voorgelegde marketingcontracten. Vóór de oprichting van het comité van financiers had AMM veel invloed op de keuze van de door de APFTE ondertekende marketingcontracten. De lokale en regionale overheden weigerden vervolgens de keuzes van AMM zonder enige speelruimte te bekrachtigen, wat de oprichting van het governancecomité verklaart<sup>(29)</sup>.

<sup>(28)</sup> Zie overweging 40.

<sup>(29)</sup> Zie het verslag van de eerste vergadering van het governancecomité van 8 april 2011. "De heer [...], eerste vicevoorzitter van de regio Languedoc-Roussillon, merkt op dat hij weigert de door de Société Aéroportuaire gemaakte keuzes te bekrachtigen zonder voorafgaande bespreking; dat als de tot dusver gebruikte methode wordt gehandhaafd, de regio niet langer financiering zou aanbieden. [...], voorzitter van de CCIM van Montpellier, wenst dat dit comité de strategische ontwikkelingslijnen vaststelt."

- (44) Op de kwestie van de daadwerkelijke invloed van de publieke leden-financiers van de APFTE op de besluitvorming van de vereniging zal nader worden ingegaan bij de analyse van de financiële middelen en de toerekenbaarheid van de maatregelen aan de staat <sup>(30)</sup>.

#### 3.4. Financiële middelen

- (45) De middelen van de APFTE bestaan uit i) de bijdragen van haar leden, zoals vastgesteld door de algemene vergadering, en ii) jaarlijkse bijdragen, of subsidies die boven op die bijdragen worden betaald door de diverse leden van de APFTE. Het gros van de middelen van de APFTE komt uit de jaarlijkse bijdragen van de aangesloten openbare instanties, zoals wordt geïllustreerd in onderstaande tabel. In de praktijk is het aandeel van de ledenbijdragen in de inkomsten van de APFTE verwaarloosbaar: 50 EUR of 100 EUR per lid per jaar, en in totaal niet meer dan 1 550 EUR per jaar sinds 2010.

---

<sup>(30)</sup> Overweging 106 en verder.

Tabel 3

## Herkomst van de inkomsten van de APFTE tussen 2010 en 2019

Jaar	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018 <sup>(1)</sup>	2019 <sup>(2)</sup>	2010 tot en met 2019
<b>Subsidies van de lokale overheden en de CCIM in EUR (aandeel van de bijdrage van deze instantie)</b>											
Conseil régional Languedoc-Roussillon (nu de Région 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	<b>3 866 633</b> <b>(29 %)</b>
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	<b>2 163 532</b> <b>(16 %)</b>
Communauté d'agglomération de Montpellier (nu Montpellier Méditerranée Métropole) en de stad 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	<b>5 132 878</b> <b>(38 %)</b>
Communauté d'agglomération du Pays de l'Or	85 000 (9 %)	85 000 (4 %)	100 000 (5 %)	119 915 (5 %)	97 574 (6 %)	130 803 (8 %)	110 092 (7 %)	107 250 (10 %)	21 500 (10 %)	0	<b>857 134</b> <b>(6 %)</b>
CCIM (nu Chambre de Commerce et d'Industrie de l'Hérault)	0 <sup>(3)</sup> (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	<b>1 510 500</b> <b>(11 %)</b>

Jaar	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018 <sup>(1)</sup>	2019 <sup>(2)</sup>	2010 tot en met 2019
<b>Bijdragen van de diverse leden van de APFTE</b>											
Bijdragen van 50 tot 100 EUR	1 100	50	1 550	1 500	0	600	0	0	0	0	<b>4 800</b>
(Aandeel van de bijdragen in de totale begroting van de APFTE)	(0,117 %)	(0,002 %)	(0,076 %)	(0,062 %)	(0 %)	(0,037 %)	(0 %)	(0 %)	(0 %)	(0 %)	<b>(0,035 %)</b>
<b>Subsidies van de lokale overheden en de CCIM in EUR (aandeel van de bijdrage van deze instantie)</b>											
<b>Totale begroting van de APFTE in EUR <sup>(4)</sup> (subsidies plus bijdragen)</b>	<b>937 110</b>	<b>2 050 269</b>	<b>2 038 112</b>	<b>2 408 915</b>	<b>1 571 235</b>	<b>1 616 599</b>	<b>1 572 373</b>	<b>1 118 354</b>	<b>222 500</b>	<b>0</b>	<b>13 535 477</b>

<sup>(1)</sup> Ramingen van de Franse autoriteiten.

<sup>(2)</sup> Ramingen van de Franse autoriteiten.

<sup>(3)</sup> Uit de door de Franse autoriteiten verstrekte gegevens blijkt evenwel dat de CCIM tussen februari en september 2010, vóór de sluiting van het eerste marketingcontract van 16 september 2010, een bedrag van [...] EUR heeft betaald aan Ryanair/AMS.

<sup>(4)</sup> Opgemerkt zij dat voor een aantal jaren de subsidies pas het jaar erna door de publieke leden zijn goedgekeurd en uitbetaald aan de APFTE, wat blijkt uit de beraadslagingen van die publieke leden waarover de Commissie beschikt. Zie ook overweging 49.

Bron: Door de Franse autoriteiten verstrekte gegevens.

- (46) De door de APFTE ontvangen overheidsbijdragen zijn voornamelijk gebruikt voor betalingen in het kader van marketingcontracten tussen de APFTE en luchtvaartmaatschappijen. Het grootste deel daarvan — ongeveer 8,5 miljoen EUR of [60-70] % van de totale begroting van de APFTE van 2010 tot en met 2019 <sup>(31)</sup> — ging naar marketingcontracten met Ryanair of haar dochteronderneming AMS <sup>(32)</sup>.
- (47) Uit de analyse van de verschillende beraadslagingen van die openbare instanties met het oog op de goedkeuring van hun subsidies voor de begroting van de APFTE blijkt overigens dat deze instanties hun bijdragen vaststellen op basis van een “ontwerppromotieprogramma” van de APFTE dat is vastgesteld door de publieke leden-financiers <sup>(33)</sup> en vervolgens is goedgekeurd door haar algemene vergadering, met nauwkeurige gegevens over het beoogde gebruik van de middelen van de APFTE. In deze programma’s zijn met name de bestemmingen vermeld waarop de promotieactiviteiten betrekking hebben <sup>(34)</sup>.
- (48) De overheidsbijdragen zijn uitbetaald in de vorm van subsidies aan de APFTE op basis van bilaterale overeenkomsten tussen de APFTE en de respectieve openbare instanties. De Franse autoriteiten hebben een groot deel van die overeenkomsten aan de Commissie overgelegd, evenwel zonder bijlagen <sup>(35)</sup>.
- (49) Uit de door de Franse autoriteiten overgelegde documenten betreffende de werking van de APFTE blijkt dat de openbare instanties hun financiële bijdragen voor de in tabel 3 vermelde begrotingsjaren systematisch hebben betaald op een moment dat (in onderling overleg) reeds was beslist over het promotieprogramma en de verlenging van de marketingcontracten met Ryanair/AMS — die in detail zijn beschreven in overweging 53 en verder — reeds was ondertekend met Ryanair/AMS:
- a) het marketingcontract van 2010 met AMS (met een looptijd van 1 juli 2010 tot en met 31 december 2011) is op 16 september 2010 aangenomen door de algemene vergadering en op diezelfde dag ondertekend door de APFTE. De financieringsovereenkomsten met de lokale en regionale overheden voor het begrotingsjaar 2010 waarover de Commissie beschikt, zijn pas in 2011 ondertekend, en die voor het begrotingsjaar 2011 pas tussen juni en november 2011 <sup>(36)</sup>;

<sup>(31)</sup> Zie tabel 4 in overweging 82.

<sup>(32)</sup> Zie ook de overwegingen 82, 107 en verder.

<sup>(33)</sup> Zie het verslag van de voorbereidende technische vergadering voor het governancecomité van 28 maart 2011: “Op 8 april 2011 zal het governancecomité het ontwikkelingsplan voor de bevordering van de toeristenstromen vaststellen.”

<sup>(34)</sup> Zie bijvoorbeeld de beraadslagingen nr. 10397 (29 september 2011) en nr. 11796 (25 juli 2013) van de Communauté d’Agglomération de Montpellier. In haar beraadslaging van 29 september 2011 tot goedkeuring van een bijdrage van 550 000 EUR aan de begroting van de APFTE voor het jaar 2011 verklaart de Conseil de Communauté d’Agglomération de Montpellier het volgende: “de bijdrage van de Communauté d’Agglomération de Montpellier (CAM) voor 2011 bedraagt maximaal 25 % van het totale bedrag van de onlinemarketingcontracten van 2011, waarvan het bedrag op 2 095 972 EUR wordt geraamd; deze bijdrage is beperkt tot maximaal 550 000 EUR voor het ontwerppromotieprogramma voor de bestemmingen die door de algemene vergadering van 20 april 2011 zijn goedgekeurd. Het bij de overeenkomst gevoegde programma van de bestemmingen omvat de routes van [...] Brussel-Charleroi, Frankfurt-Hahn, Leeds-Bradford, [...] en Birmingham. Deze bijdrage wordt betaald naar rato van het aantal maanden waarin de acties worden uitgevoerd en na overlegging van de desbetreffende facturen.”

<sup>(35)</sup> Voor de regio (Conseil régional de Languedoc-Roussillon/regio Occitanie) beschikt de Commissie over de met de APFTE voor de begrotingen 2011 tot en met 2017 ondertekende financieringsovereenkomsten.

Voor het departement (Conseil général de l’Hérault) beschikt de Commissie over de met de APFTE voor de begrotingen 2010 en 2014 ondertekende financieringsovereenkomsten.

Voor de Communauté d’agglomération de Montpellier/Montpellier Méditerranée Métropole beschikt de Commissie over de met de APFTE voor de begrotingsjaren 2010 tot en met 2016 ondertekende financieringsovereenkomsten.

Voor de Communauté d’agglomération du Pays de l’Or beschikt de Commissie over de met de APFTE voor de begrotingen 2010 tot en met 2018 ondertekende financieringsovereenkomsten.

Voor de stad Montpellier beschikt de Commissie over de met de APFTE voor de begrotingsjaren 2011 tot en met 2015 ondertekende financieringsovereenkomsten.

Voor de CCIM hebben de Franse autoriteiten geen enkele overeenkomst verstrekt.

Uit de andere gegevens betreffende de werking van de APFTE waarover de Commissie beschikt, blijkt dat het ontbreken van een overeenkomst in het dossier van de Commissie niet betekent dat de overheidsinstantie voor het betrokken jaar geen subsidie heeft betaald (zie tabel 3 voor de door de Franse autoriteiten verstrekte gegevens betreffende de bijdragen van de publieke leden aan de begroting van de APFTE).

<sup>(36)</sup> Voor 2010 heeft de CCIM sinds de oprichting van de APFTE niet bijgedragen aan de begroting, maar zij had wel middelen voorgeschoten aan de APFTE voordat de lokale en regionale overheden hun begrotingen hadden goedgekeurd, met name opdat de contracten met AMS werden gefinancierd en behouden.

- b) het aanhangsel bij het marketingcontract met AMS van 2010 betreffende de route naar Birmingham is op 20 april 2011 door de algemene vergadering aangenomen en op 11 april 2011 door de APFTE ondertekend. De financieringsovereenkomsten met de lokale en regionale overheden voor het begrotingsjaar 2011 waarover de Commissie beschikt, zijn pas tussen juni en november 2011 ondertekend <sup>(37)</sup>;
- c) in het governancecomité is op 23 september 2011 besloten tot de verlenging van het marketingcontract met AMS van 2010 voor het jaar 2012, en de algemene vergadering is hiervan op de hoogte gebracht tijdens haar bijeenkomst van 19 oktober 2011 <sup>(38)</sup> (hoewel niet uit de notulen van deze bijeenkomst blijkt dat de algemene vergadering hierover heeft gestemd). De aan AMS gerichte brief betreffende die verlenging is op 29 september 2011 ondertekend door de voorzitter van de APFTE. De financieringsovereenkomsten met de lokale en regionale overheden voor het begrotingsjaar 2012 waarover de Commissie beschikt, zijn pas tussen april en oktober 2012 ondertekend <sup>(39)</sup>;
- d) de verlenging van het marketingcontract met AMS van 2010 voor het jaar 2013 is op 23 februari 2013 ondertekend door de APFTE. De begroting voor 2013 en het marketingactieprogramma dat de betalingen aan Ryanair op basis van dat contract omvat, zijn goedgekeurd op de algemene vergadering van de APFTE van 4 juli 2013 <sup>(40)</sup>. De financieringsovereenkomsten met de lokale en regionale overheden voor het begrotingsjaar 2013 waarover de Commissie beschikt, zijn pas tussen april en november 2013 ondertekend <sup>(41)</sup>;
- e) voor 2014 heeft de algemene vergadering de voorzitter van de APFTE op 27 januari 2014 gemachtigd de nieuwe marketingcontracten met Ryanair na de aanbesteding van 2013 te ondertekenen. De voorzitter van de APFTE had deze contracten reeds op 22 november 2013 gesloten. De financieringsovereenkomsten met de lokale en regionale overheden voor het begrotingsjaar 2014 waarover de Commissie beschikt, zijn pas tussen februari en oktober 2014 ondertekend <sup>(42)</sup>;
- f) de verlenging van de marketingcontracten van 2013 met Ryanair voor 2015 is op 11 december 2014 aangenomen door de algemene vergadering en op 19 december 2014 ondertekend door de APFTE. De financieringsovereenkomsten met de lokale en regionale overheden voor het begrotingsjaar 2015 waarover de Commissie beschikt, zijn pas tussen juni en december 2015 ondertekend <sup>(43)</sup>;
- g) de verlenging van het marketingcontract van 2013 met Ryanair voor 2016 is op 30 mei 2016 aangenomen door de algemene vergadering en op 22 april 2016 ondertekend door de APFTE. De financieringsovereenkomsten met de lokale en regionale overheden voor het begrotingsjaar 2016 waarover de Commissie beschikt, zijn pas tussen juli en december 2016 ondertekend <sup>(44)</sup>;

<sup>(37)</sup> De Commissie beschikt niet over financieringsovereenkomsten voor de CCIM, maar uit de beraadslaging van de algemene vergadering van de CCIM blijkt dat de bijdrage van de CCIM aan de begroting van de APFTE van 2011 op 18 juli 2011 is aangenomen.

<sup>(38)</sup> Zie de notulen van de constituerende algemene vergadering van de APFTE van 19 oktober 2011: "Voor 2012 deelt de voorzitter aan de algemene vergadering mee dat de financiers die op 23 september 2011 zijn bijeengekomen in het governancecomité [...] hebben besloten dat zij zouden deelnemen volgens de regel van vier vierden, aangezien de vereniging over een begroting van [...] EUR inclusief alle belastingen beschikt waarmee alleen de marketingcontracten met AMS kunnen worden behouden, d.w.z. de historische bestemmingen Brussel-Charleroi, Frankfurt-Hahn en Leeds-Bradford."

<sup>(39)</sup> De Commissie beschikt niet over financieringsovereenkomsten voor de CCIM, maar uit de beraadslaging van de algemene vergadering van de CCIM blijkt dat de bijdrage van de CCIM aan de begroting van de APFTE van 2012 op 31 januari 2012 is aangenomen.

<sup>(40)</sup> Zie de notulen van de algemene vergadering van de APFTE van 4 juli 2013: "De begroting en het onlineactieprogramma marketing worden goedgekeurd. Het actieprogramma is gericht op: — RYANAIR: Brussel Charleroi, Frankfurt-Hahn, Leeds Bradford, Birmingham."

<sup>(41)</sup> De Commissie beschikt niet over financieringsovereenkomsten voor de CCIM, maar uit de beraadslaging van de algemene vergadering van de CCIM blijkt dat de bijdrage van de CCIM aan de begroting van de APFTE van 2013 op 4 februari 2013 is aangenomen.

<sup>(42)</sup> De Commissie beschikt niet over financieringsovereenkomsten voor de CCIM, maar uit de beraadslaging van de algemene vergadering van de CCIM blijkt dat de bijdrage van de CCIM aan de begroting van de APFTE van 2014 op 20 juni 2014 is aangenomen.

<sup>(43)</sup> De Commissie beschikt niet over financieringsovereenkomsten voor de CCIM, maar uit de beraadslaging van de algemene vergadering van de CCIM blijkt dat de bijdrage van de CCIM aan de begroting van de APFTE van 2015 op 28 januari 2015 is aangenomen.

<sup>(44)</sup> De Commissie beschikt niet over financieringsovereenkomsten voor de CCIM, maar uit de beraadslaging van de algemene vergadering van de CCIM blijkt dat de bijdrage van de CCIM aan de begroting van de APFTE van 2016 op 23 juni 2016 is aangenomen.



- h) de nieuwe marketingcontracten met Ryanair van 2017 zijn op 19 mei 2017 gesloten door de APFTE en op 25 april 2017 aangenomen door de algemene vergadering van de APFTE. De financieringsovereenkomsten met de lokale en regionale overheden voor het begrotingsjaar 2017 waarover de Commissie beschikt, zijn pas tussen juni en september 2017 ondertekend <sup>(45)</sup>;
- i) voor 2018 beschikt de Commissie niet over informatie over de datum van de verlenging van het marketingcontract met Ryanair van 2017, maar verwijst de enige overeenkomst voor de toewijzing van begrotingsmiddelen waarover de Commissie beschikt, namelijk die tussen de APFTE en de Communauté d'agglomération du Pays de l'Or, die in maart 2018 is gesloten, naar de promotie voor Montpellier in Wallonië, Rijnland-Palts en Yorkshire (bestemmingen van de vluchten van Ryanair) <sup>(46)</sup>. De begroting voor 2018 lijkt door de algemene vergadering van 20 december 2017 voor het laatst te zijn goedgekeurd op 20 december 2017 teneinde de bestaande verplichtingen van de APFTE na te komen — inclusief de verplichtingen ten aanzien van Ryanair — voordat de contractuele betrekkingen tussen de CCIM, de lokale en regionale overheden en de luchtvaartmaatschappijen een nieuwe juridische constructie kregen <sup>(47)</sup>.
- (50) Bovendien blijkt uit de notulen van de algemene vergadering van de APFTE dat de lokale en regionale overheden vóór de eerste betaling van subsidies aan de APFTE te kennen gaven dat zij invloed wilden hebben op de routes waarop de door hen te financieren marketingcontracten betrekking hebben en die tot dusver werden bepaald door de exploitant van de luchthaven AMM <sup>(48)</sup>. Dit governancecomité van de APFTE is dus opgericht voordat de lokale en regionale overheden voor het eerst subsidies hadden toegekend aan de APFTE.
- (51) Bovendien blijkt uit de analyse van de financieringsovereenkomsten dat de lokale en regionale overheden de mogelijkheid behielden onder bepaalde voorwaarden een terugbetaling te verkrijgen (bepaalde lokale en regionale overheden behielden zich bijvoorbeeld een recht op terugstorting van de middelen voor, een recht op betaling naar rato van de uitvoering van het promotieprogramma of een recht op opzegging van de financieringsovereenkomst ingeval de APFTE haar contractuele verplichtingen, d.w.z. de uitvoering van het door de algemene vergadering aangenomen promotieprogramma, niet nakomt. Met name:
- a) voorzien de overeenkomsten met de regio in het recht van laatstgenoemde om de terugbetaling van de subsidie te eisen als de APFTE die niet gebruikt voor de overeengekomen doeleinden, alsook in de mogelijkheid om de overeenkomst op te zeggen;
- b) voorzien de overeenkomsten met het departement in een recht op terugbetaling van de subsidie ten gunste van het departement wanneer de APFTE de subsidie gebruikt voor doeleinden die niet stroken met het doel van de overeenkomst. In de beschrijving van het doel van de overeenkomsten van 2010, 2011 en 2012 wordt de sluiting van de overeenkomsten met AMS expliciet vermeld. Bovendien bevatten de overeenkomsten een clausule die het departement in de mogelijkheid stelt de overeenkomst op te zeggen ingeval de APFTE haar contractuele verplichtingen niet nakomt;
- c) is in de overeenkomsten met de Communauté d'agglomération de Montpellier bepaald dat de subsidie wordt betaald naar rato van het aantal maanden waarin de acties van het promotieprogramma zullen worden uitgevoerd en na overlegging van de desbetreffende facturen. Bovendien stellen de overeenkomsten de financiële verplichtingen van de Communauté afhankelijk van de nakoming van de contractuele verplichtingen van de APFTE en voorzien zij in de mogelijkheid om de overeenkomst op te zeggen;

<sup>(45)</sup> De Commissie beschikt niet over financieringsovereenkomsten voor de CCIM, maar uit de beraadslaging van de algemene vergadering van de CCIM blijkt dat de bijdrage van de CCIM aan de begroting van de APFTE van 2017 op 28 juni 2017 is aangenomen.

<sup>(46)</sup> Zie overweging 74 en verder voor de beschrijving van de betrokken met Ryanair in 2017 ondertekende contracten.

<sup>(47)</sup> Dit blijkt uit de beraadslaging van de algemene vergadering van de CCIM van 18 januari 2018.

<sup>(48)</sup> Zie de notulen van de raad van bestuur van de APFTE van 18 maart 2011: "Het comité kiest de bestemmingen voor de bevordering van de toeristische en economische stromen. De agglomeratie van Montpellier weigert actieplannen voor de ontwikkeling van het gebied te financieren die zij niet heeft gevalideerd. Het departement en de regio zijn het eens over de noodzaak om deze instantie op te richten. De financieringsorganen wensen deel te nemen aan een echte strategie voor de toeristische en economische ontwikkeling van hun gebied. Zij willen niet uitsluitend de door de luchthaven Montpellier gemaakte keuzes steunen."

- d) stellen de overeenkomsten met de Communauté d'agglomération du Pays de l'Or de verplichtingen van de instantie afhankelijk van de contractuele verplichtingen van de APFTE (de met AMS/Ryanair ondertekende overeenkomsten zijn er expliciet in vermeld), voorzien zij in het recht van lokale en regionale overheden om de terugbetaling van de subsidie te eisen en in het recht om de overeenkomst op te zeggen ingeval de APFTE haar contractuele verplichtingen niet nakomt;
- e) is in de overeenkomsten met de stad Montpellier bepaald dat de APFTE op het moment van de indiening van het dossier voor de subsidieaanvraag aan de instantie een activiteitenverslag overlegt met de stand van uitvoering van de door de APFTE voorgestelde acties. De Franse autoriteiten hebben deze subsidieaanvragen niet overgelegd, maar de Commissie concludeert uit de omstandigheden dat zij het promotieprogramma voor het betrokken begrotingsjaar bevatten. Bovendien behoudt de instantie zich het recht voor de overeenkomst op te zeggen ingeval de APFTE haar contractuele verplichtingen niet nakomt.

#### 4. GEDETAILEERDE BESCHRIJVING VAN DE STEUN

##### 4.1. Maatregelen

- (52) De maatregelen waarop de formele onderzoeksprocedure betrekking heeft, zijn de marketingcontracten tussen de APFTE en Ryanair of haar dochteronderneming AMS. Tussen 2010 en 2018 hebben Ryanair/AMS en de APFTE drie pakketten marketingcontracten gesloten.

##### 4.2. Het contract van 16 september 2010 en het aanhangsel en de verlengingsovereenkomsten daarbij

- (53) Op 16 september 2010, minder dan drie maanden na haar oprichting, heeft de APFTE een contract gesloten met AMS ("het contract van 2010"), dat door de voorzitter van de APFTE is ondertekend zonder voorafgaande aanbestedingsprocedure.
- (54) Het contract is gesloten voor een eerste periode van 1 juli 2010 tot en met 31 december 2011.
- (55) Bij dit contract verbindt AMS zich ertoe op de website van Ryanair een reeks basismarketingdiensten te verstrekken aan de APFTE. Het contract is volgens de eigen bewoordingen "gebaseerd op het engagement van Ryanair om op het grondgebied van Montpellier voor een verbinding te zorgen tussen:
- Frankfurt-Hahn en Montpellier via een luchtverbinding met een frequentie van vier vluchten per week in de zomer en minstens twee vluchten per week in de winter;
  - Brussel Zuid-Charleroi en Montpellier via een luchtverbinding met een frequentie van minstens drie vluchten per week het hele jaar door;
  - Leeds-Bradford en Montpellier via een luchtverbinding met een frequentie van minstens twee vluchten per week in de zomer" <sup>(49)</sup>.
- (56) Het contract bevat een gedetailleerde beschrijving van het "jaarlijkse pakket marketingdiensten" dat AMS toezegt te leveren aan de APFTE, zoals samengevat onder a) en b).
- a) Voor 2010 omvat dit pakket vijf paragrafen van elk 150 woorden die door de APFTE zijn gekozen en zijn opgenomen in de rubriek "Top five Things to Do" op de pagina "Destination Montpellier" van de website van Ryanair, twee links naar de door de APFTE aangegeven website in de rubriek "Top Five Things to Do" op vorengenoemde pagina "Destination Montpellier" en een link naar de door de APFTE aangegeven website op de homepage van de Engelse, Duitse, Nederlandse en Belgische (Franstalige en Nederlandstalige) sites [www.ryanair.com](http://www.ryanair.com) gedurende 55 dagen. De prijs van deze diensten is vastgesteld op [...] EUR.

<sup>(49)</sup> Clause 1.3 van het contract.

b) Voor 2011 omvat het pakket alle voor 2010 voorziene diensten plus een door de APFTE gekozen “lien-bouton bannière graphique (200 × 110 px)” op de pagina “Discover Europe” van de website van Ryanair gedurende twaalf maanden, alsook de aanwezigheid als Bestemming van de dag (tekst, foto en link aangegeven door de APFTE op de homepage van de Engelse, Duitse, Nederlandse en Belgische (Franstalige en Nederlandstalige) sites [www.ryanair.com](http://www.ryanair.com) gedurende in totaal twee weken. De prijs van deze diensten is vastgesteld op [...] EUR.

(57) Bovendien is in het contract uitdrukkelijk bepaald dat de bedragen van de door AMS aangeboden marketingdiensten “samenhangen met de verbintenis van Ryanair om een verbinding met het grondgebied van Montpellier te verzorgen vanuit Frankfurt-Hahn, Brussel Charleroi en Leeds-Bradford (...)” en dat “de prijs ingeval van niet-nakoming van deze verbintenis wordt herzien door middel van een aanhangsel”<sup>(50)</sup>.

#### 4.3. Aanhangsel van 20 april 2011

(58) Het contract van 16 september 2010 is gewijzigd bij een aanhangsel van 20 april 2011 dat ertoe strekte aan de drie reeds in het contract vermelde routes een nieuwe route naar Birmingham toe te voegen.

(59) Het aanhangsel is volgens de eigen bewoordingen “gebaseerd op de verbintenis van Ryanair om een verbinding met het grondgebied van Montpellier te verzorgen tussen Birmingham en Montpellier via een luchtverbinding met een frequentie van twee vluchten per week in de zomer”. Daarnaast voorziet het in de aankoop van de volgende marketingdiensten van AMS door de APFTE:

— een door de APFTE gekozen link naar de website in de rubriek “Luchthavens en toerisme” op de homepage van de Engelse website [www.ryanair.com](http://www.ryanair.com) gedurende 14 dagen per jaar;

— de aanwezigheid als “Bestemming van de dag” (tekst, foto en link aangegeven door de APFTE) op de homepage van de Engelse site [www.ryanair.com](http://www.ryanair.com) gedurende in totaal een week per jaar.

(60) De prijs van deze diensten is vastgesteld op [...] EUR. De APFTE moest dit bedrag in maandelijke tranches van [...] EUR betalen na ontvangst van de facturen van AMS voor alle maanden van april tot en met oktober van elk jaar gedurende de geldigheidsduur van dit aanhangsel.

#### 4.4. Eerste verbintenisbrief voor de verlenging van het contract voor marketingdiensten van 2010

(61) De APFTE heeft op 29 september 2011 een brief aan AMS toegezonden waarin zij zich ertoe verbindt het contract van 2010 te verlengen. De brief strekte ertoe het contract van 2010 te verlengen voor een extra periode van een jaar die ingaat op 1 januari 2012 en afloopt op 31 december 2012. Naar eigen zeggen verbindt de APFTE zich ertoe het contract van 2010 te verlengen voor de volgende door Ryanair geëxploiteerde routes: Brussel-Charleroi, Frankfurt-Hahn en Leeds-Bradford.

#### 4.5. Tweede verbintenisbrief voor de verlenging van het contract voor marketingdiensten van 2010

(62) Op 25 februari 2013 is een tweede brief aan AMS toegezonden met de verbintenis om het contract van 2010 te verlengen. Deze brief strekte ertoe het contract van 2010 te verlengen voor een extra periode van een jaar die ingaat op 1 januari 2013 en afloopt op 31 december 2013 “voor de volgende door Ryanair geëxploiteerde luchtroutes: Brussel Charleroi, Frankfurt-Hahn, Leeds Bradford, Birmingham”<sup>(51)</sup>.

<sup>(50)</sup> Clausule 5.3 van het contract.

<sup>(51)</sup> Aanhangsel van 25 februari 2013.

