

Amtsblatt der Europäischen Union

L 388



Ausgabe
in deutscher Sprache

Rechtsvorschriften

63. Jahrgang
19. November 2020

Inhalt

II *Rechtsakte ohne Gesetzescharakter*

BESCHLÜSSE

- ★ **Beschluss (EU) 2020/1671 der Kommission vom 2. August 2019 zur staatlichen Beihilfe SA.47867 2018/C (ex 2017/FC), die Ryanair und Airport Marketing Services von Frankreich erhalten haben** (Bekannt gegeben unter Aktenzeichen C(2019) 5729) ⁽¹⁾ 1

⁽¹⁾ Text von Bedeutung für den EWR.

DE

Bei Rechtsakten, deren Titel in magerer Schrift gedruckt sind, handelt es sich um Rechtsakte der laufenden Verwaltung im Bereich der Agrarpolitik, die normalerweise nur eine begrenzte Geltungsdauer haben.

Rechtsakte, deren Titel in fatter Schrift gedruckt sind und denen ein Sternchen vorangestellt ist, sind sonstige Rechtsakte.

II

(Rechtsakte ohne Gesetzescharakter)

BESCHLÜSSE

BESCHLUSS (EU) 2020/1671 DER KOMMISSION

vom 2. August 2019

zur staatlichen Beihilfe SA.47867 2018/C (ex 2017/FC), die Ryanair und Airport Marketing Services von Frankreich erhalten haben

(Bekannt gegeben unter Aktenzeichen C(2019) 5729)

(Nur der französische Text ist verbindlich)

(Text von Bedeutung für den EWR)

DIE EUROPÄISCHE KOMMISSION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 108 Absatz 2 Unterabsatz 1,

gestützt auf das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum, insbesondere auf Artikel 62 Absatz 1 Buchstabe a,

nach Aufforderung der Beteiligten zur Stellungnahme gemäß den genannten Artikeln ⁽¹⁾ und unter Berücksichtigung dieser Stellungnahmen,

in Erwägung nachstehender Gründe:

1. VERFAHREN

- (1) Mit Schreiben vom 23. März 2017 ging bei der Kommission eine Beschwerde der Fluggesellschaft Air France ⁽²⁾ ein. Darin ging es um Vorteile, die die Fluggesellschaft Ryanair im Zeitraum 2010 bis 2015 im Zusammenhang mit dem von ihr durchgeführten Flugverkehr zum und vom Flughafen Montpellier erhalten habe. Diese Vorteile seien in Form von Verträgen über Marketingdienstleistungen gewährt worden, die die Vereinigung für Tourismus- und Wirtschaftsförderung („Association de Promotion des Flux Touristiques et Economiques“ – im Folgenden „APFTE“) mit Ryanair bzw. ihrer Tochtergesellschaft Airport Marketing Services (im Folgenden „AMS“) geschlossen hatte. Im Rahmen dieser Verträge hat die APFTE im Zeitraum 2010–2015 8,5 Mio. EUR an Ryanair gezahlt.
- (2) Mit Schreiben vom 24. Mai 2017 ließ die Kommission Frankreich eine nicht vertrauliche Fassung der Beschwerde zukommen und forderte Frankreich auf, Stellung zu nehmen und einige Fragen zu den betreffenden Maßnahmen zu beantworten. Am 12. Juli 2017 übersandte die Kommission ein Erinnerungsschreiben, in dem sie Frankreich aufforderte, die im Schreiben vom 24. Mai 2017 angeforderten Informationen zu übermitteln.
- (3) Frankreich übermittelte Antworten mit Schreiben vom 18. August 2017.
- (4) Mit Schreiben vom 13. September 2017 bat die Kommission Frankreich um weitere Auskünfte. Am 9. Oktober 2017 beantragte Frankreich eine Verlängerung der Antwortfrist, die von der Kommission mit Schreiben vom 18. Oktober 2017 gewährt wurde.

⁽¹⁾ ABl. C 406 vom 9.11.18, S. 17.

⁽²⁾ Bei dieser Beschwerde handelt es sich um eine Ergänzung zu einer früheren Beschwerde, die am 27. November 2009 eingereicht worden war (Sache SA.30328 (2010/CP)).

- (5) Mit Schreiben vom 22. November 2017 übermittelte Frankreich einen Teil der von der Kommission erbetenen Auskünfte.
- (6) Am 22. Dezember 2017 übersandte die Kommission ein Erinnerungsschreiben, in dem sie Frankreich aufforderte, die Antworten auf die noch offenen Fragen zu übermitteln.
- (7) Frankreich übermittelte Antworten mit Schreiben vom 29. Januar 2018.
- (8) Mit Schreiben vom 4. Juli 2018 informierte die Kommission Frankreich über ihren Beschluss, wegen der genannten Beihilfe das Verfahren nach Artikel 108 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (im Folgenden „AEUV“) einzuleiten (im Folgenden der „Einleitungsbeschluss“).
- (9) Der Einleitungsbeschluss wurde im *Amtsblatt der Europäischen Union* veröffentlicht ⁽³⁾. Die Kommission forderte die Beteiligten auf, zu der in Rede stehenden Beihilfe Stellung zu nehmen.
- (10) Die Kommission erhielt die betreffenden Stellungnahmen von Ryanair, der Region Okzitanien, der Industrie- und Handelskammer Hérault, dem Gemeindeverband Montpellier Méditerranée Métropole, dem Gemeindeverband Pays de l'Or, [...] sowie der APFTE. Am 15. April und 17. Mai 2019 übermittelte die Kommission Frankreich die Stellungnahme Ryanairs (mit einem Auskunftersuchen) und gab Frankreich Gelegenheit, sich dazu zu äußern. Mit Schreiben vom 13. Juni 2019 bzw. vom 21. Juni 2019 gingen die jeweiligen Bemerkungen Frankreichs und der APFTE bei der Kommission ein. Die Stellungnahmen der anderen Beteiligten wurden am 18. Juni 2019 an Frankreich übermittelt.

2. ALLGEMEINE INFORMATIONEN ZUM FLUGHAFEN MONTPELLIER

2.1. Merkmale und Nutzung des Flughafens

- (11) Der Flughafen Montpellier Méditerranée (im Folgenden der „Flughafen Montpellier“) liegt circa 7 km vom Zentrum MontPELLiers, der Hauptstadt des Départements Hérault in der französischen Region Okzitanien, entfernt. Dieser Flughafen dient dem nationalen und internationalen gewerblichen Flugverkehr.
- (12) Der Fluggastverkehr, der in den letzten Jahren am Flughafen Montpellier zu verzeichnen war, ist in nachstehender Tabelle 1 zusammengefasst. Im Jahr 2017 belief sich das Fluggastaufkommen am Flughafen Montpellier auf knapp 1,85 Millionen Personen und im Jahr 2018 auf 1,88 Millionen Personen.

Tabelle 1

Gewerblicher Fluggastverkehr am Flughafen Montpellier im Zeitraum 2010 bis 2018 (Anzahl an Fluggästen)

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

⁽³⁾ Siehe Fußnote 1.

Jahr	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Davon Fluggäste von Niedrigpreis-Fluggesellschaften	275 341	378 980	397 819	441 388	464 170	507 965	577 198	679 148	708 273

(¹) Fluggäste, deren Flugreise am Flughafen Montpellier begonnen oder geendet hat – im Vergleich zu Transitfluggästen.

Quelle: <http://www.aeroport.fr/view-statistiques/montpellier-mediterranee>, besucht am 1. Juli 2019.

- (13) Derzeit bieten mehrere Fluggesellschaften (⁴) Linienflüge ab dem Flughafen Montpellier zu Zielorten in Frankreich, in anderen europäischen Ländern und im Maghreb an.
- (14) Beim übrigen gewerblichen Flugverkehr, der neben diesen Linienflügen am Flughafen Montpellier im Zeitraum 2010–2018 stattfand, handelte es sich hauptsächlich um Flüge, die von Fliegerklubs durchgeführt wurden, und um Geschäftsflüge.
- (15) Ryanair hat den Flughafen Montpellier zwischen März 2002 und April 2019 bedient.
- (16) Im März 2002 hat Ryanair den Flugbetrieb am Flughafen Montpellier aufgenommen. Die Fluggesellschaft bot dort zunächst Linienflüge zum Flughafen Frankfurt-Hahn in Rheinland-Pfalz sowie Linienflüge zum Flughafen London-Stansted (Verbindung wurde 2009 eingestellt) an. 2008 richtete Ryanair eine Verbindung zum Flughafen Brüssel-Charleroi (Wallonien, Belgien) und 2010 eine Verbindung nach Leeds-Bradford (Yorkshire, Großbritannien) ein. 2009 wurde zudem eine Verbindung nach Bristol eingerichtet und im gleichen Jahr wieder eingestellt. Die Verbindungen nach Frankfurt-Hahn, Brüssel-Charleroi und Leeds-Bradford wurden nach der Gründung der APFTE am 24. Juni 2010 eingerichtet. Am 13. April 2011 wurde eine Verbindung nach Birmingham eingerichtet, die im November 2013 wieder eingestellt wurde. Im Gegensatz zu Montpellier sind die Flughäfen Leeds-Bradford, Birmingham, Brüssel-Charleroi und Frankfurt-Hahn allesamt Ryanair-Basen (⁵).
- (17) Im Oktober 2017 stellte Ryanair die Verbindung Montpellier-Leeds und im November 2018 die Verbindung Montpellier-Hahn ein. Im April 2019 stellte Ryanair die Verbindung Montpellier-Charleroi und damit seinen gesamten Flugbetrieb am Flughafen Montpellier ein.

Tabelle 2

Anteil von Ryanair am gewerblichen Fluggastverkehr am Flughafen Montpellier im Zeitraum 2010 bis 2019

Jahr	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Januar – April 2019
Gesamtverkehr am Flughafen (in Fluggastzahlen) (¹)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Ryanair-Fluggäste (in Fluggastzahlen) (²)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
— Verbindung Hahn	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	
— Verbindung Charleroi	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

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

(⁵) Flughafen, an dem mindestens ein Ryanair-Flugzeug und seine Besatzung fest stationiert sind.

Jahr	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Januar – April 2019
— Verbindung Bradford	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]		
— Verbindung Birmingham		[...]	[...]	[...]						
Anteil der Ryanair-Fluggäste am Gesamtfluggastaufkommen (in %)	[5–10]	[10–15]	[10–15]	[5–10]	[5–10]	[5–10]	[5–10]	[5–10]	[0–5]	[0–5]

(¹) Die Kommission weist darauf hin, dass die von den französischen Behörden bereitgestellten Zahlen zum Gesamtfluggastaufkommen am Flughafen leicht von den vom Flughafen Montpellier veröffentlichten und in Tabelle 1 aufgeführten Zahlen abweichen.

(²) Die Kommission weist darauf hin, dass das von den französischen Behörden angeführte Gesamtfluggastaufkommen bei Ryanair nicht exakt der Summe der von den französischen Behörden mit Blick auf die einzelnen Ryanair-Verbindungen angegebenen Fluggastzahlen entspricht.

Quelle: Von den französischen Behörden übermittelte Informationen.

- (18) Wie aus Tabelle 2 hervorgeht, machte die Gesamtzahl der Ryanair-Fluggäste mit Abflug- oder Zielflughafen Montpellier seit 2010 nur einen relativ geringen Teil des Fluggastaufkommens an diesem Flughafen aus (weniger als [10–15] %), das heißt zwischen [...] und [...] der Fluggäste im Zeitraum 2010 bis 2017.
- (19) Aus Tabelle 2 geht ebenfalls hervor, dass die Anzahl der Ryanair-Fluggäste ab 2012 immer weiter zurückgegangen ist. Schaut man sich die Ryanair-Fluggastzahlen ab dem Jahr 2002 an, ist festzustellen, dass die Anzahl der Ryanair-Fluggäste am Flughafen Montpellier bereits ab 2006 zurückging (⁶).
- (20) Der Flughafen Montpellier ist 57 km vom Flughafen Nîmes-Alés-Camargue-Cévennes und 70 km vom Flughafen Béziers-Cap d'Agde entfernt. Diese beiden Flughäfen dienen dem internationalen Linienflugverkehr und dem Charterflugverkehr.
- (21) Im April 2019 richtete Ryanair eine Verbindung zwischen dem Flughafen Béziers-Cap d'Agde und Brüssel-Charleroi ein. Seit April 2006 bedient Ryanair auch die Strecke Nîmes-Charleroi.

2.2. Nutzung und Eigentum der Flughafeninfrastruktur

- (22) Der Flughafen Montpellier wurde im Zeitraum 1964 bis 2009 von der Industrie- und Handelskammer Montpellier (im Folgenden „CCIM“, auch zur Bezeichnung der Industrie- und Handelskammer Hérault (⁷)) betrieben.
- (23) Am 23. Juni 2009 übernahm die Aktiengesellschaft Aéroport Montpellier Méditerranée (im Folgenden „AMM“, an der der französische Staat (im Sinne des nationalen administrativen Staatsgefüges) 60 %, die CCIM 25 %, der Départementrat Hérault 7 % die Region Okzitanien (⁸) 6,5 %, der Gemeindeverband Pays de l'Or (Communauté d'Agglomération du Pays de l'Or) (⁹) 1 % und der Gemeindeverband Montpellier Méditerranée Métropole (¹⁰) 0,5 % der Anteile hält, den Flughafenbetrieb (¹¹).
- (24) Der Staat ist Eigentümer der Flughafeninfrastruktur, deren Betrieb und Nutzung er im Rahmen einer Konzession der AMM überträgt.
- (25) Die AMM und Ryanair haben die folgenden Verträge geschlossen: [...].

(⁶) Den französischen Behörden zufolge haben sich die Fluggastzahlen bei Ryanair im Zeitraum 2002 bis 2009 wie folgt entwickelt: [...] (Jahr 2002), [...] (Jahr 2003), [...] (Jahr 2004), [...] (Jahr 2005), [...] (Jahr 2006), [...] (Jahr 2007), [...] (Jahr 2008), [...] (Jahr 2009).

(⁷) Im Dezember 2016 schlossen sich die Industrie- und Handelskammern des Départements Hérault (Béziers, Montpellier und Sète) zu einer gemeinsamen „Industrie- und Handelskammer Hérault“ zusammen. Diese Industrie- und Handelskammer hat ihren Sitz in Montpellier und unterhält zwei Zweigstellen: in Sète und in Béziers.

(⁸) Die durch den Zusammenschluss der Regionen Languedoc-Roussillon und Midi-Pyrénées im Jahr 2014 entstand.

(⁹) Zuvor „Communauté de Communes du Pays de l'Or“.

(¹⁰) Zuvor „Communauté d'agglomération de Montpellier“.

(¹¹) Siehe <https://www.montpellier.aeroport.fr/societe-aeroport/aeroport-montpellier-mediterranee/presentation-aeroport-montpellier/> (besucht am 1. Juli 2019).

3. ALLGEMEINE INFORMATIONEN ZUR APFTE

3.1. Gründung und Aufgaben

- (26) Die Vereinigung APFTE wurde im Juni 2010 auf Initiative der CCIM in Zusammenarbeit mit mehreren Gebietskörperschaften – nämlich dem Regionalrat der Region Languedoc-Roussillon (heute die „Region Okzitanien“), dem Département Hérault, dem Gemeindeverband Montpellier (heute der Gemeindeverband „Montpellier Méditerranée Métropole“), dem Gemeindeverband Pays de l'Or und der Stadt Montpellier („öffentliche Mitglieder“ der APFTE) – und unter Beteiligung mehrerer lokaler Unternehmen gegründet ⁽¹²⁾.
- (27) Ziel der APFTE ist laut ihrer Satzung „die Förderung und Entwicklung des Tourismus und der Wirtschaft in der Region durch Werbeaufträge, durch den Kauf von Internet-Werbung und von Marketingdienstleistungen sowie durch andere Mittel der Werbung wie beispielsweise die Teilnahme an Messen und Ausstellungen, um internationale Kunden zu gewinnen“ ⁽¹³⁾.
- (28) Trotz dieses mit Blick auf die Förderung von Montpellier und der Region sehr weit gefassten offiziellen Mandats war die der APFTE bei ihrer Gründung durch die CCIM und die beteiligten lokalen Gebietskörperschaften zugedachte Aufgabe jedoch der Schluss von „Marketing-“ bzw. „Werbeverträgen“ mit Fluggesellschaften – Verträge, die zuvor von der CCIM als Betreiberin des Flughafens geschlossen worden waren ⁽¹⁴⁾. Im Rahmen des förmlichen Prüfverfahrens konnte festgestellt werden, dass die Tätigkeit der APFTE tatsächlich darin bestand, sogenannte „Marketingverträge“ mit Fluggesellschaften ⁽¹⁵⁾ zu schließen und auszuführen und alle anderen Tätigkeiten der APFTE der Unterstützung dieser Praxis dienten.
- (29) Auf die Art dieser Marketingverträge wird in den Erwägungsgründen 152 ff. sowie in den Erwägungsgründen 189 ff. noch genauer eingegangen.
- (30) Die Gründung der APFTE hängt mit dem Wechsel des Betreibers des Flughafens Montpellier im Jahr 2009 zusammen. Als Flughafenbetreiberin hatte die CCIM direkt Verträge mit den Fluggesellschaften geschlossen, insbesondere Verträge über Flughafendienstleistungen, aber auch Marketingverträge. Aus den von den französischen Behörden übermittelten Dokumenten geht hervor, dass die Unterzeichnung dieser Verträge etwa im Jahr 2001 begann. Im Rahmen dieser Marketingverträge kaufte die CCIM bei bestimmten am Flughafen Montpellier tätigen

⁽¹²⁾ Die APFTE unterliegt dem französischen Vereinsgesetz vom 1. Juli 1901 und seinem Durchführungserlass vom 16. August 1901.

⁽¹³⁾ Artikel 3 der Satzung.

⁽¹⁴⁾ Diese Beweggründe gehen eindeutig aus verschiedenen Dokumenten zur Arbeitsweise der APFTE hervor, insbesondere aus dem Protokoll der konstituierenden Sitzung der APFTE-Mitgliederversammlung vom 24. Juni 2010: „Seit 2001 hat sich die Industrie- und Handelskammer Montpellier darum bemüht, Billigfluggesellschaften für den Flughafen Montpellier Méditerranée zu gewinnen. Mit dieser Maßnahme wollte sie die Entwicklung des Flughafens vorantreiben, da sie zu diesem Zeitpunkt Betreiberin des Flughafens war. Im Juli 2009 wurde die CCI dann aufgrund ihres nationalen Ranges einfache Minderheitsgesellschafterin einer AG mit Vorstand und Aufsichtsrat des Flughafens Montpellier Méditerranée. Mit anderen Worten: Die CCI ist nicht mehr Betreiberin des Flughafens und kann somit auch keine Verträge mit Billigfluggesellschaften mehr schließen. Daher haben wir uns mit der Präfektur der Region und allen Gebietskörperschaften Gedanken über die Gründung einer juristischen Person gemacht, die als Träger der Online-Marketingverträge fungieren könnte.“ Siehe auch die Beschlüsse der Generalversammlung der CCIM vom 29. März 2011: „Die Vereinigung für Tourismus- und Wirtschaftsförderung (APFTE) soll insbesondere dafür sorgen, dass mehr Touristen per Flugzeug in die Region kommen. Die Vereinigung hat die von der CCI geschlossenen Verträge über Werbemaßnahmen, die sich an die Kunden der am Flughafen tätigen Fluggesellschaften richtet, übernommen. Aktuell gibt es zwei Verträge: einen mit AIRPORT MARKETING SERVICES mit Blick auf die von RYANAIR bedienten Strecken und einen mit [...] mit Blick auf die Verbindung nach [...]“.

⁽¹⁵⁾ Siehe auch Erwägungsgrund 195 mit Blick auf einen Vertrag, der mit einem Marketingunternehmen ohne Bezug zum Flugverkehr geschlossen wurde und nie zur Anwendung kam.

Fluggesellschaften, und hier insbesondere bei Billigfluggesellschaften („Low-Cost-Airlines“), „Marketingdienstleistungen“ ein. Als Gegenleistung für die Bewerbung des Reiseziels Montpellier auf der Website der jeweiligen Fluggesellschaft leistete die CCIM im Rahmen dieser Verträge entsprechende Zahlungen an die Fluggesellschaften. Obgleich die CCIM alleiniger Vertragspartner der Fluggesellschaften war, stammten die Mittel für den Einkauf der Marketingdienstleistungen nicht nur von der CCIM, sondern auch von den lokalen Gebietskörperschaften, mit denen die CCIM diesbezüglich wiederum bilaterale Vereinbarungen schloss. Dabei handelt es sich um dieselben lokalen Gebietskörperschaften, die im Jahr 2010 zusammen mit der CCIM an der Gründung und Finanzierung der APFTE beteiligt waren ⁽¹⁶⁾.

- (31) Aus den Dokumenten zur Arbeitsweise der APFTE und ihrer öffentlichen Gründungsmitglieder, darunter beispielsweise das Protokoll der konstituierenden Mitgliederversammlung der APFTE vom 24. Juni 2010, geht hervor, dass die APFTE gegründet wurde, nachdem die CCIM 2009 Minderheitsgesellschafterin der AMM geworden war. Da sie nicht mehr Betreiberin des Flughafens war, konnte die CCIM keine Verträge mehr mit den „Low-Cost-Airlines“ schließen, um „Billigfluggesellschaften für den Flughafen Montpellier Méditerranée zu gewinnen“. Die APFTE entstammt somit „Überlegungen zusammen mit der Präfektur der Region und allen Gebietskörperschaften hinsichtlich der Gründung einer juristischen Person, die als Träger der Online-Marketingverträge fungieren könnte“, die zuvor von der CCIM als Flughafenbetreiberin geschlossen wurden ⁽¹⁷⁾. Die Fortsetzung der Zusammenarbeit mit den Billigfluggesellschaften wurde aufgrund ihrer positiven Auswirkungen auf die lokale Wirtschaft als vorteilhaft erachtet ⁽¹⁸⁾.

⁽¹⁶⁾ Siehe die Beschlüsse der Generalversammlung der CCIM vom 26. Mai 2010, S. 6: „Die CCIM war alleiniger Vertragspartner der verschiedenen Marketinggesellschaften bezüglich der Tourismusförderung in unserer Region. Gleichzeitig schloss die CCI Vereinbarungen mit den Gebietskörperschaften, die sich an der Förderung beteiligt hatten. Die [Allgemeine Kontrollbehörde für Wirtschaft und Finanzen] war der Ansicht, dass die CCIM sowohl rechtliche als auch finanzielle Risiken eingehen würde, während sie gleichzeitig nicht mehr Betreiberin des Flughafens sei. Dass diese Besucherströme für den lokalen Tourismus jedoch wichtig sind, steht außer Frage. Bislang wurden für den Einkauf von Marketingdienstleistungen 1,8 Millionen Euro ausgegeben, der damit erzielte wirtschaftliche Nutzen jedoch beläuft sich auf rund 60 Millionen Euro. Die CCIM und die Gebietskörperschaften sind sich einig, dass diese Maßnahmen fortgeführt werden müssen.“ Siehe auch das Protokoll des Regionalrats der Region Languedoc-Roussillon vom 20. Juli 2012, S. 1: „Im Zusammenhang mit dem Wechsel des Betreibers des Flughafens Montpellier wurde eine Vereinigung für Tourismus- und Wirtschaftsförderung (APFTE) gegründet, damit die Werbemaßnahmen für die Region, die zusammen mit den am Flughafen Montpellier tätigen Fluggesellschaften ins Leben gerufen wurden, weitergeführt werden können.“

⁽¹⁷⁾ Diese Beweggründe gehen eindeutig aus verschiedenen Dokumenten zur Arbeitsweise der APFTE hervor, insbesondere aus dem Protokoll der konstituierenden Mitgliederversammlung der APFTE vom 24. Juni 2010: „[Der Vertreter der CCIM (der bei dieser Sitzung zum Vorsitzenden der APFTE gewählt wird)] begrüßt alle Teilnehmer und dankt ihnen, dass sie der Einladung so kurzfristig nachgekommen sind. Die Touristen, das heißt die hauptsächlich aus Nordeuropa stammenden Kunden, die mit den Billigfluggesellschaften in unsere Region reisen, sind für alle im touristischen Bereich tätige Unternehmen, aber auch für den Handel und den Immobiliensektor von großer Bedeutung. Seit 2001 hat sich die Industrie- und Handelskammer Montpellier darum bemüht, Billigfluggesellschaften für den Flughafen Montpellier Méditerranée zu gewinnen. Mit dieser Maßnahme wollte sie die Entwicklung des Flughafens vorantreiben, da sie zu diesem Zeitpunkt Betreiberin des Flughafens war. Im Juli 2009 wurde die CCI dann aufgrund ihres nationalen Ranges einfache Minderheitsgesellschafterin einer AG mit Vorstand und Aufsichtsrat des Flughafens Montpellier Méditerranée. Mit anderen Worten: Die CCI ist nicht mehr Betreiberin des Flughafens und kann somit auch keine Verträge mit Billigfluggesellschaften mehr schließen. Daher haben wir uns mit der Präfektur der Region und allen Gebietskörperschaften Gedanken über die Gründung einer juristischen Person gemacht, die als Träger der Online-Marketingverträge fungieren könnte. Diese juristische Person in Form einer Vereinigung muss drei Organe umfassen, um den gesetzlichen Anforderungen gemäß dem Fillon-Runderlass vom Januar 2010 zu genügen [...]“

Hinsichtlich der Durchführung der mit den Fluggesellschaften geschlossenen Marketingverträge ist dem Protokoll Folgendes zu entnehmen: „Rechtsanwalt [...] meldet sich zu Wort und erklärt, dass er seit 2001 an den Marketingverträgen arbeitet. Gegenstand dieser Verträge ist in erster Linie die Bewerbung des Reiseziels Montpellier auf den Websites der verschiedenen Billigfluggesellschaften. Im Gegenzug wird für jede Form der Werbung, unabhängig vom Werbemittel, eine Rechnung über die erbrachten Leistungen ausgestellt. Unabhängig von den Schwierigkeiten und der Preispolitik der Billigfluggesellschaften wissen wir den Nutzen, den diese für die lokalen Unternehmen mit sich bringen, sehr zu schätzen. Die Vereinigung ist aktuell die zur Erfüllung der gesetzlichen Anforderungen am besten geeignete Rechtsform und trägt dank der Impulse, die von den Billigfluggesellschaften ausgehen, zur Entwicklung der Region bei. [...]“

Siehe auch die öffentliche Erklärung des Vorsitzenden der APFTE, die in einem Artikel der La Tribune Occitanie-Montpellier vom 8. April 2015 zitiert wurde: „Da die Gebietskörperschaften keine Verträge mit den Fluggesellschaften schließen können, entschied man sich für die Gründung einer Vereinigung, um das Problem zu lösen, verteidigt sich [...], Vorsitzender der APFTE. Bei den Gebietskörperschaften werden die Beiträge als Subventionen verbucht und die Vereinigung schließt die Online-Marketingverträge. Ich sehe nicht, wo hier der Steuerzahler betrogen wird! Die APFTE war von der CCI im Einvernehmen mit den Behörden und insbesondere mit dem Präfekten gegründet worden [...]. Die Unterlagen wurden gerade den Behörden der Métropole übermittelt.“ (siehe <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>, besucht am 1. Juli 2019).

Siehe auch die Beschlüsse des Rates des Gemeindeverbands Pays de l'Or vom 23. Juni 2010, in denen der Nutzen der von den Billigfluggesellschaften beförderten Passagiere für die Region dargelegt wird und in denen es mit Blick auf diese Fluggesellschaften heißt: „Die Art und Weise, wie diese Fluggesellschaften arbeiten, bedingt, dass die Gebietskörperschaften einen maximal drei Jahre lang gewährten finanziellen Beitrag in Form von Anlaufbeihilfen für die Einrichtung der Verbindungen leisten müssen und anschließend eine Beihilfe für die Bewerbung der Verbindung nötig ist, die durch den Kauf von Werbeflächen auf den Websites der Fluggesellschaften geleistet wird“.

⁽¹⁸⁾ Siehe das Protokoll der konstituierenden Mitgliederversammlung der APFTE vom 24. Juni 2010: „Unabhängig von den Schwierigkeiten und der Preispolitik der Billigfluggesellschaften wissen wir den Nutzen, den diese für die lokalen Unternehmen mit sich bringen, sehr zu schätzen“.

- (32) So geht aus dem Protokoll der APFTE-Mitgliederversammlung hervor, dass die Vereinigung als die Rechtsform erachtet wurde, die „zur Erfüllung der gesetzlichen Anforderungen am besten geeignet ist und dank der Impulse, die von den Billigfluggesellschaften ausgehen, zur Entwicklung der Region beiträgt“.
- (33) Diese juristische Person in Form einer Vereinigung wurde zunächst zusammen mit lokal ansässigen Privatunternehmen gegründet, bevor sich später die öffentlichen Mitglieder anschlossen. Die CCIM hatte sich für dieses Vorgehen entschieden, um die Gründung der Vereinigung zu beschleunigen, da die Ernennung der Vertreter der Gebietskörperschaften und öffentlichen Einrichtungen noch Zeit brauchen würde ⁽¹⁹⁾.
- (34) 2017 haben die CCIM und die anderen öffentlichen Mitglieder entschieden, dass die APFTE weiterhin bestehen bleibt, ihre Tätigkeit jedoch ab dem Jahr 2018 einstellt, da ihre Rechtmäßigkeit im Rahmen von Rechtsstreitigkeiten und Untersuchungsverfahren auf nationaler und europäischer Ebene in Frage gestellt worden war ⁽²⁰⁾. Den französischen Behörden zufolge wurde die Entscheidung, die Vereinigung ab der Sommersaison 2018 nicht mehr zur Tourismusförderung zu nutzen, von der Mitgliederversammlung der APFTE am 20. Dezember 2017 bekräftigt. Laut den französischen Behörden hat die APFTE Ryanair mit Schreiben vom 18. Januar 2018 über diese Entscheidung in Kenntnis gesetzt.

3.2. Zusammensetzung und Organe

- (35) Die APFTE hat etwa 30 Mitglieder, davon sind circa 20 ⁽²¹⁾ Privatunternehmen, die ganz oder teilweise im Tourismussektor tätig sind (Hotels, Ferienwohnungen usw.). Bei den öffentlichen Mitgliedern der APFTE handelt es sich um Vertreter der CCIM und Vertreter der oben genannten lokalen Gebietskörperschaften, das heißt der Region Okzitanien, des Départements Hérault, des Gemeindeverbands Montpellier Méditerranée Métropole, des Gemeindeverbands Pays de l'Or sowie der Stadt Montpellier.
- (36) Bei der Gründung der APFTE hatten die beteiligten öffentlichen Einrichtungen beschlossen, dass sich die Vereinigung aus drei Organen zusammensetzen soll, nämlich aus einer (ordentlichen und außerordentlichen) Generalversammlung, einem Verwaltungsrat (im Folgenden der „Verwaltungsrat“) und einem Vorstand (bestehend aus dem Vorsitzenden, dem Schatzmeister und dem Sekretär), um die Anforderungen zu erfüllen, die das französische Gesetz für von Gebietskörperschaften und staatlichen Stellen, öffentlichen Einrichtungen und Privatunternehmen gegründete Vereinigungen vorsieht ⁽²²⁾.
- (37) Laut der Satzung der APFTE genehmigt die Mitgliederversammlung die Jahresrechnung des abgeschlossenen Geschäftsjahres, verabschiedet den Haushalt für das Folgejahr, berät über alle Punkte auf der Tagesordnung und führt gegebenenfalls Neuwahlen der Mitglieder des Verwaltungsrats durch. Die Mitgliederversammlung setzt sich aus den Mitgliedern der Vereinigung zusammen, die ihre Beiträge vollständig gezahlt haben, und kommt mindestens einmal pro Jahr zusammen. Alle Beschlussfassungen werden mit einfacher Mehrheit der abgegebenen Stimmen gefasst, sofern sie keine vertraglichen Verpflichtungen betreffen, die 10 000 Euro übersteigen. In diesen Fällen muss die Mitgliederversammlung den jeweiligen Beschluss mit einer Zweidrittelmehrheit fassen. Dies gilt beispielsweise für alle Marketingverträge, die einen Betrag von 10 000 Euro übersteigen.
- (38) Die Satzung der APFTE sieht vor, dass sie von einem Verwaltungsrat verwaltet wird, der aus mindestens neun und höchstens fünfundzwanzig Mitgliedern besteht, die von der Mitgliederversammlung ernannt werden. Entsprechend den Bestimmungen der vom Verwaltungsrat verabschiedeten Geschäftsordnung ernannt dieser aus seinen eigenen Reihen einen Vorstand bestehend aus einem Vorsitzenden, einem oder mehreren stellvertretenden Vorsitzenden, einem Sekretär und einem Schatzmeister. Der Verwaltungsrat kommt auf Ersuchen der Hälfte seiner Mitglieder und unter der Bedingung, dass ein Drittel seiner Mitglieder anwesend ist, nach Einberufung seines Vorsitzenden mindestens zwei Mal pro Jahr zusammen. Gewöhnliche Beschlüsse werden mit einfacher Mehrheit der abgegebenen Stimmen gefasst; geht es jedoch um eine vertragliche Verpflichtung mit einer Laufzeit von über einem Jahr und einem Betrag über 10 000 Euro, ist der jeweilige Beschluss mit einer Zweidrittelmehrheit zu fassen.

⁽¹⁹⁾ Siehe das Protokoll der konstituierenden Sitzung der APFTE vom 24. Juni 2010: „Die CCI hat sich dafür entschieden, diese Vereinigung zunächst mit den Privatunternehmen zu gründen, da sich die Gebietskörperschaften und halböffentlichen Einrichtungen zur Ernennung ihres Vertreters erst beraten müssen, was etwas Zeit braucht“.

⁽²⁰⁾ Siehe die Beschlüsse der Generalversammlung der CCIM vom 29. November 2017 („Angesichts der zahlreichen von der Europäischen Kommission in Frankreich eingeleiteten Untersuchungsverfahren und der von Anticor gegen die APFTE und verschiedene Finanzierungspartner der APFTE eingereichten Beschwerden sah sich der Präfekt des Départements Hérault 2016 dazu veranlasst, die APFTE-Mitglieder aufzufordern, nach neuen Wegen der Finanzierung der Werbekampagnen für die Region zu suchen und dafür nicht mehr auf die APFTE zurückzugreifen. Diese eindringliche Aufforderung wurde zu einem zwingenden Erfordernis für das Jahr 2018“), das Protokoll der Generalversammlung der CCIM vom 24. Januar 2018, die Protokolle der Generalversammlung des Gemeindeverbands Pays de l'Or vom 28. Juni 2017 und vom 22. Februar 2018 sowie das Protokoll des Verwaltungsrats vom 25. April 2017.

⁽²¹⁾ Die genaue Mitgliederanzahl ändert sich jedes Jahr.

⁽²²⁾ Wie aus dem Protokoll der konstituierenden Mitgliederversammlung der APFTE vom 24. Juni 2010 hervorgeht.

- (39) Laut Satzung der APFTE vertritt der Vorsitzende die Vereinigung in allen zivilen Belangen und verfügt in dieser Hinsicht über alle Befugnisse. Dies schließt die Unterzeichnung von für die APFTE gegebenenfalls verbindlichen Verträgen und Vereinbarungen ein. Bislang hatten drei verschiedene Personen das Amt des APFTE-Vorsitzenden inne. Bei all diesen Personen bestand zuvor bereits eine Verbindung zur CCIM oder zu den Gebietskörperschaften, den Finanzierungspartnern der APFTE.
- a) Der erste Vorsitzende der APFTE war im Jahr 2010 sowie in den Jahren 2016 bis 2019 ordentliches Mitglied der CCIM und von 2013 bis 2015 Fachberater bei der CCIM. Er war von Juni 2010 bis März 2011 und anschließend ab Dezember 2012 bis mindestens zum Jahr 2018 Vorsitzender der APFTE und von Oktober bis Dezember 2012 stellvertretender Vorsitzender der APFTE (mit der Befugnis, im Namen des APFTE-Vorsitzenden zu handeln).
- b) Die Person, die das Amt des APFTE-Vorsitzenden zwischen April 2011 und Februar 2012 ausübte, war im Zeitraum 2011 bis 2012 ebenfalls als Fachberater bei der CCIM tätig ⁽²³⁾.
- c) Sein Nachfolger (Vorsitzender von Februar 2012 bis Dezember 2012) war gleichzeitig Vorsitzender des regionalen Wirtschafts-, Sozial- und Umweltrates des Languedoc-Roussillon, bei dem es sich um eine Einrichtung einer der Gebietskörperschaften handelt, die Mitglieder der APFTE sind.
- (40) Gleichzeitig geht aus den Protokollen der APFTE und ihrer Organe und Ausschüsse hervor, dass die APFTE ferner über einen Ausschuss verfügt, in dem die lokalen Gebietskörperschaften und die CCIM, nicht jedoch die privaten Mitglieder vertreten sind: der „Lenkungsausschuss“ (seit März 2011), der später zum „Ausschuss der Finanzierungspartner“ wurde. Diese Ausschüsse sind in der Satzung nicht erwähnt.
- a) Zweck des Lenkungsausschusses war es, „die Gebietskörperschaften, die Finanzierungspartner der APFTE sind, zu vereinen“. Sein Ziel war die „Steuerung und Genehmigung strategischer Entscheidungen mit Blick auf den Ausbau der Flugverbindungen und die entsprechenden Mittel. Vor Zusammenkommen des Lenkungsausschusses fand gegebenenfalls jeweils eine vorbereitende Sitzung mit allen Fachleuten der Gebietskörperschaften statt“ ⁽²⁴⁾. Dieser Ausschuss war auf Ersuchen der lokalen Gebietskörperschaften gegründet worden ⁽²⁵⁾, die sicherstellen wollten, dass nicht allein der neue Flughafenbetreiber, nämlich die AMM, über die zu finanzierenden Marketingverträge entscheidet ⁽²⁶⁾. Den Protokollen dieses Ausschusses, die der Kommission vorliegen, ist zu entnehmen, dass sich selbiger aus Vertretern der Gebietskörperschaften (Region, Département, Pays de l'Or, Gemeindeverband Montpellier, Stadt Montpellier), der CCIM und Vertretern des APFTE-Vorstands zusammensetzte. In den Protokollen ist auch davon die Rede, dass ein Vertreter der AMM anwesend war, der den als Finanzierungspartner fungierenden Mitgliedern der APFTE strategische Entscheidungen vorschlug ⁽²⁷⁾.
-
- ⁽²³⁾ Siehe die Beschlüsse der Generalversammlung der CCIM vom 2. Februar 2011: „Die Vereinigung wurde gegründet, um den Vorgaben der CGEFI Folge zu leisten, die nicht mehr wollte, dass die CCIM, die Minderheitsgesellschafterin der Aktiengesellschaft Aéroport Montpellier Méditerranée geworden war, die Verträge mit den Billigfluggesellschaften auch künftig „übernimmt“. Die Vereinigung wurde im Juli 2010 gegründet und die CCI hat Herrn [Vorsitzender der APFTE von Juni 2010 bis März 2011] und Herrn [...] benannt. Ihre Ämter müssen neu besetzt werden. Bei der Sitzung des Vorstands vom 27. Januar 2011 wurde der Mitgliederversammlung vorgeschlagen, folgende Personen zu Vertretern der CCI in der Vereinigung für Tourismusförderung zu wählen: [die Person, die im Zeitraum April 2011 bis Februar 2012 Vorsitzender der APFTE sein sollte] und [...]“.
- ⁽²⁴⁾ Siehe das Protokoll der vor dem Zusammenkommen des APFTE-Lenkungsausschusses abgehaltenen vorbereitenden Fachsitzung vom 28. März 2011. Bei dieser Sitzung kamen der Vorstand der APFTE, Vertreter aller als Finanzierungspartner der APFTE fungierender Gebietskörperschaften (das heißt gewählte Vertreter der Region, des Départements, des Gemeindeverbands Montpellier, des Gemeindeverbands Pays de l'Or und der Stadt Montpellier) und der CCIM sowie ein Vertreter des Flughafens Montpellier zusammen. Zum Abschluss dieser Sitzung wurde erklärt, dass der Lenkungsausschuss „Gespräche über die Tourismusförderung führen und strategische Entscheidungen hinsichtlich der verschiedenen vom Flughafen angebotenen Verbindungen treffen muss“.
- ⁽²⁵⁾ Siehe das Sitzungsprotokoll des APFTE-Lenkungsausschusses vom 8. April 2011.
- ⁽²⁶⁾ Siehe das Sitzungsprotokoll des APFTE-Verwaltungsrates vom 18. März 2011: „Dieser Ausschuss wählt die Zielorte für die Tourismus- und Wirtschaftsförderung aus. Der Gemeindeverband Montpellier weigert sich, Maßnahmenpläne zur Förderung der Gegend um Montpellier zu finanzieren, die er nicht genehmigt hat. Das Département und die Region sind sich einig, dass diese Instanz geschaffen werden muss. Die Finanzierungspartner möchten an einer echten Strategie zur Förderung von Tourismus und Wirtschaft in ihrer Region mitwirken. Sie möchten nicht einfach nur die Entscheidungen des Flughafens Montpellier absegnen.“ Siehe auch das Protokoll der Mitgliederversammlung der APFTE vom 18. März 2011: „Die Gebietskörperschaften sind die Finanzierungspartner; somit sind ihre Mitwirkung und ihre Unterstützung bei dieser Maßnahme unverzichtbar.“ „Den Finanzierungspartnern muss durch Einrichtung einer Lenkungsinstanz die Möglichkeit gegeben werden, sich an den Entscheidungen über neu zu eröffnende Strecken zu beteiligen“.
- ⁽²⁷⁾ Siehe den abschließenden Vermerk im Protokoll der vor dem ersten Zusammenkommen des Lenkungsausschusses abgehaltenen vorbereitenden Fachsitzung vom 28. März 2011: „Der Lenkungsausschuss muss Gespräche über die Tourismusförderung führen und strategische Entscheidungen hinsichtlich der verschiedenen vom Flughafen angebotenen Verbindungen treffen.“

- b) Darüber hinaus geht aus Dokumenten zur Arbeitsweise der APFTE hervor, dass dieser Ausschuss später – und zwar spätestens ab 2012 – als „Ausschuss der Finanzierungspartner“ bezeichnet wurde, in dem dieselben Einrichtungen vertreten waren. Die französischen Behörden haben bestätigt, dass es sich laut der APFTE beim „Ausschuss der Finanzierungspartner“ und dem „Lenkungsausschuss“ um ein und dasselbe Organ handelt, das je nach Zeitraum unterschiedliche Bezeichnungen hatte.