#### 4.6. De contracten van 22 november 2013

- (63) Met het oog op het aflopen van het marketingcontract dat in 2010 met AMS was gesloten en later is verlengd tot eind december 2013, zag de APFTE zich genoodzaakt het nieuwe marketingcontract “bestemming per bestemming” aan concurrentie te onderwerpen teneinde de regels inzake overheidsopdrachten na te leven <sup>(52)</sup>.
- (64) Op 2 oktober 2013 heeft de APFTE vervolgens een aanbesteding georganiseerd met het oog op de aankoop van marketingdiensten ter bevordering van de toeristische en economische stromen in Montpellier voor 2014.
- (65) In de aanbesteding is aangegeven dat de ondernemingen moeten voorstellen “de toeristische en economische stromen naar Montpellier via alle op de markt bestaande middelen te bevorderen”. In dit verband worden de volgende voorbeelden gegeven: radiocampagnes; tv-campagnes; communicatie op sociale media (Facebook, Twitter, Youtube, ...); deelname aan beurzen en salons; sponsoring van evenementen die bekendheid en zichtbaarheid geven aan de bestemming Montpellier; opleidingsreizen voor professionals, persreizen met journalisten, alsook digitale communicatie. Volgens de aanbesteding moesten “de ondernemingen in alle gevallen op hun website een link naar de website van APFTE (“go to Montpellier”) aanbrenge(n)”. Dit laatste criterium was het enige waaraan de aanbieder van marketingdiensten verplicht moest voldoen.
- (66) In de aanbesteding wordt de markt voorts opgedeeld in vijf “percelen”: “Brussel-Charleroi”, “Frankfurt-Hahn”, “Leeds”, “Birmingham” en “[...]”. Voor elk perceel worden in de aanbesteding criteria aangegeven waaraan op het gebied van aanbod van luchtvervoeraanbod moet worden voldaan: jaarlijks minimumaanbod aan voor verkoop aangeboden zitplaatsen, jaarlijks minimumaantal inkomende reizigers, voor de markt aanbevolen seizoensgebondenheid (jaarlijkse of seizoensgebonden dienst), minimumaantal frequenties per week en datum waarop de route wordt geopend.
- (67) Met de aanbesteding werd dus duidelijk niet beoogd willekeurige aanbieders van onlinemarketingdiensten te selecteren, maar wel luchtvaartmaatschappijen die bovenop hun luchtvervoersactiviteiten dergelijke diensten aanbieden en die er zich bovendien toe verbinden luchtvervoerdiensten tussen de luchthaven Montpellier en de bestemmingen van de verschillende “percelen” te exploiteren volgens de in de aanbesteding gepreciseerde voorwaarden inzake seizoensgebondenheid, frequenties, minimumaantal inkomende passagiers en datum waarop de routes worden geopend.
- (68) De percelen “Brussel-Charleroi”, „Frankfurt-Hahn”, “Leeds” en “Birmingham” en de desbetreffende in de aanbesteding vermelde minimumfrequenties kwamen exact overeen met de vier bestemmingen die bij de uitschrijving van de aanbesteding reeds door Ryanair werden geëxploiteerd vanaf Montpellier.
- (69) Alleen het perceel “[...]” kwam niet overeen met een door Ryanair bediende route, maar wel met een route die werd bediend door een andere op de luchthaven Montpellier actieve luchtvaartmaatschappij waarmee de APFTE eerder ook een marketingcontract had ondertekend. De maximumwaarde van dit perceel, die op maximaal [...] EUR per jaar exclusief belastingen wordt geschat, lag beduidend lager dan de maximumwaarde van de vier vorige percelen (tussen [...] EUR exclusief belastingen en [...] EUR exclusief belastingen per jaar per perceel) <sup>(53)</sup>.
- (70) Ryanair was de enige maatschappij die een offerte indiende voor de percelen “Brussel-Charleroi”, “Frankfurt-Hahn”, “Leeds” en “Birmingham”.
- (71) Na de aanbesteding zijn vier percelen toegewezen aan Ryanair, die contracten met de APFTE heeft gesloten op 22 november 2013 (“de contracten van 2013”) voor de eerste drie percelen, voor een totale waarde van ongeveer [...] EUR voor een jaar (“Brussel-Charleroi” voor een forfaitair bedrag van [...] EUR; “Frankfurt-Hahn” voor een forfaitair bedrag van [...] EUR, en “Leeds-Bradford” voor een forfaitair bedrag van [...] EUR).

<sup>(52)</sup> Zie bijvoorbeeld het verslag van het bureau van de APFTE van 4 juli 2013, blz. 1: “[De voorzitter van de APFTE] verklaart dat de vereniging ertoe gehouden is een aanbesteding uit te schrijven voor de onlinemarketingcontracten nu het contract met Airport Marketing Services van 2010 vervalt.”, en blz. 2: “Nu het contract met Airport Marketing Services vervalt, zullen alleen de stromen waarop dit contract betrekking heeft, bestemming per bestemming aan concurrentie worden onderworpen.” Zie ook de notulen van de algemene vergadering van de APFTE van 4 juli 2013.

<sup>(53)</sup> Na de aanbesteding werd dit perceel “[...]” toegewezen aan dezelfde luchtvaartmaatschappij als die waarmee de APFTE eerder al het marketingcontract voor deze bestemming had gesloten.

(72) Voor het vierde perceel “Birmingham” is echter geen contract gesloten, officieel bij gebrek aan financiering om dit perceel te concretiseren<sup>(54)</sup>. De Commissie merkt in dit verband op dat Ryanair in november 2013 was gestopt met de exploitatie van de route Montpellier-Birmingham.

(73) De met Ryanair voor de percelen “Brussel-Charleroi”, “Frankfurt-Hahn” en “Leeds” gesloten contracten van 2013 zijn tweemaal verlengd, tot eind 2016, ter waarde van ongeveer [...] EUR per jaar:

— op 19 december 2014 heeft de APFTE bij drie door haar voorzitter ondertekende brieven het aanbod van promotiediensten voor elk van de drie bestemmingen (Brussel-Charleroi, Frankfurt-Hahn, Leeds-Bradford) verlengd voor een bedrag van [...] EUR voor Brussel-Charleroi, [...] EUR voor Frankfurt-Hahn en [...] EUR voor Leeds-Bradford;

— op 22 april 2016 heeft de APFTE bij drie door haar voorzitter ondertekende brieven het aanbod van promotiediensten voor 2016 voor elk van de drie bestemmingen voor de tweede keer verlengd voor een bedrag van [...] EUR voor Brussel-Charleroi, [...] EUR voor Frankfurt-Hahn en [...] EUR voor Leeds-Bradford.

#### 4.7. De contracten van 19 mei 2017

(74) Op 13 maart 2017 heeft de APFTE een nieuwe aanbesteding voor een jaar uitgeschreven voor de aankoop van marketingdiensten ter bevordering van de “toeristische en zakenstromen” naar Montpellier, met verlengingsopties. In het bestek wordt de markt in verschillende “percelen” opgedeeld, die elk betrekking hebben op een Europese regio. De percelen hebben betrekking op regio's met inwoners op wie de betrokken marketingdiensten moeten zijn gericht.

(75) Anders dan in de aanbesteding van 2013 wordt in het bestek van deze nieuwe aanbesteding niet expliciet verwezen naar specifieke luchtvervoersactiviteiten of luchthavens, maar zijn zeven verschillende percelen aangegeven: “Wallonië”, “Rijnland-Palts”, “Yorkshire”, “[...]”, “[...]”, “[...]” en “[...]”. De Commissie merkt op dat de percelen “Wallonië”, “Rijnland-Palts” en “Yorkshire” overeenkomen met de regio's waar de drie luchthavens zich bevinden die bij de uitschrijving van de aanbesteding door Ryanair vanaf Montpellier werden bediend<sup>(55)</sup>.

(76) In de aanbesteding is gepreciseerd dat de selectiecriteria als volgt zullen worden gewogen: prijs van de diensten 40 % en technische waarde 60 %.

(77) Er waren twee offertes voor elk van de percelen “Wallonië”, “Rijnland-Palts” en “Yorkshire” Ryanair heeft voor elk van deze percelen offertes ingediend. Voor elk perceel was er een concurrerende offerte van een onderneming die onlinemarketingdiensten aanbiedt (en die geen luchtvaartmaatschappij is), [...]. Per perceel werden de volgende offertes ingediend:

— perceel “Wallonië”: Ryanair [...] EUR, [...] [...] EUR;

— perceel “Rijnland-Palts”: Ryanair [...] EUR, [...] [...] EUR;

— perceel “Yorkshire”: Ryanair [...] EUR, [...] [...] EUR.

(78) De drie percelen zijn toegewezen aan Ryanair, waarvan de offerte telkens precies [...] EUR goedkoper was dan die van [...]. De Franse autoriteiten hebben geen informatie verstrekt waaruit blijkt dat de APFTE zich vragen zou hebben gesteld over dit constante prijsverschil tussen beide concurrerende offertes.

(79) De APFTE heeft vervolgens op 19 mei 2017 contracten met Ryanair gesloten voor een indicatief bedrag van [...] EUR (voor de contracten betreffende Wallonië, Rijnland-Palts en Yorkshire, ten belope van respectievelijk [...] EUR exclusief belastingen, [...] EUR exclusief belastingen en [...] EUR exclusief belastingen).

<sup>(54)</sup> Zie het verslag van de raad van bestuur van de APFTE van 24 februari 2014, blz. 1.

<sup>(55)</sup> Zie overweging 16.

- (80) Volgens het bestek betreft het een contract in de vorm van bestelbonnen waarbij wordt voorzien in de levering en de betaling van marketingdiensten, uitsluitend na uitgifte van bestelbonnen door de APFTE. Uit de door de APFTE uitgegeven bestelbonnen blijkt dat de betalingen per doelregio (Wallonië, Rijnland-Palts, Yorkshire) in twee keer zijn verricht: een betaling voor de periode “lente/zomer” en een voor de periode “herfst/winter”. De Commissie merkt op dat deze periodes overeenkomen met de door de Internationale Luchtvaartorganisatie (IATA) vastgestelde burgerluchtvaartseizoenen (april-september en oktober-maart).
- (81) De contracten met Ryanair zijn de enige die de APFTE heeft uitgevoerd op basis van deze aanbesteding.
- a) Voor de percelen [...] en [...] is gekozen voor de onderneming [...], die het heeft gewonnen van [...] (zelfde offerte wat de prijs betreft, maar verschillend wat de marketingdiensten betreft). Het contract tussen de APFTE en [...] was een contract in de vorm van bestelbonnen. De offerte bedroeg [...] EUR voor beide percelen samen. Uit de door de Franse autoriteiten verstrekte gegevens blijkt echter dat de APFTE nooit bestelbonnen op basis van dit contract heeft uitgegeven.
- b) Voor de percelen [...] en [...] had alleen de onderneming [...] een offerte ingediend ([...] EUR in totaal). De APFTE heeft deze percelen niet gegund omdat de offerte van [...] onregelmatig was verklaard op grond van het feit dat de prijsopgave met eenheidsprijzen niet bij het dossier was gevoegd.

#### **4.8. Begroting (herkomst van de middelen waarmee de steun wordt gefinancierd)**

- (82) Volgens de door de Franse autoriteiten verstrekte inlichtingen heeft de APFTE de onderstaande bedragen uit haar begroting aan Ryanair/AMS overgemaakt.



Tabel 4

## Betalingen door de APFTE aan Ryanair/AMS sinds 2010

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2010 tot en met 2019
<b>Betalingen aan Ryanair/AMS uit hoofde van het begrotingsjaar</b>	[...] (de daadwerkelijke betalingen zijn tussen 2010 en 2011 verricht)	[...] (de daadwerkelijke betalingen zijn tussen 2011 en 2012 verricht)	[...] (de daadwerkelijke betalingen zijn tussen 2012 en 2013 verricht)	[...] (de daadwerkelijke betalingen zijn tussen 2013 en 2014 verricht)	[...] (de daadwerkelijke betalingen zijn tussen 2014 en 2015 verricht)	[...] (de daadwerkelijke betalingen zijn tussen 2015 en 2016 verricht)	[...] (de daadwerkelijke betalingen zijn tussen 2016 en 2017 verricht)	[...] (de daadwerkelijke betalingen zijn tussen 2018 en 2019 verricht)	[...] <sup>(1)</sup>	[...]	856 089 904
<b>Begroting van de APFTE in EUR (zie ook tabel 3)</b>	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

<sup>(1)</sup> In 2017 besloten de CCIM en de andere publieke leden dat de APFTE haar activiteiten vanaf 2018 zou stopzetten — zonder daarom op te houden te bestaan — omdat geschillen en onderzoeken op nationaal en Europees niveau vragen deden rijzen over haar wettigheid, zie overweging 34.

Bron: Door de Franse autoriteiten verstrekte gegevens.

- (83) Volgens de Franse autoriteiten heeft de APFTE Ryanair na april 2019 niet meer vergoed voor marketingdiensten.

#### 4.9. Beschrijving van de redenen voor de inleiding van de procedure

- (84) De Commissie heeft op 4 juli 2018 de formele onderzoeksprocedure ingeleid omdat zij niet kon uitsluiten dat de in overweging 52 en verder beschreven maatregelen staatssteun ten gunste van Ryanair en haar dochteronderneming AMS vormen.

### 5. OPMERKINGEN VAN BELANGHEBBENDEN

#### 5.1. De klager

- (85) De klager houdt de in zijn klacht aangevoerde argumenten staande, namelijk dat de APFTE een doorgeefluik voor staatssteun aan Ryanair/AMS was.

#### 5.2. Ryanair

- (86) Ryanair betwist de analyse van de Commissie. Volgens Ryanair hadden de door AMS en Ryanair verstrekte marketingdiensten een marktprijs en voldeden zij aan de behoeften van de APFTE. Het belang van de APFTE om marketingcontracten te sluiten, bestond er dus in buitenlandse toeristen aan te trekken, die over een aanzienlijke koopkracht beschikken en kunnen bijdragen aan de ontwikkeling van de toeristische activiteiten in de regio. Volgens Ryanair zouden de marketinguitgaven die de onderneming zelf zou kunnen doen, niet specifiek zijn gericht op buitenlandse toeristen, aangezien toeristische uitgaven voor Ryanair niet als factor in aanmerking wordt genomen. Zo zou de APFTE een belang hebben bij marketinguitgaven voor buitenlandse toeristen, terwijl Ryanair zich bij marketinguitgaven zowel zou richten op passagiers die hun reis in Montpellier beginnen als op passagiers die in de regio verblijven. Ryanair heeft ook aangegeven dat de bezettingsgraad van haar vluchten in zeer grote mate werd verzekerd door haar “yield management”<sup>(56)</sup>.
- (87) Subsidiar betwist Ryanair de conclusies van de Commissie over de toepasselijkheid van het beginsel van de marktdeelnemer in een markteconomie in deze zaak, de vaststelling van de begunstigde van de steun, de selectiviteit van de steun, alsook de toerekenbaarheid aan de staat.
- (88) AMS heeft geen opmerkingen ingediend.

#### 5.3. APFTE

- (89) De APFTE ontkent dat enig voordeel aan Ryanair zou zijn verleend. Volgens haar zijn de betwiste bedragen marktconforme vergoedingen die overeenkomen met de tegenprestatie voor een verrichte dienst. De APFTE preciseert dat zij handelt als publieke koper van diensten en dat de promotieacties deel uitmaken van een algemene strategie voor territoriale marketing van Montpellier en omgeving.
- (90) De APFTE wijst erop dat in de algemene vergadering en de raad van bestuur besprekingen worden gehouden en strategische keuzes worden gemaakt over de doelregio's in de aanbestedingen. Zij concludeert dat de door de vereniging genomen besluiten niet toerekenbaar zijn aan de staat door te verwijzen naar de werking van de APFTE zoals beschreven in haar statuten.
- (91) Subsidiar concludeert de APFTE dat, in het onwaarschijnlijke geval dat de Commissie bij haar standpunt zou blijven wat betreft de overheidsmaatregelen van de APFTE ten gunste van Ryanair, deze maatregelen verenigbaar zijn met de richtsnoeren van 2005<sup>(57)</sup> voor financiering van luchthavens en aanloopsteun van de overheid voor luchtvaartmaatschappijen met een regionale luchthaven als thuishaven.

<sup>(56)</sup> Met “yield management” wordt beoogd potentiële klanten van Ryanair aan te moedigen een specifieke bestemming te kiezen tegen de beste prijs voor Ryanair. Een essentieel element van het “yield management” van Ryanair bestaat erin de maximumprijs te bepalen die de passagier bereid is te betalen voor zijn vliegticket en tegelijk een optimale bezetting van het vliegtuig te verzekeren met als doel de inkomsten van Ryanair te maximaliseren en de Europese markt te veroveren. Zie het jaarverslag van Ryanair van 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](https://www.ryanair.com/doc/investor/2011/Annual_Report_2011_Final.pdf), geraadpleegd op 1 juli 2019).

<sup>(57)</sup> Mededeling van de Commissie — Communautaire richtsnoeren voor financiering van luchthavens en aanloopsteun van de overheid voor luchtvaartmaatschappijen met een regionale luchthaven als thuishaven (PB C 312 van 9.12.2005, blz. 1).

- (92) Geheel subsidiair is de APFTE van mening dat, in het onwaarschijnlijke geval dat de Commissie zou concluderen dat er sprake is van steun ten gunste van Ryanair en AMS, deze laatste slechts het verschil tussen de voor de vergoeding van die diensten betaalde prijs en de marktprijs zouden moeten terugbetalen, aangezien deze diensten volgens haar tot de overheidstaken van de APFTE behoren en de vereniging daar een zeker rendement mee heeft gehaald.

#### 5.4. Région Occitanie

- (93) De Région Occitanie betwist de gegrondheid van de klacht en voert aan dat de maatregelen van de APFTE gunstige toeristische en economische gevolgen hebben voor alle lokale en regionale actoren. Volgens haar streeft de APFTE er namelijk naar haar internationale clientèle verder uit te bouwen en stelt zij de ondernemingen in de sector in staat hun activiteiten over een langere periode voort te zetten.
- (94) Zij preciseert dat de besluiten tot financiering van marketingcampagnes om de regio aantrekkelijker te maken voor toeristen, hoofdzakelijk worden genomen door de algemene vergadering — elk lid heeft een stem en de besluiten worden doorgaans met een gekwalificeerde tweederdemeerderheid genomen.
- (95) De Région Occitanie voegt hieraan toe dat de maatregelen van de APFTE leiden tot aanbestedingen voor diensten ter verhoging van de zichtbaarheid en de aantrekkelijkheid van het betrokken gebied. Deze raadplegingen stonden open voor alle ondernemingen die een offerte konden indienen die voldoet aan het bestek, inclusief de klager.

#### 5.5. Chambre de Commerce et d'Industrie de l'Hérault ("CCI Hérault", ex CCIM)

- (96) Volgens de CCI Hérault zijn de door de APFTE uitgevoerde maatregelen om de regio Montpellier te promoten onder de bevolking van respectievelijk België, Nederland, Duitsland, Engeland en [...] economisch relevant voor het gebied dankzij de economische voordelen die zij opleveren. Zij voegt hieraan toe dat de APFTE, door de mutualisering van haar leden, inspeelt op de noodzaak om het gebied economisch en toeristisch te ontwikkelen — een volwaardige bevoegdheid van de APFTE en de CCI Hérault.

#### 5.6. Montpellier Méditerranée Métropole

- (97) Volgens Montpellier Méditerranée Métropole moet een offensieve aantrekkingsstrategie worden gevoerd om het gebied te ontwikkelen, de economie te ondersteunen en de werkloosheid te bestrijden. Zij preciseert dat de APFTE een vereniging zonder winstoogmerk is tussen publieke en private partners met als gemeenschappelijke doelstelling maatregelen uit te voeren met het oog op de bevordering en de ontwikkeling van het toerisme, aangezien dit ten goede komt aan zowel de openbare belangen om gebieden te ontwikkelen als de private belangen om de activiteiten te ontwikkelen.
- (98) Volgens Montpellier Méditerranée Métropole beantwoorden de door de APFTE bestelde marketingdiensten aan haar daadwerkelijke behoeften en aan haar doelstelling, en waren er voorafgaande mededingingsprocedures, waardoor niet kan worden geconcludeerd dat er sprake was van enige selectiviteit (Ryanair kreeg in dit verband een aantal van de door de APFTE uitgeschreven aanbestedingen gegund). Voorts kunnen de vorengenoemde diensten volgens Montpellier Méditerranée Métropole niet als steun worden aangemerkt: enerzijds omdat er geen sprake is van een voordeel, aangezien de door Ryanair ontvangen vergoeding niet boven de marktprijzen lag, en anderzijds omdat er geen sprake is van toerekenbaarheid aan de staat, aangezien in de besluiten van de APFTE rekening wordt gehouden met de particuliere structuren, die een grote meerderheid van de leden vertegenwoordigen en over een aanzienlijke beslissingsbevoegdheid beschikken.

#### 5.7. [...]

- (99) De [...], lid van de APFTE, meent dat deze vereniging contacten mogelijk maakt met de particuliere verantwoordelijken van diverse activiteitensectoren, alsook met vertegenwoordigers van de lokale en regionale overheden. Zij voegt hieraan toe dat de door haar genomen besluiten het collectieve belang van alle economische actoren en inwoners van de regio voor ogen hebben. Zij concludeert dat dankzij deze mutualisering van inspanningen tussen de publieke en de particuliere sector de vooropgestelde doelstellingen op het gebied van zichtbaarheid en ontwikkeling van de stad Montpellier en omgeving kunnen worden bereikt.

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

- (100) Volgens de Communauté d'Agglomération du Pays de l'Or zijn de door de APFTE uitgevoerde publiciteitsmaatregelen om de regio Montpellier te promoten onder de bevolking van respectievelijk België, Nederland, Duitsland en Engeland relevant voor het gebied, dankzij de economische voordelen die zij opleveren, en zijn zij gericht op gebieden met een sterk economisch en toeristisch potentieel voor het gebied.

## 6. OPMERKINGEN VAN FRANKRIJK

- (101) Frankrijk is van mening dat de betrokken betalingen geen staatssteun vormen. Gezien de structuur en de werking van de APFTE zoals vastgelegd in haar statuten zijn deze maatregelen niet toerekenbaar aan de staat. Bovendien bestond het doel van de met Ryanair/AMS gesloten contracten er wel degelijk in een bepaald gebied te bevorderen door middel van marketing, en was de aankoop van reclamediensdiensten door de APFTE — tegen een marktprijs — een rechtmatige maatregel die bijdroeg tot de regionale economische ontwikkeling, Ryanair geen enkel voordeel verschafte en niet selectief was.

## 7. BEOORDELING VAN DE STEUN

### 7.1. Is er sprake van steun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU?

- (102) Overeenkomstig artikel 107, lid 1, VWEU zijn steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de interne markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt.
- (103) Om een maatregel als staatssteun te kunnen aanmerken, moet derhalve aan elk van de volgende voorwaarden zijn voldaan: 1) de begunstigden zijn ondernemingen in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU; 2) de betrokken maatregel wordt toegekend uit staatsmiddelen en is toerekenbaar aan de staat; 3) de maatregel verleent de begunstigden een economisch voordeel; 4) het voordeel is selectief, en 5) de betrokken maatregel vervalst de mededinging of dreigt deze te vervalsen, en kan het handelsverkeer tussen lidstaten ongunstig beïnvloeden.

#### 7.1.1. De begrippen onderneming en economische activiteit

- (104) Volgens vaste rechtspraak<sup>(58)</sup>, waarnaar wordt verwezen in punt 27 van de richtsnoeren voor staatssteun aan luchthavens en luchtvaartmaatschappijen<sup>(59)</sup> van 2014 ("de richtsnoeren van 2014"), is de activiteit van luchtvaartmaatschappijen, die bestaat in de levering van vervoersdiensten aan passagiers of ondernemingen, een economische activiteit.
- (105) Aangezien de begunstigden van de maatregelen een luchtvaartmaatschappij en een 100%-dochteronderneming zijn die marketingdiensten verrichten, concludeert de Commissie dat hun activiteiten een economisch karakter hebben in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.

#### 7.1.2. Toerekenbaarheid aan de staat en staatsmiddelen

- (106) Volgens vaste rechtspraak omvat artikel 107, lid 1, VWEU alle steun die uit staatsmiddelen wordt toegekend, ongeacht of de steun rechtstreeks door de staat wordt verleend dan wel door van overheidswege ingestelde of aangewezen publiek- of privaatrechtelijke beheersorganen. Een maatregel die door een dergelijk orgaan wordt gefinancierd, is dus toerekenbaar aan de staat aangezien de staat besluit tot de invoering van de betrokken maatregel en de voorwaarden voor het gebruik, het beheer of de verdeling van de middelen vaststelt<sup>(60)</sup>. Het overheidskarakter van de steun komt duidelijker tot uiting wanneer de tussenpersoon wordt aangemerkt als bevoorrecht instrument van het beleid van een regio, en is opgericht om te handelen in het verlengde van het beleid van de regio en de besluiten tot het verlenen van een economisch voordeel rechtstreeks verband houden met de betrokken regio<sup>(61)</sup>.

<sup>(58)</sup> Zie het arrest van het Gerecht van eerste aanleg van 12 december 2000, *Aéroports de Paris/Commissie*, T-128/98, ECLI:EU:T:2000:290, zoals bevestigd door het arrest van het Hof van Justitie van 24 oktober 2002, C-82/01, ECLI:EU:C:2002:617, punten 75-79; arrest van het Gerecht van 24 maart 2011, *Mitteldeutsche Flughafen AG en Flughafen Leipzig Halle GmbH/Commissie*, ECLI:EU:T:2011:117, gevoegde zaken T-443/08 en T-455/08, punten 93 en 94.

<sup>(59)</sup> PB C 99 van 4.4.2014, blz. 3.

<sup>(60)</sup> Zie het arrest van het Hof van 22 maart 1977, *Steinike & Weinlig*, C-78/76, ECLI:EU:C:1977:52, punt 21 en verder, alsook het arrest van het Hof van 2 februari 1988, *Kwekerij Gebroeders van der Kooy BV*, gevoegde zaken C-67/85, C-68/85, C-70/85, ECLI:EU:C:1988:38, punten 35 en 36.

<sup>(61)</sup> Zie het arrest van het Gerecht van eerste aanleg van 25 maart 1999, *Forges de Clabecq SA/Commissie*, T-37/97, ECLI:EU:T:1999:66, punt 69.

## 7.1.2.1. Toerekenbaarheid aan de staat

- (107) De Commissie concludeert uit de formele onderzoeksprocedure dat de maatregelen eveneens toerekenbaar zijn aan de staat. De contracten voor marketingdiensten zijn gesloten tussen Ryanair of haar dochteronderneming AMS enerzijds, en de APFTE anderzijds, in het kader van de verwezenlijking van de doelstelling van de APFTE om de door Ryanair voor Montpellier en omgeving gegenereerde toeristenstromen te bevorderen.
- (108) Ryanair betwist dat de besluiten en maatregelen van de APFTE toerekenbaar zijn aan de staat omdat het een particuliere vereniging zou betreffen waarvan het merendeel van de leden uit de particuliere sector komt.
- (109) De formele onderzoeksprocedure verschafte de Commissie echter meerdere feitelijke elementen — uit de door de Franse autoriteiten verstrekte verslagen en notulen van de APFTE en haar publieke leden, alsook uit de publieke verklaringen van de APFTE — waaruit duidelijk blijkt dat de APFTE ondanks haar status als particuliere vereniging die voornamelijk uit leden van de particuliere sector bestaat en die volgens haar statuten beslist met een tweederdemeerderheid in de algemene vergadering, in feite een instrument van de bij de APFTE en de CCIM aangesloten lokale en regionale overheden was dat hen in staat moest stellen hun doelstellingen inzake regionaal ontwikkelingsbeleid na te streven.
- (110) Overeenkomstig de rechtspraak van het Hof van Justitie <sup>(62)</sup> heeft de Commissie uit een reeks aanwijzingen waaruit blijkt dat de vereniging, wat de ondertekening van de marketingcontracten betreft, geenszins volledig autonoom is, maar handelt onder het toezicht en de instructies van de overheid, afgeleid dat de besluiten van de APFTE toerekenbaar zijn aan de Franse staat (via de CCIM en de betrokken lokale en regionale overheden) in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU. Het betreft met name de volgende aanwijzingen:
- het feit dat de APFTE door de CCIM en de lokale en regionale overheden wordt gezien als doorgeweefluik voor overheidsmiddelen;
  - het feit dat de APFTE een doelstelling van overheidsbeleid nastreeft;
  - de nauwe banden tussen de APFTE en de CCIM (en de lokale en regionale overheden);
  - het feit dat de publieke leden van de APFTE de strategische keuzes bepalen;
  - het feit dat de APFTE door haar publieke leden wordt gefinancierd en de publieke leden het gebruik van de begroting controleren.
- a) **Het feit dat de APFTE door de CCIM en de lokale en regionale overheden wordt gezien als doorgeweefluik voor overheidsmiddelen**
- (111) Zoals beschreven in overweging 28 en verder werd de APFTE door de lokale en regionale overheden gezien als een juridische structuur die de betaling van overheidsmiddelen aan Ryanair en andere lowcostmaatschappijen mogelijk maakt.
- (112) Sinds haar oprichting op initiatief van de CCIM was het werkelijke doel van de APFTE — zoals blijkt uit meerdere door Frankrijk verstrekte documenten en uit publieke verklaringen van de APFTE <sup>(63)</sup> — een juridische structuur in het leven te roepen die het mogelijk maakt de overheidssubsidies te kanaliseren naar de uitgekozen luchtvaartmaatschappijen, met name Ryanair.

<sup>(62)</sup> Zie met name het arrest van het Hof van Justitie van 16 mei 2002, Frankrijk/Commissie (Stardust Marine), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, punten 55 en 56.

<sup>(63)</sup> Zie voetnoot 14 en verder.

- (113) Uit bovengenoemde documenten blijkt dat de oprichting van de APFTE het rechtstreekse gevolg is van het feit dat de CCIM niet langer de hoedanigheid van beheerder van de luchthaven van Montpellier bezat, zoals beschreven in overweging 26 en verder. De CCIM wilde een manier vinden om de betalingen van middelen aan luchtvaartmaatschappijen door middel van door de CCIM als luchthavenbeheerder gesloten marketingcontracten voort te zetten.
- (114) De CCIM heeft zeer actief deelgenomen aan de oprichting van de APFTE, teneinde een sluitend juridisch middel in te stellen om overheidssubsidies te blijven betalen voor de financiering van die marketingcontracten met luchtvaartmaatschappijen. Deze elementen zijn duidelijk aangegeven in de eerste beraadslagingen van de APFTE, alsook in de eerste beraadslagingen van de lokale en regionale overheden waarin de aan laatstgenoemde betaalde subsidies zijn goedgekeurd, alsmede in de beraadslagingen van de CCIM <sup>(64)</sup>.
- (115) Ook in de notulen van de Conseil Régional de la Région Languedoc-Roussillon van 20 juli 2012 komt dit duidelijk naar voren: “Gezien de ontwikkelingen in het beheer van de luchthaven van Montpellier is een vereniging ter bevordering van de toeristische en economische stromen (association de promotion des flux touristiques et économiques — APFTE) opgericht met het oog op de voortzetting van de acties die met de op de luchthaven van Montpellier aanwezige maatschappijen zijn opgezet om het gebied te promoten” <sup>(65)</sup>.
- (116) De aard van deze marketingcontracten en de mate waarin zij waren bedoeld om Montpellier en omgeving te promoten, wordt nader geanalyseerd in het kader van de vraag of Ryanair een economisch voordeel heeft gekregen.