3.3. Entscheidungsfindung bei der APFTE

- (41) Laut der Satzung der APFTE und den französischen Behörden gilt bei der APFTE mit Blick auf den Abschluss von Marketingverträgen folgendes Entscheidungsfindungsverfahren:
- Der Verwaltungsrat erhält Vorschläge zu geografischen Gebieten, auf die die touristischen Marketingdienstleistungen ausgerichtet sein sollen, und äußert sich anschließend dazu;
 - Diese Vorschläge werden dann der Mitgliederversammlung zur Genehmigung vorgelegt;
 - Werden sie von der Mitgliederversammlung (mit einer Zweidrittelmehrheit bei Marketingverträgen in Höhe von über 10 000 Euro) gebilligt, wird das „öffentliche Vergabeverfahren“ eingeleitet;
 - Dem Verwaltungsrat werden die Ergebnisse der Prüfung der eingegangenen Angebote vorgelegt und dieser nimmt dazu Stellung;
 - Anschließend werden diese Ergebnisse der Mitgliederversammlung vorgelegt, die dem Vorsitzenden daraufhin die Erlaubnis erteilt, die Verträge zu schließen (mit einer Zweidrittelmehrheit bei Marketingverträgen in Höhe von über 10 000 Euro; dieser Beschluss wird in einem Sitzungsprotokoll der Mitgliederversammlung festgehalten);
 - Entsprechend dem anwendbaren Verfahren werden anschließend mögliche Ablehnungsschreiben verfasst und versendet;
 - Zudem werden entsprechend dem anwendbaren Verfahren vom Vorsitzenden unterzeichnete Zuschlagsschreiben zusammen mit der jeweils ebenfalls vom Vorsitzenden unterzeichneten Verpflichtungserklärung und Preisliste verfasst und an die ausgewählten Bieter versendet.
- (42) Was aus den obigen Angaben jedoch nicht hervorgeht ist, dass es – wenn es um Vorschläge zu geografischen Gebieten ging, auf die die touristischen Marketingdienstleistungen ausgerichtet sein sollen –, bei der APFTE gängige Praxis war, vor den Beschlüssen des Verwaltungsrats und der Mitgliederversammlung zur Verwendung der Haushaltsmittel und zur Ausrichtung der APFTE (das heißt zu den zu unterzeichnenden Marketingverträgen) noch andere Instanzen einzubeziehen.
- (43) Den Protokollen der APFTE, ihrer Ausschüsse und öffentlichen Mitglieder ist zu entnehmen, dass die Auswahl der geografischen Gebiete, auf die die touristischen Marketingdienstleistungen vorrangig ausgerichtet sein sollten, tatsächlich zunächst von der CCIM und der AMM und seit März 2011 – also vor der effektiven Auszahlung von Geldern durch die Gebietskörperschaften an die APFTE – von den Gebietskörperschaften und der CCIM getroffen wurde⁽²⁸⁾. In der Tat hatten sich die Gebietskörperschaften und die CCIM darauf geeinigt, welche Verträge Vorzug erhalten sollten, bevor sie der Mitgliederversammlung vorgelegt wurden. Aus verfahrenstechnischer Sicht stellte sich diese Mitwirkung seit März 2011 folgendermaßen dar: Neben ihren satzungsgemäßen Organen verfügt die APFTE über weitere Ausschüsse, insbesondere den Lenkungsausschuss (gegründet im März 2011) und den Ausschuss der Finanzierungspartner, die eng in die Auswahl der der Mitgliederversammlung vorzulegenden Marketingverträge eingebunden waren. Vor der Gründung des Ausschusses der Finanzierungspartner, hatte die AMM großen Einfluss auf die Auswahl der von der APFTE geschlossenen Marketingverträge. Die Gebietskörperschaften wollten die Entscheidungen der AMM nicht ohne Mitspracherecht absegnen, weshalb der Lenkungsausschuss gegründet wurde⁽²⁹⁾.

⁽²⁸⁾ Siehe Erwägungsgrund 40.

⁽²⁹⁾ Siehe das Protokoll der ersten Sitzung des Lenkungsausschusses vom 8. April 2011: „Hr. [...], 1. Vizepräsident der Region Languedoc-Roussillon, merkt an, dass er die von der Flughafengesellschaft getroffenen Entscheidungen nicht ohne vorheriges Mitspracherecht absegnen werde; dass – sollte weiter so verfahren werden, wie es aktuell der Fall ist – die Region sich nicht mehr an der Finanzierung beteiligen werde.“ „[...], Vorsitzender der CCIM Montpellier möchte, dass dieser Ausschuss die strategischen Entwicklungsachsen bestimmt.“

- (44) Auf die Frage des tatsächlichen Einflusses der als Finanzierungspartner fungierenden öffentlichen Mitglieder der APFTE auf die Entscheidungsfindung der Vereinigung wird bei der Analyse der Finanzmittel und der Zurechenbarkeit der Maßnahmen zum Staat noch genauer eingegangen ⁽³⁰⁾.

3.4. Finanzmittel

- (45) Die Mittel der APFTE setzen sich zusammen aus: (i.) den von der Mitgliederversammlung festgesetzten Mitgliedsbeiträgen und (ii.) den jährlichen freiwilligen Beiträgen bzw. Subventionen, die die verschiedenen APFTE-Mitglieder neben den Mitgliedsbeiträgen zahlen. Wie die obige Tabelle zeigt, stammen die Mittel der APFTE in erster Linie aus den jährlichen freiwilligen Beiträgen der öffentlichen APFTE-Mitglieder. Tatsächlich machen die Mitgliedsbeiträge nur einen minimalen Anteil der Einnahmen der APFTE aus: Da sie sich auf 50 oder 100 Euro pro Mitglied und Jahr belaufen, lag die jährliche Gesamtsumme der Mitgliedsbeiträge seit 2010 bei maximal 1 550 Euro.

⁽³⁰⁾ Erwägungsgründe 106 ff.

Tabelle 3

Herkunft der Einnahmen der APFTE im Zeitraum 2010 bis 2019

Jahr	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018 ⁽¹⁾	2019 ⁽²⁾	2010 bis 2019
Subventionen der lokalen Gebietskörperschaften und der CCIM in Euro (Anteil der Einrichtung am Beitrag)											
Regionalrat Languedoc-Roussillon (heute die Region Okzitanien)	283 670 (30 %)	550 000 (27 %)	509 024 (25 %)	550 000 (23 %)	446 830 (28 %)	587 696 (36 %)	509 174 (32 %)	355 239 (32 %)	75 000 (34 %)	0	3 866 633 (29 %)
Départementrat Hérault	283 670 (30 %)	559 746 (27 %)	509 024 (25 %)	550 000 (23 %)	150 000 (10 %)	0 (0 %)	111 092 (7 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	0	2 163 532 (16 %)
Gemeindeverband Montpellier (heute Gemeindeverband Montpellier Méditerranée Métropole) und die Stadt Montpellier	283 670 (30 %)	730 473 (36 %)	706 524 (35 %)	747 500 (31 %)	644 331 (41 %)	747 500 (46 %)	692 015 (44 %)	505 865 (45 %)	75 000 (34 %)	0	5 132 878 (38 %)
Gemeindeverband Pays de l'Or	85 000 (9 %)	85 000 (4 %)	100 000 (5 %)	119 915 (5 %)	97 574 (6 %)	130 803 (8 %)	110 092 (7 %)	107 250 (10 %)	21 500 (10 %)	0	857 134 (6 %)
CCIM (heute die Industrie- und Handelskammer Hérault)	0 ⁽³⁾ (0 %)	125 000 (6 %)	212 000 (10 %)	440 000 (18 %)	232 500 (15 %)	150 000 (9 %)	150 000 (10 %)	150 000 (13 %)	51 000 (23 %)	0	1 510 500 (11 %)

Jahr	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018 ⁽¹⁾	2019 ⁽²⁾	2010 bis 2019
Beiträge der verschiedenen Mitglieder der APFTE											
Beiträge von 50 bis 100 Euro	1 100	50	1 550	1 500	0	600	0	0	0	0	4 800
(Anteil der Beiträge am Gesamthaushalt der APFTE)	(0,117 %)	(0,002 %)	(0,076 %)	(0,062 %)	(0 %)	(0,037 %)	(0 %)	(0 %)	(0 %)	(0 %)	(0,035 %)
Subventionen der lokalen Gebietskörperschaften und der CCIM in Euro (Anteil der Einrichtung am Beitrag)											
Gesamthaushalt der APFTE in Euro ⁽⁴⁾ (Subventionen plus Beiträge)	937 110	2 050 269	2 038 112	2 408 915	1 571 235	1 616 599	1 572 373	1 118 354	222 500	0	13 535 477

⁽¹⁾ Von den französischen Behörden veranschlagte Beträge.

⁽²⁾ Von den französischen Behörden veranschlagte Beträge.

⁽³⁾ Allerdings geht aus den von den französischen Behörden übermittelten Informationen hervor, dass die CCIM vor Unterzeichnung des ersten Marketingvertrags am 16. September 2010 im Zeitraum Februar bis September 2010 Zahlungen in Höhe von [...] Euro an Ryanair/AMS geleistet hatte.

⁽⁴⁾ Es ist darauf hinzuweisen, dass die Subventionen in bestimmten Jahren erst im Folgejahr von den öffentlichen Mitgliedern genehmigt und an die APFTE ausgezahlt wurden, wie aus den der Kommission vorliegenden Beschlüssen dieser öffentlichen Mitglieder hervorgeht. Siehe auch Erwägungsgrund 49. Quelle:

Von den französischen Behörden übermittelte Informationen.

- (46) Die öffentlichen Gelder, die die APFTE erhalten hat, wurden in erster Linie für Zahlungen im Rahmen von Marketingverträgen verwendet, die die APFTE mit Fluggesellschaft geschlossen hatte, wovon der Großteil – etwa 8,5 Millionen Euro, das heißt [60–70] % des Gesamthaushalts der APFTE im Zeitraum 2010 bis 2019 ⁽³¹⁾ – auf Marketingverträge mit Ryanair bzw. ihrer Tochtergesellschaft AMS entfiel ⁽³²⁾.
- (47) Darüber hinaus zeigt die Analyse der verschiedenen Beschlüsse dieser öffentlichen Einrichtungen zur Genehmigung ihres Beitrags zum APFTE-Haushalt, dass die Festlegung der Höhe ihrer Beiträge auf Grundlage eines „vorläufigen Werbeprogramms“ der APFTE erfolgt, das von den als Finanzierungspartner fungierenden öffentlichen Mitgliedern ⁽³³⁾ erstellt und anschließend von der APFTE-Mitgliederversammlung genehmigt wird und genaue Angaben zur geplanten Verwendung der APFTE-Mittel enthält. In diesen Programmen sind insbesondere die Zielorte aufgeführt, die Gegenstand der Werbemaßnahmen sein sollen ⁽³⁴⁾.
- (48) Die öffentlichen Beiträge wurden in Form von Subventionen auf Grundlage bilateraler Vereinbarungen zwischen der APFTE und den jeweiligen öffentlichen Einrichtungen an die APFTE gezahlt. Die französischen Behörden haben der Kommission einen Großteil der Vereinbarungen vorgelegt, allerdings ohne die dazugehörigen Anlagen ⁽³⁵⁾.
- (49) Aus den von den französischen Behörden übermittelten Dokumenten zur Arbeitsweise der APFTE geht hervor, dass die öffentlichen Einrichtungen ihren jeweiligen finanziellen Beitrag in den unter Tabelle 3 aufgeführten Haushaltsjahren immer zu einem Zeitpunkt geleistet haben, zu dem das Werbeprogramm (mit ihrer Beteiligung) bereits verabschiedet und die Verlängerung der mit Ryanair/AMS geschlossenen Marketingverträge – näher beschrieben in den Erwägungsgründen 53 ff. – bereits mit Ryanair/AMS unterzeichnet worden war. Das heißt:
- a) Der Marketingvertrag mit AMS aus dem Jahr 2010 (mit Laufzeit vom 1. Juli 2010 bis 31. Dezember 2011) wurde von der Mitgliederversammlung am 16. September 2010 genehmigt und am selben Tag von der APFTE unterzeichnet. Die der Kommission vorliegenden, das Haushaltsjahr 2010 betreffenden Finanzierungsvereinbarungen mit den Gebietskörperschaften wurden erst im Jahr 2011 unterzeichnet und die Finanzierungsvereinbarungen für das Haushaltsjahr 2011 wurden erst im Zeitraum Juni bis November 2011 unterzeichnet ⁽³⁶⁾.

⁽³¹⁾ Siehe Tabelle 4 in Erwägungsgrund 82.

⁽³²⁾ Siehe auch Erwägungsgründe 82, 107 ff.

⁽³³⁾ Siehe das Protokoll der vor dem Zusammenkommen des Lenkungsausschusses abgehaltenen vorbereitenden Fachsitzung vom 28. März 2011: „Am 8. April 2011 wird der Lenkungsausschuss den Entwicklungsplan für die Tourismusförderung beschließen.“

⁽³⁴⁾ Siehe zum Beispiel die Beschlüsse Nr. 10397 (29. September 2011) und Nr. 11796 (25. Juli 2013) des Gemeindeverbands Montpellier. In seinem Beschluss vom 29. September 2011 zur Genehmigung eines für das Jahr 2011 vorgesehenen Beitrags in Höhe von 550 000 Euro zum Haushalt der APFTE erklärt der Rat der Gemeindeverbands Montpellier: „Der Beitrag des Gemeindeverbands Montpellier (CAM) für das Jahr 2011 beläuft sich auf maximal 25 % des Gesamtbetrags der Online-Marketingverträge des Jahres 2011, deren voraussichtlicher Betrag mit 2 095 972 Euro veranschlagt wird; dieser Beitrag beläuft sich mit Blick auf das vorläufige Werbeprogramm, das auf die bei der Mitgliederversammlung vom 20. April 2011 gebilligten Zielorte ausgerichtet ist, auf maximal 550 000 Euro. Das der Vereinbarung als Anlage beigefügte Zielortprogramm umfasst die Verbindungen [...] Brüssel-Charleroi, Frankfurt-Hahn, Leeds-Bradford, [...] und Birmingham. Die Auszahlung dieses Beitrags erfolgt entsprechend der Anzahl der Monate, in denen diese Werbemaßnahmen laufen, und nach Vorlage der entsprechenden Rechnungen.“

⁽³⁵⁾ Hinsichtlich der Region (Regionalrat Languedoc-Roussillon/Region Okzitanien), liegen der Kommission die mit der APFTE geschlossenen Finanzierungsvereinbarungen für die Haushaltsjahre 2011 bis 2017 vor.

Hinsichtlich des Départements (Allgemeiner Rat des französischen Départements Hérault), liegen der Kommission die mit der APFTE geschlossenen Finanzierungsvereinbarungen für die Haushaltsjahre 2010 bis 2014 vor.

Hinsichtlich des Gemeindeverbands Montpellier/Montpellier Méditerranée Métropole liegen der Kommission die mit der APFTE geschlossenen Finanzierungsvereinbarungen für die Haushaltsjahre 2010 bis 2016 vor.

Hinsichtlich des Gemeindeverbands Pays de l'Or liegen der Kommission die mit der APFTE geschlossenen Finanzierungsvereinbarungen für die Haushaltsjahre 2010 bis 2018 vor.

Hinsichtlich der Stadt Montpellier liegen der Kommission die mit der APFTE geschlossenen Finanzierungsvereinbarungen für die Haushaltsjahre 2011 bis 2015 vor.

Hinsichtlich der CCIM haben die französischen Behörden keine Vereinbarungen übermittelt.

Den übrigen, der Kommission zur Arbeitsweise der APFTE vorliegenden Informationen ist zu entnehmen, dass der Umstand, dass die Unterlagen der Kommission keine Vereinbarung enthalten, nicht bedeutet, dass die öffentliche Einrichtung im betreffenden Jahr keine Subventionen gezahlt hat (siehe Tabelle 3, der die von den französischen Behörden zu den Beiträgen der öffentlichen Mitglieder zum Haushalt der APFTE übermittelten Informationen zu entnehmen sind).

⁽³⁶⁾ Im Jahr 2010 hat die CCIM nach Gründung der APFTE keinen Beitrag zum Haushalt der APFTE geleistet, hatte dieser aber Gelder vorgestreckt, bevor die Gebietskörperschaften ihren jeweiligen Haushalt verabschiedet hatten, insbesondere, damit die mit AMS geschlossenen Verträge finanziert und aufrechterhalten werden konnten.

- b) Die Zusatzvereinbarung zum Marketingvertrag mit AMS aus dem Jahr 2010 betreffend die Birmingham-Verbindung, wurde am 20. April 2011 von der Mitgliederversammlung genehmigt und am 11. April 2011 von der APFTE unterzeichnet. Die der Kommission vorliegenden, das Haushaltsjahr 2011 betreffenden Finanzierungsvereinbarungen mit den Gebietskörperschaften wurden erst im Zeitraum Juni bis November 2011 unterzeichnet ⁽³⁷⁾.
- c) Die Verlängerung des mit AMS im Jahr 2010 geschlossenen Marketingvertrags für das Jahr 2012 wurde am 23. September 2011 vom Lenkungsausschuss beschlossen und die Mitgliederversammlung wurde bei ihrer Sitzung vom 19. Oktober 2011 über diesen Beschluss in Kenntnis gesetzt ⁽³⁸⁾ (wobei aus dem Sitzungsprotokoll jedoch nicht hervorgeht, dass die Versammlung hierzu eine Abstimmung durchgeführt hätte). Das an AMS gerichtete Schreiben zur Vertragsverlängerung wurde am 29. September 2011 vom Vorsitzenden der APFTE unterzeichnet. Die der Kommission vorliegenden, das Haushaltsjahr 2012 betreffenden Finanzierungsvereinbarungen mit den Gebietskörperschaften wurden erst im Zeitraum April bis Oktober 2012 unterzeichnet ⁽³⁹⁾.
- d) Die Verlängerung des mit AMS im Jahr 2010 geschlossenen Marketingvertrags für das Jahr 2013 wurde am 23. Februar 2013 von der APFTE unterzeichnet. Der Haushalt 2013 und das Programm für Marketingmaßnahmen mit den Zahlungen an Ryanair auf Grundlage dieses Vertrags wurden am 4. Juli 2013 bei der Mitgliederversammlung verabschiedet ⁽⁴⁰⁾. Die der Kommission vorliegenden, das Haushaltsjahr 2013 betreffenden Finanzierungsvereinbarungen mit den Gebietskörperschaften wurden erst im Zeitraum April bis November 2013 unterzeichnet ⁽⁴¹⁾.
- e) Am 27. Januar 2014 hat die Mitgliederversammlung dem Vorsitzenden der APFTE für das Jahr 2014 die Befugnis erteilt, nach der im Jahr 2013 durchgeführten Ausschreibung die neuen Marketingverträge mit Ryanair zu schließen. Diese Verträge waren vom Vorsitzenden der APFTE bereits am 22. November 2013 geschlossen worden. Die der Kommission vorliegenden, das Haushaltsjahr 2014 betreffenden Finanzierungsvereinbarungen mit den Gebietskörperschaften wurden erst im Zeitraum Februar bis Oktober 2014 unterzeichnet ⁽⁴²⁾.
- f) Die Verlängerung der mit Ryanair im Jahr 2013 geschlossenen Marketingverträge für das Jahr 2015 wurde am 11. Dezember 2014 von der Mitgliederversammlung genehmigt und am 19. Dezember 2014 von der APFTE unterzeichnet. Die der Kommission vorliegenden, das Haushaltsjahr 2015 betreffenden Finanzierungsvereinbarungen mit den Gebietskörperschaften wurden erst im Zeitraum Juni bis Dezember 2015 unterzeichnet ⁽⁴³⁾.
- g) Die Verlängerung des mit Ryanair im Jahr 2013 geschlossenen Marketingvertrags für das Jahr 2016 wurde am 30. Mai 2016 von der Mitgliederversammlung genehmigt und am 22. April 2016 von der APFTE unterzeichnet. Die der Kommission vorliegenden, das Haushaltsjahr 2016 betreffenden Finanzierungsvereinbarungen mit den Gebietskörperschaften wurden erst im Zeitraum Juli bis Dezember 2016 unterzeichnet ⁽⁴⁴⁾.

⁽³⁷⁾ Der Kommission liegen keine Finanzierungsvereinbarungen mit der CCIM vor; aus dem Beschluss der Generalversammlung der CCIM geht jedoch hervor, dass der Beitrag der CCIM zum Haushalt der APFTE für das Jahr 2011 am 18. Juli 2011 genehmigt wurde.

⁽³⁸⁾ Siehe das Protokoll der Mitgliederversammlung der APFTE vom 19. Oktober 2011: „Mit Blick auf das Jahr 2012 erklärt der Vorsitzende gegenüber der Versammlung, dass die Finanzierungspartner bei der Sitzung des Lenkungsausschusses am 23. September 2011 [...] beschlossen haben, dass die Höhe ihrer Beteiligung nach der Vier-Viertel-Regel bestimmt wird, da die Vereinigung über Haushaltsmittel von [...] € nach Steuern verfügt, womit allein die Marketingverträge mit der Gesellschaft AMS, das heißt die traditionellen Ziele Brüssel-Charleroi, Frankfurt-Hahn und Leeds-Bradford aufrechterhalten werden können.“

⁽³⁹⁾ Der Kommission liegen keine Finanzierungsvereinbarungen mit der CCIM vor; aus dem Beschluss der Generalversammlung der CCIM geht jedoch hervor, dass der Beitrag der CCIM zum Haushalt der APFTE für das Jahr 2012 am 31. Januar 2012 genehmigt wurde.

⁽⁴⁰⁾ Siehe das Protokoll der Mitgliederversammlung der APFTE vom 4. Juli 2013: „Der Haushalt und das Programm für Online-Marketingmaßnahmen werden verabschiedet. Das Maßnahmenprogramm ist ausgerichtet auf: - RYANAIR: Brüssel-Charleroi, Frankfurt-Hahn, Leeds-Bradford, Birmingham“.

⁽⁴¹⁾ Der Kommission liegen keine Finanzierungsvereinbarungen mit der CCIM vor; aus dem Beschluss der Generalversammlung der CCIM geht jedoch hervor, dass der Beitrag der CCIM zum Haushalt der APFTE für das Jahr 2013 am 4. Februar 2013 genehmigt wurde.

⁽⁴²⁾ Der Kommission liegen keine Finanzierungsvereinbarungen mit der CCIM vor; aus dem Beschluss der Generalversammlung der CCIM geht jedoch hervor, dass der Beitrag der CCIM zum Haushalt der APFTE für das Jahr 2014 am 20. Juni 2014 genehmigt wurde.

⁽⁴³⁾ Der Kommission liegen keine Finanzierungsvereinbarungen mit der CCIM vor; aus dem Beschluss der Generalversammlung der CCIM geht jedoch hervor, dass der Beitrag der CCIM zum Haushalt der APFTE für das Jahr 2015 am 28. Januar 2015 genehmigt wurde.

⁽⁴⁴⁾ Der Kommission liegen keine Finanzierungsvereinbarungen mit der CCIM vor; aus dem Beschluss der Generalversammlung der CCIM geht jedoch hervor, dass der Beitrag der CCIM zum Haushalt der APFTE für das Jahr 2016 am 23. Juni 2016 genehmigt wurde.

h) Die neuen Marketingverträge mit Ryanair aus dem Jahr 2017 wurden am 19. Mai 2017 von der APFTE geschlossen und am 25. April 2017 von der APFTE-Mitgliederversammlung genehmigt. Die der Kommission vorliegenden, das Haushaltsjahr 2017 betreffenden Finanzierungsvereinbarungen mit den Gebietskörperschaften wurden erst im Zeitraum Juni bis September 2017 unterzeichnet ⁽⁴⁵⁾.

i) Für das Jahr 2018 liegen der Kommission keine Informationen zum Datum der Verlängerung des mit Ryanair 2017 geschlossenen Marketingvertrags vor, jedoch wird in der einzigen der Kommission vorliegenden Vereinbarung über die Zuweisung von Haushaltsmitteln, das heißt in der von der APFTE und dem Gemeindeverband Pays de l'Or im März 2018 geschlossenen Vereinbarung, auf Werbemaßnahmen für Montpellier in Wallonien, Rheinland-Pfalz und Yorkshire verwiesen, bei denen es sich jeweils um von Ryanair angeflogene Ziele handelt ⁽⁴⁶⁾. Offenbar wurde der Haushalt 2018 am 20. Dezember 2017 von der APFTE-Mitgliederversammlung zum letzten Mal genehmigt, um den bestehenden Verpflichtungen der APFTE – einschließlich der Verpflichtungen gegenüber Ryanair – gerecht zu werden, bevor eine neue juristische Person Träger der vertraglichen Beziehungen zwischen CCIM, Gebietskörperschaften und Fluggesellschaften wird ⁽⁴⁷⁾.

(50) Darüber hinaus ist den Protokollen der APFTE-Mitgliederversammlung zu entnehmen, dass die Gebietskörperschaften vor Zahlung der ersten Subventionen an die APFTE geltend gemacht haben, dass sie bei den Verbindungen, die Gegenstand der von ihnen zu finanzierenden Marketingverträge sind und die bis dahin vom Flughafenbetreiber, das heißt der AMM, bestimmt wurden, ein Mitspracherecht haben möchten ⁽⁴⁸⁾. Daher wurde der APFTE-Lenkungsausschuss gegründet, bevor die Gebietskörperschaften der APFTE zum ersten Mal Subventionen gewährten.

(51) Zudem zeigt die Analyse der Finanzierungsvereinbarungen, dass die Gebietskörperschaften unter bestimmten Umständen ein Recht auf Erstattung der Gelder hatten (zum Beispiel behielten sich einige Gebietskörperschaften ein Recht auf Rückzahlung der Gelder, ein Recht auf Zahlung der Gelder entsprechend den Fortschritten bei der Umsetzung des Werbeprogramms oder aber ein Recht auf Auflösung der Finanzierungsvereinbarung im Falle einer Nichterfüllung der vertraglichen Verpflichtungen, das heißt der Durchführung des von der Mitgliederversammlung beschlossenen Werbeprogramms durch die APFTE, vor). Insbesondere galten folgende Regelungen:

a) Laut den mit der Region geschlossenen Vereinbarungen hat diese das Recht, die Rückzahlung der Subventionen zu verlangen, wenn die APFTE die Mittel nicht für die vereinbarten Zwecke verwendet. Außerdem sehen die Vereinbarungen ein Kündigungsrecht der Region vor.

b) Die mit dem Département geschlossenen Vereinbarungen sehen ein Recht auf Rückzahlung der Subventionen an das Département vor, sollte die APFTE die Mittel nicht entsprechend dem Zweck der Vereinbarung verwenden. Bei der Beschreibung des Zwecks der Vereinbarungen aus den Jahren 2010, 2011 und 2012 wird der Abschluss der Verträge mit AMS ausdrücklich erwähnt. Darüber hinaus enthalten die Vereinbarungen eine Klausel, nach der das Département die Vereinbarung kündigen kann, sollte die APFTE ihre vertraglichen Verpflichtungen nicht erfüllen.

c) Die mit dem Gemeindeverband Montpellier geschlossenen Vereinbarungen sehen vor, dass die Subventionen entsprechend der Anzahl der Monate, in denen die Maßnahmen des auf den Zielort ausgerichteten Werbeprogramms laufen, und nach Vorlage der entsprechenden Rechnungen gezahlt werden. Laut den Vereinbarungen sind die Zahlungspflichten des Gemeindeverbands ferner an die Erfüllung der vertraglichen Verpflichtungen der APFTE geknüpft und es existiert ein Kündigungsrecht des Gemeindeverbands.

⁽⁴⁵⁾ Der Kommission liegen keine Finanzierungsvereinbarungen mit der CCIM vor; aus dem Beschluss der Generalversammlung der CCIM geht jedoch hervor, dass der Beitrag der CCIM zum Haushalt der APFTE für das Jahr 2017 am 28. Juni 2017 genehmigt wurde.

⁽⁴⁶⁾ Siehe Erwägungsgründe 74 ff., in denen die betreffenden, mit Ryanair im Jahr 2017 geschlossenen Verträge beschrieben sind.

⁽⁴⁷⁾ Dies geht aus dem Beschluss der Generalversammlung der CCIM vom 18. Januar 2018 hervor.

⁽⁴⁸⁾ Siehe das Sitzungsprotokoll des APFTE-Verwaltungsrates vom 18. März 2011: „Dieser Ausschuss wählt die Zielorte für die Tourismus- und Wirtschaftsförderung aus. Der Gemeindeverband Montpellier weigert sich, Maßnahmenpläne zur Förderung der Gegend um Montpellier zu finanzieren, die er nicht genehmigt hat. Das Département und die Region sind sich einig, dass diese Instanz geschaffen werden muss. Die Finanzierungspartner möchten an einer echten Strategie zur Förderung von Tourismus und Wirtschaft in ihrer Region mitwirken. Sie möchten nicht einfach nur die Entscheidungen des Flughafens Montpellier absegnen.“

- d) Gemäß den mit dem Gemeindeverband Pays de l'Or geschlossenen Vereinbarungen sind die Zahlungspflichten des Gemeindeverbands an die Erfüllung der vertraglichen Verpflichtungen der APFTE geknüpft (die mit AMS/Ryanair geschlossenen Verträge sind dort ausdrücklich erwähnt). Ferner sehen sie das Recht des Gemeindeverbands auf Rückforderung der Subventionen und auf Kündigung der Vereinbarung vor, sollte die APFTE ihre vertraglichen Verpflichtungen nicht erfüllen.
- e) Die mit der Stadt Montpellier geschlossenen Vereinbarungen sehen vor, dass die APFTE der Stadt bei der Einreichung des Subventionsantrags einen Tätigkeitsbericht vorlegt, aus dem der Stand der laufenden, von der APFTE durchgeführten Maßnahmen hervorgeht. Die französischen Behörden haben diese Subventionsanträge nicht eingereicht, jedoch schließt die Kommission aus den vorliegenden Umständen, dass sie das Werbeprogramm für das betreffende Haushaltsjahr enthalten. Darüber hinaus behält sich die Stadt das Recht vor, die Vereinbarung zu kündigen, sollte die APFTE ihre vertraglichen Verpflichtungen nicht erfüllen.

4. AUSFÜHRLICHE BESCHREIBUNG DER BEIHILFE

4.1. Maßnahmen

- (52) Bei den Maßnahmen, die Gegenstand des förmlichen Prüfverfahrens sind, handelt es sich um die von der APFTE mit Ryanair bzw. ihrer Tochtergesellschaft AMS geschlossenen Marketingverträge. Im Zeitraum 2010 bis 2018, haben Ryanair/AMS und die APFTE drei Serien an Marketingverträgen geschlossen.

4.2. Der Vertrag vom 16. September 2010 mit seiner Zusatzvereinbarung und seinen Verlängerungsvereinbarungen

- (53) Am 16. September 2010, weniger als drei Monate nach ihrer Gründung, schloss die APFTE mit AMS einen Vertrag (im Folgenden der „Vertrag von 2010“), der vom Vorsitzenden der APFTE ohne vorherige Ausschreibung unterzeichnet wurde.
- (54) Zunächst wurde eine Vertragslaufzeit vom 1. Juli 2010 bis 31. Dezember 2011 vereinbart.
- (55) AMS verpflichtete sich gemäß diesem Vertrag gegenüber der APFTE, auf der Ryanair-Website eine Reihe von Basis-Marketingdienstleistungen zu erbringen. Zudem heißt es in dem Vertrag: *„Dieser Vertrag beruht auf der Verpflichtung von Ryanair, für eine Anbindung von Montpellier durch Bedienung der folgenden Strecken zu sorgen:*
- Frankfurt-Hahn/Montpellier durch eine Flugverbindung mit einer Frequenz von vier Flügen pro Woche im Sommer und mindestens zwei Flügen pro Woche im Winter;
 - Brüssel-Charleroi/Montpellier durch eine Flugverbindung mit einer Frequenz von mindestens drei Flügen pro Woche über das ganze Jahr;
 - Leeds-Bradford/Montpellier durch eine Flugverbindung mit einer Frequenz von mindestens zwei Flügen pro Woche im Sommer“⁽⁴⁹⁾.
- (56) Unter nachstehenden Punkten (a) und (b) ist das im Vertrag aufgeführte *„jährliche Angebotspaket der Marketingdienstleistungen“* zusammengefasst, zu deren Erbringung sich AMS gegenüber der APFTE verpflichtet.
- a) Für das Jahr 2010 umfasste dieses Angebot fünf von der APFTE vorgegebene Absätze mit je 150 Wörtern unter der Rubrik „Top five Things to Do“ auf der Seite „Reiseziel Montpellier“ der Ryanair-Website, die Anzeige von zwei Links zu der von der APFTE angegebenen Website unter der Rubrik „Top Five Things to Do“ auf der oben genannten Seite „Reiseziel Montpellier“ sowie die Anzeige eines Links zu der von der APFTE angegebenen Website auf der Homepage der englischen, deutschen, niederländischen und (auf Französisch und Niederländisch verfassten) belgischen Version der Seite www.ryanair.com während 55 Tagen. Der Preis dieser Dienstleistungen wurde auf [...] Euro festgesetzt.

⁽⁴⁹⁾ Bestimmung 1.3 des Vertrags.

- b) Für das Jahr 2011 umfasste das Angebot alle Dienstleistungen aus dem Jahr 2010 plus der Anzeige eines von der APFTE vorgegebenen „Link-Buttons in Form eines Grafik-Banners (200x110px)“ auf der Seite „Discover Europe“ der Ryanair-Website während zwölf Monaten und die Präsentation als „Reiseziel des Tages (Text, Bild und Link von der APFTE vorgegeben)“ auf der Homepage der englischen, deutschen, niederländischen und (auf Französisch und Niederländisch verfassten) belgischen Version der Seite www.ryanair.com während insgesamt zwei Wochen. Der Preis dieser Dienstleistungen wurde auf [...] Euro festgesetzt.

- (57) Darüber hinaus sah der Vertrag ausdrücklich vor, dass die Beträge für die von AMS erbrachten Marketingdienstleistungen „an die Verpflichtung von Ryanair geknüpft sind, Montpellier von Frankfurt-Hahn, Brüssel-Charleroi und Leeds-Bradford (...) aus anzufliegen“ und dass „der Preis bei Nichterfüllung dieser Verpflichtung überprüft und eine entsprechende Zusatzvereinbarung geschlossen wird“⁽⁵⁰⁾.

4.3. Zusatzvereinbarung vom 20. April 2011

- (58) Der Vertrag vom 16. September 2010 wurde durch eine am 20. April 2011 geschlossene Zusatzvereinbarung geändert, die darauf abzielte, neben den drei bereits im Vertrag genannten Verbindungen eine weitere Verbindung, nämlich eine Verbindung nach Birmingham einzurichten.
- (59) Gemäß ihrem Wortlaut basiert die Zusatzvereinbarung „auf der Verpflichtung von Ryanair, für eine Anbindung von Montpellier zu sorgen, indem eine Flugverbindung zwischen Birmingham und Montpellier mit einer Frequenz während der Sommersaison von zwei Flügen pro Woche eingerichtet wird“. Ferner ist in der Zusatzvereinbarung vorgesehen, dass die APFTE bei AMS folgende Marketingdienstleistungen einkauft:

— Die Anzeige eines Links zu der von der APFTE angegebenen Website unter der Rubrik „Flughäfen & Tourismus“ auf der Homepage der englischen Version der Seite www.ryanair.com während vierzehn Tagen pro Jahr;

— Die Präsentation als „Reiseziel des Tages“ (Text, Bild und Link von der APFTE vorgegeben) auf der Homepage der englischen Version der Seite www.ryanair.com während insgesamt einer Woche pro Jahr.

- (60) Der Preis dieser Dienstleistungen wurde auf [...] Euro festgesetzt. Es war vorgesehen, dass die APFTE diesen Betrag während des Zeitraums, in dem diese Zusatzvereinbarung zur Anwendung kommt, also jedes Jahr in den Monaten April bis Oktober, nach Eingang der jeweiligen AMS-Rechnung in monatlichen Raten von [...] Euro zahlt.

4.4. Erste Verpflichtungserklärung zur Verlängerung des Vertrags über Marketingdienstleistungen aus dem Jahr 2010

- (61) Die APFTE hat AMS am 29. September 2011 eine Verpflichtungserklärung zur Verlängerung des Vertrags von 2010 übermittelt. Zweck der Erklärung war die Verlängerung des Vertrags von 2010 um ein weiteres Jahr, beginnend am 1. Januar 2012 und endend am 31. Dezember 2012. Gemäß dieser Erklärung verpflichtete sich die APFTE, den Vertrag von 2010 basierend auf den folgenden, von Ryanair bedienten Strecken zu verlängern: Brüssel-Charleroi, Frankfurt-Hahn und Leeds-Bradford.

4.5. Zweite Verpflichtungserklärung zur Verlängerung des Vertrags über Marketingdienstleistungen aus dem Jahr 2010

- (62) Am 25. Februar 2013 wurde eine zweite Verpflichtungserklärung zur Verlängerung des Vertrags von 2010 an AMS übermittelt. Zweck dieser Erklärung war die Verlängerung des Vertrags von 2010 um ein weiteres Jahr, beginnend am 1. Januar 2013 und endend am 31. Dezember 2013, „basierend auf den folgenden, von der Fluggesellschaft Ryanair bedienten Strecken: Brüssel-Charleroi, Frankfurt-Hahn, Leeds-Bradford und Birmingham“. ⁽⁵¹⁾

⁽⁵⁰⁾ Bestimmung 5.3 des Vertrags.

⁽⁵¹⁾ Zusatzvereinbarung vom 25. Februar 2013.

4.6. Die Verträge vom 22. November 2013

- (63) Da der mit AMS im Jahr 2010 geschlossene und anschließend bis Ende Dezember 2013 verlängerte Marketingvertrag auslief, war die APFTE gezwungen, die im Rahmen des neuen Marketingvertrags zu erbringenden Leistungen „für jeden einzelnen Zielort“ auszuschreiben, um den Vergabevorschriften zu entsprechen⁽⁵²⁾.
- (64) Am 2. Oktober 2013 hat die APFTE daher eine Ausschreibung zum Einkauf von Marketingdienstleistungen zur Tourismus- und Wirtschaftsförderung in Montpellier für das Jahr 2014 durchgeführt.
- (65) Im Rahmen der Ausschreibung wurden die Unternehmen aufgefordert, ein Angebot zur „Sicherstellung der Tourismus- und Wirtschaftsförderung in Montpellier anhand sämtlicher auf dem Markt verfügbarer Mittel“ abzugeben. Als Beispiele wurden dabei die folgenden Werbemittel aufgezählt: „Radiokampagnen; TV-Kampagnen; Kommunikation in den sozialen Netzwerken (Facebook, Twitter, Youtube ...); Teilnahme an Messen und Ausstellungen; Sponsoring von Veranstaltungen, die das Ansehen und den Bekanntheitsgrad des Reiseziels Montpellier steigern; Reisen zur beruflichen Weiterbildung, Pressereisen mit Journalisten“ sowie digitale Kommunikation. Gemäß den Ausschreibungsunterlagen mussten die Unternehmen „in jedem Fall gewährleisten, dass ihre Website einen Link zur APFTE-Website (go to Montpellier) enthält“. Dieses Kriterium war das einzige vom Erbringer der Marketingdienstleistungen zwingend zu erfüllende Kriterium.
- (66) Bei der Ausschreibung wurde der Auftrag zudem in fünf „Lose“ aufgeteilt, nämlich in „Brüssel-Charleroi“, „Frankfurt-Hahn“, „Leeds“, „Birmingham“ und „[...]“. Für jedes Los waren in den Ausschreibungsunterlagen Kriterien angegeben, die mit Blick auf das Luftverkehrsangebot zu erfüllen sind: jährliche Mindestanzahl der angebotenen Sitzplätze, jährliches Mindestaufkommen anreisender Fluggäste, mögliche Saisonabhängigkeit des Auftrags (Bedienung der Strecke das gesamte Jahr über oder nur saisonal), Mindestanzahl der Frequenzen pro Woche und Termin für die Einrichtung der Verbindung.
- (67) Offenkundig zielte die Ausschreibung nicht auf beliebige Anbieter von Online-Marketingdienstleistungen ab, sondern auf Fluggesellschaften, die neben Luftverkehrsdiensten auch Marketingdienstleistungen anbieten und sich darüber hinaus verpflichten, die Strecken zwischen dem Flughafen Montpellier und den die verschiedenen „Lose“ bildenden Zielorten zu den in den Ausschreibungsunterlagen mit Blick auf Saisonabhängigkeit, Frequenzen, Mindestaufkommen anreisender Fluggäste und Termin für die Einrichtung der Verbindungen vorgegebenen Bedingungen zu bedienen.
- (68) Die Lose „Brüssel-Charleroi“, „Frankfurt-Hahn“, „Leeds“ und „Birmingham“ sowie die diesbezüglich in den Ausschreibungsunterlagen vorgegebenen Mindestfrequenzen entsprachen genau den vier Zielen, die Ryanair bei Veröffentlichung der Ausschreibung bereits von Montpellier aus anflieg.
- (69) Allein bei Los „[...]“ handelte es sich nicht um eine Ryanair-Verbindung, dafür aber um eine von einer anderen am Flughafen Montpellier tätigen Fluggesellschaft bediente Strecke, mit der die APFTE zuvor ebenfalls einen Marketingvertrag geschlossen hatte. Der für dieses Los veranschlagte maximale Nettowert von [...] Euro pro Jahr lag weit unter dem Maximalwert der vier vorangegangenen Lose (zwischen [...] Euro netto und [...] Euro netto pro Jahr und Los)⁽⁵³⁾.
- (70) Ryanair hatte als einzige Fluggesellschaft ein Angebot für die Lose „Brüssel-Charleroi“, „Frankfurt-Hahn“, „Leeds“ und „Birmingham“ abgegeben.
- (71) Im Zuge der Ausschreibung wurden vier Lose an die Gesellschaft Ryanair vergeben, die am 22. November 2013 mit der APFTE Verträge (im Folgenden „die Verträge von 2013“) über die drei ersten Lose mit einem Gesamtwert von circa [...] Euro für ein Jahr schloss („Brüssel-Charleroi“ mit einem Pauschalbetrag von [...] Euro; „Frankfurt-Hahn“ mit einem Pauschalbetrag von [...] Euro; und „Leeds-Bradford“ mit einem Pauschalbetrag von [...] Euro).