#### b) Het feit dat de APFTE een doelstelling van overheidsbeleid nastreeft

- (117) Uit de statuten van de APFTE <sup>(66)</sup>, evenals uit de publieke verklaringen en de documenten betreffende de werking van de APFTE, blijkt dat laatstgenoemde zich tot taak stelde een doelstelling van overheidsbeleid na te streven, namelijk de bevordering en de ontwikkeling van het toerisme voor rekening van de lokale en regionale overheden en de CCIM. Voorts blijkt uit de documenten betreffende de oprichting van de APFTE dat zij, ondanks haar status als particuliere vereniging, een instrument was dat door haar publieke leden werd opgezet om bepaalde acties van deze laatsten op het gebied van toeristische ontwikkeling uit te voeren <sup>(67)</sup>.
- (118) De APFTE wordt dan ook beschouwd als een “publiekrechtelijke instantie” in de zin van het Europees recht inzake overheidsopdrachten, aangezien de APFTE een instantie was die was opgericht om specifiek te voorzien in behoeften van algemeen belang die geen industrieel of commercieel karakter hebben, rechtspersoonlijkheid bezitten en voor het grootste deel door overheden of overheidsinstanties worden gefinancierd. Hieruit volgt dat de APFTE een aanbestedende dienst was, en dus onder het aanbestedingsrecht viel op het moment dat zij haar opdrachten plaatste <sup>(68)</sup>.
- (119) De Commissie merkt op dat de APFTE zich bewust was van haar verplichting om de regels inzake overheidsopdrachten na te komen bij de verlenging van de in 2013 en 2017 met Ryanair gesloten contracten.
- (120) De Commissie leidt hieruit af dat de APFTE, ondanks haar verklaringen over de toerekenbaarheid, met name door te verwijzen naar de beslissingsbevoegdheid van de particuliere structuren binnen de vereniging, zichzelf niet beschouwde als een gewone particuliere vereniging, maar als een instantie met een overheidstaak — namelijk de ontwikkeling van de lokale economie via toerisme — die de regels inzake overheidsopdrachten in acht moest nemen. De Commissie beschouwt dit aspect als een bijkomende indicatie die erop wijst dat de APFTE slechts een juridische constructie was die was bedoeld om de betaling van overheidsmiddelen aan luchtvaartmaatschappijen te vergemakkelijken.

<sup>(64)</sup> Zie ook voetnoot 17.

<sup>(65)</sup> Zie ook de toenmalige publieke verklaring van de voorzitter van de APFTE in een artikel op de website van de regionale krant La Tribune Occitanie-Montpellier van 8 april 2015: “Aangezien de lokale en regionale overheden geen marketingcontract met luchtvaartmaatschappijen konden ondertekenen, werd als oplossing voorgesteld om met een vereniging te werken [...], aldus de voorzitter van de APFTE. In de rekeningen van de lokale en regionale overheden wordt dit opgenomen als subsidie en de vereniging ondertekent onlinemarketingcontracten. Ik zie niet in waarom de belastingbetaler zou worden benadeeld! De APFTE is opgericht door de CCI in samenspraak met de diensten van de overheid, met name de prefect [...]. Het dossier is zopas bij de diensten van de Métropole ingediend.” (<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>, geraadpleegd op 1 juli 2019.)

<sup>(66)</sup> Zie overweging 27.

<sup>(67)</sup> Zie overweging 26 en verder.

<sup>(68)</sup> Zie artikel 2, lid 1, punten 1 en 4, van Richtlijn 2014/24/EU van het Europees Parlement de Raad van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten (PB L 94 van 28.3.2014, blz. 65) en vroeger artikel 1, lid 9, van Richtlijn 2004/18/EG van het Europees Parlement en de Raad van 31 maart 2004 betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten (PB L 134 van 30.4.2004, blz. 114).



**c) Nauwe banden tussen de APFTE en de CCIM (of de lokale en regionale overheden)**

- (121) Naast de elementen betreffende de oprichting, de taak, de financiering en de besluitvorming binnen de APFTE heeft de formele onderzoeksprocedure bijkomende banden aan het licht gebracht tussen de APFTE en haar publieke leden, vooral de CCIM (die handelde als overheidsfunctionaris onder toezicht van de prefect van de Région d'Occitanie, die op de hoogte was van de activiteiten en de bestaansredenen van de APFTE, volgens de door de Franse autoriteiten verstrekte documenten.
- (122) Uit de door de Franse autoriteiten verstrekte documenten blijkt namelijk dat de CCIM logistieke steun verleende aan de APFTE, met name door haar gebouwen beschikbaar te stellen voor de vergaderingen van de comités en organen van de APFTE en de in het kader van haar promotieactiviteiten gebruikte website ter beschikking te stellen van de APFTE <sup>(69)</sup>.
- (123) Bovendien blijkt uit de formele onderzoeksprocedure, zoals vermeld in overweging 39, dat de post van voorzitter van de APFTE altijd is toegewezen aan personen die ook een functie uitoefenden in het kader van de CCIM of een bij de APFTE betrokken lokale of regionale overheid. Voorts heeft de Commissie aanwijzingen gevonden waaruit blijkt dat de keuze van de voorzitter hoofdzakelijk werd bepaald door de publieke leden van de APFTE en niet door alle leden in de raad van bestuur van de APFTE zoals bepaald in de statuten van de APFTE <sup>(70)</sup>. Zo blijkt uit het besluit van het comité van financiers van 15 oktober 2012 dat de voorzitter van de APFTE — die afwezig was om gezondheidsredenen en ontslag wilde nemen — “wenst dat [...], voormalig voorzitter van de vereniging, hem vervangt, waardoor de raad van bestuur en de algemene vergadering hem overeenkomstig de statuten zullen moeten benoemen tot vicevoorzitter om de instanties van de vereniging voor te zitten”.
- (124) De formele onderzoeksprocedure bracht ook aan het licht dat de CCIM op zijn minst bij de overdracht van bevoegdheden tussen beide voorzitters van de APFTE op 11 december 2012 een actieve rol heeft gespeeld. Zo werd de overdracht van bevoegdheden tussen de aftredende en de nieuwe voorzitter van de APFTE georganiseerd door de voorzitter van de CCIM tijdens de algemene vergadering van de APFTE van 11 december 2012 <sup>(71)</sup>.
- (125) Dit is kenmerkend voor de nauwe band tussen de APFTE en haar publieke leden: de voorzitter en het bureau spelen volgens de feitelijke werking van de APFTE namelijk een fundamentele rol bij de vaststelling van de begrotingsprioriteiten van de APFTE (met het comité van financiers dat is samengesteld uit de CCIM en de lokale en regionale overheden), die vervolgens aan de algemene vergadering worden voorgelegd. Bovendien is de voorzitter volgens de statuten van de APFTE gemachtigd om namens de APFTE juridische verbintenissen aan te gaan ten aanzien van derden, waardoor hij bevoegd is tot het ondertekenen en dus sluiten van marketingcontracten met luchtvaartmaatschappijen, evenals subsidieovereenkomsten met lokale en regionale overheden.
- (126) De Commissie beschouwt deze elementen als een bijkomende indicatie die wijst op de beslissende invloed van de publieke leden van de APFTE op de vereniging, met name wat de benoeming van de voorzitter van de APFTE betreft. Deze invloed zou ervoor zorgen dat de APFTE doorgaat met het sluiten van door de CCIM geïnitieerde marketingcontracten met de luchtvaartmaatschappijen.

**d) Het feit dat de publieke leden van de APFTE de strategische keuzes bepalen**

- (127) Van meet af aan en ondanks het in de statuten van de APFTE beschreven besluitvormingsproces waren het de CCIM en de lokale overheden die de keuzes van de vereniging stuurden. De particuliere leden hadden ondanks hun tweederdemeerderheid in de algemene vergadering in feite dus geen mogelijkheden om zich te verzetten tegen de door de publieke entiteiten gekozen strategische prioriteiten of om hun strategische keuzes op te leggen aan de publieke entiteiten. De Commissie kwam tot deze conclusie op basis van de onderstaande indicaties.

<sup>(69)</sup> Zie ook overweging 197.

<sup>(70)</sup> Artikel 6 van de statuten van de APFTE.

<sup>(71)</sup> Uit een artikel blijkt dat de overdracht van bevoegdheden tussen de aftredende en de nieuwe voorzitter van de APFTE was georganiseerd door de voorzitter van de CCIM in aanwezigheid van de verkozenen en vertegenwoordigers van de lokale en regionale overheden op 11 december 2012. (zie <https://heraultjuridique.com/entreprises/recherche/presidence-apfte-aeroport-de-montpellier-jean-yves-labattut-succede-a-gerard-maurice/>, gepubliceerd in de Hérault Juridique online van 10 december 2012, geraadpleegd op 1 juli 2019). Uit datzelfde artikel blijkt dat beide voorzitters van de APFTE ook verkozen leden van de CCIM waren.

- (128) De formele onderzoeksprocedure heeft aangetoond dat de strategische keuzes van de APFTE, namelijk de keuze van de concrete met luchtvaartmaatschappijen te sluiten marketingcontracten, reeds waren bepaald door de CCIM en de andere publieke leden van de APFTE voordat het promotieprogramma werd voorgelegd aan de raad van bestuur of de algemene vergadering <sup>(72)</sup>. De particuliere leden hadden de facto dus alleen de mogelijkheid om hun mening te uiten, maar niet om de strategische keuzes van de vereniging te bepalen zonder dat de publieke leden daarmee instemden <sup>(73)</sup>.
- (129) De instanties en comités van de APFTE die de door de algemene vergadering (het bureau, het governancecomité en het comité van financiers <sup>(74)</sup>) te valideren keuze van de marketingcontracten vooraf bepalen, zijn samengesteld uit vertegenwoordigers van de lokale en regionale overheden en de CCIM. Uit de omstandigheden van de oprichting van het governancecomité (later het comité van financiers) blijkt dat dit comité de praktijk die werd toegepast sinds de oprichting van de APFTE, namelijk dat de lokale overheden en de CCIM de prioritaire keuzes bepaalden, moest formaliseren.
- (130) De Commissie merkt op dat de Franse autoriteiten zich niet hebben uitgesproken over het bestaan of de rol van het governancecomité en het comité van financiers.
- (131) Uit de in overweging 33 vermelde notulen van de constituerende algemene vergadering van de APFTE blijkt dat de aanwezigheid van particuliere leden in de APFTE deels wordt verklaard door het streven om de oprichting van de APFTE te bespoedigen.
- (132) Uit de notulen van de constituerende algemene vergadering van de APFTE blijkt eveneens dat de CCIM en haar juridisch adviseur, evenals de betrokken lokale overheden, vóór de oprichting van de APFTE hadden gezocht naar een stabiele juridische constructie om de voortzetting van de betalingen aan de luchtvaartmaatschappijen na 2009 te rechtvaardigen, omdat zij zich bewust waren van het feit dat die betalingen moeilijk te rechtvaardigen waren <sup>(75)</sup>. De Commissie concludeert hieruit dat de structuur van de APFTE met een meerderheid aan particuliere leden — die volgens de statuten van de vereniging dus de mogelijkheid hadden de beslissingen van de vereniging te bepalen <sup>(76)</sup> — een bewuste keuze was van de betrokken overheidsinstanties om zo de daadwerkelijke invloed van de CCIM en de lokale en regionale overheden op de betalingen aan de luchtvaartmaatschappijen te maskeren. Vanuit het standpunt van de particuliere ondernemingen had de participatie in de APFTE geen nadelen: hun financiële participatie was symbolisch en de financiering van de marketingcontracten door de publieke leden van de APFTE zou de voordelen voor de lokale economie doen toenemen.
- (133) Volgens diezelfde notulen heeft de vertegenwoordiger van de CCIM (die tijdens die vergadering tot voorzitter werd gekozen) aan de op de constituerende algemene vergadering van de APFTE aanwezige particuliere leden van de APFTE uitgelegd wat het doel van de vereniging was, namelijk de voortzetting van de sluiting van marketingcontracten met luchtvaartmaatschappijen. In dit verband vermeldt deze vertegenwoordiger van de CCIM dat het van essentieel belang is dat “de ondernemingen hun mening kunnen geven over het gekozen actieplan”. De uitdrukking “*hun mening geven*” verradt de echte rol die de CCIM voor haar particuliere leden in gedachten had ondanks hun meerderheid in de algemene vergadering, namelijk geen beslissingsbevoegdheid met betrekking tot de strategische en budgettaire koers van de vereniging, die door de publieke leden zou worden bepaald. Dit impliceert dat de toen aanwezige particuliere leden van de APFTE op de hoogte waren van het feit dat de strategische keuzes door de CCIM en de lokale overheden zouden worden gemaakt, ook al konden deze laatsten rekening houden met de door de particuliere leden uitgebrachte adviezen.

<sup>(72)</sup> Zie het verslag van de voorbereidende technische vergadering voor het governancecomité van de APFTE van 28 maart 2011: het governancecomité heeft tot doel “het bijeenbrengen van de lokale en regionale overheden die de [APFTE] financieren. Het doel van dit comité is de strategische keuzes voor de ontwikkeling van de lijnen en van het desbetreffende budget te sturen en te valideren.”

<sup>(73)</sup> Zie bijvoorbeeld de in overweging 136 beschreven besprekingen over de toeristenstromen [...] en [...].

<sup>(74)</sup> Zie ook overweging 40 voor beide laatste comités.

<sup>(75)</sup> Zie overweging 31.

<sup>(76)</sup> Zie overweging 41 voor een beschrijving van de besluitvormingsprocedure die binnen de APFTE wordt gevolgd voor het sluiten van marketingcontracten volgens de statuten van de vereniging en de Franse autoriteiten.

- (134) De analyse van de notulen en verslagen van de APFTE bevestigt deze conclusie: als er al voorstellen van de particuliere leden in aanmerking zijn genomen, dan was dit louter subsidiair, in de veronderstelling dat er begrotingslijnen zouden overblijven na de financiering van de door de publieke leden gekozen routes, dus vooral de door Ryanair geëxploiteerde routes <sup>(77)</sup>.
- (135) In feite zijn de middelen van de APFTE steeds zo toegewezen dat de door de publieke leden vastgestelde projecten het eerst werden gefinancierd, terwijl de voorstellen van de particuliere leden slechts subsidiair werden gekozen.
- (136) Zelfs in het comité van financiers kregen alleen unaniem gevalideerde projecten middelen toegewezen, omdat de financiers het precieze bedrag van hun subsidies voor een gegeven jaar bepaalden op basis van de gekozen marketingcontracten. Hiervan getuigt de bespreking in het comité van financiers van 29 januari 2013 over de financiering van de “toeristenstromen” naar en vanaf [...] (verzorgd door een Italiaanse luchtvaartmaatschappij) en [...] (verzorgd door een Noorse luchtvaartmaatschappij). Aanvankelijk botste de financiering van die “stromen”, die door de particuliere leden van de APFTE was voorgesteld tijdens de algemene vergadering van 29 januari 2013 en vervolgens werd gesteund door een aantal publieke leden, op de weigering van de drie belangrijkste financiers (Conseil Régional du Languedoc-Roussillon, Conseil Général de l’Hérault, Communauté d’Agglomération de Montpellier) om hun financiële participatie te verhogen teneinde beide “stromen” op te nemen in het budget voor 2013. De CCIM, die toen belangstelling had voor de ontwikkeling van die “stromen”, heeft dus haar subsidie voor dat jaar uitzonderlijk eenzijdig verhoogd om beide “stromen” te kunnen steunen <sup>(78)</sup>.
- (137) In de beraadslagingen en notulen betreffende de APFTE wordt geen melding gemaakt van de voorwaarden, noch van de uitvoering van de met AMS en Ryanair ondertekende marketingcontracten. Deze contracten hebben doorlopend overheidsfinanciering gekregen, ook al waren de jaarlijkse begrotingen instabiel. Deze financieringen zijn binnen de APFTE nooit ter discussie gesteld, hoewel de publieke leden de handhaving ervan niet hebben gerechtvaardigd. De publieke leden hebben de contracten gewoon elk jaar verlengd, en noemden ze in bepaalde documenten betreffende de werking van de APFTE “lijnen” of “historische bestemmingen” zonder verdere uitleg te geven.
- (138) De stemming in de algemene vergadering was dus een loutere formaliteit om de goede werking van de APFTE te rechtvaardigen. Dit is met name duidelijk voor de begrotingsjaren 2012, 2013 en 2014, waarvoor de verbintenis van de APFTE ten aanzien van Ryanair/AMS zelfs voorafging aan de goedkeuring van de strategische keuzes in de algemene vergadering:
- a) met betrekking tot de begroting voor 2012 is de aan AMS gerichte brief betreffende de verlenging op 29 september 2011 ondertekend door de voorzitter van de APFTE. Tot de verlenging van het marketingcontract met AMS voor het jaar 2012 was eerder op 23 september 2011 besloten in het governancecomité. De algemene vergadering is hier echter pas van op de hoogte gebracht tijdens haar bijeenkomst van 19 oktober 2011 <sup>(79)</sup> (hoewel uit de notulen van deze bijeenkomst niet blijkt dat de algemene vergadering hierover had gestemd);

<sup>(77)</sup> Zie bijvoorbeeld de notulen van de APFTE van 19 oktober 2011: “Voor 2012 deelt de voorzitter aan de algemene vergadering mee dat de financiers die op 23 september 2011 zijn bijeengekomen in het governancecomité [...] hebben besloten dat zij zouden participeren volgens de regel van vier vierden, aangezien de vereniging over een budget van [...] EUR inclusief alle belastingen beschikt waarmee alleen de marketingcontracten met AMS kunnen worden behouden, d.w.z. de historische bestemmingen Brussel-Charleroi, Frankfurt-Hahn en Leeds-Bradford.” Zie ook de notulen van de algemene vergadering van de APFTE van 29 januari 2013: “De lokale en regionale overheden hebben er op basis van dit budget voor gekozen de toeristenstromen van Brussel-Charleroi, Frankfurt-Hahn, Leeds Bradford en Birmingham [...] te behouden. Er zijn assen voorgesteld voor [...] en [...]. Stromen die zijn gevraagd door de toeristische ondernemingen die in deze bestemmingen een interessante toeristische populatie zien. Het budget is niet toereikend om voor beide stromen te kiezen [...]”

<sup>(78)</sup> Zie de beraadslagingen van de algemene vergadering van de CCIM van 15 april 2013.

<sup>(79)</sup> Zie de notulen van de constituerende algemene vergadering van de APFTE van 19 oktober 2011: voor 2012 deelt de voorzitter aan de algemene vergadering mee dat de financiers die op 23 september 2011 zijn bijeengekomen in het governancecomité [...] hebben besloten dat zij zouden participeren volgens de regel van vier vierden, aangezien de vereniging over een budget van [...] EUR inclusief alle belastingen beschikt waarmee alleen de marketingcontracten met AMS kunnen worden behouden, d.w.z. de historische bestemmingen Brussel-Charleroi, Frankfurt-Hahn en Leeds-Bradford.

- b) met betrekking tot de begroting voor 2013 is de verlenging van het marketingcontract met AMS van 2010 voor het jaar 2013 door de APFTE ondertekend op 23 februari 2013. De begroting voor 2013 en het actieprogramma marketing dat de betalingen aan Ryanair op basis van dat contract omvat, zijn goedgekeurd op de algemene vergadering van de APFTE van 4 juli 2013 <sup>(80)</sup>;
- c) met betrekking tot de begroting voor 2014 had de voorzitter van de APFTE de contracten met Ryanair na de aanbesteding ondertekend op 22 november 2013. De algemene vergadering heeft de voorzitter van de APFTE echter pas op 27 januari 2014 gemachtigd de nieuwe marketingcontracten met Ryanair te ondertekenen.
- (139) Uit de documenten betreffende de werking van de APFTE waarover de Commissie beschikt, blijkt dat binnen de vereniging altijd met unanimiteit is gestemd. De Commissie merkt in dit verband op dat de particuliere leden in het kader van de raad van bestuur en de algemene vergadering meerdere adviezen hebben uitgebracht, met name over het verrichten van marktstudies, om zich ervan te verzekeren dat de gefinancierde routes de regio economische voordelen zouden opleveren. In de beraadslagingen in de algemene vergadering of de raad van bestuur hebben de particuliere leden zich echter nooit echt verzet tegen de door het bureau, het governancecomité of het comité van financiers voorgestelde keuzes door middel van een tegenstem. Bovendien merkt de Commissie op dat de deelname van de particuliere leden aan de algemene vergaderingen jaar na jaar aanzienlijk afnam, terwijl de aanwezigheid van de vertegenwoordigers van de publieke leden min of meer constant bleef <sup>(81)</sup>. De particuliere leden hebben de acties van de publieke leden consequent gesteund, ook als hun eigen voorstellen niet in aanmerking waren genomen. Dit heeft met name te maken met het feit dat de financiële bijdrage van de particuliere leden symbolisch was, terwijl de economische gevolgen van de door de APFTE gefinancierde marketingcontracten in het beste geval positief waren en in het slechtste geval nihil. De particuliere leden hadden er dus geen enkel belang bij in conflict te treden met de publieke leden van de APFTE, die zorgden voor haar financiering.
- (140) Bovendien oefenden de publieke leden, zoals uiteengezet in overweging 46 en verder, controle uit op de strategische keuzes van de APFTE door hun betalingen aan de APFTE te controleren: voor elk lid van de APFTE was duidelijk dat een marketingcontract dat het in de ogen van de publieke leden niet prioritair was, niet door deze laatsten zou worden gefinancierd <sup>(82)</sup>.

**e) Financiering van de APFTE door haar publieke leden en controle door de publieke leden op het gebruik van de begroting van de APFTE**

- (141) Wat de aard van de financiële middelen van de APFTE betreft, zijn het, zoals beschreven in overweging 45 en verder, alsook in overweging 107 en verder, de publieke leden van de APFTE — lokale en regionale overheden en de CCIM — die de budgettaire keuzes van de APFTE vooraf bepaalden door het promotieprogramma van de APFTE vast te stellen waarin de gekozen marketingcontracten waren vastgelegd, en een strikte controle op het latere gebruik van hun subsidies door de APFTE uit te oefenen door hun subsidies afhankelijk te stellen van de uitvoering van het promotieprogramma door de APFTE.

**7.1.2.2. Staatsmiddelen**

- (142) De betalingen die de APFTE krachtens de diverse in overweging 52 en verder beschreven marketingcontracten heeft verricht ten gunste van Ryanair en AMS, zijn gedaan met middelen uit de algemene begroting van de APFTE. Zoals aangegeven in overweging 45 en verder is de APFTE sinds haar oprichting bijna volledig (voor [95-100] %) gefinancierd uit subsidies van regionale en lokale overheidsinstanties, namelijk de Région Occitanie/Conseil Régional du Languedoc-Roussillon, het département Hérault, Montpellier Méditerranée Métropole/Communauté d'agglomération de Montpellier, de Communauté d'agglomération du Pays de l'Or, de stad Montpellier en de CCIM/Chambre de Commerce et d'Industrie de l'Hérault <sup>(83)</sup>.

<sup>(80)</sup> Zie de notulen van de algemene vergadering van de APFTE van 4 juli 2013: "De begroting en het onlineactieprogramma marketing worden goedgekeurd. Het actieprogramma is gericht op: — RYANAIR: Brussel Charleroi, Frankfurt-Hahn, Leeds Bradford, Birmingham."

<sup>(81)</sup> Uit de documenten betreffende de werking van de APFTE blijkt dat terwijl in 2011 nog 21 particuliere leden deelnamen aan de algemene vergadering van de APFTE, dit er vanaf 2013 nog slechts 4 tot 9 waren.

<sup>(82)</sup> Zie bijvoorbeeld de notulen van de APFTE van 19 oktober 2011: "Voor 2012 deelt de voorzitter aan de algemene vergadering mee dat de financiers die op 23 september 2011 zijn bijegekomen in het governancecomité [...] hebben besloten dat zij zouden participeren volgens de regel van vier vierden, aangezien de vereniging over een budget van [...] EUR inclusief alle belastingen beschikt waarmee alleen de marketingcontracten met AMS kunnen worden behouden, d.w.z. de historische bestemmingen Brussel-Charleroi, Frankfurt-Hahn en Leeds-Bradford." Zie ook de notulen van de algemene vergadering van de APFTE van 29 januari 2013: "De lokale en regionale overheden hebben er op basis van dit budget voor gekozen de toeristenstromen van Brussel-Charleroi, Frankfurt-Hahn, Leeds Bradford en Birmingham [...] te behouden. Er zijn assen voorgesteld voor [...] en [...]. Stromen die zijn gevraagd door de toeristische ondernemingen die in deze bestemmingen een interessante toeristische populatie zien. Het budget is niet toereikend om voor beide stromen te kiezen [...]."

<sup>(83)</sup> In het kader van haar verbintenis ten aanzien van de APFTE handelde de CCIM uit hoofde van haar overheidstaak en onder toezicht van de prefect, zoals blijkt uit de door de Franse autoriteiten verstrekte documenten. De CCIM wordt door de Commissie in het kader van dit onderzoek dus beschouwd als een overheidsinstantie. Zie ook arrest van het Gerecht van 13 december 2018, Ryanair en Airport Marketing Services/Commissie, T-53/16, ECLI:EU:T:2018:943, punt 81 en verder.

- (143) Deze publieke entiteiten hebben op verschillende manieren een strikte controle uitgeoefend op het gebruik van hun middelen door de APFTE:
- a) zoals beschreven in overweging 49 en verder blijkt uit de analyse van de stemmingen in de algemene vergadering, de data van ondertekening van de marketingcontracten en de subsidiebetalingen per jaar door de lokale autoriteiten dat de APFTE nooit over een budget heeft beschikt dat haar vooraf ter beschikking werd gesteld en dat zij naar eigen goeddunken had kunnen beheren. De betalingen van de subsidies door de lokale en regionale overheden voor een bepaald begrotingsjaar vonden steeds plaats na de concrete vaststelling en de ondertekening van de marketingcontracten die deze subsidies moesten financieren. De lokale en regionale overheden waren bij hun betalingen dus steeds op de hoogte van het concrete gebruik van hun middelen <sup>(84)</sup>. Dit betekent dat zij hadden kunnen weigeren financieringsovereenkomsten met de APFTE te ondertekenen als zij het niet eens waren geweest met de door de vereniging gemaakte keuze. Dit betekent echter dat de APFTE, als vereniging, geen budget vrij ter beschikking had, maar verplicht was de betaling van de subsidies bij de publieke leden aan te vragen nadat de precieze budgettaire keuzes — die werden bepaald door de publieke leden zelf via de voorstellen van het comité van financiers — waren vastgesteld. De Commissie concludeert hieruit dat deze praktijk op zijn minst tot gevolg, zo niet tot doel had de particuliere leden van de APFTE te ontraden om in de algemene vergadering te stemmen voor budgettaire keuzes die de publieke leden van de APFTE niet wenselijk achtten. Dankzij deze praktijk konden de publieke leden het gebruik van de begroting van de APFTE dus effectief controleren;
  - b) voorts blijkt uit de analyse van de financieringsovereenkomsten in overweging 51 dat de publieke leden van de APFTE zich er door middel van een aantal verschillende contractuele bepalingen van verzekerden dat hun subsidies werden gebruikt voor hun strategische keuzes, die voor elk begrotingsjaar waren vastgelegd in het promotieprogramma van de APFTE waarvan zij de inhoud bepaalden <sup>(85)</sup>, wat de particuliere leden belette autonoom te beslissen over de budgettaire keuzes;
  - c) tot slot behielden de publieke leden van de APFTE een extra controle over de financiële verbintenis van de APFTE en over de betaling van de subsidies aan de APFTE omdat de voorzitters van de APFTE, die gemachtigd waren om marketingcontracten met Ryanair/AMS en financieringsovereenkomsten met de leden-financiers te ondertekenen, allemaal een band hadden met die leden-financiers (hetzij de CCIM, hetzij de Région Occitanie) <sup>(86)</sup>.
- (144) Zo oefenden de publieke leden-financiers van de APFTE nauwgezet controle uit op de aan de APFTE toegewezen middelen tot de overdracht daarvan aan de eindontvangers. De betrokken middelen behouden dus hun karakter van staatsmiddelen wanneer ze door de APFTE worden overgedragen aan Ryanair of AMS.
- (145) Zoals nader is uiteengezet in het voorgaande hoofdstuk over de toerekenbaarheid van de maatregelen aan de staat, beschouwt de Commissie de APFTE als een privaatrechtelijke entiteit die door de betrokken publieke entiteiten is opgericht om betalingen van overheidsmiddelen aan luchtvaartmaatschappijen toe te kennen en te beheren <sup>(87)</sup>.

<sup>(84)</sup> Zie bijvoorbeeld de beraadslagingen nr. 10397 (29 september 2011) en nr. 11796 (25 juli 2013) van de Communauté d'Agglomération de Montpellier. In haar beraadslaging van 29 september 2011 tot goedkeuring van een bijdrage van 550 000 EUR aan de begroting van de APFTE voor het jaar 2011 verklaart de Conseil de Communauté d'Agglomération de Montpellier het volgende: "De bijdrage van de Communauté d'Agglomération de Montpellier (CAM) voor 2011 bedraagt maximaal 25 % van het totale bedrag van de onlinemarketingcontracten van 2011, waarvan het bedrag op 2 095 972 EUR is geraamd; deze bijdrage is beperkt tot maximaal 550 000 EUR voor het ontwerp promotieprogramma voor de bestemmingen die door de algemene vergadering van 20 april 2011 zijn goedgekeurd. Het bij de overeenkomst gevoegde programma voor die bestemmingen omvat de routes [...] Brussel-Charleroi, Frankfurt-Hahn, Leeds-Bradford, [...] en Birmingham. Deze bijdrage wordt betaald naar rato van het aantal maanden waarin de acties worden uitgevoerd en na overlegging van de desbetreffende facturen."

<sup>(85)</sup> Zie ook overweging 107 en verder in verband met de toerekenbaarheid van de maatregelen aan de staat.

<sup>(86)</sup> Zie overweging 38.

<sup>(87)</sup> Zie ook het arrest van het Hof van 13 september 2017, ENEA/Prezes Urzędu Regulacji Energetyki, C-329/15, ECLI:EU:C:2017:671, punt 23, het arrest van het Hof van 22 maart 1977, Steinike & Weinlig, C-78/76, ECLI:EU:C:1977:52, punt 21, en het arrest van het Hof van 13 maart 2001, PreussenElektra, C-379/98, ECLI:EU:C:2001:160, punt 58.



- (146) Met betrekking tot het deel van de begroting van de APFTE dat bestaat uit de bijdragen van particuliere leden (minder dan [0-5] % van de begroting van de APFTE, zoals aangegeven in tabel 3), zij opgemerkt dat die bijdragen deel uitmaakten van dezelfde kasmiddelen als de betalingen van de publieke leden aan de APFTE. Doordat ze zo zijn opgenomen in de begroting van de APFTE, waarvan het gebruik volledig werd gecontroleerd door de staat (d.w.z. de publieke leden van de APFTE), zoals beschreven in dit hoofdstuk, alsook in het volgende hoofdstuk, worden deze bijdragen door de Commissie ook beschouwd als staatsmiddelen<sup>(88)</sup>.