⁽⁵²⁾ Siehe zum Beispiel das Protokoll der APFTE-Vorstandssitzung vom 4. Juli 2013, S. 1: „[Der Vorsitzende der APFTE] erklärt, dass die Vereinigung verpflichtet ist, die im Rahmen der Online-Marketingverträge zu erbringenden Leistungen auszuschreiben, da der 2010 mit Airport Marketing Services geschlossene Vertrag ausläuft“ sowie S. 2: „da der Vertrag mit der Gesellschaft Airport Marketing Services ausläuft, werden für jeden einzelnen Zielort allein die Leistungen ausgeschrieben, die Gegenstand dieses Vertrags sind“. Siehe auch das Protokoll der Mitgliederversammlung der APFTE vom 4. Juli 2013.

⁽⁵³⁾ Im Zuge der Ausschreibung wurde das Los „[...]“ an dieselbe Fluggesellschaft vergeben, mit der die APFTE bereits den vorherigen Marketingvertrag über dieses Ziel geschlossen hatte.

- (72) Über das vierte Los „Birmingham“ wurde jedoch kein Vertrag geschlossen – offiziell „wegen fehlender Finanzmittel zur Realisierung dieses Loses“⁽⁵⁴⁾. Die Kommission weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass Ryanair die Verbindung zwischen Montpellier und Birmingham im November 2013 eingestellt hatte.
- (73) Die Verträge von 2013, die mit Ryanair über die Lose „Brüssel-Charleroi“, „Frankfurt-Hahn“ und „Leeds“ geschlossen wurden, wurden zweimal bis Ende des Jahres 2016 verlängert, wobei sich der Betrag auf circa [...] Euro pro Jahr belief:
- Mittels drei vom APFTE-Vorsitzenden unterzeichneten Schreiben verlängerte die APFTE am 19. Dezember 2014 mit Ryanair das Angebot zur Erbringung von Marketingdienstleistungen für das Jahr 2015. Die Verlängerung bezog sich auf alle drei Ziele (Brüssel-Charleroi, Frankfurt-Hahn, Leeds-Bradford) und belief sich auf einen Wert von [...] Euro für Brüssel-Charleroi, [...] Euro für Frankfurt-Hahn und [...] Euro für Leeds-Bradford;
 - Mittels dreier vom APFTE-Vorsitzenden unterzeichneter Schreiben verlängerte die APFTE am 22. April 2016 das Angebot zur Erbringung von Marketingdienstleistungen ein zweites Mal, diesmal für das Jahr 2016. Die Verlängerung bezog sich wieder auf alle drei Ziele und belief sich auf einen Wert von [...] Euro für Brüssel-Charleroi, [...] Euro für Frankfurt-Hahn und [...] Euro für Leeds-Bradford.

4.7. Die Verträge vom 19. Mai 2017

- (74) Am 13. März 2017 veröffentlichte die APFTE eine neue Ausschreibung von Marketingdienstleistungen zur „Tourismus- und Wirtschaftsförderung“ in Montpellier. Die Marketingdienstleistungen sollten für ein Jahr erbracht werden, mit der Option zur Verlängerung des Vertrags. Gemäß der Leistungsbeschreibung war der Auftrag in verschiedene „Lose“ aufgeteilt, die sich jeweils auf eine Region in Europa bezogen. Die Lose bezogen sich auf Regionen, auf deren Bewohner die betreffenden Marketingdienstleistungen ausgerichtet sein sollten.
- (75) Im Gegensatz zur Ausschreibung aus dem Jahr 2013 wurde bei dieser neuen Ausschreibung in der Leistungsbeschreibung nicht ausdrücklich auf die Luftverkehrstätigkeit oder auf spezifische Flughäfen verwiesen, sondern es wurden sieben verschiedene Lose benannt, nämlich „Wallonien“, „Rheinland-Pfalz“, „Yorkshire“, „[...]“, „[...]“, „[...]“ und „[...]“. Die Kommission merkt an, dass es sich bei den Losen „Wallonien“, „Rheinland-Pfalz“ und „Yorkshire“ um die Regionen handelt, in denen sich die drei Flughäfen befinden, die Ryanair bei Veröffentlichung der Ausschreibung bereits von Montpellier aus bediente⁽⁵⁵⁾.
- (76) In den Ausschreibungsunterlagen wurde darauf hingewiesen, dass die Auswahlkriterien folgendermaßen gewichtet würden: Preis der Dienstleistungen 40 % und technischer Wert 60 %.
- (77) Für die Lose „Wallonien“, „Rheinland-Pfalz“ und „Yorkshire“ wurden jeweils zwei Angebote abgegeben. Ryanair gab für jedes dieser Lose ein Angebot ab. Für jedes Los ging auch ein Konkurrenzangebot eines Online-Marketingunternehmens ein (bei dem es sich nicht um eine Fluggesellschaft handelte), [...]. Für die jeweiligen Lose wurden die folgenden Angebote eingereicht:
- Los „Wallonien“: Ryanair [...] Euro, [...] [...] Euro;
 - Los „Rheinland-Pfalz“: Ryanair [...] Euro, [...] [...] Euro;
 - Los „Yorkshire“: Ryanair [...] Euro, [...] [...] Euro
- (78) Die drei Lose wurden an die Gesellschaft Ryanair vergeben, deren Angebot jedes Mal genau [...] Euro günstiger war als das Angebot von [...]. Die französischen Behörden haben keine Informationen übermittelt, aus denen hervorgeht, dass die APFTE angesichts des immer gleichen Preisunterschieds zwischen den beiden Konkurrenzangeboten stutzig geworden wäre.
- (79) Die APFTE hat dann am 19. Mai 2017 Verträge mit Ryanair über einen vorläufigen Betrag von [...] Euro geschlossen (wobei auf die Aufträge Wallonien, Rheinland-Pfalz und Yorkshire jeweils [...] Euro netto, [...] Euro netto et [...] Euro netto entfielen).

⁽⁵⁴⁾ Siehe das Sitzungsprotokoll des APFTE-Verwaltungsrates vom 24. Februar 2014, S. 1.

⁽⁵⁵⁾ Siehe Erwägungsgrund 16.

- (80) Gemäß der Leistungsbeschreibung handelt es sich um einen Vertrag auf Bestellbasis, das heißt, dass die Erbringung und Bezahlung von Marketingdienstleistungen nur erfolgt, wenn die APFTE zuvor eine entsprechende Bestellung aufgegeben hat. Den Bestellungen der APFTE ist zu entnehmen, dass die Zahlungen für die jeweilige Zielregion (Wallonien, Rheinland-Pfalz, Yorkshire) in zwei Tranchen erfolgt sind: eine Zahlung für den Zeitraum „Frühling/Sommer“ und eine weitere Zahlung für den Zeitraum „Herbst/Winter“. Die Kommission merkt hierzu an, dass diese Zeiträume den beiden vom Internationalen Luftverkehrsverband (IATA) festgelegten Flugplanperioden für die zivile Luftfahrt (April bis September und Oktober bis März) entsprechen.
- (81) Die mit Ryanair geschlossenen Verträge sind die einzigen Verträge, die die APFTE auf Grundlage dieser Ausschreibung ausgeführt hat.
- (a) Die Lose [...] und [...] wurden an das Unternehmen [...] vergeben, das sich damit gegen [...] durchsetzte (gleiches Preisangebot, doch Unterschiede bei den angebotenen Marketingdienstleistungen). Bei dem von APFTE und [...] geschlossenen Vertrag handelte es sich um einen Vertrag auf Bestellbasis. Das Angebot belief sich für beide Lose zusammen auf [...] Euro. Allerdings geht aus den von den französischen Behörden übermittelten Informationen hervor, dass die APFTE auf Grundlage dieses Vertrags nie eine Bestellung aufgegeben hat.
- (b) Zu den Losen [...] und [...] hatte ausschließlich die Gesellschaft [...] ein Angebot unterbreitet ([...] Euro insgesamt). Die APFTE wertete die Ausschreibung mit Blick auf diese Lose als ergebnislos, da das Angebot von [...] für regelwidrig erklärt wurde, da den Angebotsunterlagen keine Einzelpreisliste beilag.

4.8. Budget (Herkunft der zur Finanzierung der Beihilfe dienenden Geldmittel)

- (82) Angaben der französischen Behörden zufolge zahlte die APFTE folgende Beträge an Ryanair/AMS aus ihrem Budget.

Tabelle 4

Zahlungen seitens der APFTE an Ryanair/AMS seit 2010

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2010 bis 2019
Zahlung an Ryanair/AMS in Bezug auf das Haushaltsjahr	[...] (die tatsächlichen Zahlungen erfolgten zwischen 2010 und 2011)	[...] (die tatsächlichen Zahlungen erfolgten zwischen 2011 und 2012)	[...] (die tatsächlichen Zahlungen erfolgten zwischen 2012 und 2013)	[...] (die tatsächlichen Zahlungen erfolgten zwischen 2013 und 2014)	[...] (die tatsächlichen Zahlungen erfolgten zwischen 2014 und 2015)	[...] (die tatsächlichen Zahlungen erfolgten zwischen 2015 und 2016)	[...] (die tatsächlichen Zahlungen erfolgten zwischen 2016 und 2017)	[...] (die tatsächlichen Zahlungen erfolgten zwischen 2018 und Februar 2019)	[...] ⁽¹⁾	[...]	856 089 904
Budget der APFTE in EURO (siehe auch Tabelle 3)	937 110	2 050 269	2 038 112	2 408 915	1 571 235	1 616 599	1 572 373	1 118 354	222 500	0	13 535 477

⁽¹⁾ 2017 beschlossen die CCIM und die anderen öffentlichen Mitglieder, dass die APFTE 2018 aufgrund der Infragestellung ihrer Rechtmäßigkeit im Rahmen der Klagen und Untersuchungen auf staatlicher und europäischer Ebene ihre Tätigkeiten einstellen würde – jedoch ohne deswegen ihre Existenz aufzugeben (siehe Erwägungsgrund 34).

Quelle: von den französischen Behörden eingereichte Angaben.

- (83) Den französischen Behörden zufolge hat die APFTE Ryanair nach April 2019 nicht mehr für Marketingleistungen entlohnt.

4.9. Gründe für die Einleitung des Verfahrens

- (84) Die Kommission leitete am 4. Juli 2018 das förmliche Prüfverfahren ein, da sie nicht ausschließen konnte, dass es sich bei den in Erwägungsgrund 52 ff. beschriebenen Maßnahmen um staatliche Beihilfen zugunsten von Ryanair und deren Tochtergesellschaft AMS handelte.

5. STELLUNGNAHMEN VON BETEILIGTEN

5.1. Der Beschwerdeführer

- (85) Der Beschwerdeführer hält an den Argumenten aus seiner Beschwerde fest, wonach die APFTE ein Instrument für die Übertragung staatlicher Beihilfen an Ryanair/AMS gewesen sei.

5.2. Ryanair

- (86) Ryanair widerspricht der Analyse der Kommission. Laut Ryanair haben die von AMS und Ryanair erbrachten Marketingleistungen einen Marktpreis aufgewiesen und entsprachen dem Bedarf der APFTE. Für die APFTE habe das Interesse am Abschluss von Marketingverträgen darin bestanden, damit ausländische Touristen anzuziehen, die über bedeutende Kaufkraft verfügen und potenziell zum Ausbau der touristischen Aktivitäten der Region beitragen. Laut Ryanair würden die Marketingausgaben, die die Fluggesellschaft selbst tätigen könnte, nicht unbedingt auf ausländische Touristen abzielen, da die touristischen Ausgaben von Ryanair nicht berücksichtigt würden. Somit hätte die APFTE ein Interesse an Marketingausgaben, die gezielt auf ausländische Touristen ausgerichtet sind, wohingegen Ryanair sich im Rahmen eigener Marketingausgaben ebenso an die Passagiere richten würde, die ihre Reise in Montpellier beginnen und in der Region leben. Ryanair hat des Weiteren angegeben, dass die Auslastung der Flüge größtenteils durch die Erlössteuerung von Ryanair, das sogenannte „Yield Management“, sichergestellt wurde ⁽⁵⁶⁾.
- (87) Hilfsweise widerspricht Ryanair den Schlussfolgerungen der Kommission hinsichtlich der Anwendbarkeit des Grundsatzes des marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsbeteiligten im vorliegenden Fall, der Bestimmung des Beihilfeempfängers, der Selektivität der Beihilfe sowie der Zurechenbarkeit zum Staat.
- (88) AMS hat keine Stellungnahmen eingereicht.

5.3. APFTE

- (89) Die APFTE weist die Gewährung jeglichen Vorteils zugunsten von Ryanair zurück. Ihr zufolge handele es sich bei den angefochtenen Beträgen um Vergütungen, die dem Marktpreis entsprächen und als Gegenleistung für eine erbrachte Leistung gezahlt worden seien. Die APFTE präzisiert, dass sie als öffentlicher Auftraggeber von Leistungen agiere und dass die umgesetzten Werbemaßnahmen Teil einer globalen Marketingstrategie für die Stadt Montpellier und deren Umland seien.
- (90) Die APFTE weist darauf hin, dass die Zielregionen der Ausschreibungsverfahren Gegenstand von Diskussionen und strategischen Entscheidungen der Mitgliederversammlung und des Verwaltungsrates gewesen seien. Sie schließe aus den von der Vereinigung getroffenen Entscheidungen unter Verweis auf die in den Satzungen der APFTE beschriebenen Funktionsweise, dass keine Zurechenbarkeit zum Staat vorliege.
- (91) Hilfsweise und für den Fall, dass die Kommission wider Erwarten ihre Position hinsichtlich der öffentlichen Interventionen der APFTE zugunsten von Ryanair aufrecht halten sollte, schließt die APFTE auf die Vereinbarkeit dieser Maßnahmen mit den Leitlinien von 2005 ⁽⁵⁷⁾ für die Finanzierung von Flughäfen und die Gewährung staatlicher Anlaufhilfen bei Luftfahrtunternehmen auf Regionallughäfen.

⁽⁵⁶⁾ Dieses „Yield Management“ soll potenzielle Kunden von Ryanair dazu veranlassen, ein bestimmtes Reiseziel zu dem für Ryanair idealen Preis zu wählen. Mit dem Ziel, die Erträge von Ryanair zu maximieren und den europäischen Markt zu erobern, besteht ein wesentlicher Bestandteil des „Yield Managements“ von Ryanair darin, den Höchstpreis zu finden, den der Passagier für sein Flugticket zu zahlen bereit ist, und gleichzeitig eine optimale Auslastung des Flugzeugs sicherzustellen. Siehe Jahresbericht von Ryanair von 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, aufgerufen am 1. Juli 2019).

⁽⁵⁷⁾ Mitteilung der Kommission – Gemeinschaftliche Leitlinien für die Finanzierung von Flughäfen und die Gewährung staatlicher Anlaufbeihilfen für Luftfahrtunternehmen auf Regionallughäfen (ABl. C 312 vom 9.12.2005, S. 1).

- (92) Äußerst hilfsweise und für den Fall, dass die Kommission wider Erwarten zu der Schlussfolgerung gelangen sollte, dass eine Beihilfe zugunsten von Ryanair und AMS vorlag, ist die APFTE der Auffassung, dass Ryanair und AMS ausschließlich die Differenz zwischen dem für die Vergütung dieser Leistungen gezahlten Preis und dem Marktpreis zurückzahlen müsse, da diese Leistungen ihrer Ansicht nach den Aufgaben der öffentlichen Ordnung der APFTE entsprächen und die Vereinigung daraus einen gewissen Ertrag erlangt habe.

5.4. Region Okzitaniien

- (93) Die Region Okzitaniien hält die Beschwerden für unbegründet und ist der Ansicht, dass die Handlung der APFTE touristische und wirtschaftliche Auswirkungen herbeiführe, die für alle Akteure auf lokaler und regionaler Ebene von Nutzen seien. Sie ist der Meinung, dass die APFTE darauf hinarbeite, den Kundenstamm stärker zu internationalisieren und den Unternehmen des Sektors erlaube, ihre Aktivität über einen längeren Zeitraum auszuüben.
- (94) Die Region Okzitaniien erläutert, dass bei der APFTE die Entscheidungen über die Finanzierung von Marketingkampagnen im Hinblick auf die Entwicklung der touristischen Attraktivität im Allgemeinen von der Mitgliederversammlung getroffen werden – jedes Mitglied hat eine Stimme und Entscheidungen werden üblicherweise auf Grundlage der qualifizierten Zweidrittelmehrheit getroffen.
- (95) Die Region Okzitaniien fügt hinzu, dass die Tätigkeit der APFTE mittels Ausschreibungsverfahren für Dienstleistungen zum Ausdruck komme, deren Ziel es sei, die Sichtbarkeit und Attraktivität des betreffenden Gebiets zu steigern. Die Einsicht der Ausschreibungsunterlagen standen jeglichen Unternehmen offen, die potenziell ein Angebot entsprechend dem Lastenheft abgeben könnten, so auch dem Beschwerdeführer.

5.5. Industrie- und Handelskammer des französischen Départements Hérault („CCI Hérault“ kurz für *Chambre de Commerce et d'Industrie de l'Hérault*, vormals „CCIM“)

- (96) Die CCI Hérault ist der Auffassung, dass die von der APFTE umgesetzten Maßnahmen, mit denen sie für die Region Montpellier bei den Bevölkerungen von Belgien, den Niederlanden, Deutschland, England und [...] zu werben bezweckte, von wirtschaftlicher Bedeutung für die Region seien, da diese wirtschaftliche Auswirkungen herbeiführten. Sie fügt hinzu, dass die APFTE mittels der gegenseitigen Unterstützung ihrer Mitglieder dem Bedürfnis der wirtschaftlichen und touristischen Entwicklung der Region nachkomme, die der Gemeinschaftszuständigkeit der APFTE und der CCI Hérault unterliege.

5.6. Mittelmeermetropole Montpellier (Montpellier Méditerranée Métropole)

- (97) Montpellier Méditerranée Métropole bzw. die Mittelmeermetropole Montpellier ist der Auffassung, dass es notwendig sei, eine offensive Attraktivitätsstrategie zu führen, um die Entwicklung ihrer Region zu fördern, die Wirtschaft anzukurbeln und gegen die Arbeitslosigkeit anzugehen. Sie erläutert, dass die APFTE eine gemeinnützige Vereinigung mit öffentlichen und privaten Partnern sei, deren gemeinsames Ziel es sei, Maßnahmen umzusetzen, die die Förderung und Entwicklung des Tourismus sicherzustellen bezwecken, wobei die Tourismusentwicklung sowohl öffentlichen Interessen hinsichtlich der Entwicklung der Region als auch privaten Interessen hinsichtlich der Entwicklung der Aktivität zugutekomme.
- (98) Nach Auffassung der Mittelmeermetropole Montpellier würden die von der APFTE beauftragten Marketingleistungen ihrem tatsächlichen Bedarf und ihrem Ziel gerecht und seien diese Leistungen Gegenstand von Verfahren mit vorherigem Aufruf zum Wettbewerb gewesen, weshalb nicht geschlossen werden könne, dass irgendeine Selektivität vorläge (Ryanair hat den Zuschlag für mehrere von der APFTE eingeleitete Ausschreibungsverfahren erhalten). Außerdem ist die Mittelmeermetropole Montpellier der Auffassung, dass die genannten Leistungen nicht als Beihilfe erachtet werden können: einerseits in Ermangelung eines Vorteils, da die Vergütung, die Ryanair bezogen hat, die Marktpreise nicht überschreitet, und andererseits in Ermangelung der Zurechenbarkeit zum Staat, da die Entscheidungen der APFTE die privaten Strukturen berücksichtigen, da letztere eine große Mehrheit ihrer Mitglieder ausmachen und somit über bedeutende Entscheidungskraft verfügen.

5.7. [...]

- (99) Die [...], Mitglied der APFTE, ist der Auffassung, dass diese Vereinigung den Austausch mit den privaten Verantwortlichen verschiedener Tätigkeitsbereiche sowie mit den Vertretern der Gebietskörperschaften erlaube. Sie fügt hinzu, dass die von der APFTE getroffenen Entscheidungen mit dem Kollektivinteresse aller Wirtschaftsakteure und Bewohner der Region zusammenliefen. Abschließend erklärt sie, dass diese gegenseitige Unterstützung des öffentlichen und des privaten Sektors es ermögliche, die erklärten Ziele in Puncto Sichtbarkeit und Entwicklung der Stadt Montpellier und deren Umland zu erreichen.

5.8. Gemeindeverband Pays de l'Or

- (100) Der Gemeindeverband Pays de l'Or ist der Auffassung, dass die von der APFTE umgesetzten Werbemaßnahmen, mit denen für die Region Montpellier bei den Bevölkerungen von Belgien, den Niederlanden, Deutschland und England geworben werden soll, für die Region relevant seien, da sie wirtschaftliche Auswirkungen herbeiführten und diese zielgerichtet seien auf Bereiche mit starkem wirtschaftlichem und touristischem Potenzial für das Stadtgebiet Montpellier.

6. KOMMENTARE FRANKREICHS

- (101) Frankreich ist der Auffassung, dass die in Rede stehenden Zahlungen keine staatlichen Beihilfen darstellten. Angesichts der in deren Satzung definierten Struktur und Funktionsweise der APFTE seien diese Maßnahmen dem Staat nicht zurechenbar. Des Weiteren habe das Ziel der mit Ryanair/AMS geschlossenen Verträge sehr wohl in der Förderung einer Region mittels Marketingmaßnahmen und dem Erwerb von Werbeanzeigen seitens der APFTE – der zum Marktpreis erfolgt war – bestanden und sei eine legitime Maßnahme gewesen, die zur wirtschaftlichen Entwicklung der Region beigetragen habe, ohne Ryanair jeglichen Vorteil zu verschaffen und ohne selektiv gewesen zu sein.

7. BEIHILFERECHTLICHE WÜRDIGUNG

7.1. Vorliegen einer Beihilfe im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV

- (102) Nach Artikel 107 Absatz 1 AEUV sind staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Binnenmarkt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen.
- (103) Eine Maßnahme ist demnach als staatliche Beihilfe einzustufen, wenn alle nachstehend genannten Voraussetzungen erfüllt sind: 1) Der oder die Begünstigte sind Unternehmen im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV, 2) die betreffende Maßnahme wird aus staatlichen Mitteln gewährt und ist dem Staat zuzurechnen, 3) dem bzw. den Empfängern wird ein wirtschaftlicher Vorteil verschafft, 4) der Vorteil ist selektiv und 5) die Maßnahme könnte den Wettbewerb verfälschen und den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen.

7.1.1. Begriff des Unternehmens und der wirtschaftlichen Tätigkeit

- (104) Gemäß ständiger Rechtsprechung⁽⁵⁸⁾, aufgenommen in Randnummer 27 der Leitlinien für staatliche Beihilfe für Flughäfen und Luftverkehrsgesellschaften⁽⁵⁹⁾ von 2014 („Leitlinien von 2014“), stellt die Tätigkeit von Luftverkehrsunternehmen, das heißt die Erbringung von Verkehrsdiensten für Passagiere und/oder Unternehmen, eine wirtschaftliche Tätigkeit dar.
- (105) Da es sich bei den Begünstigten der Maßnahmen um eine Luftverkehrsgesellschaft und eine ihrer zu 100 % kontrollierten Tochtergesellschaften handelt, die Marketingleistungen erbringt, gelangt die Kommission zu dem Schluss, dass ihre Tätigkeiten wirtschaftlicher Art im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV sind.

7.1.2. Zurechenbarkeit zum Staat und staatliche Mittel

- (106) Gemäß ständiger Rechtsprechung umfasst Artikel 107 Absatz 1 AEUV sämtliche aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen, wobei unerheblich ist, ob die Beihilfe unmittelbar vom Staat oder durch von ihm zur Durchführung der Beihilferegulierung errichtete bzw. damit beauftragte öffentliche oder private Einrichtungen gewährt wird. Eine von einer solchen Einrichtung finanzierte Maßnahme ist dem Staat zurechenbar, sofern die Einführung der fraglichen Maßnahme vom Staat beschlossen wurde und der Staat die Nutzungs-, Verwaltungs- oder Verwendungsbedingungen dieser Mittel festlegt.⁽⁶⁰⁾ Der staatliche Charakter der Beihilfe erscheint umso offensichtlicher, wenn die Zwischenstelle als bevorzugtes Instrument der Politik einer Region dient, mit Blick auf die Kontinuität der von der Region festgelegten Politik gegründet wurde und die Entscheidungen hinsichtlich der Gewährung eines wirtschaftlichen Vorteils direkt mit der in Rede stehenden Region in Verbindung stehen⁽⁶¹⁾.

⁽⁵⁸⁾ Siehe Urteil des Gerichts vom 12. Dezember 2000, *Aéroports de Paris/Kommission* T-128/98, ECLI:EU:T:2000:290, bestätigt durch das Urteil des Gerichtshofs vom 24. Oktober 2002, C-82/01, ECLI:EU:C:2002:617, Rn. 75 bis 79; Urteil des Gerichts vom 24. März 2011, *Mitteldeutsche Flughafen AG und Flughafen Leipzig-Halle/Kommission*, ECLI:EU:T:2011:117; verbundene Rechtssachen T-443/08 und T-455/08, Randnummern 93 und 94.

⁽⁵⁹⁾ ABl. C 99 vom 4.4.2014, S. 3.

⁽⁶⁰⁾ Siehe Urteil des Gerichtshofs vom 22. März 1977, *Steinike & Weinlig*, C-78/76, ECLI:EU:C:1977:52, Rn. 21 ff. sowie Urteil des Gerichtshofs vom 2. Februar 1988, *Kwekerij Gebroeders van der Kooy BV*, verbundene Rechtssachen C-67/85, C-68/85, C-70/85, ECLI:EU:C:1988:38, Rn. 35-36.

⁽⁶¹⁾ Siehe Urteil des Gerichts vom 25. März 1999, *Forges de Clabecq SA/Kommission*, T-37/97, ECLI:EU:T:1999:66, Rn. 69.

7.1.2.1. Zurechenbarkeit zum Staat

- (107) Aus dem förmlichen Prüfverfahren ergibt sich, dass die Maßnahmen ferner dem Staat zuzurechnen sind. Die Verträge über Marketingleistungen wurden zwischen Ryanair bzw. deren Tochtergesellschaft AMS einerseits und der APFTE andererseits geschlossen, um das Ziel der APFTE zu erreichen, das in der Förderung der von Ryanair für die Stadt Montpellier und deren Umland generierten Tourismusströme bestand.
- (108) Ryanair widerspricht der Zurechenbarkeit der Entscheidungen und Aktionen der APFTE zum Staat mit der Begründung, dass es sich um eine private Vereinigung handle und der Großteil der Mitglieder aus der Privatwirtschaft stamme.
- (109) Jedoch konnte die Kommission im Rahmen des förmlichen Prüfverfahrens faktische Elemente zusammentragen – so aus den Protokollen und Berichten der APFTE und ihrer öffentlichen Mitglieder, die von den französischen Behörden bereitgestellt wurden, sowie aus öffentlichen Erklärungen der APFTE –, die klar zeigen, dass die APFTE, obgleich ihrer Rechtsform nach eine privatrechtliche Vereinigung, die sich gemäß ihrer Satzung mehrheitlich aus Mitgliedern des Privatsektors zusammensetzt und Entscheidungen per Zweidrittelmehrheit auf der Mitgliederversammlung trifft, in Wirklichkeit den Gebietskörperschaften, die Mitglieder der APFTE und der CCIM waren, als Instrument diene, ihre politischen Zielsetzungen im Hinblick auf die regionale Entwicklung zu verfolgen.
- (110) Im Einklang mit der Rechtsprechung des Gerichtshofs ⁽⁶²⁾ hat die Kommission die Zurechenbarkeit der Entscheidungen der APFTE zum französischen Staat (über die CCIM und die involvierten Gebietskörperschaften) im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV aus einer Reihe von Indizien geschlossen, die belegen, dass die Vereinigung im Hinblick auf die Unterzeichnung der Marketingverträge in keiner Weise über volle Autonomie verfügt, sondern ihr Handeln der Kontrolle und den Weisungen der öffentlichen Stellen unterliegt. Zu den besagten Indizien gehören insbesondere:

- Gründung der APFTE als Instrument zur Vergabe öffentlicher Mittel seitens der CCIM und der Gebietskörperschaften;
- Verfolgung eines Gemeinwohlziels durch die APFTE;
- Enge Verbindungen zwischen der APFTE und der CCIM (sowie den Gebietskörperschaften);
- Bestimmung der strategischen Entscheidungen durch die öffentlichen Mitglieder der APFTE;
- Finanzierung der APFTE durch ihre öffentlichen Mitglieder und Kontrolle der Budgetverwendung der APFTE durch die öffentlichen Mitglieder.

a) **Gründung der APFTE als Instrument zur Vergabe öffentlicher Mittel durch die CCIM und die Gebietskörperschaften**

- (111) Wie in Erwägungsgrund (28) ff. beschrieben wurde die APFTE von öffentlichen Einrichtungen als rechtliche Struktur gegründet, die die Ausschüttung öffentlicher Mittel an Ryanair und andere Billigfluggesellschaften ermöglichte.
- (112) Seit ihrer Gründung auf Initiative der CCIM bestand der wahre Zweck der APFTE – wie aus mehreren von Frankreich bereitgestellten Dokumenten sowie aus öffentlichen Erklärungen der APFTE hervorgeht ⁽⁶³⁾ – darin, eine rechtliche Struktur zu bilden, die die Gewährung öffentlicher Subventionen an ausgewählte Luftverkehrsgesellschaften und insbesondere an Ryanair ermöglichte.

⁽⁶²⁾ Siehe insbesondere Urteil des Gerichtshofs vom 16. Mai 2002, Frankreich/Kommission (Stardust Marine), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, Rn. 55 und 56.

⁽⁶³⁾ Siehe Fußnote 14 ff.

- (113) Aus den zuvor genannten Dokumenten geht hervor, dass die Gründung der APFTE die unmittelbare Folge des Verlusts seitens der CCIM ihrer Eigenschaft als Betreiber des Flughafens von Montpellier ist, wie in Erwägungsgrund 26 ff. beschrieben wurde. Die CCIM wollte einen Weg finden, die Ausschüttung von Mitteln an Luftverkehrsgesellschaften über die Marketingverträge, die die CCIM als Betreiber des Flughafens unterzeichnet hatte, fortzuführen.
- (114) Die CCIM war dann sehr aktiv an der Gründung der APFTE beteiligt, um ein sicheres rechtliches Instrument zu schaffen, das die Ausschüttung öffentlicher Mittel zur Finanzierung dieser Marketingverträge mit Luftverkehrsgesellschaften weiterhin erlauben würde. Diese Elemente sind in den ersten Beschlussfassungen der APFTE sowie in den ersten Beschlussfassungen der Gebietskörperschaften, die die an die Körperschaften gezahlten Subventionen genehmigen, und schließlich in denen der CCIM eindeutig aufgeführt (⁶⁴).
- (115) Als beispielhafter Nachweis sei aus dem Protokoll der Sitzung des Regionalrats der französischen Region Languedoc-Roussillon vom 20. Juli 2012 zitiert: „Angesichts der Entwicklung in Bezug auf den Betrieb des Flughafens Montpellier wurde eine Vereinigung für Tourismus- und Wirtschaftsförderung („Association de Promotion des Flux Touristiques et Economiques“, kurz „APFTE“) mit dem Ziel gegründet, Maßnahmen zur Förderung der Region umzusetzen, die zusammen mit den Gesellschaften entwickelt werden, die den Flughafen Montpellier bedienen“ (⁶⁵).
- (116) Die Art dieser Marketingverträge und das Maß, in dem diese Verträge dazu bestimmt waren, die Stadt Montpellier und deren Umland zu fördern, werden im Rahmen der Frage, ob Ryanair tatsächlich ein wirtschaftlicher Vorteil gewährt wurde, Gegenstand einer eingehenden Analyse sein.

b) Verfolgung eines Gemeinwohlziels durch die APFTE

- (117) Aus der Satzung der APFTE (⁶⁶) sowie öffentlichen Erklärungen und Dokumenten zur Funktionsweise der APFTE geht hervor, dass der Zweck derselben darin bestanden habe, ein Gemeinwohlziel zu verfolgen, nämlich die Förderung und Entwicklung des Tourismus im Auftrag der Gebietskörperschaften und der CCIM. Außerdem geht aus den Dokumenten zur Gründung der APFTE hervor, dass die APFTE ihrer Rechtsform nach zwar eine privatrechtliche Vereinigung ist, jedoch tatsächlich ein von ihren öffentlichen Mitgliedern errichtetes Instrument darstellt, das die Abwicklung bestimmter Maßnahmen im Zusammenhang mit der Tourismusentwicklung ermöglicht (⁶⁷).
- (118) Folglich wird die APFTE insofern als „Einrichtung des öffentlichen Rechts“ im Sinne des Europarechts zum öffentlichen Beschaffungswesens erachtet, als die APFTE eine Einrichtung war, die mit dem Zweck der Erfüllung (nicht-gewerblicher) Aufgaben im öffentlichen Interesse gegründet wurde, Rechtspersönlichkeit besitzt und überwiegend von öffentlichen Behörden oder Einrichtungen finanziert wird. Daraus lässt sich schließen, dass die APFTE ein öffentlicher Auftraggeber war und somit im Rahmen ihrer öffentlichen Auftragsvergabe unter das öffentliche Beschaffungsrecht fiel (⁶⁸).
- (119) Die Kommission stellt fest, dass die APFTE sich darüber im Klaren gewesen sei, dass bei der Verlängerung der mit Ryanair in den Jahren 2013 und 2017 geschlossenen Verträge die Regeln des öffentlichen Beschaffungswesens einzuhalten waren.
- (120) Die Kommission schließt daraus, dass die APFTE sich trotz ihrer Bekräftigungen zur Zurechenbarkeit, insbesondere mit Bezug auf die Entscheidungsbefugnis der privatrechtlichen Strukturen in der Vereinigung, nicht als einfache privatrechtliche Vereinigung erachtete, sondern vielmehr als mit einer gemeinwirtschaftlichen Aufgabe – nämlich der lokalen Wirtschaftsentwicklung über den Tourismus – betraute Einrichtung, die den Vorschriften zur öffentlichen Auftragsvergabe unterlag. Die Kommission erachtet diesen Aspekt als zusätzliches Indiz dafür, dass die APFTE nur ein rechtliches Konstrukt gewesen sei, das die Ausschüttung öffentlicher Mittel an Fluggesellschaften erleichtern sollte.

(⁶⁴) Siehe auch Fußnote 17.

(⁶⁵) Siehe auch die öffentliche Erklärung des damaligen Vorsitzenden der APFTE, die in einem auf der Website der französischen Regionalzeitung La Tribune Occitanie-Montpellier am 8. April 2015 veröffentlichten Artikel zitiert wird: „Da die Körperschaften keine Marketingverträge mit den Fluggesellschaften abschließen konnten, wurde die Lösung gefunden, eine Vereinigung einzusetzen, verteidigt sich [...], Vorsitzender der APFTE. Auf Seiten der Körperschaften wird dies als Subventionen verbucht und die Vereinigung unterzeichnet Online-Marketingverträge. Ich sehe nicht, wo der Steuerzahler hereingelegt würde! Die APFTE wurde von der CCI in Absprache mit den Regierungsstellen und insbesondere dem Präfekten gegründet [...]. Die Akte wurde nun an die Behörden der Metropole übergeben.“ (<https://objectif-languedoc-roussillon.latribune.fr/entreprises/tourisme/2015-04-08/apres-le-geldu-soutien-aux-compagnies-low-cost-a-montpellier-le-president-de-l-apfte-reagit.html>, aufgerufen am 1. Juli 2019).

(⁶⁶) Siehe Erwägungsgrund 27.

(⁶⁷) Siehe Erwägungsgrund 26 ff.

(⁶⁸) Siehe Artikel 2 Absatz 1 Nummern 1 und 4 der Richtlinie 2014/24/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die öffentliche Auftragsvergabe (ABl. L 94 vom 28.3.2014, S. 65) und früher Artikel 1 Absatz 9 der Richtlinie 2004/18/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. März 2004 über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Bauaufträge, Lieferaufträge und Dienstleistungsaufträge (ABl. L 134 vom 30.4.2004, S. 114).

c) Enge Verbindungen zwischen der APFTE und der CCIM (oder den Gebietskörperschaften)

- (121) Neben den Elementen zu Gründung, Auftrag, Finanzierung und Beschlussfassung innerhalb der APFTE hat das förmliche Prüfverfahren weitere Verbindungen zwischen der APFTE und ihren öffentlichen Mitgliedern offengelegt, insbesondere mit der CCIM, die als im öffentlichen Auftrag tätige privatrechtliche Einrichtung unter der Aufsicht des Präfekten der Region Okzitanien gehandelt habe, der laut den von den französischen Behörden eingereichten Dokumenten über die Tätigkeiten und die Daseinsberechtigung der APFTE informiert gewesen sei.
- (122) In der Tat geht aus den von den französischen Behörden bereitgestellten Dokumenten hervor, dass die CCIM der APFTE logistische Unterstützung geboten habe, insbesondere, indem sie den Gremien und Ausschüssen der APFTE gestattete, ihre Sitzungen in den Räumlichkeiten der CCIM abzuhalten, und indem sie der APFTE die im Rahmen ihrer Werbetätigkeiten genutzte Website zur Verfügung stellte ⁽⁶⁹⁾.
- (123) Darüber hinaus geht, wie in Erwägungsgrund 39 angeführt, aus dem förmlichen Prüfverfahren hervor, dass das Amt des Vorsitzenden der APFTE stets Personen zugeteilt worden ist, die auch ein Amt bei der CCIM oder einer an der APFTE beteiligten Gebietskörperschaft ausübten. Außerdem hat die Kommission Belege dafür gefunden, dass der Vorsitzende im Wesentlichen von den öffentlichen Mitgliedern der APFTE bestimmt wurde und nicht, wie in der Satzung der APFTE vorgesehen, von sämtlichen Mitgliedern der APFTE bei einer Sitzung des Verwaltungsrates ⁽⁷⁰⁾. So geht aus dem Beschluss des Ausschusses der Finanzierungspartner vom 15. Oktober 2012 hervor, dass der Vorsitzende der APFTE, der aus gesundheitlichen Gründen nicht anwesend war und zurücktreten wollte, „wünsche, dass [...], ehemaliger Vorsitzender der Vereinigung, ihn in diesen Funktionen vertrete, was bedeute, dass der Verwaltungsrat und die Mitgliederversammlung ihn gemäß der Satzung zum stellvertretenden Vorsitzenden ernennen müssten, damit er die Ausschüsse der Vereinigung leiten könne“.
- (124) Das förmliche Prüfverfahren hat auch ergeben, dass zumindest bei der Amtsübergabe zwischen diesen beiden Vorsitzenden der APFTE am 11. Dezember 2012 die CCIM eine aktive Rolle gespielt hat. So wurde die Amtsübergabe zwischen dem abtretenden und dem neuen Vorsitzenden der APFTE von dem Vorsitzenden der CCIM bei der Mitgliederversammlung der APFTE vom 11. Dezember 2012 organisiert ⁽⁷¹⁾.
- (125) Das ist bezeichnend für die enge Verbindung zwischen der APFTE und ihren öffentlichen Mitgliedern, denn gemäß der De-facto-Funktionsweise der APFTE spielen der Vorsitzende und der Vorstand eine fundamentale Rolle bei der Bestimmung der Haushaltsprioritäten der APFTE (mit dem Ausschuss der Finanzierungspartner bestehend aus der CCIM und den Gebietskörperschaften), die anschließend der Mitgliederversammlung vorgelegt werden. Darüber hinaus ist der Vorsitzende gemäß der Satzung der APFTE befugt, die APFTE rechtswirksam gegenüber Dritten zu vertreten, was ihn zur Unterzeichnung und somit zum Abschluss der Marketingverträge mit den Fluggesellschaften sowie der Subventionsvereinbarungen mit den Gebietskörperschaften ermächtigt.
- (126) Die Kommission erachtet diese Elemente als zusätzliche Indizien, die den maßgeblichen Einfluss der öffentlichen Mitglieder der APFTE auf die Vereinigung belegen, insbesondere in Bezug auf die Ernennung des Vorsitzenden der APFTE. Durch diesen Einfluss konnte sichergestellt werden, dass die APFTE die von der CCIM eingeführten Marketingverträge mit den Fluggesellschaften fortführen würde.

d) Bestimmung der strategischen Entscheidungen durch die öffentlichen Mitglieder der APFTE

- (127) Von Beginn an und trotz des in der Satzung der APFTE definierten Beschlussverfahrens haben die CCIM und die lokalen Gebietskörperschaften die Entscheidungen der Vereinigung bestimmt. Die Mitglieder aus dem privatrechtlichen Bereich hatten somit trotz ihrer Zweidrittelmehrheit in der Mitgliederversammlung in der Praxis keine Möglichkeit, sich den von den öffentlichen Einrichtungen beschlossenen strategischen Prioritäten zu widersetzen oder den öffentlichen Einrichtungen eigene strategische Entscheidungen aufzuerlegen. Folgendes führte die Kommission zu diesem Ergebnis:

⁽⁶⁹⁾ Siehe auch Erwägungsgrund 197.