#### 7.1.2.3. Conclusie

- (147) Op basis van deze elementen concludeert de Commissie dat de APFTE vanaf het begin door de CCIM en de betrokken lokale overheden was opgezet en werd gebruikt als louter doorgeefluik voor de betaling van overheidsmiddelen aan Ryanair, zonder speelruimte voor de vereniging zelf of voor haar particuliere leden. De maatregelen en besluiten van de APFTE zijn dus toerekenbaar aan de staat.
- (148) Deze opmerkingen bevestigen de in het inleidingsbesluit<sup>(89)</sup> vermelde verklaringen van de Chambre Régionale des Comptes de Languedoc-Roussillon, die in een aantal van haar verslagen aangaf dat de APFTE in feite louter een doorgeefluik was voor overheidsmiddelen ter financiering van de marketingcontracten.
- (149) De Commissie is bijgevolg van mening dat de maatregelen toerekenbaar zijn aan de staat en door Frankrijk worden toegekend uit staatsmiddelen in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.

#### 7.1.3. Economisch voordeel

- (150) Om te beoordelen of een overheidsmaatregel steun vormt, moet worden nagegaan of de begunstigde onderneming een economisch voordeel ontvangt dat zij onder normale marktvoorwaarden niet zou hebben verkregen<sup>(90)</sup>.
- (151) Er moet worden onderzocht of het beginsel van de marktdeelnemer in een markteconomie van toepassing is op de betrokken contracten, en zo niet, of die contracten in overeenstemming zijn met dit beginsel.

#### 7.1.3.1. Gezamenlijke beoordeling van een economisch voordeel voor Ryanair en AMS

- (152) Met betrekking tot de contracten die zijn gesloten tussen de APFTE enerzijds en AMS of Ryanair anderzijds, moet de Commissie zich met het oog op de vaststelling van een mogelijk economisch voordeel in de eerste plaats afvragen of Ryanair en haar dochteronderneming AMS individueel dan wel gezamenlijk moeten worden beoordeeld.
- (153) De Commissie stelt vast dat AMS een 100%-dochteronderneming van Ryanair is. De Commissie stelt bovendien vast dat AMS in feite is opgericht met als enige doel marketingdiensten te verlenen op de website van Ryanair, en dat zij geen andere activiteiten uitoefent<sup>(91)</sup>.
- (154) Bovendien lijkt Ryanair onderling verwisselbaar met AMS in haar contractuele betrekkingen met de APFTE. De APFTE had aanvankelijk namelijk een marketingcontract met AMS gesloten (het contract van 2010). Daarna zijn de contracten van 2013 en 2017 rechtstreeks tussen de APFTE en Ryanair gesloten.

<sup>(88)</sup> Overeenkomstig punt 57 en verder van de mededeling van de Commissie betreffende het begrip "staatssteun" in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (C/2016/2946) (PB C 262 van 19.7.2016, blz. 1).

<sup>(89)</sup> Zie overweging 59 van het inleidingsbesluit.

<sup>(90)</sup> Zie met name het arrest van het Hof van Justitie van 29 april 1999, Spanje/Commissie, C-342/96, ECLI:EU:C:1999:210, punt 41.

<sup>(91)</sup> Zie Besluit (EU) 2016/633 van de Commissie van 23 juli 2014 betreffende steunmaatregel SA.33961 (2012/C) (ex 2012/NN) die door Frankrijk ten uitvoer is gelegd ten gunste van de chambre de commerce et d'industrie de Nîmes-Uzès-Le Vigan, Veolia Transport Aéroport de Nîmes, Ryanair Limited en Airport Marketing Services Limited (PB L 113 van 27.4.2016, blz. 32), punten 314 en 315.

- (155) Bovendien is in het contract voor marketingdiensten met AMS zelf bepaald dat het samenhangt met de verbintenis van Ryanair om een verbinding met het grondgebied van Montpellier te verzorgen <sup>(92)</sup>.
- (156) Om al deze redenen beschouwt de Commissie Ryanair en AMS samen als de enige begunstigde van de betrokken maatregelen <sup>(93)</sup>.

#### 7.1.3.2. Individuele beoordeling van de marketingcontracten

- (157) Volgens Frankrijk handelde de APFTE als een publieke afnemer van diensten die haar in staat stelden de haar toegewezen overheidstaken uit te voeren. Volgens Frankrijk hingen de marketingcontracten geenszins samen met de luchthavencontracten en hadden zij tot doel bij te dragen aan de economische ontwikkeling van de regio door toeristen aan te trekken.
- (158) Frankrijk heeft geen elementen verstrekt waaruit blijkt dat het besluit om de marketingcontracten te sluiten, is genomen op basis van concrete economische evaluaties om de toekomstige rendabiliteit van die contracten met Ryanair/AMS of de eruit voortvloeiende economische voordelen te bepalen — noch voor de marketingcontracten op zich, noch voor de marketingcontracten samen met de contracten inzake luchthavendiensten.
- (159) Ryanair heeft geen duidelijk standpunt ingenomen over de vraag of er een gezamenlijke dan wel afzonderlijke beoordeling moet worden verricht van de met de APFTE ondertekende marketingcontracten en de met AMM ondertekende contracten inzake luchthavendiensten. Volgens haar dient Ryanair/AMS in beide hypothesen niet als begunstigde van steun te worden beschouwd.
- (160) In dit geval heeft de Commissie, anders dan in de meeste andere recente zaken waarvoor staatssteunbesluiten van de Commissie ten aanzien van Ryanair zijn vastgesteld, om onderstaande redenen niet geconcludeerd dat er sprake is van een verband tussen de marketingcontracten en de contracten inzake luchthavendiensten.
- (161) Ten eerste zijn beide soorten contracten gesloten door twee verschillende rechtspersonen, met name AMM en de APFTE <sup>(94)</sup>, die verschillende taken uitoefenen en niet als één economische entiteit kunnen worden aangemerkt.
- (162) Hoewel niet is uitgesloten dat beide soorten contracten samenhangen toen de CCIM nog concessiehouder van de luchthaven was en beide soorten contracten sloot met Ryanair/AMS, is dit mogelijke verband weggevallen toen AMM in 2009 het beheer van de luchthaven overnam. Zoals aangegeven in overweging 28 blijkt uit de notulen van de constituerende algemene vergadering van de APFTE van 24 juni 2010 dat de oprichting en de financiering van de APFTE waren geïnitieerd door de CCIM en werden gesteund door de betrokken lokale overheden om de praktijk van het sluiten van marketingcontracten met lowcostmaatschappijen te kunnen voortzetten ook nadat de CCIM haar hoedanigheid van concessiehouder van de luchthaven van Montpellier verloor. In deze omstandigheden wilde de CCIM de aan de marketingcontracten verbonden financiële en juridische risico's niet langer op zich nemen en verzocht zij de betrokken lokale en regionale overheden rechtstreeks bij te dragen aan de marketingbetalingen aan de luchtvaartmaatschappijen (die tot dan rechtstreeks door de CCIM werden gefinancierd, aangezien de bilaterale financieringsovereenkomsten met de verschillende lokale en regionale overheden pas in een tweede fase werden afgesloten) <sup>(95)</sup>.

<sup>(92)</sup> Artikelen 1 en 5.3 van het contract van 2010.

<sup>(93)</sup> De Commissie zal in haar verdere beoordeling dus "Ryanair" gebruiken om te verwijzen naar de begunstigde van de betrokken maatregelen.

<sup>(94)</sup> Dit is uitdrukkelijk bevestigd door de APFTE.

<sup>(95)</sup> Zie ook de beraadslagingen van de algemene vergadering van de CCIM van 26 mei 2010, blz. 6: "De CCIM was de enige medecontractant van de verschillende marketingbedrijven voor de toeristische promotie van ons gebied. Tegelijkertijd ondertekende de CCIM overeenkomsten met de lokale en regionale overheden die deelnamen aan de promotie van de toeristenstromen. De CGEFI oordeelde dat de CCIM zowel juridisch als financieel risico's nam terwijl zij geen concessiehouder meer was. Het belang van deze toeristenstromen voor het lokale toerisme hoeft echter niet meer te worden aangetoond. De aankoop van marketingdiensten is momenteel goed voor 1,8 miljoen EUR, maar de economische voordelen liggen om en bij de 60 miljoen EUR. De CCIM en de lokale en regionale overheden zijn het erover eens dat deze actie moet worden voortgezet."



- (163) Hoewel de publieke leden van de APFTE ook aandeelhouder van de luchthaven zijn, staat hun participatie in de financiering van de marketingcontracten totaal niet in verhouding tot hun aandelen in de luchthaven<sup>(96)</sup>. Met name is de Franse staat, die weliswaar 60 % van het kapitaal van AMM in handen heeft, geen lid van de APFTE en draagt hij niet bij aan de begroting van de APFTE. De CCIM, die 25 % van het kapitaal van AMM in handen heeft, heeft in de periode 2010-2019 slechts voor [10-20] % van de totale begroting van de APFTE bijgedragen. De rest van de aan de APFTE tussen 2010 en 2019 betaalde subsidies — dus [80-90] % — is afkomstig van lokale en regionale overheden die samen slechts 15 % van het kapitaal van AMM in handen hebben.

Tabel 5

**Vergelijking tussen het aandeel van de bijdragen van de publieke leden van de APFTE en hun participatie als aandeelhouder van AMM**

	Conseil régional Languedoc-Roussillon (nu Région Occitanie)	Conseil départemental de l'Hérault	Agglomération de Montpellier (nu Montpellier Méditerranée Métropole) en stad Montpellier	Communauté d'agglomération du Pays de l'Or	CCIM (nu Chambre de Commerce et d'Industrie de l'Hérault)	Franse staat (op nationaal niveau)
<b>Bijdrage aan financiering van de APFTE (2010-2019) (%)</b>	[20-30]	[10-20]	[30-40]	[0-10]	[10-20]	
<b>Participatie in AMM (%)</b>	6,5	7	0,5 <sup>(1)</sup>	1	25	60

<sup>(1)</sup> Aandeel van Montpellier Méditerranée Métropole. De stad Montpellier maakt geen deel uit van de aandeelhoudersgroep van AMM.

- (164) Uit deze verschillende gegevens blijkt dat de financiering van de marketingcontracten door de publieke leden van de APFTE geen verband houdt met hun participatie in het kapitaal van AMM. In de veronderstelling dat het met de marketingcontracten mogelijk zou zijn de inkomsten uit het luchthavencontract te doen stijgen, zouden de publieke leden van de APFTE slechts recht hebben op 40 % van deze bijkomende inkomsten terwijl zij hebben bijgedragen tot [95-100] % van de marketinguitgaven. De individuele situatie van elk van de publieke leden van de APFTE is ook erg verschillend en valt nog ongunstiger uit voor de drie belangrijkste financiers van de APFTE — de regio (6,5 % van het kapitaal van AMM), het departement (7 % van het kapitaal van AMM) en Montpellier Méditerranée Métropole (0,5 % van het kapitaal van AMM), die samen [80-90] %<sup>(97)</sup> van de begroting van de APFTE<sup>(98)</sup> hebben gefinancierd.
- (165) Voorts blijkt uit de bovengenoemde notulen van 24 juni 2010 dat de APFTE en haar leden bij het sluiten van de marketingcontracten handelden met de bedoeling de regionale economie te bevorderen, waarbij zij de eventuele economische gevolgen van de marketingcontracten voor de regio en de verschillende lokale ondernemingen voor ogen hielden, en niet de logica volgden van een luchthavenexploitant (zelfs als minderheidsaandeelhouder) of van andere ondernemingen die rechtstreeks profiteren van de economische effecten van de contracten.
- (166) Beschouwingen inzake regionaal beleid worden echter niet in aanmerking genomen wanneer wordt onderzocht of een publieke entiteit optreedt als marktdeelnemer in een markteconomie. Voorts zijn uit de formele onderzoeksprocedure geen elementen naar voren gekomen waaruit zou blijken dat de publieke leden van de APFTE met hun bijdrage aan de marketingcontracten tot doel zou hebben gehad de inkomsten te verhogen die de publieke leden van de APFTE uit de luchthaven haalden, met name door de betaling van een dividend of een andere vergoeding door AMM om rekening te houden met een eventueel positief effect van de marketingcontracten op de inkomsten van de luchthaven.

<sup>(96)</sup> De situatie van de luchthaven van Montpellier is dan ook verschillend van die van Charleroi in zaak T-196/04, Ryanair/Commissie, ECLI:EU:T:2008:585, punten 53-61, waarin het Gerecht in zijn arrest van 17 december 2008 het Waalse Gewest en de exploitant van de luchthaven BSCA voor de toepassing van het beginsel van de particuliere investeerder in een markteconomie als een enkele entiteit heeft beschouwd, omdat uit het aandeelhouderschap van BSCA de dominerende invloed van het Waalse Gewest af te lezen valt.

<sup>(97)</sup> Dit cijfer bevat ook de bijdrage van de stad Montpellier aan de APFTE. De stad Montpellier maakt geen deel uit van de aandeelhoudersgroep van AMM. De Franse autoriteiten hebben alleen informatie verstrekt over de gecumuleerde bijdragen van de stad Montpellier en van Montpellier Méditerranée Métropole.

<sup>(98)</sup> Zie de overwegingen 23 en 45.

(167) Op basis van de bovenstaande aanwijzingen concludeert de Commissie dat er tussen de door AMM gesloten contracten voor luchthavendiensten en de marketingcontracten van APFTE onvoldoende verbanden bestaan om voor deze twee soorten contracten een gezamenlijke analyse te rechtvaardigen. De Commissie heeft dus een op zichzelf staande analyse van de marketingcontracten verricht.

(168) Aangezien de APFTE niet als exploitant van de luchthaven kan worden beschouwd, kan de methode van de incrementele rentabiliteit waarin de richtsnoeren van 2014 voorzien voor de beoordeling van contracten tussen luchthavens en luchtvaartmaatschappijen<sup>(99)</sup>, bijgevolg in geen geval worden toegepast op de contracten in kwestie.

#### 7.1.3.3. Toepasselijkheid van het beginsel van de marktdeelnemer in een markt-economie

(169) Om te beoordelen of een overheidsmaatregel steun vormt, moet worden nagegaan of de begunstigde onderneming een economisch voordeel ontvangt dat zij onder normale marktvoorwaarden niet zou hebben verkregen<sup>(100)</sup>.

(170) Volgens Frankrijk is de APFTE van mening dat de betrokken betalingen geen staatssteun vormen omdat zij aan Ryanair/AMS een vergoeding zou hebben betaald welke overeenstemt met de marktprijs van diensten die na een aanbestedingsprocedure zijn aangekocht. Volgens de APFTE voldeden de aangekochte diensten ook aan haar behoeften en aan die van haar overheidstaken, namelijk de bevordering van het toerisme of zelfs de regionale economische ontwikkeling. Zo trad de APFTE op als overheidsinkoper en handelde zij in het kader van haar doelstellingen van overheidsbeleid. In dit verband is het volgens haar niet noodzakelijk een analyse van de rentabiliteit binnen de APFTE te verrichten. Volgens de APFTE verleenden de marketingcontracten geen enkel economisch voordeel aan Ryanair of AMS.

(171) Ryanair voert dezelfde argumenten aan.

(172) Met betrekking tot de toepassing van het criterium van de marktdeelnemer in een markteconomie zij eraan herinnerd dat het niet de bedoeling is zich in de plaats te stellen van ongeacht welke marktdeelnemer in een markteconomie, maar in de plaats van een marktdeelnemer in een markteconomie die zich in de situatie van de APFTE bevindt.

(173) Daarom moet de reikwijdte van het beginsel van de marktdeelnemer in een markteconomie worden onderzocht voor de APFTE.

(174) Volgens punt 77 van de mededeling van de Commissie betreffende het begrip “staatssteun” in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna “mededeling over het begrip staatssteun”)<sup>(101)</sup> “dient alleen rekening te worden gehouden met de voordelen en verplichtingen die verband houden met de rol van de staat in zijn hoedanigheid van marktdeelnemer — en niet met die welke verband houden met zijn rol van overheid”, waardoor onder meer geen rekening mag worden gehouden met overwegingen van algemeen belang, zoals regionale ontwikkeling.

(175) Volgens haar statuten heeft de APFTE tot doel “de bevordering en de ontwikkeling van het toerisme, inclusief zakentoeerisme, in het gebied, via promotiecontracten, de aankoop van advertenties op het internet en marketingdiensten, of ieder ander publiciteitsmiddel zoals de deelname aan vakbeurzen, om een internationale clientèle aan te trekken.” Uit de publieke verklaringen van de leden van het bureau van de APFTE alsmede uit de bovengenoemde notulen en andere documenten met betrekking tot haar werking, blijkt eveneens dat de APFTE een doelstelling van regionaal beleid wil nastreven<sup>(102)</sup>.

<sup>(99)</sup> Zie deel 3.5 van de richtsnoeren van 2014.

<sup>(100)</sup> Zie met name arrest van het Hof van Justitie van 29 april 1999, Spanje/Commissie, C-342/96, ECLI:EU:C:1999:210, punt 41.

<sup>(101)</sup> C/2016/2946 (PB C 262 van 19.7.2016, blz. 1).

<sup>(102)</sup> Zie ook overweging 117.

- (176) Uit de door de Franse autoriteiten overgelegde notulen, verslagen en andere documenten betreffende de APFTE blijkt ook dat deze bij het sluiten van de marketingcontracten met Ryanair/AMS uitsluitend als overheid handelde, met name om de regionale economie te ontwikkelen.
- (177) De voordelen van marketingcontracten inzake ontwikkeling van het regionale toerisme, namelijk de potentiële inkomsten die voor de regio worden gegenereerd door het toerisme mogen niet in aanmerking worden genomen bij een eventueel onderzoek van de naleving van de criteria van de marktdeelnemer in een markteconomie.
- (178) In casu beschikt de Commissie over geen enkele aanwijzing dat de APFTE of haar publieke leden-financiers door het sluiten van de marketingcontracten volgens de logica van een marktdeelnemer in een markteconomie een financieel voordeel verwachten — met name een rendement op hun investeringen — buiten de toeristische ontwikkeling van de regio, aangezien deze rol volledig kan worden toegeschreven aan haar rol als overheid (en die van de publieke leden-financiers).
- (179) De APFTE profiteert niet van een eventuele verhoging van de inkomsten van de exploitant van de luchthaven van Montpellier die het gevolg zou zijn van een toename van het verkeer. De APFTE is geen exploitant van de luchthaven van Montpellier en de leden die de APFTE financieren, zijn minderheidsaandeelhouders van de luchthaven van Montpellier (ten belope van 40 %). De Franse autoriteiten hebben niet gewezen op eventuele voordelen ten gevolge van de verhoging van de inkomsten van de luchthaven die ten goede zouden kunnen komen aan de leden van de APFTE, welke eveneens aandeelhouder zijn van de luchthaven van Montpellier. Er is geen enkel ondernemingsplan ontwikkeld om deze potentiële voordelen te beoordelen voordat besluiten tot ondertekening van marketingcontracten met Ryanair zijn genomen. In de veronderstelling dat de marketingcontracten tot doel en/of tot gevolg zouden hebben het passagiersverkeer te verhogen, zou het immers geen zin hebben gehad voor minderheidsaandeelhouders, die 40 % van de luchthaven controleren, om [95-100] % van de marketingcontracten te financieren. Voorts draagt elk van de minderheidsaandeelhouders van de luchthaven aan de financiering van de marketingcontracten bij volgens verhoudingen die verschillen van zijn aandeelhouderschap in de luchthaven<sup>(103)</sup>, hetgeen het beeld versterkt dat de besluiten om marketingcontracten te ondertekenen economisch gezien geen verband houden met de situatie als aandeelhouder van bepaalde leden van de APFTE. Concluderend kan worden gesteld dat de marketingcontracten met Ryanair door de APFTE uitsluitend zijn gesloten om te voldoen aan de doelstellingen van overheidsbeleid die de APFTE en haar publieke leden daarbij voor ogen hadden. Deze hebben daaruit geen enkel voordeel gehaald in hun hoedanigheid als marktdeelnemer.
- (180) Voorts concludeert de Commissie, zoals aangetoond in deel 7.1.3.4, onder a), dat de aankoop van marketingdiensten door de APFTE niet overeenstemde met een reële behoefte maar in werkelijkheid tot doel had de vluchten van Ryanair van en naar de luchthaven van Montpellier te subsidiëren. De Commissie concludeert dan ook dat het criterium van de marktdeelnemer in een markteconomie niet van toepassing is<sup>(104)</sup>. Voorts zijn, zoals aangegeven in deel 7.1.3.4, onder b), de prijzen die de APFTE aan Ryanair/AMS betaalt voor de aankoop van marketingdiensten, niet marktconform. Derhalve zou niet zijn voldaan aan het criterium van de marktdeelnemer in een markteconomie, zelfs indien het van toepassing zou zijn.
- (181) Ten slotte merkt de Commissie op dat een maatregel niet als een voordeel wordt beschouwd wanneer een overheidsmaatregel een vergoeding vormt voor de prestaties welke ondernemingen die belast zijn met een dienst van algemeen economisch belang, hebben verricht voor de uitvoering van openbaredienstverplichtingen, wanneer deze ondernemingen in werkelijkheid geen financieel voordeel ontvangen en die maatregel niet tot gevolg heeft dat zij in een gunstiger mededingingspositie worden geplaatst dan hun concurrenten<sup>(105)</sup>. In casu is er echter niets dat erop wijst dat Ryanair aan openbaredienstverplichtingen was onderworpen.

#### 7.1.3.4. Vaststelling van het door de APFTE aan Ryanair/AMS verleende voordeel

- (182) Uit de formele onderzoeksprocedure blijkt dat de betalingen die op basis van de marketingcontracten zijn verricht, van dezelfde aard zijn als subsidies die een overheidsinstantie ten gunste van een luchtvaartmaatschappij verleent om de bediening van een luchthaven te verzekeren. De Commissie heeft daaruit geconcludeerd dat de betalingen van de APFTE aan Ryanair en AMS moeten worden beschouwd als gewone subsidies die bedoeld zijn om de kosten die Ryanair draagt voor de exploitatie van lijnvluchten naar Montpellier, te verlagen, en bijgevolg een economisch voordeel verlenen aan Ryanair.

<sup>(103)</sup> Zie de overwegingen 164 en 24, alsmede overweging 45 en volgende.

<sup>(104)</sup> Zie arrest van het Gerecht van 1 maart 2017, SNCM/Commissie, T-454/13, ECLI:EU:C:2017:134, punten 232 en 233.

<sup>(105)</sup> Zie arrest van het Hof van Justitie van 2 september 2010, Commissie/Deutsche Post AG, C-399/08 P, ECLI:EU:C:2010:481, punt 41, en arrest van het Hof van Justitie van 9 juni 2011, Comitato "Venezia vuole vivere" et al./Commissie, C-71/09 P, ECLI:EU:C:2011:368, punt 92.

- (183) Om te bepalen of er sprake is van een voordeel voor Ryanair/AMS, heeft de Commissie overeenkomstig de mededeling over het begrip staatssteun alle relevante omstandigheden van de zaak onderzocht. Uitzonderlijke omstandigheden kunnen bijvoorbeeld rechtvaardigen dat de inkoop van goederen of diensten door een overheidsinstantie, zelfs tegen marktprijzen, niet marktconform wordt geacht, met name wanneer de inkoop van de betrokken dienst niet beantwoordt aan de werkelijke behoeften van de overheidsinstantie<sup>(106)</sup>.
- (184) Op basis van een reeks aanwijzingen die uit de formele onderzoeksprocedure naar voren komen, heeft de Commissie geconcludeerd dat de inkoop van marketingdiensten bij Ryanair niet overeenstemde met een werkelijke behoefte van de APFTE. Dat is voldoende om vast te stellen dat er sprake is van een voordeel ten gunste van Ryanair door middel van de maatregelen waarop dit onderzoek betrekking heeft.
- (185) Bovendien kon de bewering van Ryanair/AMS en de Franse autoriteiten dat de marketingdiensten tegen een marktprijs werden ingekocht, niet worden bevestigd door de formele onderzoeksprocedure.

**a) Geen werkelijke behoefte voor de APFTE om marketingdiensten aan te kopen bij Ryanair/AMS**

- (186) Frankrijk, de APFTE, de CCIM, de lokale en regionale overheden die opmerkingen hebben ingediend, en Ryanair voeren het argument aan dat de APFTE een vereniging voor de bevordering van het lokale toerisme was, die bij Ryanair marketingdiensten had ingekocht tegen een marktprijs.
- (187) Bij het onderzoek van de Commissie naar het bestaan van een voordeel voor Ryanair moet in wezen worden vastgesteld of de APFTE werkelijk behoefte had aan de bij Ryanair/AMS ingekochte marketingdiensten om haar doelstellingen van overheidsbeleid na te komen, namelijk de promotie van de stad Montpellier en omgeving<sup>(107)</sup>.
- (188) De Commissie is op basis van de volgende aanwijzingen tot de conclusie gekomen dat de inkoop van marketingdiensten bij Ryanair/AMS niet overeenstemde met een werkelijke behoefte van de APFTE:

— de aankoop van marketingdiensten diende alleen ter rechtvaardiging van de betalingen aan Ryanair om deze laatste op de luchthaven van Montpellier te houden; zelfs indien de marketingdiensten enig effect hadden gehad op de markt (*quod non*), was dat niet de voornaamste bedoeling van de contracten, die veeleer moet worden beschouwd als verkapte subsidies:

— de APFTE had niet de werkelijke intentie om reclame te maken voor de regio;

— de contracten waren specifiek gericht op de vliegactiviteiten van Ryanair en niet op de marketingdiensten;

— de contracten werden specifiek met Ryanair/AMS gesloten en niet met een willekeurige verlener van onlinemarketingdiensten;

— uit geen enkele aanwijzing blijkt dat de APFTE belangstelling had in het concrete welslagen van de met haar budget gefinancierde marketingcampagnes;

— het einde van de betalingen van marketingdiensten valt samen met de stopzetting van de vliegactiviteiten van Ryanair;

— uit andere staatssteunonderzoeken van de Commissie blijkt dat marketingcontracten door Ryanair worden gebruikt om de betaling van staatssteun te verhullen;

<sup>(106)</sup> Zie punt 82 van de mededeling over het begrip staatssteun en de daarin aangehaalde rechtspraak.

<sup>(107)</sup> Zie arrest van het Gerecht van 5 augustus 2003, P&O, T-116/01, ECLI:EU:T:2003:217, punten 116 en 117.

- met de marketingdiensten van Ryanair/AMS is het niet mogelijk de stad Montpellier en omgeving efficiënt te promoten:
    - er zijn onvoldoende economische argumenten om de keuze van Ryanair door de APFTE te verantwoorden;
    - de marketingdiensten van Ryanair hebben niet het beweerde effect;
  - de marketingdiensten komen vooral ten goede aan Ryanair, in de veronderstelling dat zij al een effect hebben, aangezien Ryanair — een particuliere onderneming die gedreven wordt door een streven naar winstgevendheid — prijs- en marketingacties moet voeren om haar vliegtuigen gevuld te krijgen.
    - i) *De aankoop van marketingdiensten diende alleen ter rechtvaardiging van de betalingen aan Ryanair om deze laatste op de luchthaven van Montpellier te houden*
- (189) Uit de formele onderzoeksprocedure is naar voren gekomen dat zelfs indien de door de APFTE aangekochte marketingdiensten enig marketingeffect hadden<sup>(108)</sup> dit niet de voornaamste bedoeling was van de contracten, die veeleer als verkapte subsidies moeten worden beschouwd.
- (190) Ondanks de in haar statuten omschreven doelstelling heeft de APFTE immers niet de bedoeling gehad marketingdiensten in de eigenlijke zin van het woord (namelijk reclame) te verkrijgen voor de promotie van de streek van Montpellier, maar streefde zij ernaar door middel van de betrokken contracten de luchtvervoerdiensten van Ryanair naar Montpellier te ondersteunen door Ryanair te vergoeden voor het leveren van deze diensten en door de promotie van diezelfde luchtvervoerdiensten te subsidiëren. Marketing in de eigenlijke zin van het woord was hoogstens een neveneffect van de reële doelstelling van de APFTE, die de CCIM samen met de betrokken lokale en regionale overheden had gedefinieerd<sup>(109)</sup>.
- (191) De presentatie als marketingcampagne was dus een instrument om de betalingen aan Ryanair te rechtvaardigen. De Commissie kwam tot deze conclusie op basis van de volgende aanwijzingen.
- 1) De APFTE had niet de werkelijke intentie om reclame te maken voor de regio
- (192) De Commissie heeft een aantal relevante aanwijzingen verzameld die aantonen dat de APFTE niet de werkelijke intentie had om reclame te maken voor de regio. De “promotie” van het gebied die de overheidsinstanties achter de APFTE voor ogen hadden, was integendeel bedoeld om Ryanair op de luchthaven van Montpellier te houden, in de verwachting dat de lokale economie zou profiteren van de aldus gecreëerde economische effecten.
- a) Gebrek aan reële intentie om reclame te maken voor de regio, zoals blijkt uit de omstandigheden waarin zij is opgericht
- (193) Uit het onderzoek van de beraadslagingen, notulen en verslagen van de APFTE en haar publieke leden blijkt duidelijk dat het werkelijke doel van de APFTE was te zorgen voor voortzetting van de steun aan luchtvaart-, vooral lowcostmaatschappijen, met name Ryanair, na de verandering van luchthavenbeheerder op de luchthaven van Montpellier<sup>(110)</sup>. Uit de aanwijzingen in de documenten betreffende de werking van de APFTE concludeert de

<sup>(108)</sup> De formele onderzoeksprocedure heeft een aantal aanwijzingen opgeleverd waaruit blijkt dat het reële reclame-effect van de marketingcampagnes zwak is gebleven, zie overweging 272 en volgende.

<sup>(109)</sup> Uit de notulen van het comité van financiers van de APFTE van 15 oktober 2012 blijkt dat de website van de APFTE, die Montpellier en omgeving officieel moest promoten, door [de CCIM] was opgezet zonder echte marketingfunctie, maar veeleer om de “marketinguitgaven” van de APFTE officieel te rechtvaardigen: “[De voorzitter van de APFTE] behandelt het onderwerp van de website en het onderhoud daarvan. Deze website is noodzakelijk om de communicatiekosten te rechtvaardigen die zijn aangegaan om een aanzienlijk aantal Europese klanten op het grondgebied van groot-Montpellier te brengen. Er wordt voorgesteld om deze website te verbeteren en er een echte website voor promotie van de regio van te maken.”

<sup>(110)</sup> Zie bijvoorbeeld de beraadslagingen van de Conseil Régional de la Région Languedoc-Roussillon van 20 juli 2012, blz. 1: “Gelet op de ontwikkelingen op het gebied van het beheer van de luchthaven Montpellier is een vereniging voor de bevordering van toeristische en economische stromen (association de promotion des flux touristiques et économiques — APFTE) opgericht om de acties om het gebied te promoten voort te zetten met de maatschappijen/ondernemingen die de luchthaven Montpellier bedienen.”, en blz. 2: “[De] luchtroutes waarop de promotie plaatsvindt, zijn Brussel-Charleroi, Frankfurt-Hahn, Leeds-Bradford, Birmingham, [...]” Zie ook overweging 28.