⁽⁷⁰⁾ Artikel 6 der Satzung der APFTE.

⁽⁷¹⁾ Aus einem Artikel geht hervor, dass die Machtübergabe zwischen dem abtretenden und dem neuen Vorsitzenden der APFTE von dem Vorsitzenden der CCIM in Anwesenheit der gewählten Mitglieder und Vertreter der beteiligten Gebietskörperschaften am 11. Dezember 2012 organisiert wurde. (siehe <https://heraultjuridique.com/entreprises/recherche/presidence-apfte-aeroport-de-montpellier-jean-yves-labattut-succede-a-gerard-maurice/>, online veröffentlicht am 10. Dezember 2012 in l'Hérault Juridique, aufgerufen am 1. Juli 2019). Aus demselben Artikel geht hervor, dass die beiden Vorsitzenden der APFTE ebenfalls gewählte Mitglieder der CCIM waren.

- (128) Das förmliche Prüfverfahren hat aufgedeckt, dass die strategischen Entscheidungen der APFTE, das heißt die Entscheidungen hinsichtlich der mit Fluggesellschaften zu schließenden konkreten Marketingverträge, von der CCIM und den anderen öffentlichen Mitgliedern der APFTE vorbestimmt wurden, bevor das Förderprogramm dem Verwaltungsrat oder der Mitgliederversammlung unterbreitet wurde ⁽⁷²⁾. Die Mitglieder aus dem privatrechtlichen Bereich hatten somit tatsächlich nur die Möglichkeit, ihre Meinung zu äußern, konnten aber ohne Billigung der öffentlichen Mitglieder nicht über die strategischen Entscheidungen der Vereinigung bestimmen ⁽⁷³⁾.
- (129) Die Gremien und Ausschüsse der APFTE, die die Vorentscheidungen der Marketingverträge treffen, die anschließend von der Mitgliederversammlung, das heißt vom Vorstand, dem Verwaltungsausschuss und dem Ausschuss der Finanzierungspartner ⁽⁷⁴⁾, zu validieren sind, setzen sich aus Vertretern der Gebietskörperschaften und der CCIM zusammen. Aus den Umständen der Gründung des Verwaltungsausschusses (der später zum Ausschuss der Finanzierungspartner wurde) ergibt sich, dass er die Praxis formalisieren sollte, die seit der Gründung der APFTE angewendet worden war, das heißt die Bestimmung der vorrangigen Entscheidungen durch die Gebietskörperschaften und die CCIM.
- (130) Die Kommission stellt fest, dass sich die französischen Behörden nicht zum Bestehen oder der Rolle des Verwaltungsausschusses und des Ausschusses der Finanzierungspartner geäußert haben.
- (131) Aus dem in Erwägungsgrund 33 genannten Protokoll der Gründungsversammlung der APFTE geht hervor, dass sich das Vorhandensein von Mitgliedern aus dem privatrechtlichen Bereich teilweise aus der Absicht, die Gründung der APFTE zu beschleunigen, erklären lässt.
- (132) Aus dem Protokoll der Gründungsversammlung der APFTE geht des Weiteren hervor, dass die CCIM und deren Rechtsberater sowie die betroffenen Gebietskörperschaften vor der Gründung der APFTE ein rechtlich stabiles Konstrukt gesucht haben, um die Fortführung der Zahlungen an die Fluggesellschaften nach 2009 zu rechtfertigen, und sich somit der Tatsache bewusst waren, dass diese Zahlungen schwer zu rechtfertigen waren ⁽⁷⁵⁾. Die Kommission schließt daraus, dass die Struktur der APFTE, deren Mitglieder mehrheitlich aus dem privatrechtlichen Bereich kamen und somit laut Satzung der Vereinigung also die Möglichkeit hatten, die Entscheidungen der Vereinigung zu bestimmen ⁽⁷⁶⁾, von den betroffenen öffentlichen Einrichtungen bewusst gewählt worden war, um den tatsächlichen Einfluss der CCIM und der Gebietskörperschaften auf die Mittelausschüttungen an die Fluggesellschaften zu verschleiern. Aus Sicht der privatwirtschaftlichen Unternehmen wies die Beteiligung an der Vereinigung keine Nachteile auf: Ihre finanzielle Beteiligung war symbolisch und die Finanzierung der Marketingverträge durch die öffentlichen Mitglieder der APFTE sollte dazu beitragen, die Auswirkungen auf die lokale Wirtschaft zu erhöhen.
- (133) Derselben Protokoll zufolge hat der Vertreter der CCIM (der bei derselben Sitzung zum Vorsitzenden der Vereinigung ernannt wurde) den an der Gründungsversammlung der APFTE teilnehmenden Mitgliedern aus dem privatrechtlichen Bereich den Gegenstand der APFTE erklärt, der darin bestehe, weiterhin Marketingverträgen mit den Fluggesellschaften abzuschließen. In diesem Zusammenhang erwähnt der Vertreter der CCIM, dass es unerlässlich sei, dass „die Unternehmen ihre Stellungnahme zum gewählten Aktionsplan abgeben können“. Der Ausdruck „ihre Stellungnahme abgeben“ verrät die tatsächliche Rolle, die die CCIM für die Mitglieder aus dem privatrechtlichen Bereich trotz deren Mehrheit bei der Mitgliederversammlung vorgesehen hatte, insbesondere das Fehlen einer wahren Entscheidungsbefugnis im Hinblick auf die strategische und haushaltspolitische Ausrichtung der Vereinigung, die von den öffentlichen Mitgliedern bestimmt werden sollte. Das impliziert, dass die damals anwesenden Mitglieder der APFTE aus dem privatrechtlichen Bereich darüber auf dem Laufenden waren, dass die strategischen Entscheidungen von der CCIM und den Gebietskörperschaften getroffen würden, obgleich letztere die von den Mitgliedern aus dem privatrechtlichen Bereich abgegebenen Stellungnahmen berücksichtigen könnten.

⁽⁷²⁾ Siehe Protokoll der vorbereitenden Sitzung des Verwaltungsausschusses der APFTE vom 28. März 2011: „Der Gegenstand des Verwaltungsausschusses besteht darin, die Gebietskörperschaften, Finanzierungspartner [der APFTE], zu versammeln. Das Ziel dieses Ausschusses ist es, die strategischen Entscheidungen für die Entwicklung der Leitlinien und des damit verbundenen Budgets zu lenken und zu validieren.“

⁽⁷³⁾ Siehe etwa die Diskussionen über die Tourismusströme [...] und [...], beschrieben in Erwägungsgrund 136.

⁽⁷⁴⁾ Siehe auch Erwägungsgrund 40 bezüglich dieser beiden Ausschüsse.

⁽⁷⁵⁾ Siehe Erwägungsgrund 31.

⁽⁷⁶⁾ Siehe Erwägungsgrund 41 für die Beschreibung des Beschlussverfahrens, das innerhalb der APFTE im Zusammenhang mit dem Abschluss von Marketingverträgen laut der Satzung der Vereinigung und den französischen Behörden befolgt wurde.

- (134) Die Analyse der APFTE-Protokolle und -Berichte bestätigt diese Schlussfolgerung: Zwar konnten Vorschläge der Mitglieder aus dem privatrechtlichen Bereich aufgenommen werden, doch geschah dies ausschließlich subsidiär, das heißt für den Fall, dass nach der Finanzierung der von den öffentlichen Mitgliedern gewählten Strecken – also hauptsächlich der von Ryanair betriebenen Strecken – noch Haushaltslinien übrig blieben ⁽⁷⁷⁾.
- (135) De facto wurden die Mittel der APFTE stets derart zugewiesen, dass die von den öffentlichen Mitgliedern definierten Projekte als erstes finanziert wurden, während die Vorschläge der Mitglieder aus dem privatrechtlichen Bereich nur subsidiär aufgenommen wurden.
- (136) Selbst innerhalb des Ausschusses der Finanzierungspartner waren ausschließlich die einstimmig validierten Projekte dazu bestimmt, Mittel zu erhalten, denn die Finanzierungspartner legten die genaue Höhe ihrer Subventionen für das jeweilige Jahr in Abhängigkeit von den gewählten Marketingverträgen fest. Als Nachweis dient die im Ausschuss der Finanzierungspartner am 29. Januar 2013 stattgefundene Diskussion über die Finanzierung der „Tourismusströme“ nach und von [...] (sichergestellt durch eine italienische Fluggesellschaft) und nach und von [...] (sichergestellt durch eine norwegische Fluggesellschaft). Zunächst war die Finanzierung dieser „Ströme“, die von den Mitgliedern der APFTE aus dem privatrechtlichen Bereich bei der Mitgliederversammlung vom 29. Januar 2013 vorgeschlagen und anschließend von einigen öffentlichen Mitgliedern unterstützt worden war, auf die Ablehnung der drei Hauptfinanzierungspartner (Regionalrat der französischen Region Languedoc-Roussillon, Allgemeiner Rat des französischen Départements Hérault, Gemeindeverband Montpellier) gestoßen, ihre finanzielle Beteiligung zu erhöhen, um diese beiden „Ströme“ in das Budget von 2013 aufzunehmen. Die CCIM, die zum damaligen Zeitpunkt an der Entwicklung dieser „Ströme“ interessiert war, hat somit einseitig ihre Subvention ausnahmsweise für dieses Jahr angehoben, um diese zwei „Ströme“ zu unterstützen ⁽⁷⁸⁾.
- (137) Die APFTE-Erklärungen und -Protokolle geben weder die Bedingungen noch die Ausführung der mit AMS und Ryanair geschlossenen Marketingverträge an. Diese Verträge haben trotz der Unbeständigkeit der Jahresbudgets durchgehend öffentliche Finanzierungen erhalten. Diese Finanzierungen wurden bei Diskussionen innerhalb der APFTE nie infrage gestellt, obgleich die öffentlichen Mitglieder keine Rechtfertigung für die Aufrechterhaltung derselben vorlegten. Die öffentlichen Mitglieder beschränkten sich somit darauf, jedes Jahr die Verträge zu verlängern und sie in gewissen mit der Funktionsweise der APFTE verbundenen Dokumenten als „Achsen“ oder als „historische Zielorte“ zu klassifizieren, ohne weitere Erklärungen zu liefern.
- (138) Die Wahl bei der Mitgliederversammlung war somit eine reine Formalität, um die ordnungsgemäße Funktionsweise der APFTE zu belegen. Für die Haushaltsjahre 2012, 2013 und 2014 wird dies besonders deutlich, da hier die Zusagen der APFTE gegenüber Ryanair/AMS sogar der Genehmigung der strategischen Entscheidungen bei der Mitgliederversammlung vorangingen:
- a) Mit Bezug auf das Budget für 2012 wurde das an AMS gerichtete Schreiben zur Vertragsverlängerung am 29. September 2011 vom Vorsitzenden der APFTE unterzeichnet. Die Verlängerung des mit AMS geschlossenen Marketingvertrags von 2010 für das Jahr 2012 war zuvor am 23. September 2011 im Verwaltungsausschuss beschlossen worden. Die Mitgliederversammlung hingegen war darüber erst bei deren Sitzung vom 19. Oktober 2011 informiert worden ⁽⁷⁹⁾ (ohne dass aus dem Protokoll dieser Sitzung hervorging, dass die Mitgliederversammlung diesbezüglich abgestimmt hätte).

⁽⁷⁷⁾ Siehe beispielsweise Protokoll der APFTE vom 19. Oktober 2011: „Für das Jahr 2012 trägt der Vorsitzende der Versammlung vor, dass die Finanzierungspartner, die am 23. September 2011 im Verwaltungsausschuss zusammengekommen waren [...], beschlossen haben, dass die Höhe ihrer Beteiligung nach der Vier-Viertel-Formel bestimmt würde, infolgedessen die Vereinigung über ein Budget von [...] € inkl. MwSt. verfügt, das nur die Aufrechterhaltung der Marketingverträge mit der Gesellschaft AMS erlaubt, das heißt die historischen Zielorte Brüssel Charleroi, Frankfurt Hahn und Leeds Bradford.“ Siehe auch Protokoll der Mitgliederversammlung der APFTE vom 29. Januar 2013: „Die Gebietskörperschaften haben sich auf Grundlage dieses Budgets dafür entschieden, die Tourismusströme aus Brüssel Charleroi, Frankfurt Hahn, Leeds Bradford und Birmingham beizubehalten [...]. Für [...] und [...] wurden Vorschläge unterbreitet. Ströme, die von den Tourismusunternehmen gefordert wurden, die in diesen Zielorten eine interessante Tourismuszielgruppe sehen. Das Budget reicht nicht aus, um diese beiden Ströme aufrechtzuerhalten [...]“.

⁽⁷⁸⁾ Siehe Erklärungen der Mitgliederversammlung der CCIM vom 15. April 2013.

⁽⁷⁹⁾ Siehe Protokoll der Mitgliederversammlung der APFTE vom 19. Oktober 2011: „Für das Jahr 2012 trägt der Vorsitzende der Versammlung vor, dass die Finanzierungspartner, die am 23. September 2011 im Verwaltungsausschuss zusammengekommen waren [...], beschlossen haben, dass die Höhe ihrer Beteiligung nach der Vier-Viertel-Formel bestimmt würde, infolgedessen die Vereinigung über ein Budget von [...] € inkl. MwSt. verfügt, das nur die Aufrechterhaltung der Marketingverträge mit der Gesellschaft AMS erlaubt, das heißt die historischen Zielorte Brüssel Charleroi, Frankfurt Hahn und Leeds Bradford.“

- b) Mit Bezug auf das Budget für 2013 war die Verlängerung des Marketingvertrags von 2010 mit AMS für das Jahr 2013 am 23. Februar 2013 von der APFTE unterzeichnet worden. Der Haushaltsplan für 2013 und das Programm für Marketingmaßnahmen, das Zahlungen an Ryanair auf Grundlage dieses Vertrags beinhaltete, waren am 4. Juli 2013 von der Mitgliederversammlung der APFTE ⁽⁸⁰⁾ festgelegt worden.
- c) Mit Bezug auf das Budget für 2014 hatte der Vorsitzende der APFTE die Verträge mit Ryanair infolge des Ausschreibungsverfahrens von 2013 am 22. November 2013 unterzeichnet. Die Mitgliederversammlung hat dem Vorsitzenden der APFTE jedoch erst am 27. Januar 2014 die Genehmigung gegeben, die neuen Marketingverträge mit Ryanair zu unterzeichnen.
- (139) Die Dokumente zur Funktionsweise der APFTE, die der Kommission vorliegen, zeigen, dass Wahlen innerhalb der APFTE immer einstimmig ausgefallen waren. In diesem Zusammenhang stellt die Kommission fest, dass die Mitglieder aus dem privatrechtlichen Bereich im Rahmen des Verwaltungsrates und der Mitgliederversammlung mehrere Stellungnahmen abgegeben haben, insbesondere im Hinblick auf die Erstellung von Marktstudien, um sicherzustellen, dass die subventionierten Fluggesellschaften wirtschaftliche Auswirkungen für die Region herbeiführten. Bei den Erörterungen bei der Mitgliederversammlung oder im Verwaltungsrat hingegen haben sich die Mitglieder aus dem privatrechtlichen Bereich jedoch nie den Beschlussempfehlungen des Vorstands, des Verwaltungsausschusses oder des Ausschusses der Finanzierungspartner widersetzt, indem sie dagegen gestimmt hätten. Außerdem stellt die Kommission fest, dass die Teilnahme der Mitglieder aus dem privatrechtlichen Bereich an den Mitgliederversammlungen von Jahr zu Jahr stark abnahm, während die Teilnahme der Vertreter der öffentlichen Mitglieder mehr oder weniger konstant blieb. ⁽⁸¹⁾ Die Mitglieder aus dem privatrechtlichen Bereich haben somit die Aktionen der öffentlichen Mitglieder unterstützt, auch wenn ihre eigenen Vorschläge nicht aufgenommen worden waren. Dies lässt sich insbesondere durch die Tatsache erklären, dass die finanzielle Beteiligung der Mitglieder aus dem privatrechtlichen Bereich symbolisch war, wohingegen die wirtschaftlichen Auswirkungen der von der APFTE finanzierten Marketingverträgen im besten Fall positiv und im schlechtesten Fall nichtig waren. Außerdem war es nicht im Interesse der Mitglieder aus dem privatrechtlichen Bereich, mit den öffentlichen Mitgliedern der APFTE in Konflikt zu treten, die die Finanzierung sicherstellten.
- (140) Darüber hinaus übten die öffentlichen Mitglieder, wie in Erwägungsgrund 46 ff. angeführt, eine Kontrolle auf die strategischen Entscheidungen der APFTE aus, indem sie ihre Ausschüttungen an die APFTE von diesen Entscheidungen abhängig machten: Es war für sämtliche Mitglieder der APFTE offensichtlich, dass ein Marketingvertrag, der nach Ansicht der öffentlichen Mitglieder nicht von vorrangigem Interesse war, keine Finanzierung von denselben erhalten würde ⁽⁸²⁾.
- e) **Finanzierung der APFTE durch ihre öffentlichen Mitglieder und Kontrolle der Budgetverwendung der APFTE durch die öffentlichen Mitglieder**

- (141) Wie in Erwägungsgrund 45 ff. sowie in Erwägungsgrund 107 ff. in Bezug auf die Art der Finanzmittel der APFTE beschrieben, bestimmten die öffentlichen Mitglieder der APFTE – das heißt Gebietskörperschaften und CCIM – die haushaltspolitischen Ausrichtungen der APFTE im Vorhinein, indem sie das Förderprogramm der APFTE festlegten, das die genaue Auswahl der Marketingverträge beinhaltete, und übten im Nachhinein eine strenge Kontrolle über die Verwendung ihrer Subventionen durch die APFTE aus, indem sie ihre Subventionen von der Umsetzung des Förderprogramms durch die APFTE abhängig machten.

7.1.2.2. Staatliche Mittel

- (142) Die von der APFTE durchgeführten Zahlungen zugunsten von Ryanair und AMS gemäß den verschiedenen in Erwägungsgrund 52 ff. beschriebenen Marketingverträgen konnten mithilfe von Mitteln, die dem Gesamtbudget der APFTE entnommen wurden, beglichen werden. Wie in Erwägungsgrund 45 ff. angeführt, war die APFTE seit ihrer Gründung fast vollständig ([95-100] %) über Subventionen von regionalen und lokalen öffentlichen Einrichtungen finanziert worden: durch die Region Okzitanien/den Regionalrat der französischen Region Languedoc-Roussillon, das französische Département Hérault, die Mittelmeermetropole Montpellier/den Gemeindeverband Montpellier, den Gemeindeverband Pays de l'Or, die Stadt Montpellier und die CCIM/Industrie- und Handelskammer des Départements Hérault ⁽⁸³⁾.

⁽⁸⁰⁾ Siehe Protokoll der Mitgliederversammlung der APFTE vom 4. Juli 2013: „Das Budget und das Programm für Online-Marketingmaßnahmen wurden festgelegt. Im Mittelpunkt des Aktionsprogramms stehen: - RYANAIR: Brüssel-Charleroi, Frankfurt-Hahn, Leeds-Bradford, Birmingham“.

⁽⁸¹⁾ Die Dokumente zur Funktionsweise der APFTE zeigen, dass im Jahr 2011 noch 21 Mitglieder aus dem privatrechtlichen Bereich an der Mitgliederversammlung der APFTE teilnahmen, während ihre Zahl sich ab 2013 auf 4 bis 9 reduzierte.

⁽⁸²⁾ Siehe beispielsweise Protokoll der APFTE vom 19. Oktober 2011: „Für das Jahr 2012 trägt der Vorsitzende der Versammlung vor, dass die Finanzierungspartner, die am 23. September 2011 im Verwaltungsausschuss zusammengekommen waren [...], beschlossen haben, dass die Höhe ihrer Beteiligung nach der Vier-Viertel-Formel bestimmt würde, infolgedessen die Vereinigung über ein Budget von [...] € inkl. MwSt. verfügt, das nur die Aufrechterhaltung der Marketingverträge mit der Gesellschaft AMS erlaubt, das heißt die historischen Zielorte Brüssel Charleroi, Frankfurt Hahn und Leeds Bradford.“ Siehe auch Protokoll der Mitgliederversammlung der APFTE vom 29. Januar 2013: „Die Gebietskörperschaften haben sich auf Grundlage dieses Budgets dafür entschieden, die Tourismusströme aus Brüssel Charleroi, Frankfurt Hahn, Leeds Bradford und Birmingham beizubehalten [...]. Für [...] und [...] wurden Vorschläge unterbreitet. Ströme, die von den Tourismusunternehmen gefordert wurden, die in diesen Zielorten eine interessante Tourismuszielgruppe sehen. Das Budget reicht nicht aus, um diese beiden Ströme aufrechtzuerhalten [...]“.