Commissie dat de CCIM en de aangesloten lokale en regionale overheden met de aankoop van onlinemarketing-campagnes de bedoeling hadden een verlengde aanloopsteun te verlenen om de bediening van de luchthaven van Montpellier door de betrokken luchtvaartmaatschappijen te ondersteunen. De overheidsmiddelen zijn dan ook niet bedoeld om de stad Montpellier of haar grondgebied te promoten, maar wel om bij te dragen tot de promotie van een specifieke luchtvaartroute om deze te ondersteunen en ervoor te zorgen dat de luchtvaartmaatschappij deze onderhoudt <sup>(111)</sup>.

- (194) Uit de notulen van de APFTE blijkt dat de term “toeristenstromen” voor de vereniging de betekenis heeft van passagiersstromen van bepaalde luchtvaartmaatschappijen en niet van eender welke toeristenstromen of stromen van luchtvaartpassagiers in het algemeen <sup>(112)</sup>. Vooral in de notulen van de eerste vergaderingen van de APFTE worden zo termen gebruikt die duidelijk betrekking hebben op luchtvaartactiviteiten, zoals “route”, “lijn” of “as” <sup>(113)</sup>. Voorts blijkt zelfs uit de studie die de Franse autoriteiten aanvoeren ten bewijze dat de lokale en regionale overheden de economische effecten van de acties van de APFTE hebben geanalyseerd <sup>(114)</sup>, dat de lokale en regionale overheidsinstanties zich uitsluitend richten op de klanten die door luchtvaartmaatschappijen naar de regio worden aangevoerd.
- (195) Dit wordt bevestigd door het feit dat alle andere door de APFTE <sup>(115)</sup> (en voorheen door de CCIM) gesloten en uitgevoerde marketingcontracten — weliswaar met veel lagere bedragen dan die welke aan Ryanair/AMS werden betaald — waarvan de Commissie in het kader van het onderzoek kennis heeft genomen, werden gesloten met luchtvaartmaatschappijen en niet met “traditionele” onlinemarketingbureaus.
- b) Gebrek aan reële intentie bij de APFTE om reclame voor de regio te maken, zoals blijkt uit de aanvankelijke staat van haar website, die officieel de kern vormde van de promotiecampagnes
- (196) Volgens de Franse autoriteiten was [www.flights-montpellier-mediterranean.com](http://www.flights-montpellier-mediterranean.com) de aanvankelijk door de APFTE gebruikte website, die in 2006 werd opgericht en toebehoorde aan de CCIM. In mei 2013 werd deze website vervangen door de website [goto-montpellier.com](http://goto-montpellier.com), die eveneens toebehoorde aan de CCIM.

<sup>(111)</sup> Zie bijvoorbeeld de beraadslaging van de Conseil de l'Agglomération de Pays de l'Or van 23 juni 2010; in dit document wordt de bijdrage van het low-costverkeer voor de regio toegelicht als volgt: “De werking van deze maatschappijen impliceert een financiële bijdrage van de lokale en regionale overheden in de vorm van aanloopsteun die wordt toegekend voor een periode van maximaal drie jaar, en vervolgens steun voor promotie van de gerealiseerde route door de aankoop van advertentieruimte op de websites van de maatschappijen.” Zie ook de verklaring van de voormalige voorzitter van de APFTE in een artikel in de krant *20 minutes* onder de titel “du marketing pour attirer la clientèle”, online gepubliceerd op 23 november 2011: “[De voorzitter van de APFTE] weerlegt de beschuldigingen van “chantage” en “verkapte subsidies”. Hij rechtvaardigt dit als volgt: “Als wij deze marketingcampagnes niet voeren, zullen sommige ondernemingen blijven maar andere zullen niet langer in Montpellier geïnteresseerd zijn omdat de routes niet meer aantrekkelijk zullen zijn.” (Zie <https://www.20minutes.fr/montpellier/828538-20111123-marketing-attirer-clientele>, geraadpleegd op 1 juli 2019.) Zie ook de notulen van de constituerende algemene vergadering van de APFTE van 24 juni 2010: “Ongeacht de moeilijkheden en de door de lowcostmaatschappijen toegepaste tarieven zien wij duidelijk de voordelen voor de lokale ondernemingen. De vereniging is momenteel de meest geschikte structuur om te voldoen aan de wettelijke vereisten en bevordert dankzij deze dynamiek van de lowcostmaatschappijen de ontwikkeling van het gebied.”

<sup>(112)</sup> Zie bijvoorbeeld de beraadslaging van de Conseil de l'Agglomération du Pays de l'Or van 23 juni 2013 die met betrekking tot “uitgaven ter ondersteuning van economische en toeristische stromen (prognose 2013)” die duidelijk verwijst naar de “assen van Ryanair (Brussel-Charleroi, Frankfurt-Hahn, Leeds-Bradford, Birmingham)”. Zie ook de notulen van de constituerende algemene vergadering van de APFTE van 24 juni 2010: “De toeristische stromen, d.w.z. klanten uit voornamelijk het noorden van Europa die met lowcostmaatschappijen naar onze regio komen, zijn van aanzienlijk belang voor alle ondernemingen met toeristische activiteiten, maar ook voor ondernemingen met handels- en vastgoedactiviteiten.”

<sup>(113)</sup> Zie bijvoorbeeld de notulen van de algemene vergadering van de APFTE van 18 maart 2011 (“Door de oprichting van een bestuursorgaan moet ook aan de financiers de mogelijkheid worden geboden deel te nemen aan beslissingen betreffende de keuze van de te openen routes”), de beraadslaging van de Conseil de l'Agglomération du Pays de l'Or van 28 juni 2013 (die met betrekking tot “uitgaven ter ondersteuning van economische en toeristische stromen (prognose 2013)” duidelijk verwijst naar de “assen van Ryanair (Brussel-Charleroi, Frankfurt-Hahn, Leeds-Bradford, Birmingham)” en het verslag van de voorbereidende technische vergadering van het bestuurscomité van 28 maart 2011 (“Het bestuurscomité zal een bespreking moeten wijden aan de ontwikkeling van de toeristische stromen en zal strategische keuzes moeten maken inzake de verschillende lijnen die door de luchthaven worden voorgesteld”).

<sup>(114)</sup> BIPE, “Etude des retombées socio-économiques du transport aérien en région Languedoc-Roussillon”, 4 april 2013 (zie <http://montpellier.cci.fr/fichier/retombeeseoeroportlr2012pdf/download>, geraadpleegd op 1 juli 2019).

<sup>(115)</sup> De Commissie merkt op dat het contract dat in 2017 met onderneming [...] werd gesloten, niet is uitgevoerd omdat er door de APFTE geen bestelbonnen zijn uitgeschreven, zie overweging 81.



(197) Uit het overzicht van de besluiten van het comité van financiers van de APFTE van 15 oktober 2012 komt naar voren dat de website van de APFTE, die officieel wordt voorgesteld als een instrument voor regiomarketing (en waarnaar in het kader van de marketingcontracten vanaf de website van Ryanair wordt verwezen via de links <sup>(116)</sup>), aanvankelijk geen echte marketingfunctie vervulde maar deel uitmaakte van de truc van de APFTE om de aan de luchtvaartmaatschappijen verrichte betalingen te rechtvaardigen. Zo verklaart de voorzitter van de APFTE dat “deze website een noodzaak is om de communicatiekosten te rechtvaardigen die zijn aangegaan om een aanzienlijk aantal Europese klanten op het grondgebied van groot-Montpellier te brengen. Er wordt voorgesteld om deze website te verbeteren en er een echte website voor promotie van de regio van te maken”.

c) Gebrek aan reële intentie bij de APFTE om reclame voor de regio te maken, zoals blijkt uit de vorm van de juridische constructie die in de plaats van de APFTE is gekomen

(198) De Commissie merkt voorts op dat na de stopzetting van de activiteiten van de APFTE in 2018 uit de door Frankrijk overgelegde documenten betreffende de werking van de APFTE voor de jaren 2017 en 2018 naar voren komt dat de CCIM en de lokale en regionale overheden een nieuwe juridische constructie voor de marketingcontracten hebben opgezet en ten uitvoer gelegd waarin de marketingaankopen zullen worden overgenomen door “een aankoopgroep, bestaande uit de lokale overheden en de CCI [de l’Hérault], die het overnam en lucht-routes aankocht in plaats van marketingdiensten” <sup>(117)</sup>. Het betreft hier niet langer de marketingcontracten met Ryanair/AMS sinds Ryanair de luchthaven van Montpellier niet meer bedient, maar het levert een bijkomende aanwijzing op dat de door de APFTE gesloten contracten in werkelijkheid tot doel hadden luchtroutes te ondersteunen.

d) Conclusie met betrekking tot het gebrek aan reële intentie bij de APFTE om reclame voor de regio te maken

(199) De Commissie komt tot de conclusie dat de APFTE niet streefde naar marketing in de eigenlijke zin van het woord maar betalingen wilde verrichten om luchtvaartmaatschappijen ertoe aan te zetten hun capaciteit in te zetten op de luchthaven van Montpellier.

(200) Het streven van de APFTE om Ryanair ertoe aan te zetten haar routes vanuit Montpellier te onderhouden kan worden gerechtvaardigd door de mogelijkheid die Ryanair heeft om regionale luchthavens onderling te vervangen <sup>(118)</sup>. Het wekt dus geen verbazing dat regionale luchthavens met elkaar concurreren om Ryanair aan te trekken. In dit verband zij vermeld dat de Commissie in haar definitieve besluit in zaak SA.33961 (2012/C) betreffende de luchthaven van Nîmes (luchthaven in het verzorgingsgebied van de luchthaven van Montpellier) <sup>(119)</sup> heeft geconcludeerd dat de marketingcontracten die de staat tussen 2005 en 2010 met Ryanair/AMS sloot, deel uitmaakten van een aantal maatregelen die als onrechtmatige staatssteun ten gunste van Ryanair/AMS werden aangemerkt <sup>(120)</sup>.

(201) Bij het sluiten van de contracten met Ryanair/AMS had de APFTE derhalve niet de intentie Montpellier en omgeving te promoten door middel van marketingcampagnes in de eigenlijke zin van het woord, maar wel Ryanair ertoe aan te zetten haar activiteiten op de luchthaven van Montpellier te handhaven.

#### 1) Doelgerichte focus op de vliegactiviteiten van Ryanair en niet op marketingdiensten

(202) De APFTE was vastbesloten de marketingcontracten van 2010, 2013 en 2017 met Ryanair/AMS te sluiten om Ryanair op de luchthaven van Montpellier te houden. Daarvan getuigen bijvoorbeeld de notulen van de algemene

<sup>(116)</sup> Zie de overwegingen 56, 59 en 65.

<sup>(117)</sup> Zie de beraadslagingen van de algemene vergadering van de Chambre de Commerce et d’Industrie de l’Hérault van 24 januari 2018.

<sup>(118)</sup> In haar opmerkingen bij de inleiding van de formele onderzoeksprocedure op basis van artikel 108, lid 2, VWEU verklaart Ryanair, argumenterend dat de situatie van de luchthaven van Montpellier vergelijkbaar is met die van andere luchthavens voor de toepassing van het criterium van de marktdeelnemer in een markteconomie, dat zij in Europa een ruime keuze aan luchthavens (Verenigd Koninkrijk, Spanje, Frankrijk, [...]) heeft die elkaar beconcurreren voor de routes en de capaciteiten van Ryanair en die vanuit het oogpunt van Ryanair substitueerbaar zijn.

<sup>(119)</sup> Zie artikel 1, lid 2, van het besluit (PB L 113 van 27.4.2016, blz. 32).

<sup>(120)</sup> Het besluit is bevestigd bij het arrest van het Gerecht van 13 december 2018, Ryanair en AMS/Commissie, T-53/16, ECLI:EU:T:2018:943.

vergadering van de APFTE van 19 oktober 2011 (blz. 5): “Dit budget stelt ons in staat [...] de routes Frankfurt Hahn, Brussel-Charleroi, Leeds Bradford te handhaven” <sup>(121)</sup> en het uittreksel uit het register van de beraadslagingen van de CCIM van 31 januari 2010: “De voorlopige commissie [...] heeft een positief advies gegeven voor een extra bedrag van [...] om de financiering te verzekeren van het onlinemarketingcontract waarmee de Birmingham-route kan worden gehandhaafd.”

- (203) Het onderzoek van de marketingcontracten van 2010 tot en met 2017 alsmede van de aanbestedingen van 2013 en 2017 bevestigt dat de contracten en aanbestedingen zeer specifiek zijn gericht op de door Ryanair geëxploiteerde luchtroutes.
- (204) De contracten en aanbestedingen van de APFTE zijn geleidelijk aangepast om het verband tussen de luchtvaartdiensten en de aankoop van marketingdiensten te verhullen. De eerste contracten werden gesloten zonder aanbesteding en waren gebaseerd op duidelijke verbintenissen van Ryanair om bepaalde routes te exploiteren. De laatste contracten werden daarentegen aan een aanbesteding onderworpen en bevatten minder rechtstreekse maar toch voldoende expliciete verwijzingen naar de activiteiten van Ryanair op de luchthaven van Montpellier opdat Ryanair zou worden geselecteerd. Het streven om de activiteiten van Ryanair via de marketingcontracten te ondersteunen, kan worden opgemaakt uit de clausules van de verschillende marketingcontracten die voor de bestaande routes direct of indirect betrekking hebben op de activiteiten van Ryanair op de luchthaven van Montpellier.
- a) Contracten van 2010 en 2013
- (205) Het contract van 2010 en de opeenvolgende aanhangsels en verlengingsovereenkomsten daarvan, alsmede de contracten van 2013 en de opeenvolgende verlengingsovereenkomsten, zijn namelijk gebaseerd op specifieke verbintenissen van Ryanair om luchtroutes naar de luchthaven van Montpellier te exploiteren, en leggen Ryanair in dat verband duidelijke verplichtingen op. In het contract van 2010 worden deze verbintenissen uitdrukkelijk vermeld en worden de betalingen voor de marketingdiensten afhankelijk gesteld van de uitvoering van die verbintenissen.
- (206) Uit het verslag van het bureau van de APFTE van 4 juli 2013 blijkt dat deze zich verplicht voelde om de aanbesteding van 2013 uit te schrijven toen het marketingcontract van 2010 met AMS ten einde liep, en de onder dat contract vallende toeristenstromen, namelijk de door Ryanair geëxploiteerde luchtroutes, wilde veiligstellen <sup>(122)</sup>.
- (207) Dit wordt vervolgens in het bestek van de aanbesteding van 2013 omgezet in contractuele verplichtingen, met zeer nauwkeurige eisen waaraan Ryanair moet voldoen inzake luchtvervoer van Montpellier naar Brussel-Charleroi, Frankfurt-Hahn en Leeds-Bradford, terwijl in zeer algemene of zelfs vage bewoordingen wordt gesproken over de aard van de te leveren marketingdiensten. Het is verder opvallend dat er uiteindelijk geen contract is gesloten voor het perceel “Birmingham”, de verbinding die Ryanair had stopgezet tussen de publicatie van het bestek van de aanbesteding van 2013 en het sluiten van de marketingcontracten. Dit laatste punt illustreert perfect dat er verband bestaat tussen de door de APFTE ondertekende marketingcontracten en de exploitatie van luchtroutes door Ryanair.

<sup>(121)</sup> Zie ook de notulen van de algemene vergadering van de APFTE van 19 oktober 2011, blz. 6: “Voor het jaar 2012 beschikt de vereniging over een budget van [...] EUR, inclusief belastingen, dat alleen de handhaving van de marketingcontracten met de onderneming AMS mogelijk maakt, namelijk de historische bestemmingen Brussel Charleroi, Frankfurt-Hahn en Leeds Bradford”, of het verslag van het APFE-bureau van 4 juli 2013, blz. 1: “[De voorzitter van de APFTE] verklaart dat de vereniging ertoe gehouden is een aanbesteding uit te schrijven voor de onlinemarketingcontracten nu het contract met Airport Marketing Services van 2010 vervalt”, en blz. 2: “Nu het contract met de onderneming Airport Marketing Services vervalt, zullen alleen de stromen waarop dit contract betrekking heeft, bestemming per bestemming, aan concurrentie worden onderworpen.”

<sup>(122)</sup> Zie blz. 1 van het verslag: “De voorzitter van de APFTE verklaart dat de vereniging ertoe gehouden is een aanbesteding uit te schrijven voor de onlinemarketingcontracten, nu het contract met Airport Marketing Services van 2010 vervalt”, en blz. 2: “Nu het contract met de onderneming Airport Marketing Services vervalt, zullen alleen de stromen waarop dit contract betrekking heeft, bestemming per bestemming, aan concurrentie worden onderworpen.” Zie ook de notulen van de algemene vergadering van de APFTE van 4 juli 2013, blz. 3: “Nu het contract met Airport Marketing Services vervalt, zullen alleen de stromen waarop dit contract betrekking heeft, bestemming per bestemming, aan concurrentie worden onderworpen. De voorzitter verbindt zich ten aanzien van de leden van de algemene vergadering ertoe aan alle overheidsinstanties ter informatie een standaarddossier voor een oproep tot inschrijvingen toe te zenden, zoals gevraagd door de Conseil Régional.”

## b) Contracten van 2017

- (208) Zelfs indien het contract van 2017 geen melding maakt van de luchthavens die Ryanair vanuit Montpellier bedient en geen expliciete verplichting opneemt met betrekking tot het luchtvervoer naar deze luchthaven, wordt het doelpubliek van de marketingactiviteiten duidelijk omschreven, namelijk de inwoners van de regio's waar de door Ryanair vanaf Montpellier bediende luchthavens zijn gelegen <sup>(123)</sup>. De in het bestek omschreven "percelen" stemden overeen met de regio's waar de drie door Ryanair vanaf Montpellier bediende luchthavens zich bevonden: destijds waren dat Brussel-Charleroi (perceel "Wallonië"), Frankfurt-Hahn (perceel "Rijnland-Palts") en Leeds-Bradford (perceel "Yorkshire").
- (209) De Commissie heeft geen andere specifieke redenen vastgesteld om de drie betrokken regio's (Rijnland-Palts, Wallonië en Yorkshire) als doelgebied voor marketingdiensten te kiezen dan het feit dat dit de enige drie regio's zijn die vanaf de luchthaven van Montpellier reeds door rechtstreekse vluchten van Ryanair worden bediend. Indien de APFTE gemotiveerd was geweest door regionale marketing en dus op een groot aantal potentiële toeristen had gemikt, dan had zij geschiktere regio's op basis van het aantal potentiële toeristen of een ruimere waaier van regio's gekozen. Zo is de keuze van Wallonië (ongeveer 3,5 miljoen inwoners), zonder daarbij het aangrenzende Vlaanderen (met ongeveer 6,5 miljoen inwoners) mee te nemen, dat in het verzorgingsgebied van de luchthaven Brussel-Charleroi ligt, onverklaarbaar. Het is ook opvallend dat in de aanbesteding wordt gekozen voor de deelstaat Rijnland-Palts (ongeveer 4 miljoen inwoners) en niet voor de naburige Länder binnen of op zijn minst zeer dicht bij het verzorgingsgebied van de luchthaven Frankfurt-Hahn, namelijk Hessen (ongeveer 6 miljoen inwoners, met grote steden als Wiesbaden (op 90 km van de luchthaven Frankfurt-Hahn) of Frankfurt am Main (op 120 km van de luchthaven Frankfurt-Hahn), Noord-Rijnland-Westfalen (bijna 18 miljoen inwoners) en Saarland (bijna 1 miljoen inwoners) of veel grotere agglomeraties als Berlijn (dat met Montpellier is verbonden door een rechtstreekse vlucht van de luchtvaartmaatschappij easyJet) of Düsseldorf (in hetzelfde verzorgingsgebied als de metropool Keulen, die met Montpellier is verbonden door een rechtstreekse vlucht van de luchtvaartmaatschappij Eurowings). Voor Groot-Brittannië had naast Yorkshire (ongeveer 5,2 miljoen inwoners) kunnen worden gemikt op een groter aantal toeristen door de nabijge agglomeratie Greater Manchester (ongeveer 2,7 miljoen inwoners, op minder dan 100 km van de luchthaven Leeds-Bradford) mee te nemen of de Londense metropool (met ongeveer 8,8 miljoen inwoners, de luchthavens van Gatwick, Heathrow en Luton, die met Montpellier zijn verbonden door rechtstreekse vluchten van easyJet en British Airways).
- (210) Gelet op de ontwikkeling van de marketingcontracten van 2010 tot 2017 tussen de APFTE en AMS/Ryanair merkt de Commissie op dat zij tussen de sluiting van de marketingcontracten van 2010 en die van 2017 de besluiten tot inleiding van de formele onderzoeksprocedures had vastgesteld, onder meer met betrekking tot de luchthavens van Nîmes, Pau en Angoulême, die ook specifiek betrekking hadden op de marketingcontracten met Ryanair/AMS, en vervolgens definitieve besluiten in deze zaken heeft vastgesteld <sup>(124)</sup>. Het voornemen van de Commissie om de conformiteit van dergelijke marketingcontracten met de staatssteunregels te onderzoeken, was derhalve transparant en de partijen bij de contracten waren ervan op de hoogte.
- (211) In de algemene context van de contractuele betrekkingen tussen de APFTE en Ryanair sinds 2010 blijkt dat het contract van 2017, net zoals de vorige contracten, het doel en het beoogde effect had de bestaande luchtvervoersactiviteiten van Ryanair naar Montpellier te ondersteunen. Uit de notulen van de raad van bestuur van

<sup>(123)</sup> Zie de overwegingen 16 en 74.

<sup>(124)</sup> Zie bijvoorbeeld Besluit (EU) 2015/1227 van de Commissie van 23 juli 2014 betreffende steunmaatregel SA.22614 (C 53/07) ten uitvoer gelegd door Frankrijk ten gunste van de chambre de commerce et d'industrie de Pau-Béarn, Ryanair, Airport Marketing Services en Transavia (PB L 201 van 30.7.2015, blz. 109); besluit van de Commissie van 23 juli 2014 betreffende steunmaatregel SA.33961 (2012/C) (ex 2012/NN) die door Frankrijk ten uitvoer is gelegd ten gunste van de chambre de commerce et d'industrie de Nîmes-Uzès-Le Vigan, Veolia Transport Aéroport de Nîmes, Ryanair Limited en Airport Marketing Services Limited (PB L 113 van 27.4.2016, blz. 32); besluit van de Commissie van 1 oktober 2014 betreffende de door Italië toegekende staatssteun SA.23098 (C 37/07) (ex NN 36/07) ten gunste van Società di Gestione dell'Aeroporto di Alghero So.Ge.A.AL S.p.A. en verschillende luchtvaartmaatschappijen die op de luchthaven Alghero actief zijn (PB L 250 van 25.9.2015, blz. 38); Besluit (EU) 2017/1861 van de Commissie van 29 juli 2016 inzake staatssteun SA.33983 (2013/C) (ex 2012/NN) (ex 2011/N) — compensatie voor Sardijnse luchthavens voor openbardienstverplichtingen (DAEB) (PB L 268 van 18.10.2017, blz. 1).

14 september 2016 komt immers naar voren dat bij het uitschrijven van de aanbestedingen van 2017 ernaar werd gestreefd werd “de juridische problemen aan te pakken”, en was bepaald dat de entiteiten die betrokken zijn bij de economische en toeristische ontwikkeling van de regio “vooraf, in het licht van de strategische prioriteiten die zij wensen te ontwikkelen, het gebied kiezen waar de promotie van de regio moet worden gevoerd”. De term “as” werd eerder gebruikt om luchtvaartverbindingen aan te duiden<sup>(125)</sup>. Verder zij opgemerkt dat het gaat om een contract met bestelbonnen. De APFTE is feitelijk in staat de uitgifte van bestelbonnen, en dus de betalingen aan Ryanair, afhankelijk te stellen van het handhaven van de frequenties van de luchtvervoerdiensten die deze laatste organiseert naar Brussel-Charleroi, Leeds en Frankfurt-Hahn.

- (212) De Commissie omschrijft de opname van de verplichtingen voor Ryanair om vluchten te exploiteren, als een belangrijke aanwijzing dat de contracten tussen APFTE en Ryanair in werkelijkheid tot doel hebben Ryanair te vergoeden voor het handhaven van haar activiteiten op de luchthaven van Montpellier.

3) Doelgerichte keuze voor Ryanair/AMS in plaats van een willekeurige verlener van onlinemarketingdiensten

- (213) Voorts zijn de aanbestedingscriteria van 2013 en 2017 zo gedefinieerd dat de offertes van Ryanair worden begunstigd ten opzichte van de diensten van een traditionele aanbieder van marketingdiensten.
- (214) Uit de analyse van de marketingcontracten en de desbetreffende aanbestedingen blijkt dat de doorslaggevende criteria die door de APFTE zijn gedefinieerd en in de aanbestedingen zijn opgenomen, AMS begunstigen ten opzichte van “traditionele” aanbieders van marketingdiensten, met name doordat het criterium van de bediening met luchtroutes wordt ingevoerd en aan de marketingaanbieder de verplichting wordt opgelegd om over een eigen vaak bezochte website te beschikken waar onlinereclame wordt aangeboden.
- (215) Hoewel de APFTE marketingcontracten met verschillende luchtvaartmaatschappijen heeft gesloten, zijn in de formele onderzoeksprocedure geen gegevens naar voren gekomen op basis waarvan kan worden geconcludeerd dat de APFTE, vóór het sluiten van de in de formele onderzoeksprocedure onderzochte contracten van 2010, 2013 en 2017, daadwerkelijk zou hebben geprobeerd marketingcontracten te sluiten met een andere exploitant dan AMS/Ryanair. Aangezien dit een belangrijk element is in de selectiviteitsanalyse, moet in de voorkeur voor AMS als aanbieder volgens de Commissie ook een aanwijzing worden gezien dat de APFTE niet tot doel had het criterium van exploitant in een markteconomie na te komen. Om de selectiviteit van de marketingcontracten aan te tonen, concludeert de Commissie, zoals aangetoond in overweging 326 en verder, dat de aanbestedingen van 2013 en 2017 zo waren geconcepieerd dat AMS de betrokken contracten zou binnenhalen.
- (216) De Commissie heeft verschillende elementen aangehaald die bevestigen dat de APFTE de diensten van Ryanair begunstigde door de criteria van deze aanbestedingen voor de in de formele onderzoeksprocedure onderzochte marketingcontracten van 2013 en 2017.
- (217) Om de marketingcontracten van 2013 te sluiten — zoals beschreven in de overwegingen 63 tot en met 73 — werden voorafgaande aanbestedingen uitgeschreven voor vier verschillende “percelen”. Deze “percelen”, met de titel “Bruxelles-Charleroi”, “Frankfort-Hahn”, “Leeds” en “Birmingham”, en de minimale frequentie die voor elk perceel in de aanbesteding werd vermeld, stemden precies overeen met de luchtvaartdiensten die ten tijde van de uitschrijving van de aanbesteding door Ryanair werden geëxploiteerd tussen enerzijds Montpellier en anderzijds Brussel-Charleroi, Frankfurt-Hahn, Leeds-Bradford et Birmingham. De aanbesteding mikte dus duidelijk op luchtvaartmaatschappijen die naast hun luchtvervoersactiviteiten ook marketingdiensten aanbieden. In die tijd was Ryanair voor elke bestemming de enige luchtvaartmaatschappij die deze verbindingen exploiteerde en deze routes reeds enige tijd had bediend (Birmingham sinds 2011 en de andere bestemmingen ten minste sinds 2010)<sup>(126)</sup>. Het is dan ook duidelijk dat de aanbesteding door de opzet ervan was bedoeld om Ryanair/AMS te selecteren in plaats van een aanbieder van onlinemarketingdiensten te kiezen op basis van de kwaliteit van de voorgestelde marketingdiensten en de gevraagde prijs.

<sup>(125)</sup> Zie overweging 137.

<sup>(126)</sup> Opgemerkt zij dat de verbinding naar Birmingham in november 2013 bij de toewijzing van de percelen was stopgezet.

- (218) Wat de contracten van 2013 betreft, worden voorts in de aanbesteding voor de percelen 1 tot en met 4, die tot deze contracten heeft geleid, weliswaar een aantal zeer ruim gedefinieerde categorieën van marketingdiensten vermeld die de inschrijvers kunnen voorstellen, maar blijkt uit de omschrijving van deze aanbesteding dat de enige absoluut verplichte te leveren marketingdienst erin bestond op de website van de aanbieder van marketingdiensten een link naar de website van de APFTE aan te brengen<sup>(127)</sup>. Zo was ook het enige verplichte criterium inzake marketing het verzekeren van “een link naar de website van de APFTE (“go to Montpellier) op hun eigen website”. Dat stemt precies overeen met het bedrijfsmodel van AMS, dat advertentieruimte op de website van Ryanair aanbiedt. Met dit criterium wordt een groot aantal aanbieders van marketingdiensten uitgesloten die in staat zouden zijn efficiënte onlinemarketingdiensten te verrichten maar die geen eigen website hebben met zoveel bezoekers als de website van Ryanair. De aanbesteding voor de percelen 1 tot en met 4 was dus zo geconcipieerd dat geen enkele onderneming beter aan de selectiecriteria kon voldoen dan Ryanair/AMS.
- (219) Op dezelfde wijze spreken de aanbesteding van 13 mei 2017 en het contract van 2017 in zeer algemene en zelfs vage bewoordingen over de aard van de door de geselecteerde aanbieder te verrichten marketingdiensten. Zoals aangegeven in overweging 208 en volgende, blijkt de aanbesteding te zijn opgesteld om Ryanair te selecteren, en niet een of andere aanbieder van marketingdiensten te kiezen op basis van de aard van de voorgestelde diensten en de gevraagde prijs.
- (220) Voor zover de aanbesteding de inschrijver overigens een grote vrijheid laat met betrekking tot de kenmerken van de voorgestelde marketingdiensten, bood zij Ryanair/AMS de mogelijkheid de voorgestelde marketingdiensten op zodanige wijze te kiezen dat zij op haar website vooral haar eigen luchtvervoerdiensten naar Montpellier kon promoten zonder dat deze keuze in het gunningsproces voor de aanbesteding werd afgewezen, aangezien Ryanair in staat was te voldoen aan de enige dwingende voorwaarde, namelijk het aanbrengen van een link naar de website van de APFTE vanaf haar website.
- (221) Voor het contract van 2017 moet ook worden opgemerkt dat Ryanair de enige luchtvaartmaatschappij was die de drie vermelde regio's, zoals vermeld in de eerste drie aanbestedingen, bediende. Buiten de specifieke gerichtheid op de activiteiten van Ryanair, die in overweging 189 en volgende plausibel wordt geacht, kan de Commissie geen andere redenen bedenken voor een dergelijke precieze afbakening van regio's. Uit de door de APFTE verrichte analyse van de offertes blijkt echter dat de mogelijkheid voor de marketingaanbieder om zich specifiek tot een regionaal publiek te richten niet doorslaggevend is geweest voor de keuze van de offerte. De APFTE baseert zich bijvoorbeeld op het aantal bezoekers op de website van Ryanair in heel Duitsland en niet op het aantal keren dat de Duitse website van Ryanair door personen uit Rijnland-Palts is bezocht. De Commissie concludeert hieruit dat de preciseringen in de aanbesteding met betrekking tot de betrokken regio's alleen bedoeld waren om AMS te begunstigen ten opzichte van andere aanbieders van marketingdiensten.
- (222) Door de weging van de criteria voor de aanbesteding van 2017 (prijs van de diensten 40 % en technische waarde 60 %) was het mogelijk Ryanair te kiezen, zelfs in het geval van een concurrerende offerte tegen een lagere prijs. In de aanbesteding van 2013 werd in de weging van de gunningscriteria nog de prijs vooropgeplaatst (prijs van de diensten 85 %, technische waarde via de technische nota 15 %).
- (223) Voorts blijven de marketingdiensten die uiteindelijk door de APFTE bij Ryanair worden aangekocht, beperkt tot de diensten die op de website van Ryanair worden aangeboden, hoewel de aanbesteding van 2017 openstond voor zeer algemene marketingdiensten (meer dan alleen diensten die uitsluitend op websites van luchtvaartmaatschappijen worden aangeboden).
- (224) Ten slotte zij opgemerkt dat alle andere door de APFTE<sup>(128)</sup> (en voorheen door de CCIM) gesloten en uitgevoerde marketingcontracten — weliswaar met veel lagere bedragen dan die welke aan Ryanair/AMS werden betaald — waarvan de Commissie in het kader van dit onderzoek kennis heeft genomen, werden gesloten met luchtvaartmaatschappijen en niet met “traditionele” onlinemarketingbureaus.

<sup>(127)</sup> Zie overweging 63 en volgende, met name: “In alle gevallen moesten de ondernemingen op hun website een link naar de website van APFTE (“go to Montpellier”) aanbrengen”.

<sup>(128)</sup> De Commissie merkt op dat het contract dat in 2017 met onderneming [...] werd gesloten, niet is uitgevoerd omdat er door de APFTE geen bestelbonnen zijn uitgeschreven, zie overweging 81.



- (225) Een entiteit die alleen marketingdiensten ter promotie van een bepaald gebied wil aankopen, zou er geen belang bij hebben in de contracten met de aanbieder van deze diensten verplichtingen betreffende de exploitatie van luchtvervoerdiensten op te nemen. Evenmin zou zij er belang bij hebben dergelijke verplichtingen op te nemen in de aanbestedingen die zij uitschrijft voor de aankoop van marketingdiensten.
- (226) Dergelijke, zeer gedetailleerde, verplichtingen opnemen in een contract voor de aankoop van marketingdiensten heeft tot gevolg dat door middel van de vergoeding voor de marketingdiensten financiële steun wordt verleend voor het verlenen van luchtvervoerdiensten. Daardoor worden a priori aanbieders van marketingdiensten uitgesloten die geen luchtvervoerdiensten aanbieden — ook al hebben zij de capaciteit om de stad Montpellier via marketingcampagnes in de eigenlijke zin van het woord op doeltreffende wijze te promoten.
- (227) Ryanair betoogt op haar beurt dat het aanbieden van vliegverbindingen met de bestemming (Montpellier) waarop het marketingcontract betrekking heeft, kan worden verklaard door de logica van een efficiënte marketing. Het zou voor klanten van AMS/Ryanair zoals de APFTE minder aantrekkelijk zijn marketingdiensten op de website van Ryanair aan te kopen indien er geen door Ryanair bediende luchtverbinding met Montpellier bestond. De APFTE concentreert zich derhalve op het bevorderen van toeristenstromen die op gang kunnen komen dankzij bestaande luchtverbindingen.
- (228) Hoewel dit argument van tel is voor klanten van AMS/Ryanair zoals ondernemingen voor lokaal toerisme (hotels, toeristische trekpleisters, restaurants, autoverhuurbedrijven) die daadwerkelijk producten en diensten willen promoten welke op de bestemmingen van Ryanair voor passagiers van laatstgenoemde beschikbaar zijn, vormt het argument van Ryanair in dit geval een cirkelredenering. Het argument van Ryanair gaat uit van het beginsel dat de APFTE er daadwerkelijk naar zou hebben gestreefd de regio Montpellier zo efficiënt mogelijk te promoten door middel van onlinemarketingcampagnes. Zoals hierboven is aangetoond <sup>(129)</sup>, streefde de APFTE er in werkelijkheid op de eerste plaats naar Ryanair op de luchthaven van Montpellier te houden met bijkomende betalingen die werden gerechtvaardigd als marketinguitgaven voor specifieke luchtvaartverbindingen, om te profiteren van de economische effecten voor de regio ten gevolge van de aanwezigheid van Ryanair. De marketingcontracten dienden dus als juridische constructie voor deze betalingen.
- (229) De Commissie merkt op dat er door de Franse autoriteiten of door Ryanair geen kwantitatief of kwalitatief bewijs is geleverd om de keuze van de routes van Ryanair als meest geschikte marketinginstrument te rechtvaardigen in vergelijking met andere vormen van reclame, maar ook in vergelijking met andere luchtvaartmaatschappijen die de luchthaven van Montpellier bedienen.

#### 4) Gebrek aan belangstelling van de APFTE voor het concrete succes van de marketingcampagnes

- (230) De Commissie heeft geen enkele aanwijzing gevonden dat de APFTE een beoordeling van de mogelijke effecten van haar budget zou hebben verricht, hetzij om de effecten van de marketingcampagnes ten aanzien van verschillende regio's in Noord-Europa te beoordelen, hetzij om verschillende aanbieders te evalueren of om de effecten van verschillende marketingdiensten te beoordelen, of nog om een analyse van de kosten en baten van de marketingcontracten met Ryanair/AMS te verrichten, noch vooraf noch achteraf. De APFTE heeft niet geprobeerd om marketingcontracten voor door Ryanair bestreken regio's/bestemmingen te sluiten met andere exploitanten dan Ryanair/AMS of om haar marketinguitgaven te beperken. Op basis van deze verschillende gegevens komt de Commissie tot de conclusie dat de beslissingen van de APFTE om Ryanair door middel van marketingcontracten te ondersteunen, zijn genomen zonder dat er een relevante economische analyse is verricht.
- (231) Voor de APFTE bestond er blijkbaar geen andere keuze dan Ryanair te steunen met het toegewezen budget. Dat verklaart ook waarom de APFTE zich geen vragen heeft gesteld over het resultaat van de aanbesteding van 2017 wat de prijs van de concurrerende aanbieding betreft, die voor de verschillende betrokken percelen voortdurend [...] EUR boven de prijs van Ryanair lag <sup>(130)</sup>.
- (232) Blijkens de documenten met betrekking tot de beraadslagingen van de APFTE heeft deze bij de toewijzing van haar marketingbudget systematisch de voorkeur gegeven aan de betalingen voor Ryanair en de financiering voor het promoten van nieuwe bestemmingen die werden voorgesteld door de particuliere leden van de APFTE, afhankelijk gesteld van de beschikbaarheid van de middelen die overbleven na de betalingen aan Ryanair/AMS, zonder dat de bijdrage van deze marketingcontracten ooit in twijfel is getrokken of aan een nieuw onderzoek is onderworpen.

<sup>(129)</sup> Zie overweging 26 en volgende, alsmede overweging 192 en volgende.

<sup>(130)</sup> Zie overweging 77 en volgende.



- (233) In dit verband heeft de Commissie geen enkele aanwijzing gevonden waaruit zou blijken dat de APFTE echt interesse heeft gehad om de concrete effecten te kennen van de door haar gefinancierde marketingcampagnes, die nochtans meer dan [60-70] % van haar budget uitmaakten.
- (234) De bovengenoemde studie over de economische effecten van het luchtvervoer houdt alleen rekening met het aantal inkomende toeristen maar gaat niet na op basis waarvan deze toeristen beslisten om naar de regio af te reizen, en met name welke de reële impact is van de bij Ryanair/AMS aangekochte marketingdiensten. In deze studie wordt met name niet geanalyseerd hoeveel passagiers naar de regio komen omdat zij worden aangetrokken door het loutere feit dat Ryanair een verbinding tussen hun luchthaven van herkomst en Montpellier exploiteert (zonder dat er enige promotie op de website van Ryanair wordt gevoerd) <sup>(131)</sup>.
- (235) Voorts lijkt de APFTE zich evenmin vragen te stellen bij de prestatie-indicatoren van de bij Ryanair/AMS aangekochte marketingdiensten, zoals het aantal keren dat geklikt is op de website van de APFTE of het aantal vliegtickets dat tijdens de marketingcampagne is aangekocht. In dit verband moet worden opgemerkt dat Ryanair op een vergadering van 12 februari 2019, in het bijzijn van een vertegenwoordiger van de Franse autoriteiten, mondeling heeft verklaard dat AMS haar klanten in het kader van marketingcontracten zoals die welke door de APFTE zijn gesloten, geen statistieken bood waarmee de prestaties van hun marketingcampagne hadden kunnen worden gemeten en dus de doeltreffendheid daarvan had kunnen worden beoordeeld. Dat is verrassend want een van de voordelen van onlinemarketing is dat de impact van marketingcampagnes vlotter kan worden gemeten. Ryanair gebruikt dit argument trouwens in de bij de Commissie ingediende verslagen om de waarde van haar website als basis voor onlinereclame aan te tonen.
- (236) Bovendien blijkt uit andere marketingovereenkomsten tussen Ryanair/AMS en particuliere ondernemingen dat het wel degelijk mogelijk is in het contract clausules op te nemen om de prijs van de marketingdiensten te koppelen aan het werkelijke aantal klanten dat op basis van de marketingcampagnes is geselecteerd.
- (237) In dit verband blijkt volgens de Commissie niet uit de documenten betreffende de werking van de APFTE of uit de documenten van haar publieke leden dat de leden van de APFTE twijfels zouden hebben gehad over de effecten van de marketingcontracten met Ryanair/AMS, ondanks de daling van het aantal passagiers van Ryanair op de luchthaven van Montpellier sinds 2012 <sup>(132)</sup>, hetgeen wijst erop dat de marketingcontracten te weinig effect sorteren.
- 5) Het samenvallen van de betalingen voor marketingdiensten met de duur van de vliegactiviteiten van Ryanair
- a) Het samenvallen van het einde van de betalingen voor marketingdiensten met de stopzetting van de activiteiten van Ryanair op de luchthaven
- (238) De Commissie merkt op dat Ryanair sinds het zomerseizoen van 2019 de luchthaven van Montpellier niet meer bedient, maar een verbinding naar Brussel-Charleroi aanbiedt vanaf de luchthaven van Béziers, op 70 km van de luchthaven van Montpellier.
- (239) In feite stemt deze stopzetting door Ryanair van haar activiteiten op de luchthaven van Montpellier overeen met de beëindiging van de betalingen aan Ryanair/AMS door de APFTE. Volgens de Franse autoriteiten is de laatste betaling aan Ryanair/AMS in februari 2019 verricht.
- (240) Toch zou het voor AMS nog steeds mogelijk zijn reclame voor Montpellier aan te bieden op de website van Ryanair. Volgens de door Ryanair gehanteerde logica <sup>(133)</sup> (die de Commissie echter afwijst) zou dat zelfs zin hebben aangezien de luchthavens van Nîmes en Béziers — die in het zomerseizoen van 2019 werden bediend door verschillende vluchten van Ryanair uit Noord-Europa, waaronder Duitsland (Düsseldorf-Weeze), België (Brussel-Charleroi) en het Verenigd Koninkrijk (Bristol, Edinburgh, Londen-Luton, Londen-Stansted, Manchester) <sup>(134)</sup> — dicht bij de stad Montpellier liggen en de regio Montpellier volgens de redenering van Ryanair dus zou profiteren van de impact die een toename van het aantal internationale/Noord-Europese toeristen teweegbrengt.

<sup>(131)</sup> BIPE, "Etude des retombées socio-économiques du transport aérien en région Languedoc-Roussillon", 4 april 2013 (zie <http://montpellier.cci.fr/fichier/retombeeseoerportlr2012pdf/download>, geraadpleegd op 1 juli 2019). Zie ook overweging 290.

<sup>(132)</sup> Zie tabel 2.

<sup>(133)</sup> Zie de overwegingen 86 en 274.

<sup>(134)</sup> Ryanair exploiteert vluchten uit Béziers naar de volgende Noord-Europese bestemmingen: Düsseldorf-Weeze, Brussel-Charleroi, Bristol, Londen-Luton, Londen-Stansted, Manchester, Edinburgh, Stockholm-Skavsta en Parijs-Beauvais. De Noord-Europese bestemmingen waarop Ryanair vanaf de luchthaven van Nîmes vliegt, zijn Brussel-Charleroi, Londen-Stansted en Londen-Luton.

- (241) De APFTE of de juridische constructie die deze vervangt, hebben er echter niet langer belang bij Montpellier en de regio te promoten via Ryanair/AMS.
- (242) De Commissie leidt hieruit af dat, indien de marketingcontracten daadwerkelijk het beweerde effect van een toename van de stroom internationale toeristen ten gunste van Montpellier en de regio hadden, de APFTE of de organisatie die deze vervangt, er belang bij zou hebben de marketingcontracten met Ryanair/AMS te handhaven om de stromen van internationale passagiers naar de regio via de luchthavens van Béziers en Nîmes te stimuleren.
- b) Het samenvallen van de duur van de marketingcampagne met betrekking tot Birmingham met de duur van de verbinding Montpellier-Birmingham
- (243) De Commissie wijst er bovendien op dat de marketingrelaties met betrekking tot Birmingham — de basis voor extra betalingen aan Ryanair/AMS op grond van het aanhangsel van 20 april 2011 bij het marketingcontract van 16 september 2010 — hun aanvang hebben genomen in de maand waarin Ryanair de luchthaven van Birmingham begon te bedienen vanaf Montpellier.
- (244) Voorts ziet de Commissie een bijkomende aanwijzing voor de bedoeling van de APFTE om activiteiten van Ryanair te financieren in plaats van in marketing in de eigenlijke zin van het woord te investeren, in het feit dat bij de aanbesteding van 2013 uiteindelijk geen contract is gesloten voor het perceel "Birmingham", een verbinding die Ryanair sinds 2011 exploiteerde maar die tussen de publicatie van het bestek voor de aanbesteding en de het sluiten van de marketingcontracten is stopgezet<sup>(135)</sup>.
- 6) Praktijken van Ryanair in andere zaken
- (245) De Commissie stelt ook vast dat er precedenten bestaan voor het gebruik van marketingcontracten als rechtvaardiging voor betalingen aan Ryanair om deze op een bepaalde regionale luchthaven te houden: in de formele onderzoeksprocedure van de Commissie in zaak SA.33961 betreffende de luchthaven van Nîmes blijkt met name dat Ryanair in een situatie waarin de bezettingsgraad op een bepaalde verbinding aanzienlijk was gedaald, druk uitoefende op de betrokken overheidsinstanties om bijkomende marketingdiensten aan te kopen, onder de dreiging dat zij de exploitatie van de verbinding zou stopzetten indien de financiële bijdrage naar aanleiding daarvan niet verhoogd werd<sup>(136)</sup>. Met betrekking tot de luchthaven van Altenburg-Nobitz was in de formele onderzoeksprocedure van de Commissie in zaak SA.26500<sup>(137)</sup> naar voren gekomen dat Ryanair in maart 2011 haar activiteiten op de luchthaven stopzette nadat de exploitant van de luchthaven had geweigerd het door Ryanair gevraagde bedrag te betalen als marketingvergoeding voor het vluchtschema van de zomer 2011<sup>(138)</sup>.
- ii) *Met de marketingdiensten van Ryanair/AMS is het niet mogelijk Montpellier en omgeving efficiënt te promoten*
- (246) Zelfs indien wordt aangenomen dat, zoals aangevoerd door Ryanair/AMS en de APFTE, de marketingcontracten een weerslag hebben op de stromen van internationale passagiers, zijn de motieven om meer dan [60-70] % van het budget van de APFTE uitsluitend aan de luchtvaartmaatschappij Ryanair/AMS te besteden en als doelpubliek alleen toeristen te nemen die van de luchthavens Brussel-Charleroi, Frankfurt-Hahn, Leeds-Bradford en Birmingham, volgens de Commissie gestoeld op ontoereikende economische afwegingen.
- (247) Zoals in het volgende hoofdstuk wordt uiteengezet, vormen noch de werkelijke impact, noch de potentiële maximale impact — zoals aangevoerd door Ryanair — van de door de APFTE bij Ryanair/AMS ingekochte marketingcampagnes een rechtvaardiging voor de prijs die de APFTE betaalt volgens de logica van een koper in een markteconomie.

<sup>(135)</sup> Zie overweging 207.

<sup>(136)</sup> Zie Besluit (EU) 2016/633 van de Commissie van 23 juli 2014 betreffende steunmaatregel SA.33961 (2012/C) (ex 2012/NN) die door Frankrijk ten uitvoer is gelegd ten gunste van de Chambre de commerce et d'industrie de Nîmes-Uzès-Le Vigan, Veolia Transport Aéroport de Nîmes, Ryanair Limited en Airport Marketing Services Limited (PB L 113 van 27.4.2016, blz. 32), punten 102, 547 en 548.

<sup>(137)</sup> Besluit (EU) 2016/287 van de Commissie van 15 oktober 2014 betreffende steunmaatregel SA.26500 (2012/C) (ex 2011/NN, ex CP 227/2008) door Duitsland toegekend aan Flugplatz Altenburg-Nobitz GmbH en Ryanair Ltd (PB L 59 van 4.3.2016, blz. 22).

<sup>(138)</sup> Zie arrest van het Gerecht van 13 december 2018, Ryanair en Airport Marketing Services/Commissie, T-165/16, ECLI:EU:T:2018:952, punt 258.

- 1) Er zijn onvoldoende economische argumenten om de keuze van de APFTE voor Ryanair/AMS als aanbieder van marketingdiensten te verantwoorden
- a) De marketingcampagnes blijven beperkt tot de website en het cliënteel van Ryanair
- (248) Het contract van 2010 en het aanhangsel daarbij bepalen duidelijk dat alleen op de website van Ryanair marketingdiensten moeten worden verstrekt, alsook dat deze de verplichting heeft om vanaf Frankfurt-Hahn, Brussel-Charleroi en Leeds-Bradford op Montpellier te vliegen<sup>(139)</sup>. Wat de aanbesteding van 2013 betreft, was het enige bindende criterium dat de aanbieder van marketingdiensten op zijn website een link kon aanbrengen naar de website van de APFTE en vluchten kon exploiteren met een bepaalde frequentie<sup>(140)</sup>. Hoewel de aanbesteding van 2017 openstond voor zeer algemene marketingdiensten (naast de diensten die uitsluitend op de websites van de luchtvaartmaatschappijen werden aangeboden), waren de uiteindelijk door de APFTE gevraagde diensten bovendien uitsluitend bedoeld om te worden gebruikt op de websites van Ryanair.
- (249) De Commissie merkt op dat Ryanair op de luchthaven van Montpellier nooit meer dan 137 030 passagiers per jaar heeft vervoerd, terwijl de regio Montpellier volgens de statistieken van Montpellier Tourisme jaarlijks 5 miljoen toeristen aantrekt (cijfers voor 2017)<sup>(141)</sup>.
- (250) Dit wekt des te meer verbazing aangezien de door AMS/Ryanair aangeboden diensten, die door de APFTE voor meer dan [60-70] % van haar totale budget zijn aangekocht, uitsluitend zijn bedoeld om de bestemming Montpellier te promoten in het kader van de vliegactiviteiten van Ryanair en alleen in de media van Ryanair.
- b) De klanten van Ryanair vormen wat de economische inkomsten voor de regio betreft niet de meest aantrekkelijke markt
- (251) Volgens Ryanair<sup>(142)</sup> moeten de marketingcampagnes er onder meer toe bijdragen dat binnen een vooraf door het "yield management"<sup>(143)</sup> van Ryanair vastgesteld aantal passagiers de verhouding tussen in Montpellier wonende passagiers en internationale toeristen die Montpellier bezoeken, wordt gewijzigd.
- (252) Het maximale potentiële aandeel van met Ryanair reizende vliegtouristen is zeer beperkt. Vastgesteld zij dat het marktaandeel van Ryanair op de luchthaven van Montpellier nooit meer dan [10-20] % van alle passagiers heeft bedragen en sinds 2012 onafgebroken gedaald is. Bij deze passagiers hadden de marketingcontracten van Ryanair — gesteld al dat zij het door Ryanair beweerde effect hadden — slechts in beperkte mate kunnen leiden tot een hoger aandeel internationale toeristen in de passagiers van de luchthaven.
- (253) Voorts blijkt uit de studie die de Franse autoriteiten hebben ingediend om te bewijzen dat de lokale en regionale overheden de economische effecten van het optreden van de APFTE hadden onderzocht<sup>(144)</sup>, dat de vliegtouristen van Ryanair onder de in Languedoc-Roussillon aankomende vliegtuigpassagiers, niet het hoogste hefboom-effect hadden wat de uitgaven in de regio betreft<sup>(145)</sup>.

<sup>(139)</sup> Zie de overwegingen 56, 59 en 60.

<sup>(140)</sup> Zie overweging 65 en volgende.

<sup>(141)</sup> Zie <https://www.montpellier-tourisme.fr/Preparer-Reserver/Pro-Presse/Chiffres-cles-Observatoire>, geraadpleegd op 1 juli 2019.

<sup>(142)</sup> Zie overweging 273 en volgende.

<sup>(143)</sup> Zie voetnoot 56.

<sup>(144)</sup> BIPE, "Etude des retombées socio-économiques du transport aérien en région Languedoc-Roussillon", 4 april 2013 (zie <http://montpellier.cci.fr/fichier/retombeesecoerportlr2012pdf/download>, geraadpleegd op 1 juli 2019).

<sup>(145)</sup> Volgens de studie (blz. 32) genereerden, op 261 miljoen EUR aan uitgaven van vliegpassagiers, de passagiers op de vluchten van Ryanair samen 28 miljoen EUR (12 miljoen EUR uitgaven door passagiers uit Brussels Charleroi, 7 miljoen EUR door passagiers uit Frankfurt-Hahn, 5 miljoen EUR door passagiers uit Birmingham en 4 miljoen EUR door passagiers uit Leeds-Bradford), tegenover onder meer 80 miljoen EUR uitgaven door passagiers uit Parijs-Orly, 63 miljoen EUR door passagiers uit Parijs-Roissy, 25 miljoen EUR door passagiers uit Londen-Gatwick (plus 7 miljoen EUR door passagiers uit Londen-Luton).

- (254) De Franse autoriteiten hebben evenmin informatie verstrekt waaruit zou blijken dat de passagiers van Ryanair de meest aantrekkelijke doelgroep vormen wat hun toekomstig groeipotentieel betreft.
- (255) Ten slotte merkt de Commissie op dat de meerderheid van de toeristische en zakelijke klanten van Montpellier en omgeving uit het binnenland komt en niet internationaal is. Blijkens het activiteitenverslag 2017 van het *Office de Tourisme et des Congrès de Montpellier Méditerranée Métropole* <sup>(146)</sup> zijn de meeste economische gevolgen voor Montpellier Méditerranée Métropole afkomstig van nationale toeristen: van de 1 552 245 hotelovernachtingen was slechts 23 % van buitenlanders; van de 682 528 residentiële overnachtingen was slechts 10 % van buitenlanders.
- c) De marketingdiensten van Ryanair hebben een zeer beperkte impact voor de APFTE
- (256) De Commissie merkt verder op dat zelfs van de diensten die Ryanair/AMS zou kunnen aanbieden, de door de APFTE gemaakte keuzes in haar aankopen van marketingdiensten niet te verklaren zijn door een logica die het promoten van de regio op het oog heeft.
- (257) De onlinemarketingdiensten die Ryanair/AMS op grond van de met de APFTE gesloten marketingcontracten verstrekt, houden in wezen in dat op de pagina van de website van Ryanair voor de bestemming Montpellier berichten en links worden opgenomen en dat op de Engelse, Duitse, Nederlandse en Belgische (Franstalige en Nederlandstalige) homepage van dezelfde website een link wordt geplaatst naar de door de APFTE aangegeven website.
- (258) De met de bestemming Montpellier overeenstemmende pagina van de website van Ryanair richt zich echter vooral tot mensen die reeds hebben beslist of wellicht van plan zijn gebruik te maken van de vervoerdiensten van Ryanair naar Montpellier. Het is dus met andere woorden weinig waarschijnlijk dat de informatie die op de website van Ryanair over Montpellier wordt verstrekt, nieuwe klanten zal aantrekken.
- (259) In dit opzicht is het illustratief dat de door Ryanair ingediende marketingcontracten die gesloten zijn tussen niet aan de luchthaven verbonden particuliere ondernemingen en AMS, hun marketingwaarde ontlenden aan de mogelijkheid om toeristische producten of diensten te verkopen aan passagiers die met Ryanair gaan reizen. Deze potentiële reizigers worden naar aanleiding van hun bezoek aan de website van Ryanair (voor de aankoop van een ticket, de raadpleging van de beschikbare vluchten enz.) in aanmerking genomen als geïnteresseerde klanten voor een reis naar een welbepaalde bestemming en worden daarom het doelpubliek voor reclameboodschappen die hen ertoe aanzetten op hun luchthaven van bestemming een product of een dienst aan te kopen.
- (260) De waarde van de marketing van Ryanair is dus doelmatig afgestemd op de klanten van Ryanair die hun luchthaven van bestemming reeds hebben gekozen, of voor wie vanwege de regelmatige raadpleging van de website duidelijk is dat zij waarschijnlijk een specifieke luchthaven van bestemming zullen kiezen, om hen ertoe aan te zetten op hun eindbestemming een toeristische dienst af te nemen. In dit verband sluit de Commissie niet uit dat de door AMS op de website van Ryanair aangeboden marketing van waarde is voor bepaalde ondernemingen die er belang bij hebben diensten of producten aan klanten van Ryanair te verkopen, zoals een autoverhuurbedrijf of een regionale aanbieder van trektochten. Dat is echter niet de situatie van een regionale overheid die er in de eerste plaats voor moet zorgen dat potentiële toeristen zich voor de regio interesseren. Voor de APFTE levert een dergelijke marketingcampagne dus een zeer beperkte of zelfs onbestaande bijdrage.
- d) De marketingdiensten die de APFTE concreet onder de potentiële diensten van Ryanair heeft gekozen, hebben een nog beperktere impact
- (261) Voorts heeft het contract voor marketingdiensten alleen betrekking op de Engelse, Duitse, Nederlandse en Belgische (Nederlandstalige en Franstalige) homepages van de website van Ryanair. Dit vormt een bijkomende aanwijzing dat de marketingdiensten in de eerste plaats zijn opgevat voor het promoten van de diensten van Ryanair tussen Montpellier en de bestemmingen waarvoor Ryanair zich heeft verbonden de bediening te verzekeren en die een verzorgingsgebied hebben in Duitsland, België, Nederland en het Verenigd Koninkrijk.

<sup>(146)</sup> Zie blz. 42 en 43 van het genoemde verslag, dat is gebaseerd op INSEE-statistieken <https://www.montpellier-tourisme.fr/Media/Files/Observatoire/Rapport-d-activite-2017> (geraadpleegd op 1 juli 2019).

- (262) De daadwerkelijke keuze voor de marketingdiensten van AMS/Ryanair berust, op de bedoeling om de vluchten van Ryanair te subsidiëren na, echter niet op enige overweging inzake regionale ontwikkeling.
- (263) De Commissie merkt op dat de APFTE volgens haar statuten tot doel heeft “het toerisme, inclusief het zakentoe-risme in het gebied te bevorderen en te ontwikkelen, via promotiecontracten, de aankoop van advertenties op het internet en marketingdiensten, of ieder ander reclamemiddel zoals de deelname aan handelsbeurzen, om een internationaal cliënteel aan te trekken”<sup>(147)</sup>.
- (264) Uit de statuten van de APFTE of uit de analyses van de Franse autoriteiten of van Ryanair blijkt echter niet dat de APFTE zich bij voorrang zou moeten richten op de passagiers van nauw omschreven Noord-Europese regio's (zoals Wallonië, Rijnland-Palts, Yorkshire en de Midlands), en andere vergelijkbare markten, zoals de in punt (209) vermelde naburige regio's, terzijde zou moeten laten.
- (265) In dit verband zij opgemerkt dat de marketingcontracten volgens Ryanair bijdragen tot de uitbouw van het merk “Montpellier” (“brand building”). Indien de marketing van Ryanair naast haar website bij potentiële toeristen een effect had op de “brand building” voor de regio Montpellier, had de APFTE de marketing op de website van Ryanair efficiënter kunnen gebruiken.
- (266) Indien de marketingdiensten bedoeld waren om Montpellier en de regio te promoten bij alle toeristen en zaken-mensen met mogelijke belangstelling voor de regio, ongeacht of de mogelijkheid om Montpellier te bereiken hun alleen door de vluchten van Ryanair wordt geboden, dan had de APFTE naar alle waarschijnlijkheid kunnen vragen de link naar een website van haar keuze te plaatsen op alle of ten minste meerdere taalversies van de homepage van de website van Ryanair, en niet alleen op de vier bovengenoemde taalversies, die overeenstemmen met de door Ryanair vanop Montpellier bediende bestemmingen. Er bestaan immers meer dan twintig verschillende taalversies van de homepage van Ryanair. Het zou bijvoorbeeld mogelijk zijn geweest de Italiaanse, Spaanse en Catalaanse versie van de website van Ryanair op te nemen om potentiële toeristen uit Italië of Spanje te bereiken (de Spaanse grens ligt op twee uur rijden van Montpellier en er bestaan rechtstreekse vluchten tussen Montpellier en deze twee landen, die worden aangeboden door andere luchtvaartmaatschappijen) of de Scandinavische versies van de website op te nemen (om zich te richten tot de toeristen in Scandinavië die met de luchthaven van Montpellier zijn verbonden via rechtstreekse vluchten van andere luchtvaartmaatschappijen). Nochtans zijn de Spaanse of Italiaanse toeristen interessante potentiële klanten; volgens de statistieken van Montpellier Tourisme voor 2017 is Spanje het eerste land voor hotelovernachtingen van buitenlandse gasten en het tweede land voor residentiële overnachtingen van buitenlandse klanten. In deze laatste categorie nemen de Italianen de vierde plaats in<sup>(148)</sup>.
- (267) In casu leidt de keuze van de voor de marketing ingezette middelen er echter toe dat de door de APFTE gefinancierde marketingcampagnes alleen ten goede komen aan de luchtvervoerdiensten van Ryanair naar Mont-pellier. Op basis van het bovenstaande concludeert de Commissie dat, anders dan Ryanair/AMS beweert, de met Ryanair gesloten marketingcontracten niet bijdragen tot de ontwikkeling van een merk “Montpellier”.
- e) De marketingcampagnes laten de toeristen terzijde die niet tot het doelpubliek van de luchtvaartactiviteiten van Ryanair behoren
- (268) Zoals in het vorige hoofdstuk is aangetoond, kan met de door de APFTE aangekochte marketingcampagnes niet het volledige cliënteel van Ryanair worden bereikt. Bovendien blijkt uit de formele onderzoeksprocedure, met name uit de door Ryanair verstrekte gegevens, dat de door AMS geleverde marketingdiensten beperkt blijven tot het universum van Ryanair en dus hoofdzakelijk potentiële klanten van Ryanair aantrekken zonder andere potentiële toeristen te bereiken die niet beantwoorden aan het profiel van Ryanair wat hun herkomst, hun keuze van vervoermiddel of hun consumentengedrag betreft.

<sup>(147)</sup> Artikel 3 van de statuten.

<sup>(148)</sup> Zie de statistieken op de website <https://www.montpellier-tourisme.fr/Preparer-Reserver/Pro-Presse/Chiffres-cles-Observatoire> (ge-raadpleegd op 1 juli 2019).



- (269) Wat het geografische doelpubliek betreft, merkt de Commissie op dat inzake toerisme en zakenreizen de meerderheid van de klanten in Montpellier en omgeving uit het binnenland komt en niet internationaal is <sup>(149)</sup>. Voorts laten de met Ryanair/AMS gesloten marketingcontracten, die betrekking hebben op meer dan [60-70] % van de begroting van de APFTE, buitenlandse toeristen terzijde die niet uit Duitsland, België of Groot-Brittannië komen. De contracten laten bijvoorbeeld toeristen uit Spanje, Italië of de Verenigde Staten terzijde die — blijkens de bovengenoemde statistieken — aanzienlijke economische voordelen opleveren voor Montpellier Méditerranée Métropole <sup>(150)</sup>. Bovendien is zelfs bij de potentiële klantengroep uit Duitsland, Groot-Brittannië of België het feit dat de regio's Wallonië, Rijnland-Palts, Yorkshire of Birmingham als doelgroep worden geïdentificeerd, terwijl andere regio's van Duitsland, Groot-Brittannië of België met grote bevolkingsaantallen terzijde worden gelaten <sup>(151)</sup>, niet te verklaren vanuit een logica die de ontwikkeling van het toerisme nastreeft.
- (270) Bovendien zijn de marketingcampagnes van Ryanair niet gericht op potentiële — nationale of internationale — toeristen die andere luchtvaartmaatschappijen of andere vervoermiddelen kiezen zoals de trein (Montpellier is aangesloten op het TGV-netwerk, met rechtstreekse treinverbindingen naar Parijs, Brussel of Spanje), de bus of de auto. Ryanair zelf verstrekt in dat verband een aantal aanwijzingen, met name dat veel klanten rechtstreeks naar de website van Ryanair gaan zonder gebruik te maken van een zoekmachine. Voorts vermeldt Ryanair dat haar website een laag weigeringspercentage heeft, dat wil zeggen dat de bezoekers van de homepage van de website mogelijk op deze site blijven en er andere pagina's van bekijken zonder de site onmiddellijk te verlaten. Dat betekent dat de meeste bezoekers van de site van Ryanair deze gebruiken om welbewust vluchten van Ryanair te boeken en niet om er inspiratie te vinden voor mogelijke bestemmingen.
- (271) Bovendien trekt Ryanair vooral klanten aan die geïnteresseerd zijn in lage prijzen, waardoor een groot deel van het luxetoerisme buiten beschouwing blijft.
- 2) De marketingcampagnes hebben niet het door Ryanair beweerde effect
- (272) Volgens de APFTE dienden de marketingcampagnes van Ryanair/AMS om Montpellier en omgeving te promoten om de economische voordelen voor de regio te vergroten.
- (273) Ryanair/AMS voert van haar kant aan dat de marketingcontracten niet in de eerste plaats van invloed zijn op de bezettingsgraad maar wel op het aandeel bezoekers onder haar reizigers. De Commissie is er op basis van de volgende aanwijzingen niet van overtuigd dat de marketingcontracten dit effect hebben.
- (274) De Commissie merkt op dat Ryanair de bijdrage van de marketingcontracten op de volgende manier verklaart: het belang dat een luchthaven of een regio heeft bij het sluiten van een dergelijk contract zou enerzijds in betaan de zichtbaarheid van de luchthaven en de waarde van haar merk te verhogen ("brand building" in de bewoordingen van Ryanair) en anderzijds, concreter, het aandeel bezoekende of inkomende passagiers van buitenaf (toeristen of zakenreizigers ten opzichte van de lokale passagiers die in de streek van Montpellier verblijven) te verhogen, want zij brengen interessantere economische voordelen voor de regio mee.
- (275) In verband met het grotere aandeel bezoekers onder de passagiers merkt Ryanair op dat de marketingcontracten minder bijdragen tot een hogere bezettingsgraad van een bepaalde vlucht ("load factor"), die hoofdzakelijk wordt bepaald door het "yield management" van Ryanair zelf. De marketingcampagnes zouden echter vooral bijdragen tot een groter aandeel bezoekende passagiers onder het vooraf door het "yield management" van Ryanair bepaalde aantal passagiers. Met betrekking tot de effecten van de marketing op de samenstelling van de passagiersgroep voert Ryanair aan dat de verhouding tussen lokale passagiers en bezoekende passagiers zonder marketingcontract voor elke vlucht min of meer gelijk zou zijn. Een marketingcampagne voor een luchthaven of een regio op de website van Ryanair zou er dus toe bijdragen dat dit aandeel bezoekers onder de passagiers toeneemt.

<sup>(149)</sup> Zie overweging 255.

<sup>(150)</sup> Volgens dit verslag staan in de top 5 van hotelovernachtingen: 1. Spanje, 2. Groot-Brittannië, 3. Duitsland, 4. Verenigde Staten en 5. België; in de top 5 van residentiële overnachtingen staan: 1. België, 2. Spanje, 3. Duitsland, 4. Italië en 5. Groot-Brittannië.

<sup>(151)</sup> Zie ook overweging 209.



- (276) Volgens de Commissie toont het bestaan van de bovengenoemde aanwijzingen echter dat de met de APFTE gesloten marketingcontracten niet als finaliteit hadden de bestemming Montpellier te promoten, maar wel — zoals vermeld in overweging 189 en volgende — ervoor te zorgen dat Ryanair op de luchthaven van Montpellier bleef. Bijgevolg was het daadwerkelijke promotie-effect van de marketingcontracten van weinig belang voor de contractpartijen, hetgeen verklaart waarom de APFTE voor Ryanair/AMS heeft gekozen hoewel die keuze economisch gezien moeilijk te rechtvaardigen was, zoals aangetoond in overweging 248 en volgende.
- (277) Deze aanwijzingen volstaan reeds om te kunnen concluderen dat de APFTE of haar publieke leden geen reële behoefte hadden aan de marketingdiensten van Ryanair/AMS<sup>(152)</sup>. Toch wenst de Commissie melding te maken van de aanwijzingen die uit de formele onderzoeksprocedure naar voren zijn gekomen met betrekking tot de concrete effecten van de marketingcontracten, een punt waarover Ryanair opmerkingen heeft gemaakt.
- (278) De formele onderzoeksprocedure heeft immers een aantal aanwijzingen opgeleverd, zoals beschreven in de volgende hoofdstukken, namelijk dat het reële reclame-effect van de marketingcampagnes zwak is gebleven.
- a) De concrete bijdrage van de marketingcampagnes voor de regio blijft onzeker
- (279) In de eerste plaats concludeert de Commissie uit de formele onderzoeksprocedure dat, anders dan Ryanair en de APFTE beweren, de concrete bijdrage van de marketingcampagnes onzeker blijft.
- (280) De formele onderzoeksprocedure heeft niet bevestigd dat klanten die een bepaalde regio daadwerkelijk wensen te promoten door middel van reclame en die geen banden hebben met de betrokken regionale luchthaven, belang zouden hebben gehad bij de marketingdiensten die Ryanair/AMS concreet heeft verstrekt tegen de prijs die de APFTE daarvoor heeft betaald.
- (281) Met betrekking tot de door de APFTE aangekochte marketingcampagnes bestaat er volgens de Commissie voorts geen kwantitatief bewijs dat deze campagnes een concrete bijdrage zouden hebben geleverd en zijn er aanwijzingen op het eerste gezicht dat de door de APFTE gesloten marketingcontracten geen impact hebben op het aandeel van de toeristische bezoekers of op de “brand building”.
- b) Geen kwantitatief bewijs inzake de concrete bijdrage van de marketingcampagnes
- (282) Zoals vermeld in overweging 229, constateert de Commissie dat er geen kwantitatieve gegevens zijn waarmee het beweerde effect van de tussen de APFTE en AMS/Ryanair gesloten marketingcontracten kan worden aangetoond.
- (283) Ryanair verzekert dat de marketingcontracten een positief effect hebben gehad op de regio Montpellier, al was het maar op de luchthaven, omdat daardoor het aandeel toeristische bezoekers is gestegen, alsook op de “brand building” en de toekomstige beslissingen van potentiële passagiers. Volgens Ryanair zijn deze effecten echter niet meetbaar zijn en kunnen ze niet worden aangetoond op basis van statistieken.
- (284) Met betrekking tot het belangrijkste effect van de marketingcontracten volgens Ryanair, namelijk de stijging van het aandeel toeristische bezoekers op de luchthaven van Montpellier, voert Ryanair alleen maar aan dat dit fenomeen in de sector bekend en vanzelfsprekend is. Ondanks haar beweringen heeft Ryanair geen enkele concreet element aangevoerd waarmee de Commissie het positieve effect van haar marketingcampagnes op de luchthaven van Montpellier zou kunnen meten.

<sup>(152)</sup> Zie arrest van het Gerecht van 13 december 2018, Ryanair en Airport Marketing Services/Commissie, T-165/16, ECLI:EU:T:2018:952, punt 258.

- (285) Samengevat hebben noch Ryanair noch de Franse autoriteiten elementen aangevoerd om te bewijzen dat de door de APFTE gesloten marketingcontracten een verhoging van het aantal internationale toeristen op de door Ryanair bediende verbindingen naar Montpellier tot gevolg zouden hebben gehad.
- (286) In dit verband gaat het volgens de Commissie weliswaar om onlinemarketing maar toch is Ryanair zelfs nadat de Commissie hierom verzocht, niet in staat geweest statistieken of prestatie-indicatoren te verstrekken waarmee het effect van de met de APFTE gesloten marketingcontracten had kunnen worden gemeten (bijvoorbeeld een vergelijking tussen het aandeel internationale toeristen vanaf mediterrane bestemmingen, met marketingcontracten en zonder marketingcontracten). Hierbij zij opgemerkt dat AMS haar cliënten volgens Ryanair geen statistieken biedt waarmee de prestaties van de onlinemarketing kunnen worden gemeten en dus de efficiëntie van hun marketingcampagnes kan worden beoordeeld <sup>(153)</sup>.
- c) Aanwijzingen die op het eerste gezicht tonen dat de marketingcampagnes geen effect hebben
- (287) Uit de formele onderzoeksprocedure zijn bovendien een aantal aanwijzingen naar voren gekomen die op het eerste gezicht tonen dat de door de APFTE gesloten marketingcontracten geen impact hebben op het aandeel toeristische bezoekers, noch op de "brand building".
- (288) Ryanair gaat er in principe van uit dat de verhouding tussen het aantal uit de regio Montpellier afkomstige passagiers en het aantal bezoekers willekeurig wordt bepaald door het "yield management" <sup>(154)</sup> van Ryanair, dat geen onderscheid maakt tussen inkomende en uitgaande passagiers. De marketingcampagnes zouden dan bijdragen tot een groter aandeel toeristische bezoekers in het door het "yield management" van Ryanair bepaalde totale aantal passagiers.
- (289) Het door Ryanair aangevoerde argument houdt echter geen rekening met de plaatsgebonden factoren die bepalend zijn voor de sterke toeristische aantrekkingskracht van de regio Montpellier ten opzichte van de regio's Rijnland-Palts, Wallonië, Yorkshire of de Midlands en de invloed daarvan op de toeristenstromen tussen Montpellier en de luchthavens van Frankfurt-Hahn, Leeds-Bradford, Birmingham en Brussel-Charleroi. Montpellier bevindt zich in een regio die al tientallen jaren wereldbekend is als toeristische trekpleister, met name vanwege de Middellandse-Zee kust (87 kilometer kustlijn met een groot aantal zandstranden), de bergmassieven, de wijngaarden, het architectonische en culturele erfgoed, de toeristische infrastructuur en het milde klimaat in vergelijking met Noord-Europa. Nog voordat Ryanair op de luchthaven van Montpellier actief is geworden, kwamen de buitenlandse toeristen die de streek van Montpellier bezochten en de buitenlanders die in de Hérault een tweede woning bezaten, voornamelijk uit Noord-Europa, en dan vooral uit België, Zwitserland, Duitsland, Nederland en het Verenigd Koninkrijk <sup>(155)</sup>. Bovendien is de toeristische aantrekkelijkheid van de regio Montpellier voor passagiers die afkomstig zijn uit Rijnland-Palts, Wallonië, Yorkshire of de Midlands, aanzienlijk hoger dan de aantrekkingskracht die deze laatste regio's uitoefenen op passagiers uit Montpellier, met name in de zomer. Van deze regio's, die zich allemaal in Noord-Europa bevinden, biedt geen enkele een hoeveelheid en een diversiteit aan toeristische trekpleisters alsook klimatologische en geografische omstandigheden die vergelijkbaar zijn met de regio Montpellier. De passagiersstroom gaat dus van nature meer in de richting van Montpellier dan van Montpellier naar de andere regio's. Deze stroom naar Montpellier stemt overeen met een vraag die reeds bestond voordat de marketingcontracten werden gesloten. Dat betekent dat het aandeel toeristische bezoekers onder de passagiers van Ryanair op de luchthaven van Montpellier daardoor vanzelf hoger is dan het aandeel passagiers die in Montpellier afreizen naar Frankfurt-Hahn, Brussel-Charleroi, Leeds-Bradford of Birmingham, vooral in de zomer.
- (290) Wat het effect op het aandeel toeristische bezoekers en op de "brand building" betreft, lijkt Ryanair bovendien haar aanwezigheid als luchtvaartmaatschappij op een regionale luchthaven te willen toeschrijven aan de beweerde effecten van een marketingcontract voor deze regio, zonder een onderscheid te maken tussen de werkelijke causale verbanden. Ryanair heeft argumenten en documenten voorgelegd om aan te tonen dat haar aanwezigheid op een luchthaven een positieve invloed heeft op de economische ontwikkeling van die luchthaven en op haar "brand building". Die informatie vermeldt echter dat een eventuele toename van het aantal toeristische bezoekers zou worden veroorzaakt door het loutere feit dat een regionale luchthaven door Ryanair wordt bediend. De

<sup>(153)</sup> Zie ook overweging 235.

<sup>(154)</sup> Zie voetnoot 56.

<sup>(155)</sup> Volgens het artikel van Jean Rieaucou "La Grande-Motte, une ville-station touristique" (Norois, 2000, Poitiers, deel 47, nr. 187, blz. 341-352) bijvoorbeeld waren de buitenlandse toeristen die tussen 1996 en 1999 de badplaats La Grande-Motte dichtbij Montpellier bezochten, overwegend Belgen, Zwitsers, Duitsers, Nederlanders en Britten. In 2006 was bijna 60% van de tweede woningen met een buitenlandse eigenaar in de Hérault in het bezit van Belgen, Duitsers of Britten. Het ging in het totaal om ongeveer 5 500 tweede woningen (Geneviève Prady, "Résidences secondaires: 30 000 propriétaires habitent à l'étranger", Les cahiers Transport Aménagement en Languedoc-Roussillon, nr. 32, december 2006).

Commissie merkt op dat de door Ryanair aangevoerde argumenten alleen betrekking hebben op de effecten van haar aanwezigheid op een bepaalde luchthaven. Bijgevolg zijn deze argumenten niet relevant wat de concrete effecten van de marketingcampagnes op de regio betreft. De informatie die Ryanair heeft verstrekt over het effect van haar aanwezigheid op een regionale luchthaven, lijkt er integendeel veeleer op te wijzen dat een marketingcontract geen significant extra effect zou hebben op het daadwerkelijke aantal toeristische bezoekers of op de “brand building”. Wanneer een klant van Ryanair een bestemming kiest, blijkt dit in de eerste plaats af te hangen van het aanbod aan rechtstreekse verbindingen van Ryanair, aangezien deze luchtvaartmaatschappij een “point-to-point”-bedrijfsmodel hanteert, waarbij alleen gebruik wordt gemaakt van directe routes. In een dergelijke situatie zou een bijkomend marketingcontract geen significante toegevoegde waarde hebben voor de stroom toeristische bezoekers.

iii) *De marketingdiensten komen vooral ten goede aan Ryanair, in de veronderstelling dat ze al een effect hebben*

- (291) Zoals hierboven vermeld, twijfelt de Commissie aan het positieve effect van de met Ryanair gesloten marketingcontracten voor de APFTE en haar publieke financiers. In de veronderstelling dat de marketingcontracten een effect zouden hebben, zou Ryanair daaruit de meeste voordelen halen. Gesteld dat deze marketingcampagnes als effect hebben klanten van Ryanair ertoe aan te zetten vliegtickets voor Montpellier te kopen, dan zou dit effect op de eerste plaats ten goede komen aan de luchtvaartmaatschappij Ryanair en overeenstemmen met een inspanning die Ryanair zelf zou moeten opbrengen om haar diensten aan te prijzen.
- (292) Hoewel de Commissie twijfels heeft over het daadwerkelijke effect van de marketingcontracten met Ryanair, kan het potentiële effect ervan tweeledig zijn. In de eerste plaats kan een marketingcampagne het mogelijk maken de vliegtuigen beter te vullen, en in de tweede plaats kan een dergelijke campagne helpen om een wijziging te brengen in de verhouding tussen passagiers die Montpellier bezoeken en passagiers die in de regio Montpellier verblijven.
- (293) Wat het verbeteren van de bezettingsgraad van de vliegtuigen betreft, merkt de Commissie op dat de onderneming blijkens publieke verklaringen van Ryanair een agressieve prijsstrategie voert om de markt te veroveren<sup>(156)</sup>. Door middel van haar prijzenbeleid (“yield management”)<sup>(157)</sup> kan Ryanair haar doelstellingen inzake bezetting bereiken.
- (294) Met haar “yield management” beoogt Ryanair potentiële klanten aan te moedigen een specifieke bestemming te kiezen tegen de beste prijs voor Ryanair. Een essentieel onderdeel van het “yield management” van Ryanair bestaat erin de maximumprijs te bepalen die de passagier bereid is voor zijn vliegticket te betalen, en tegelijk een optimale bezetting van het vliegtuig te verzekeren met als doel de inkomsten van Ryanair te maximaliseren en de Europese markt te veroveren<sup>(158)</sup>. In het geval van Ryanair is er een groot verschil tussen de prijzen van het hoogseizoen en die van het laagseizoen. Dat betekent dat passagiers die in het hoogseizoen reizen, voor Ryanair meer opbrengen dan passagiers in het laagseizoen.
- (295) Daarom heeft Ryanair er, vooral in de zomer, wanneer de toeristenstromen van nature naar het zuiden gaan, met name naar de warmste en zonnigste bestemmingen aan zee, er belang bij zoveel mogelijk passagiers aan boord te krijgen die bereid zijn een hoogseizoenprijs te betalen. In dat verband moet worden opgemerkt dat voor elke betrokken bestemming in de periode 2010-2019 het aantal in het zomerseizoen geëxploiteerde vluchten hoger was dan het aantal vluchten in het winterseizoen.

<sup>(156)</sup> Zie bijvoorbeeld het jaarverslag van Ryanair van 2011, blz. 14: “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](https://www.ryanair.com/doc/investor/2011/Annual_Report_2011_Final.pdf), geraadpleegd op 1 juli 2019.) Zie ook het jaarverslag 2000 van Ryanair, blz. 7.

<sup>(157)</sup> Zie voetnoot 56.

<sup>(158)</sup> Zie ook voetnoot 56.

- (296) In de veronderstelling dat er een marketingcampagne bestaat voor een bepaalde regio die door Ryanair wordt bediend, zou het voeren van promotie voor bestemmingen om Ryanair in staat te stellen een hoogseizoensprijs te verkrijgen, ook in het belang zijn van Ryanair, die rechtstreeks zou profiteren van de marketingcampagne indien daar een impact van uitging. Ook zonder dat er een marketingcontract bestaat, zou Ryanair er zelf belang bij hebben een groot aantal toeristen te vervoeren die Montpellier en omgeving wensen te bezoeken.
- (297) Voorts kan elke marketingactie ertoe bijdragen passagiers aan te trekken die zich niet alleen door de prijs zouden laten overtuigen of die er zonder een marketingactie niet aan zouden hebben gedacht met Ryanair naar Montpellier te reizen. Door passagiers door middel van marketingacties aan te trekken, daalt de druk op Ryanair om enkel en alleen door middel van haar prijsbeleid passagiers aan te trekken om haar doelstellingen inzake bezetting van de vliegtuigen te halen.
- (298) Indien de aan de APFTE verkochte marketingdiensten een effect hebben, kan dit de inkomsten en winsten van Ryanair verhogen, met name omdat zij haar prijzen minder zal moeten laten zakken om haar vliegtuigen te vullen, of omdat haar vliegtuigen beter gevuld raken.
- (299) Voor zover de aanbestedingen van 2013 en 2017 de inschrijver een grote vrijheid lieten wat de kenmerken van de voorgestelde marketingdiensten betreft, had Ryanair/AMS de mogelijkheid de voorgestelde marketingdiensten op zodanige wijze te kiezen dat zij op haar website vooral haar eigen luchtvervoerdiensten naar Montpellier kon promoten zonder dat deze keuze bij de beoordeling voor de toewijzing van de aanbesteding zou worden afgewezen, aangezien Ryanair in staat was te voldoen aan de enige dwingende voorwaarde, namelijk het aanbrengen van een link naar de website van de APFTE vanaf de website van Ryanair.
- (300) Uit de jaarverslagen van Ryanair en de documenten die Ryanair in de loop van de formele onderzoeksprocedure heeft verstrekt, komt onder meer naar voren dat zij marketinguitgaven verricht <sup>(159)</sup> die haar in staat stellen passagiers aan te trekken en bij te dragen tot de dekking van haar vaste kosten.
- (301) Wat betreft de impact van de marketingacties op de verhouding tussen bezoekende en verblijvende passagiers, heeft Ryanair geen informatie verstrekt over de winsten naargelang van het type passagier. Toch is het moeilijk voor te stellen dat een marketingcampagne die tot een hoger aantal toeristen zou kunnen leiden, geen enkel positief effect zou hebben op de bezettingsgraad van de vliegtuigen of de prijs van de ticket. In dat geval zou de hogere bezettingsgraad en de rendabiliteit van de betrokken verbinding voordelen opleveren voor Ryanair.
- (302) Ten slotte blijkt uit de jaarverslagen van Ryanair dat de onderneming steeds meer winst haalt uit “neveninkomsten”, waaronder niet alleen de verkoop aan boord of de aanvullende diensten (verzekeringen enz.), maar ook inkomsten uit marketingcontracten met derden zoals hotelpartners of autoverhuurders.

<sup>(159)</sup> Zie bijvoorbeeld het jaarverslag 2000 van Ryanair, blz. 8, of het jaarverslag 2011 van Ryanair, blz. 44.

- (303) Ryanair voert weliswaar aan dat zij in staat is de bezettingsgraad constant te houden, maar volgens haar jaarverslagen is de bezetting voor nieuwe bestemmingen vaak minder hoog <sup>(160)</sup>, hetgeen zou verklaren waarom zij behoefte heeft aan bijkomende marketinguitgaven om de zwakke bezettingsgraad te compenseren.
- (304) Volgens de Commissie blijkt bovendien uit andere formele onderzoeksprocedures in het kader van staatssteunzaken dat Ryanair vroeger in geval van ontoereikende bezetting druk op de regionale luchthavens heeft uitgeoefend, met de bedoeling met name luchthavenbeheerders ertoe aan te zetten hun marketingbudget te verhogen om te komen tot een hogere bezettingsgraad of om de verliezen ten gevolge van de onderbezetting te compenseren <sup>(161)</sup>.

iv) *Conclusie over het bestaan van een werkelijke behoefte voor de APFTE om marketingdiensten aan te kopen bij Ryanair/AMS*

- (305) De Commissie concludeert uit bovengenoemde aanwijzingen dat noch de APFTE, noch haar publieke leden een reële behoefte hadden aan de daadwerkelijk bij Ryanair/AMS afgenomen marketingdiensten, aangezien de aankoop van deze diensten bedoeld was om de betalingen aan Ryanair voor haar vliegactiviteiten te rechtvaardigen en de aangekochte marketingdiensten niet echt geschikt waren om te voldoen aan de doelstellingen van het overheidsbeleid van de APFTE.

**b) Geen aanwijzingen dat de door de APFTE betaalde prijzen overeenstemmen met marktprijzen**

- (306) De Commissie merkt op dat het voldoende is vast te stellen dat de APFTE geen reële behoefte had om marketingcontracten te sluiten, om te bepalen dat er sprake is van een voordeel. In het onderhavige geval is het dus niet relevant uit te maken of de voor de marketingcontracten betaalde prijs met een marktprijs overeenstemde, aangezien de verstrekte diensten geen reële marketingdienst vertegenwoordigen maar veeleer overeenstemmen met een subsidie voor luchtvervoerdiensten.
- (307) Aangezien Ryanair deze argumenten heeft aangevoerd in het kader van haar opmerkingen bij de het inleidingsbesluit, wil de Commissie in elk geval doen opmerken dat uit de formele onderzoeksprocedure geen aanwijzingen naar voren zijn gekomen op basis waarvan kan worden geconcludeerd dat de prijzen die de APFTE voor de marketingdiensten van Ryanair/AMS heeft betaald, overeenstemmen met marktprijzen.
- (308) Volgens Ryanair waren de marketingdiensten van AMS aangekocht tegen een marktprijs. Ryanair verweert zich met de volgende argumenten:
- door de regels voor het plaatsen van overheidsopdrachten na te leven zou de conformiteit van de prijzen met de markt zijn gegarandeerd;
  - de prijzen van AMS zouden worden gerechtvaardigd door de populariteit van de website van Ryanair;
  - de prijzen van AMS zouden gunstig zijn ten opzichte van andere aanbieders van marketingdiensten en de diensten van AMS zouden van superieure kwaliteit zijn ten opzichte van andere aanbieders van marketingdiensten;
  - de door Ryanair gevraagde prijzen zouden marktprijzen zijn, hetgeen zou worden aangetoond door een economische analyse die Ryanair heeft besteld bij een bureau voor economische analyse en waarin de tarieven van Ryanair worden vergeleken met de prijzen van andere aanbieders van marketingdiensten.

<sup>(160)</sup> Zie bijvoorbeeld het jaarverslag van Ryanair van 2011, blz. 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](https://www.ryanair.com/doc/investor/2011/Annual_Report_2011_Final.pdf), geraadpleegd op 1 juli 2019). Zie ook het jaarverslag 2000 van Ryanair, blz. 9.

<sup>(161)</sup> Zie Besluit (EU) 2016/633 van de Commissie van 23 juli 2014 betreffende steunmaatregel SA.33961 (2012/C) (ex 2012/NN) die door Frankrijk ten uitvoer is gelegd ten gunste van de Chambre de commerce et d'industrie de Nîmes-Uzès-Le Vigan, Veolia Transport Aéroport de Nîmes, Ryanair Limited en Airport Marketing Services Limited (PB L 113 van 27.4.2016, blz. 32), punten 102, 547 en 548.



i) *Geen kosten-batenanalyse, prijsvergelijking of interesse om de kosten van de APFTE tot een minimum te beperken*

- (309) Zoals vermeld in overweging 230, beschikt de Commissie over geen enkele aanwijzing dat de APFTE een kosten-batenanalyse heeft verricht, een prijsvergelijking heeft gemaakt, of blijkt heeft gegeven van een belang om de kosten voor de bij Ryanair/AMS aangekochte marketingcampagnes tot een minimum te beperken.
- (310) De Commissie merkt op dat er aanbestedingen zijn uitgeschreven voor de marketingcontracten van 2013 en 2017, terwijl het contract van 2010 en de opeenvolgende aanhangsels en verlengingsovereenkomsten daarbij niet zijn gesloten op basis van een aanbesteding. Met name voor het contract van 2010 lijkt de APFTE er dus niet naar te hebben gestreefd de aankoopprijs van de gewenste marketingdiensten te beperken.
- (311) Voorts zou een entiteit die alleen marketingdiensten ter promotie van een bepaald gebied wil verkrijgen, zoals vermeld in overweging 225, er geen belang bij hebben in de contracten met de aanbieder van deze diensten verplichtingen op te nemen die betrekking hebben op de exploitatie van luchtvervoerdiensten. Evenmin zou zij er belang bij hebben dergelijke verplichtingen op te nemen in de aanbestedingen die zij uitschrijft voor de aankoop van marketingdiensten. Dergelijke verplichtingen in de contracten en de aanbestedingen opnemen leidt, zonder dat daarvoor een objectieve reden bestaat, tot een aanzienlijke beperking van het aantal ondernemingen dat in staat is de gevraagde marketingdiensten te leveren<sup>(162)</sup>. De bijkomende verplichtingen met betrekking tot de luchtvervoerdiensten kunnen de prijs van de marketingdiensten mogelijksterwijs doen stijgen in vergelijking met een marketingcontract dat deze verplichtingen niet oplegt.

ii) *De gunning van aanbestedingen garandeerde geen marktprijs*

- (312) Anders dan Ryanair beweert, concludeert de Commissie dat in de onderhavige omstandigheden zelfs de gunning van een aanbesteding geen marktprijs garandeerde.
- (313) In de eerste plaats had de aanbesteding, zoals blijkt uit overweging 186 en volgende, in werkelijkheid betrekking op de toekenning van overheidsfinanciering. De Commissie wijst erop dat de gunning van een aanbesteding in dergelijke omstandigheden een voordeel niet kan uitsluiten<sup>(163)</sup>.
- (314) In de tweede plaats concludeert de Commissie uit de omstandigheden waarin de twee aanbestedingen zijn opgesteld en uitgeschreven, dat daarmee geen marktprijs kon worden gegarandeerd, aangezien zij zo waren geconcepieerd dat Ryanair/AMS als ideale kandidaat naar voren kwam en het kon winnen van andere gegadigden<sup>(164)</sup>. Voor de aanbesteding van 2013 was er immers geen enkele concurrent die een offerte had ingediend voor de percelen betreffende Ryanair. Bij gebrek aan een concurrerend bod is het onmogelijk vast te stellen of de offerte van Ryanair/AMS overeenstemde met een marktprijs. Met betrekking tot de aanbesteding van 2017 merkt de Commissie op dat de concurrerende offerte voor de percelen betreffende Ryanair exact [...] EUR hoger lag dan het bod van Ryanair voor elk van de percelen, ondanks het feit dat de door Ryanair en haar concurrent geboden diensten van een zeer uiteenlopende aard waren. Noch de aanbesteding van 2013 noch de aanbesteding van 2017 zijn dus dienstig om uitsluitel te geven over de marktprijs van de door Ryanair/AMS aan de APFTE verstrekte diensten.
- (315) Voorts wijst de Commissie erop dat zij ten tijde van de aanbestedingen van 2013 en 2017 reeds publiekelijk haar voornemen had aangekondigd om zich toe te leggen op marketingcontracten die Ryanair/AMS en regionale luchthavens rechtstreeks met elkaar sluiten.
- (316) Ten slotte was Ryanair niet in staat enig geval te noemen waarin Ryanair/AMS een aanbesteding voor een marketingcontract zou hebben binnengehaald voor een regio waar Ryanair geen luchtvaartactiviteiten verrichtte, hetgeen de mogelijkheid zou hebben geboden een concreter idee te verkrijgen van de prijs die passend is voor regionale marketing in de eigenlijke zin van het woord<sup>(165)</sup>.

iii) *Geen bevestiging van het bestaan van een marktprijs aan de hand van de door Ryanair verstrekte benchmarking*

- (317) Ryanair voert voorts aan dat de prijzen die de APFTE voor de diensten van Ryanair en AMS heeft betaald, overeenstemmen met marktprijzen voor deze marketingdiensten.

<sup>(162)</sup> Zie ook punt 96 van de mededeling betreffende het begrip "staatssteun".

<sup>(163)</sup> Zie punt 89 van de mededeling betreffende het begrip "staatssteun".

<sup>(164)</sup> Zie overweging 150 en volgende.

<sup>(165)</sup> Het door Ryanair verstrekte voorbeeld is door de Commissie niet aanvaard aangezien het ging om een aanbesteding voor marketingactiviteiten in een regio waarin Ryanair aanwezig was op twee luchthavens.



- (318) De Commissie concludeert uit de formele onderzoeksprocedure dat de door Ryanair aangevoerde argumenten niet volstaan om het bestaan van een marktprijs aan te tonen.
- (319) Ter ondersteuning van haar betoog heeft Ryanair een studie van een onderzoeksbureau voor economische analyse ingediend, waarin op basis van een vergelijking met de prijzen van andere aanbieders van onlinemarketing wordt geconcludeerd dat de marketingcontracten van AMS prijzen bevatten die overeenstemmen met marktprijzen.
- (320) Volgens de Commissie is deze analyse echter niet relevant om te bepalen of de door de APFTE aan Ryanair/AMS verrichte betalingen voor marketing overeenstemmen met een marktprijs. De door Ryanair ingediende studie maakt immers alleen een vergelijking met de brutoprijzen in de tariefkaart ("rate card") van verschillende aanbieders van marketingdiensten, zonder dat rekening wordt gehouden met de toegepaste kortingen om te komen tot de daadwerkelijke prijzen. In de formele onderzoeksprocedure komt de Commissie echter tot de conclusie dat het toekennen van kortingen op de brutoprijzen in de tariefkaarten een gebruikelijke marktpraktijk is en dat de op de marketingcontracten toegepaste kortingen aanzienlijk kunnen verschillen per contract, zelfs voor de diensten van eenzelfde onderneming. De kortingen zijn derhalve een niet te verwaarlozen factor bij het vergelijken van de prijzen van marketingdiensten, en de door Ryanair overgelegde studie had daarmee rekening moeten houden.
- (321) Voorts blijkt uit de door Ryanair ingediende studie dat er geen direct verband bestaat tussen het aantal bezoekers op een website en de prijs van een advertentie volgens de kostprijs per duizend raadplegingen op het scherm (hierna "CPM" genoemd)<sup>(166)</sup> op deze website. De Commissie wijst erop dat de prijs die een klant bereid is te betalen voor een marketingdienst, volgens de logica van de markteconomie afhankelijk is van het verwachte rendement van de investering. De aanbieders die in de door Ryanair ingediende studie worden vergeleken, en de prijzen per CPM zijn natuurlijk niet vergelijkbaar zonder rekening te houden met ander factoren — die in de studie echter worden veronachtzaamd — zoals met name het koopgedrag van de bezoeker van de website. De door Ryanair ingediende studie bevat echter geen enkel concreet onderdeel waarin rekening wordt gehouden met deze factor. In de studie worden immers websites met zeer verschillende prijzen en verkeersstromen met elkaar vergeleken, telkens met een zeer verschillend doelpubliek dat in mindere of meerdere mate bereidheid vertoont of het voornemen heeft om te kopen. Binnen de geselecteerde steekproef richt een aantal websites zich op klanten die hun vliegticket rechtstreeks willen kopen, terwijl andere websites zich richten op klanten die meer in het algemeen hun volgende reis aan het voorbereiden zijn.
- (322) Verder merkt de Commissie op dat de verschillende andere bilaterale marketingcontracten die Ryanair op verzoek van de Commissie heeft voorgelegd — waarvan de inhoud vertrouwelijk is — qua looptijd, inhoud en bedragen onderling zeer sterk verschillen. Er bestaat dus geen garantie over de prijzen op deze markt.
- (323) Volgens de Commissie blijkt verder uit de analyse van de offertes die zijn ingediend voor de percelen 4 en 5 van de aanbesteding van 2017, dat op websites die qua diensten vergelijkbaar zijn — zoals de spoorwegondernemingen SNCF en RENFE — reclame voor de regio kan worden verkregen tegen een prijs die veel lager ligt.
- (324) Zelfs indien er een benchmarking mogelijk was voor de door de APFTE gesloten marketingcontracten (hetgeen de Commissie in de formele onderzoeksprocedure niet heeft kunnen bevestigen), kon op basis van deze benchmarking niet worden aangetoond dat er sprake was van betaling van een marktprijs door de APFTE. Gelet op de werkelijke reden voor het sluiten van de marketingcontracten, zoals omstandig aangetoond in overweging 192 en volgende, zou de benchmarking alleen maar bedoeld zijn om aan te tonen dat het op basis van de marketingcontracten aan Ryanair/AMS betaalde steunbedrag volstond om de bediening van de luchthaven van Montpellier door Ryanair te verzekeren.

#### 7.1.3.5. Conclusie

- (325) Rekening houdend met deze elementen is de Commissie van oordeel dat de betrokken marketingcontracten Ryanair een economisch voordeel opleveren.

<sup>(166)</sup> Volgens Ryanair zijn de prijzen van de marketingcampagnes op de website van Ryanair gebaseerd op de CPM.

7.1.4. *Selectiviteit*

- (326) De betrokken maatregelen zijn als bilaterale overeenkomsten gesloten tussen de APFTE en Ryanair/AMS gesloten onder voorwaarden die niet openbaar zijn en niet onderworpen zijn aan door de APFTE gestandaardiseerde aankoopvoorwaarden waaronder de concurrenten van Ryanair vallen.
- (327) Volgens Frankrijk bewijst de aanbesteding van de contracten van 2013 en 2017 dat er geen sprake is van selectiviteit, aangezien de inschrijvingen open stonden voor alle belangstellende ondernemingen.
- (328) Ryanair heeft de selectiviteit van de marketingcontracten op zichzelf niet beargumenteerd, tenzij alleen in de hypothese dat de contracten voor marketing en de contracten voor luchthavendiensten gezamenlijk worden geanalyseerd. In die hypothese verwijt Ryanair de Commissie dat zij geen onderzoek heeft verricht om na te gaan of andere luchtvaartmaatschappijen die de luchthaven van Montpellier willen bedienen, van dezelfde voorwaarden hadden kunnen profiteren.
- (329) De betrokken marketingcontracten zijn individuele maatregelen, aangezien zij niet zijn aangegaan op basis van een steunregeling in de zin van artikel 1, onder d), van Verordening (EU) 2015/1589 van de Raad<sup>(167)</sup>. Volgens deze bepaling is een steunregeling “elke regeling op grond waarvan aan ondernemingen die in de regeling op algemene en abstracte wijze zijn omschreven, individuele steun kan worden toegekend zonder dat hiervoor nog uitvoeringsmaatregelen vereist zijn, alsmede elke regeling op grond waarvan steun die niet aan een specifiek project is gebonden, voor onbepaalde tijd en/of voor een onbepaald bedrag aan een of meer ondernemingen kan worden toegekend”.
- (330) Het marketingcontract van 2010 (met aanhangsel en verlengingen) was zonder voorafgaande aanbesteding rechtstreeks met AMS gesloten en was niet gebaseerd op een bepaling die voldoet aan de vereisten van artikel 1, onder d), van Verordening (EU) 2015/1589.
- (331) De notulen van de constituerende algemene vergadering van de APFTE van 24 juni 2010 weerspiegelen immers de duidelijke intentie om voorafgaande akkoorden met Ryanair/AMS te sluiten zonder dat wordt gezocht naar een alternatieve aanbieder voor deze bestemmingen en dit budget en zonder dat er een regeling bestaat voor dit soort betalingen.
- (332) Met betrekking tot de marketingcontracten van 2013 en 2017 is de Commissie niet van oordeel dat de uitschrijving van de aanbesteding zoals deze door de APFTE is verricht, zou hebben volstaan om deze daadwerkelijk open te stellen voor andere aanbieders.
- (333) De Commissie merkt op dat zij tussen het sluiten van de marketingcontracten van 2010 en 2013 onder meer voor de Franse luchthavens van Nîmes, Pau en Angoulême besluiten tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure heeft genomen die werden gevolgd door negatieve definitieve besluiten, waarin ook de marketingcontracten van Ryanair/AMS werden behandeld. De Commissie had dus de duidelijke intentie om de conformiteit van dergelijke contracten met de staatssteunregels en de noodzaak voor de betrokkenen actoren om hun praktijken stop te zetten of althans te verbergen, te onderzoeken.
- (334) Uit de notulen en verslagen van de APFTE blijkt dat deze zich verplicht voelde de marketingcontracten van 2010 bij hun vervaldatum einde 2013 aan concurrentie te onderwerpen rekening houdend met de aanbestedingsregels van de Unie. De APFTE wilde er eveneens voor zorgen dat de “stromen” — namelijk het toeristisch verkeer dat door de luchtvaartverbindingen van Ryanair naar Frankfurt-Hahn, Brussel-Charleroi, Leeds-Bradford en Birmingham werd gegenereerd — door Ryanair in stand werden gehouden. Dat verklaart waarom de aanbestedingsvoorwaarden veeleer afgestemd waren op luchtvaartroutes dan op onlinereclamediensten<sup>(168)</sup>.

<sup>(167)</sup> Verordening (EU) 2015/1589 van de Raad van 13 juli 2015 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 108 VWEU (PB L 248 van 24.9.2015, blz. 9).

<sup>(168)</sup> Zie het verslag van het bureau van de APFTE van 4 juli 2013, blz. 1: “[De voorzitter van de APFTE] verklaart dat de vereniging ertoe gehouden is een aanbesteding uit te schrijven voor de onlinemarketingcontracten nu het contract met Airport Marketing Services van 2010 vervalt”, en blz. 2: “Nu het contract met Airport Marketing Services vervalt, zullen alleen de stromen waarop dit contract betrekking heeft, bestemming per bestemming, aan concurrentie worden onderworpen.”

- (335) Zoals aangetoond in overweging 63 en in overweging 202 en volgende, werden de aanbestedingen van 2013 en 2017 dus zo opgesteld dat de door Ryanair/AMS aangeboden diensten werden bevoorreed om de betalingen aan Ryanair te kunnen voortzetten en zo haar activiteiten op de luchthaven van Montpellier te kunnen houden. Vanwege de omschrijving van de verplichtingen inzake betrokken bestemmingen en regio's en de verplicht aan te bieden marketingdiensten was geen enkele andere aanbieder dan Ryanair — noch marketingbedrijven noch luchtvaartmaatschappijen — in staat om met Ryanair te concurreren om deze offertes.
- (336) Ryanair was in 2013 immers de enige onderneming die een offerte indiende voor de percelen 1 tot en met 4 van de aanbesteding, welke betrekking hadden op reeds door Ryanair geëxploiteerde bestemmingen. Ryanair heeft echter geen offerte ingediend voor perceel 5 (waarvan de richtprijs veel lager was dan de richtprijzen voor de percelen 1 tot en met 4), dat een bestemming betrof die niet door Ryanair werd geëxploiteerd (er was een andere luchtvaartmaatschappij die reeds op deze bestemming vloog vanaf Montpellier).
- (337) Wat de aanbesteding van 2017 betreft, merkt de Commissie op dat de APFTE na deze aanbesteding alleen de contracten met Ryanair heeft uitgevoerd die op de eerste drie percelen betrekking hadden (met richtprijzen die aanzienlijk hoger waren dan de richtprijzen voor de percelen 4 tot en met 7). Hiermee rekening houdend, komen de bijkomende percelen over als een opgezet spel om de keuze voor Ryanair op basis van de aanbesteding geloofwaardiger te maken. De concurrerende offerte naast die van Ryanair voor deze drie percelen — die heel anders is wat de geboden marketingdiensten betreft — lag exact [...] EUR hoger voor elk perceel, zonder dat de APFTE zich vragen heeft gesteld over dit constante prijsverschil. Bovendien heeft de APFTE haar beslissing om Ryanair te kiezen, gefundeerd op het feit dat deze marketingofferte beter afgestemd was op het beoogde publiek, zonder dat uit de door Ryanair aangeboden marketingdiensten bleek dat deze daadwerkelijk waren gericht op een van de in de offerte vermelde regio's (Wallonië, Yorkshire, Rijnland-Palts). Gelet op de diensten die Ryanair daadwerkelijk op basis van dit marketingcontract heeft verricht, blijft de regionale afstemming beperkt tot het opnemen van reclame op specifieke taal-/nationale versies van de website van Ryanair (de Engelse, Duitse, Nederlandse, Belgische Franstalige en Nederlandstalige websites), hetgeen erop wijst dat deze afstemming meer nationaal dan regionaal bedoeld was.
- (338) De Commissie is van oordeel dat de aanbestedingen van 2013 en 2017 in deze omstandigheden geschikt, noch bedoeld waren om gelijke concurrentievoorwaarden tussen Ryanair en andere ondernemingen te garanderen.
- (339) De Commissie concludeert uit het voorgaande dat het kiezen van de aanbieder op basis van de bestekken van deze aanbestedingen van 2013 en 2017 a priori naar Ryanair leidde en dat de criteria die werden toegepast bij het kiezen van de onderneming voor de percelen 1 tot en met 3 van de aanbesteding waren bedoeld om uitsluitend voor Ryanair te kiezen.
- (340) Zo is de Commissie van oordeel dat de marketingcontracten van 2010, 2013 en 2017 en de desbetreffende aanhangsels en verlengingen alleenstaande maatregelen zijn die individueel tussen partijen zijn gesloten en die specifieke contractuele verplichtingen bevatten, en waarin door de APFTE geen publieke of op een andere wijze vooraf door haar vastgestelde tarieven worden toegepast. Ryanair en AMS hebben een economisch voordeel ontvangen dat zij onder normale marktomstandigheden niet zouden hebben ontvangen op basis van deze marketingcontracten. Volgens vaste rechtspraak moet ervan worden uitgegaan dat individuele maatregelen op grond waarvan een begunstigde een voordeel in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU ontvangt, selectief zijn <sup>(169)</sup>.
- (341) Bijgevolg concludeert de Commissie dat het economische voordeel dat door de marketingcontracten van 2010, 2013 en 2017 en de respectieve vernieuwings- of verlengingsovereenkomsten daarvan aan Ryanair is verleend, selectief is.

<sup>(169)</sup> Zie arrest van het Hof van Justitie van 4 juni 2015, Commissie/MOL, C-15/14 P, ECLI:EU:C:2015:362, punt 60 en volgende. Zie arrest van het Hof van Justitie van 30 juni 2016, Commissie/België, C-270/15 P, ECLI:EU:C:2016:489, punt 49. Zie ook het arrest van het Gerecht van 13 december 2018, Ryanair en Airport Marketing Services/Commissie, T-53/16, ECLI:EU:T:2018:943, punt 165 en volgende. Zie ten slotte arrest van het Gerecht van 13 december 2018, Ryanair en Airport Marketing Services/Commissie, T-165/15, ECLI:EU:T:2018:953, punt 402 en volgende.

### 7.1.5. Ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer tussen de lidstaten en concurrentievervalsing

- (342) Wanneer financiële steun van een lidstaat de positie van ondernemingen ten opzichte van andere concurrerende ondernemingen in het intracommunautaire handelsverkeer versterkt, moeten deze ondernemingen worden geacht door die steun te worden beïnvloed. Volgens vaste rechtspraak<sup>(170)</sup> is er reeds sprake van verstoring van de mededinging door een maatregel wanneer de begunstigde van de steun met andere ondernemingen concurreert op markten die voor concurrentie openstaan.
- (343) In casu concurreert Ryanair met andere luchtvaartmaatschappijen op de markt voor luchtvervoer binnen de EU, een markt die gekenmerkt wordt door hevige concurrentie tussen de aanwezige luchtvaartmaatschappijen. Door de concurrentie te vervalsen tussen luchtvaartmaatschappijen die op de interne markt actief zijn, dreigen de betrokken contracten ook het handelsverkeer tussen lidstaten te vervalsen. Bovendien blijkt uit de argumenten die Ryanair bij de vaststelling van het voordeel heeft aangevoerd, dat de regionale luchthavens in Groot-Brittannië, Spanje, Frankrijk of Italië met elkaar concurreren om Ryanair aan te trekken, terwijl deze luchthavens uit het oogpunt van Ryanair substitueerbaar zouden zijn<sup>(171)</sup>. Door het toekennen van steun om Ryanair naar een specifieke regionale luchthaven te halen, kan derhalve de concurrentie tussen de luchthavens binnen de Europese Unie worden verstoord.
- (344) De Commissie concludeert hieruit dat de betrokken contracten het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloeden.

### 7.1.6. Conclusie ten aanzien van de vraag of er sprake is van steun

- (345) Gelet op het voorgaande concludeert de Commissie dat de betrokken maatregelen staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU vormen ten gunste van Ryanair.

## 7.2. Onverenigbaarheid van de steun met de interne markt

- (346) Frankrijk heeft geen analyse van de verenigbaarheid met de interne markt verricht omdat het van mening is dat de betrokken betalingen geen staatssteun vormen. De Commissie beschikt op haar beurt niet over aanwijzingen dat de betrokken maatregelen verenigbaar zouden zijn met de interne markt. De enige verenigbaarheidsgrond die eventueel kan worden aanvaard, zou artikel 107, lid 3, onder c), VWEU zijn, zoals geïnterpreteerd door de richtsnoeren van 2014 met betrekking tot aanloopsteun voor luchtvaartmaatschappijen (deel 5.2).
- (347) In dit verband zij eraan herinnerd dat het marketingcontract van 16 september 2010, het aanhangsel daarbij, de twee verbintenisbrieven voor de verlenging van het contract van 2010 en de contracten van 22 november 2013 zijn gesloten vóór de bekendmaking van de richtsnoeren van 2014. Met betrekking tot de verenigbaarheid van steun die vóór de inwerkingtreding van de richtsnoeren van 2014 voor staatssteun aan luchthavens en luchtvaartmaatschappijen is toegekend, verwijst punt 174 van deze richtsnoeren naar de regels die van kracht waren op het ogenblik dat de steun werd toegekend, namelijk de communautaire richtsnoeren voor financiering van luchthavens en aanloopsteun van de overheid voor luchtvaartmaatschappijen met een regionale luchthaven als thuishaven<sup>(172)</sup> (hierna "richtsnoeren van 2005" genoemd). Op het marketingcontract van 19 mei 2017 zijn daarentegen de richtsnoeren van 2014 van toepassing.
- (348) De richtsnoeren van 2005 en de richtsnoeren van 2014 hebben de verenigbaarheidsbeginselen die door de jurisprudentie en de eerdere besluitvormingspraktijk van de Commissie zijn ontwikkeld, nauwkeuriger geformuleerd. Zo kan exploitatiesteun aan luchtvaartmaatschappijen door de Commissie verenigbaar worden verklaard mits deze bijdraagt tot de ontwikkeling van kleinere luchthavens door middel van een netto-uitbreiding van het verkeersvolume op nieuwe routes, de steun noodzakelijk is in de zin dat hij niet bestemd is voor een route die al door dezelfde of een andere luchtvaartmaatschappij wordt geëxploiteerd, of voor een soortgelijke route<sup>(173)</sup>, de steun van beperkte duur is en de route waarvoor de steun wordt verleend, rendabel kan worden<sup>(174)</sup>, het bedrag gekoppeld wordt aan de netto-uitbreiding van het verkeer, de steun op transparante en niet-discriminerende wijze wordt toegekend en niet met andere vormen van steun wordt gecumuleerd, en de betaalde bedragen voldoen aan het evenredigheidsbeginsel<sup>(175)</sup>.

<sup>(170)</sup> Arrest van het Gerecht van 30 april 1998, Vlaamse Gewest/Commissie, T-214/95, ECLI:EU:T:1998:77.

<sup>(171)</sup> Zie de niet-vertrouwelijke versie van de opmerkingen van Ryanair van 15 januari 2019: "Ryanair has a large choice of airports in Europe. Airports in the UK, Spain, France or Italy compete for Ryanair routes and capacity, and are substitutable from Ryanair's perspective. The similarities between the Airport and these other airports are significant enough to render them comparable for MEO test purposes."

<sup>(172)</sup> Mededeling van de Commissie — Communautaire richtsnoeren voor financiering van luchthavens en aanloopsteun van de overheid voor luchtvaartmaatschappijen met een regionale luchthaven als thuishaven (PB C 312 van 9.12.2005, blz. 1).

<sup>(173)</sup> Zie de punten 71 tot en met 75 en punt 79, onder b) en c), van de richtsnoeren van 2005 en de punten 139, 140, 141 en 151 van de richtsnoeren van 2014.

<sup>(174)</sup> Zie punt 79, onder b), d) en i), van de richtsnoeren van 2005 en punt 147 van de richtsnoeren van 2014.

<sup>(175)</sup> Zie punt 79, onder g) en h), en punt 80 van de richtsnoeren van 2005, en de punten 101, 150, 152 et 153 van de richtsnoeren van 2014.

- (349) In het onderhavige geval voldoet echter geen van de betrokken marketingcontracten aan deze voorwaarden.
- (350) Gelet op het bovenstaande concludeert de Commissie dat de staatssteun die in de betrokken contracten is vervat, onverenigbaar is met de interne markt.

### 7.3. Onrechtmatigheid van de steun

- (351) Overeenkomstig artikel 108, lid 3, van het Verdrag wordt “de Commissie van elk voornemen tot invoering of wijziging van steunmaatregelen tijdig op de hoogte gebracht, om haar opmerkingen te kunnen maken. [...]. De betrokken lidstaat kan de voorgenomen maatregelen niet tot uitvoering brengen voordat die procedure tot een eindbeslissing heeft geleid.”
- (352) In het onderhavige geval blijken de betrokken contracten te zijn gesloten zonder dat zij bij de Commissie zijn aangemeld.
- (353) De Commissie heeft echter geen rechtsgrondslag gevonden die Frankrijk zou vrijstellen van de aanmelding van deze steun.
- (354) De Commissie is derhalve van oordeel dat de betalingen aan Ryanair op basis van de marketingcontracten van 2010, 2013 en 2017 en de desbetreffende verlengingen en aanhangsels staatssteun vormen die in strijd met artikel 108, lid 3, VWEU is verleend.

### 8. TERUGVORDERING

- (355) Overeenkomstig het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie besluit de Commissie, wanneer zij vaststelt dat een steunmaatregel niet verenigbaar is met de interne markt, dat de betrokken lidstaat die steunmaatregel moet intrekken of wijzigen<sup>(176)</sup>. Volgens vaste rechtspraak van de Europese rechters is de verplichting voor een lidstaat om een door de Commissie als onverenigbaar met de interne markt beschouwde steunmaatregel in te trekken bedoeld om de eerdere situatie te herstellen<sup>(177)</sup>.
- (356) Tegen die achtergrond zijn de rechtscolleges van de Unie van oordeel dat die doelstelling is bereikt wanneer de begunstigde de reeds verleende onverenigbare steunbedragen heeft terugbetaald. Door deze terugbetaling verliest de begunstigde het voordeel dat hij in de interne markt ten opzichte van zijn concurrenten genoot, en wordt de toestand van vóór de steunverlening hersteld<sup>(178)</sup>.
- (357) Op grond van die rechtspraak is in artikel 16, lid 1, van Verordening (EU) 2015/99 van de Raad bepaald: “Indien negatieve beschikkingen worden gegeven in gevallen van onrechtmatige steun, beschikt de Commissie dat de betrokken lidstaat alle nodige maatregelen dient te nemen om de steun van de begunstigde terug te vorderen.”
- (358) Aangezien de betrokken maatregelen in strijd met artikel 108, lid 3, VWEU ten uitvoer zijn gelegd en bovendien als onverenigbare steun worden beschouwd, moeten zij derhalve volledig worden teruggevorderd om de bestaande situatie op de interne markt van vóór de steunverlening te herstellen. De terugvordering moet betrekking hebben op de periode vanaf de terbeschikkingstelling van de steun aan de begunstigde tot de daadwerkelijke terugbetaling ervan. Het terug te vorderen bedrag dient rente te omvatten die wordt berekend over de periode tot de daadwerkelijke terugbetaling ervan.
- (359) De Commissie beschouwt de ondernemingen Ryanair en AMS als één enkele economische eenheid<sup>(179)</sup>. Ryanair en AMS zijn dus hoofdelijk aansprakelijk voor de terugbetaling van de steun die de APFTE aan elk van hen heeft verleend.
- (360) Op basis van de informatie waarover de Commissie op de datum van vaststelling van dit besluit beschikt, zijn de terug te vorderen bedragen die welke de APFTE tussen 2010 en 2019 daadwerkelijk aan Ryanair of haar dochteronderneming AMS heeft betaald op basis van de in die periode gesloten marketingcontracten, zoals weergegeven in tabel 4 (zie overweging 82).

<sup>(176)</sup> Arrest van het Hof van Justitie van 12 juli 1973, Commissie/Duitsland, 70/72, ECLI:EU:C:1973:87, punt 13.

<sup>(177)</sup> Arrest van het Hof van Justitie van 21 maart 1990, België/Commissie, C-142/87, ECLI:EU:C:1990:125, punt 66.

<sup>(178)</sup> Arrest van het Hof van Justitie van 17 juni 1999, België/Commissie, C-75/97, ECLI:EU:C:1999:311, punten 64 en 65.

<sup>(179)</sup> Zie overweging 156.

## 9. CONCLUSIE

- (361) De Commissie constateert dat Frankrijk tussen 2010 en 2018 in strijd met artikel 108, lid 3, VWEU op onrechtmatige wijze marketingcontracten tussen APFTE en Ryanair/AMS ten uitvoer heeft gelegd. Aangezien de op basis van deze contracten aan Ryanair/AMS betaalde bedragen met de interne markt onverenigbare steun vormen, moeten zij volledig worden teruggevorderd om de bestaande situatie op de interne markt van vóór de steunverlening te herstellen,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

### *Artikel 1*

De uit de marketingcontracten tussen de APFTE en Ryanair of haar dochteronderneming Airport Marketing Services voortvloeiende maatregelen die Frankrijk ten uitvoer heeft gelegd tussen 2010 en 2018, namelijk het contract van 16 september 2010, de contracten van 22 november 2013 en de contracten van 19 mei 2017 (en de desbetreffende aanhangsels en verlengingsovereenkomsten), vormen ten gunste van Ryanair en haar dochteronderneming Airport Marketing Services onrechtmatige en onverenigbare staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.

### *Artikel 2*

1. Frankrijk moet de in lid 1 bedoelde steun van de begunstigden terugvorderen.
2. De ondernemingen Ryanair en Airport Marketing Services worden beschouwd als een en dezelfde economische entiteit en zijn derhalve hoofdelijk aansprakelijk voor de terugbetaling van de steun die de APFTE aan elk van hen heeft verleend.
3. De terug te vorderen bedragen omvatten rente vanaf de datum waarop zij aan de begunstigde ter beschikking zijn gesteld, tot de datum van de daadwerkelijke terugbetaling ervan.
4. De rente wordt op samengestelde grondslag berekend overeenkomstig hoofdstuk V van Verordening (EG) nr. 794/2004 en Verordening (EG) nr. 271/2008 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 794/2004.
5. Frankrijk annuleert alle uitstaande betalingen van de in artikel 1 bedoelde steun vanaf de datum van kennisgeving van dit besluit.

### *Artikel 3*

1. De terugvordering van de in artikel 1 bedoelde steun geschiedt onverwijld en daadwerkelijk.
2. Frankrijk ziet erop toe dat dit besluit binnen vier maanden na kennisgeving ervan ten uitvoer wordt gelegd.

### *Artikel 4*

1. Binnen twee maanden vanaf de kennisgeving van dit besluit verstrekt Frankrijk de volgende informatie aan de Commissie:
  - a) het totale van de begunstigden terug te vorderen bedrag (hoofdsom en terugvorderingsrente);
  - b) een gedetailleerde beschrijving van de reeds genomen en de voorgenomen maatregelen om aan dit besluit te voldoen;
  - c) documenten waaruit blijkt dat de begunstigden werden gelast de steun terug te betalen.



2. Frankrijk houdt de Commissie op de hoogte van de voortgang van de nationale maatregelen ter uitvoering van dit besluit en dit tot de volledige terugvordering van de in artikel 1 bedoelde steun. Frankrijk verstrekt, op verzoek van de Commissie, onverwijld informatie over de reeds genomen en de voorgenomen maatregelen om aan dit besluit te voldoen. Het verstrekt ook gedetailleerde gegevens over de reeds van de begunstigden teruggevorderde steun- en rentebedragen.

*Artikel 5*

Dit besluit is gericht tot de Franse Republiek.

Gedaan te Brussel, 2 augustus 2019.

*Voor de Commissie*  
Margrethe VESTAGER  
*Lid van de Commissie*

---