⁽⁸³⁾ Im Hinblick auf ihr Engagement gegenüber der APFTE handelte die CCIM im Rahmen ihres Auftrags der öffentlichen Ordnung und unter der Aufsicht des Präfekten, wie durch die von den französischen Behörden bereitgestellten Dokumente belegt wurde. Die CCIM wird somit von der Kommission für das vorliegende Prüfverfahren als öffentliche Einrichtung erachtet. Siehe auch Urteil des Gerichts vom 13. Dezember 2018, Ryanair und Airport Marketing Services/Kommission, T-53/16, ECLI:EU:T:2018:943, Rn. 81 ff.

(143) Diese öffentlichen Einrichtungen haben über mehrere Methoden eine strenge Kontrolle über die Verwendung ihrer Fonds durch die APFTE ausgeübt:

- a) Wie in Erwägungsgrund 49 ff. beschrieben hat die Analyse der Abstimmungen bei Mitgliederversammlungen, der Daten der Unterzeichnung der Marketingverträge und der jährlichen Übermittlung von Subventionen seitens der Gebietskörperschaften gezeigt, dass die APFTE nie über ein Budget verfügt hat, das ihr *ex ante* zur Verfügung gestellt worden wäre und das die Vereinigung nach ihrem eigenen Ermessen hätte verwalten können. Die Übermittlungen der Subventionen für das jeweilige Haushaltsjahr durch die Gebietskörperschaften erfolgten stets nach konkreter Ausarbeitung und Unterzeichnung der Marketingverträge, die durch diese Subventionen finanziert werden sollten. Die Gebietskörperschaften kannten somit zum Zeitpunkt der Übermittlung ihrer Fonds stets die konkrete Verwendung dieser Mittel⁽⁸⁴⁾. Das impliziert, dass sie die Unterzeichnung der Finanzierungsvereinbarungen mit der APFTE hätten ablehnen können, wenn sie mit der von der Vereinigung getroffenen Auswahl nicht einverstanden gewesen wären. Dies impliziert wiederum, dass die APFTE als Vereinigung kein Budget zu ihrer freien Verfügung hatte, sondern die öffentlichen Mitglieder um die Ausschüttung der Subventionen bitten musste, nachdem die genauen haushaltspolitischen Ausrichtungen – die von den öffentlichen Mitgliedern mittels Vorschlägen des Ausschusses der Finanzierungspartner festgelegt worden waren – definiert worden waren. Die Kommission schließt daraus, dass diese Praxis zumindest die Wirkung hatte (wenn nicht den Zweck verfolgte), die Mitglieder der APFTE aus dem privatrechtlichen Bereich davon abzuhalten, bei der Mitgliederversammlung haushaltspolitische Ausrichtungen zu wählen, mit denen die öffentlichen Mitglieder der APFTE nicht einverstanden gewesen wären. Diese Praxis bot den öffentlichen Mitgliedern somit die Möglichkeit, die Verwendung des Budgets der APFTE auf effiziente Art und Weise zu kontrollieren.
- b) Des Weiteren belegt die Analyse der in Erwägungsgrund 51 genannten Finanzierungsvereinbarungen, dass die öffentlichen Mitglieder der APFTE mittels einiger Vertragsbedingungen sicherstellten, dass ihre Subventionen für ihre strategischen Ausrichtungen verwendet würden, die im Förderprogramm der APFTE für jedes Haushaltsjahr festgelegt wurden und deren Inhalt sie bestimmten⁽⁸⁵⁾, wodurch die Mitglieder aus dem privatrechtlichen Bereich daran gehindert wurden, eigenständig Haushaltsbeschlüsse zu treffen.
- c) Da bei allen Vorsitzenden der APFTE, die zur Unterzeichnung der Marketingverträge mit Ryanair/AMS und auch der Finanzierungsvereinbarungen mit den Finanzierungspartnern befugt waren, eine Verbindung zu diesen Partnern bestand (entweder zur CCIM oder zur Region Okzitanien)⁽⁸⁶⁾, behielten die öffentlichen Mitglieder der APFTE eine zusätzliche Kontrolle über das finanzielle Engagement der APFTE sowie über die Ausschüttung der Subventionen an die APFTE.

(144) Somit übten die öffentlichen Mitglieder und Finanzierungspartner der APFTE eine strenge Kontrolle über die der APFTE gewährten Mittel aus, bis letztere an die Endbegünstigten ausgeschüttet wurden. Folglich bewahren die in Rede stehenden Mittel ihre Eigenschaft als staatliche Mittel, wenn sie von der APFTE an Ryanair oder AMS übertragen werden.

(145) Wie im vorangehenden Abschnitt über die Zurechenbarkeit der Maßnahmen zum Staat detaillierter ausgeführt wurde, erachtet die Kommission die APFTE als privatrechtliche Einrichtung, die von den betroffenen öffentlichen Einrichtungen mit dem Ziel gegründet wurde, Ausschüttung öffentlicher Mittel an Fluggesellschaften zu gewähren und zu verwalten⁽⁸⁷⁾.

⁽⁸⁴⁾ Siehe beispielsweise die Erklärungen Nr. 10397 (29. September 2011) und Nr. 11796 (25. Juli 2013) des Gemeindeverbands Montpellier. In seiner Erklärung vom 29. September 2011, in der ein Beitrag in Höhe von 550.000 EUR zum Budget von APFTE für das Jahr 2011 genehmigt wurde, verdeutlicht der Gemeindeverband Montpellier: „Der Beitrag des Gemeindeverbands Montpellier (CAM) beläuft sich für das Jahr 2011 auf maximal 25 % des Gesamtbetrags der Online-Marketingverträge für das Jahr 2011, deren voraussichtlicher Betrag auf 2 095 972 EUR geschätzt wird; Dieser Beitrag wird auf einen Höchstbetrag von 550 000 EUR für das voraussichtliche Förderprogramm zugunsten der von der Mitgliederversammlung vom 20. April 2011 angenommenen Zielorte begrenzt. Das im Anhang der Vereinbarung befindliche Programm der Zielorte umfasst die Strecken [...] Brüssel Charleroi, Frankfurt Hahn, Leeds Bradford [...] und Birmingham. Dieser Beitrag wird anteilig für die Anzahl der Monate, während derer diese Maßnahmen umgesetzt werden, und nach Vorlage der entsprechenden Rechnungen gezahlt werden.“

⁽⁸⁵⁾ Siehe auch Erwägungsgrund 107 ff. zur Zurechenbarkeit der Maßnahmen zum Staat.

⁽⁸⁶⁾ Siehe Erwägungsgrund 38.

⁽⁸⁷⁾ Siehe auch Urteil des Gerichtshofs vom 13. September 2017, ENEA/Prezes Urzędu Regulacji Energetyki, C-329/15, ECLI:EU:C:2017:671, Rn. 23, Urteil des Gerichtshofs vom 22. März 1977, Steinike & Weinlig, C-78/76, ECLI:EU:C:1977:52, Rn. 21, sowie Urteil vom 13. März 2001, PreussenElektra, C-379/98, ECLI:EU:C:2001:160, Rn. 58.

- (146) Der Teil des Budgets der APFTE, der sich aus den Beiträgen der Mitglieder aus dem privatrechtlichen Bereich zusammensetzte (geringer als [0-5] % des Budgets der APFTE, wie aus Tabelle 3 ersichtlich), gehörte zum selben Cashflow wie die von den öffentlichen Mitgliedern der APFTE gestellten Mittel. Aufgrund der Tatsache, dass diese Beiträge so in das Budget der APFTE integriert wurden, dessen Verwendung vollständig durch den Staat kontrolliert wurde (das heißt durch die öffentlichen Mitglieder der APFTE), wie in diesem und dem folgenden Kapitel beschrieben, werden diese Beiträge von der Kommission ebenfalls als staatliche Mittel erachtet ⁽⁸⁸⁾.

7.1.2.3. Ergebnis

- (147) Auf der Grundlage dieser Elemente schließt die Kommission, dass die APFTE von Anfang an von der CCIM und den betroffenen Gebietskörperschaften als einfaches Instrument gegründet und benutzt wurde, um öffentliche Mittel an Ryanair auszuschütten, ohne dass die Vereinigung selbst oder deren Mitglieder aus dem privatrechtlichen Bereich eigenen Handlungsspielraum gehabt hätten. Die Maßnahmen und Entscheidungen der APFTE sind somit dem Staat zurechenbar.
- (148) Diese Beobachtungen stützen die im Einleitungsbeschluss erwähnten Erklärungen der regionalen Rechnungskammer Languedoc-Roussillon ⁽⁸⁹⁾, die in einigen ihrer Berichte angegeben hat, dass die APFTE in Wirklichkeit nur ein einfaches Instrument zur Beschaffung öffentlicher Mittel war, die dazu dienten, Marketingverträge zu finanzieren.
- (149) Somit vertritt die Kommission die Auffassung, dass die Maßnahmen dem Staat zurechenbar und von Frankreich mittels staatlicher Mittel im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV gewährt worden sind.

7.1.3. Wirtschaftlicher Vorteil

- (150) Zur Beantwortung der Frage, ob eine staatliche Maßnahme eine Beihilfe darstellt, ist zu ermitteln, ob das begünstigte Unternehmen einen wirtschaftlichen Vorteil erhält, den es unter normalen Marktbedingungen nicht erhalten hätte ⁽⁹⁰⁾.
- (151) Es ist zu analysieren, ob der Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsbeteiligten bei den fraglichen Verträgen Anwendung findet, und wenn dem so ist, ob die Verträge dem Grundsatz entsprechen.

7.1.3.1. Würdigung eines wirtschaftlichen Vorteils für Ryanair und AMS zusammengefasst

- (152) Da es sich um Verträge handelt, die zwischen der APFTE auf der einen Seite und AMS oder Ryanair auf der anderen Seite geschlossen wurden, muss sich die Kommission zunächst mit der Frage beschäftigen, ob sie Ryanair und deren Tochtergesellschaft AMS bei der Feststellung, ob diese möglicherweise von einem wirtschaftlichen Vorteil profitiert haben, einzeln oder zusammen betrachten sollte.
- (153) Die Kommission stellt fest, dass AMS eine 100%ige Tochtergesellschaft von Ryanair ist. Darüber hinaus stellt die Kommission fest, dass AMS einzig zu dem Zweck gegründet wurde, Marketingdienstleistungen über die Website von Ryanair zu erbringen, und keine anderen Tätigkeiten ausübt ⁽⁹¹⁾.
- (154) Zudem scheint Ryanair AMS in deren Vertragsbeziehungen mit der APFTE ersetzen zu können. So hatte die APFTE anfänglich einen Marketingvertrag mit AMS geschlossen (den Vertrag von 2010). Die Verträge von 2013 und 2017 wurden anschließend direkt zwischen der APFTE und Ryanair geschlossen.

⁽⁸⁸⁾ Gemäß Erwägungsgrund 57 ff. der Bekanntmachung der Kommission zum Begriff der staatlichen Beihilfe im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (C/2016/2946) (ABl. C 262, 19.07.2016, S. 1).

⁽⁸⁹⁾ Siehe Erwägungsgrund 59 des Einleitungsbeschlusses.

⁽⁹⁰⁾ Siehe insbesondere Urteil des Gerichtshofs vom 29. April 1999, Spanisches Königreich/Kommission, C-342/96, ECLI:EU:C:1999:210, Rn. 41.

⁽⁹¹⁾ Siehe Beschluss der Kommission vom 23. Juli 2014 über die von Frankreich durchgeführte staatliche Beihilfe SA.33961 (2012/C) (ex 2012/NN) zugunsten der Industrie- und Handelskammer von Nîmes-Uzès-Le Vigan, zugunsten von Veolia Transport Aéroport de Nîmes, zugunsten von Ryanair Limited und zugunsten von Airport Marketing Services Limited (ABl. L 113 vom 27.4.2016, S. 32), Rn. 314 und 315.

- (155) Darüber hinaus legt der mit der Gesellschaft AMS geschlossene Vertrag über Marketingleistungen sogar in dessen Gegenstand fest, dass dieser „mit der Verpflichtung der Gesellschaft Ryanair verbunden ist, die Bedienung des Flughafens von Montpellier sicherzustellen“⁽⁹²⁾.
- (156) Aus all diesen Gründen erachtet die Kommission Ryanair und AMS zusammen als einzigen Begünstigten der in Rede stehenden Maßnahmen⁽⁹³⁾.

7.1.3.2. Einzelbeurteilung der Marketingverträge

- (157) Frankreich zufolge agierte die APFTE wie ein öffentlicher Auftraggeber von Leistungen, was ihr ermöglichte, die Gemeinwohlaufgaben zu erfüllen, die ihr übertragen wurden. Frankreich zufolge waren die Marketingverträge in keiner Weise mit den Flughafenverträgen verbunden und hatten zum Ziel, durch das Anlocken von Touristen zur wirtschaftlichen Entwicklung der Region beizutragen.
- (158) Frankreich hat keine Elemente bereitgestellt, die zeigen würden, dass die Entscheidung, den Abschluss der Verträge über Marketingleistungen vorzunehmen, auf konkrete ökonomische Bewertungen gestützt gewesen wäre, mit denen die künftige Rentabilität dieser Vertragsabschlüsse mit Ryanair/AMS oder die daraus hervorgehenden wirtschaftlichen Vorteile bestimmt werden sollten – und dies weder für die Marketingverträge allein, noch für die Marketingverträge zusammen mit den Vereinbarungen über Flughafendienstleistungen.
- (159) Ryanair hat nicht klar Stellung genommen zur gemeinsamen oder einzelnen Beurteilung der mit der APFTE unterzeichneten Marketingverträge und der mit AMM unterzeichneten Verträge über Flughafendienstleistungen und stattdessen behauptet, dass Ryanair/AMS in keinem der beiden Fälle als Begünstigter einer Beihilfe erachtet werden dürfe.
- (160) Im vorliegenden Fall und im Gegensatz zu den meisten anderen Rechtssachen aus jüngerer Zeit, die Gegenstand von Beschlüssen der Kommission waren und Ryanair im Zusammenhang mit staatlichen Beihilfen betrafen, kam die Kommission aus den nachstehenden Gründen nicht zu dem Schluss, dass eine Verbindung zwischen den Marketingverträgen und den Verträgen über Flughafendienstleistungen bestand.
- (161) Zunächst wurden die beiden Arten von Verträgen durch unterschiedliche juristische Personen geschlossen, die verschiedene Aufträge verfolgten, nämlich AMM und die APFTE⁽⁹⁴⁾, und nicht als eine einzige Wirtschaftseinheit betrachtet werden können.
- (162) Es mag zwar nicht ausgeschlossen sein, dass die beiden Arten von Verträgen miteinander verbunden waren, solange die CCIM noch Flughafenkonzessionärin war und die beiden Arten von Verträgen mit Ryanair/AMS schloss, doch seit der Übernahme der Flughafenleitung durch AMM im Jahr 2009 besteht diese eventuelle Verbindung nicht mehr. Wie in Erwägungsgrund (28) angeführt, geht aus dem Protokoll der Gründungsversammlung der APFTE vom 24. Juni 2010 hervor, dass die Gründung und Finanzierung der APFTE durch die CCIM eingeleitet und von den betroffenen Gebietskörperschaften unterstützt worden war, damit sie auch weiterhin Marketingverträge mit den Billigfluggesellschaften schließen konnten, nachdem die CCIM ihre Stellung als Flughafenkonzessionärin verloren hatte. Unter diesen Umständen wollte die CCIM nicht mehr die mit den Marketingverträgen verbundenen finanziellen und rechtlichen Risiken auf sich nehmen und hatte die betroffenen Gebietskörperschaften aufgefordert, sich direkt an den Zahlungen für Marketingleistungen zugunsten der Fluggesellschaften zu beteiligen (die bis dahin direkt von der CCIM finanziert wurden; die bilateralen Finanzierungsvereinbarungen mit den verschiedenen Gebietskörperschaften wurden erst später fertiggestellt)⁽⁹⁵⁾.

⁽⁹²⁾ Artikel 1 und Artikel 5.3 des Vertrags von 2010.

⁽⁹³⁾ Die Kommission wird den Begünstigten der in Rede stehenden Maßnahmen daher im weiteren Verlauf mit „Ryanair“ bezeichnen.

⁽⁹⁴⁾ Dies wurde von der APFTE ausdrücklich bestätigt.

⁽⁹⁵⁾ Siehe Erklärungen der Mitgliederversammlung der CCI Montpellier vom 26. Mai 2010, S. 6: „Die CCIM war die einzige Vertragspartnerin der verschiedenen Marketingunternehmen für die touristische Förderung unserer Region. Parallel dazu unterzeichnete die CCIM Vereinbarungen mit den Körperschaften, die sich an der Förderung der Touristenströme beteiligten. Nach Auffassung des CGEFI nahm die CCIM sowohl auf rechtlicher als auch auf finanzieller Ebene Risiken auf sich, obgleich sie nicht mehr Flughafenbetreiberin war. Dennoch braucht die Bedeutung dieser Ströme für den lokalen Tourismus nicht mehr nachgewiesen zu werden. Die Marketingausgaben betragen aktuell 1,8 Mio. EUR, aber die wirtschaftlichen Auswirkungen belaufen sich auf rund 60 Mio. EUR. Die CCIM und die Körperschaften sind sich darüber einig, dass diese Maßnahme weitergeführt werden muss.“

- (163) Zwar sind die öffentlichen Mitglieder der APFTE auch Anteilseigner des Flughafens, doch steht ihre Beteiligung an der Finanzierung der Marketingverträge in keinerlei Verhältnis zu ihren Anteilen am Flughafen ⁽⁹⁶⁾. Insbesondere hält der französische Staat 60 % des Kapitals des AMM, doch ist der französische Staat weder Mitglied der APFTE noch trägt er zu ihrem Budget bei. Die CCIM hält 25 % des Kapitals des AMM und hat nur [10-20] % des Gesamtbudgets der APFTE von 2010 bis 2019 beigetragen. Die restlichen Subventionen, die der APFTE zwischen 2010 und 2019 gewährt wurden, das heißt [80-90] % des Gesamtbudgets, stammt von Körperschaften, die zusammen gerade einmal 15 % des Kapitals des AMM halten.

Tabelle 5

Vergleich des Anteils der öffentlichen Mitglieder an der Finanzierung der APFTE mit dem Umfang ihrer Beteiligung am Kapital des AMM

	Regionalrat Languedoc-Roussillon (heute Region Okzitanien)	Rat des Départements Hérault	Gemeindeverband Montpellier (heute Mittelmeermetropole Montpellier) und Stadt Montpellier	Gemeindeverband Pays de l'Or	CCIM (heute Industrie- und Handelskammer Hérault)	Französischer Staat (auf nationaler Ebene)
Anteil an Finanzierung der APFTE (2010 bis 2019) (in %)	[20-30]	[10-20]	[30-40]	[0-10]	[10-20]	
Aktienbeteiligung am AMM (in %)	6,5	7	0,5 ⁽¹⁾	1	25	60

⁽¹⁾ Anteil von Mittelmeermetropole Montpellier. Die Stadt Montpellier hat keine Aktienbeteiligung am AMM.

- (164) Aus diesen diversen Elementen geht hervor, dass die Finanzierung der Marketingverträge durch die öffentlichen Mitglieder der APFTE nicht mit deren Beteiligung am Kapital des AMM in Verbindung steht. Angenommen, die Marketingverträge erlaubten eine Steigerung der mit dem Flughafenvertrag verbundenen Erträge, würden die öffentlichen Mitglieder der APFTE nur 40 % dieser zusätzlichen Erträge erhalten, obgleich sie die Marketingaufwendungen zu [95-100] % getragen hätten. Die jeweilige Situation der einzelnen öffentlichen Mitglieder der APFTE ist auch sehr unterschiedlich und noch ungünstiger für die drei Hauptfinanzierungspartner der APFTE – die Region (6,5 % des Kapitals des AMM), das Département (7 % des Kapitals des AMM) und Mittelmeermetropole Montpellier (0,5 % des Kapitals des AMM), die zusammen [80-90] % ⁽⁹⁷⁾ des Budgets der APFTE finanziert haben ⁽⁹⁸⁾.
- (165) Darüber hinaus ist dem zuvor genannten Protokoll vom 24. Juni 2010 zu entnehmen, dass die APFTE und deren Mitglieder beim Abschluss der Marketingverträge im Sinne der Förderung der regionalen Wirtschaft agierten, da sie mögliche wirtschaftliche Auswirkungen der Marketingverträge auf die Region und die diversen lokalen Unternehmen im Blick hatten, und nicht im Sinne eines Betreibers (wenn auch mit Minderheitsbeteiligung) des Flughafens oder anderer Unternehmen, die direkt von den wirtschaftlichen Auswirkungen der Verträge profitiert hätten.
- (166) Allerdings werden die Erwägungen der Regionalpolitik im Rahmen der Prüfung, ob eine öffentliche Einrichtung als marktwirtschaftlich handelnder Wirtschaftsbeteiligter tätig ist, nicht berücksichtigt. Außerdem hat das förmliche Prüfverfahren keine Nachweise dafür ergeben, dass mit der Beteiligung der öffentlichen Mitglieder der APFTE an den Marketingverträgen eine Steigerung der Erträge beabsichtigt gewesen wäre, die die öffentlichen Mitglieder der APFTE mit dem Flughafen erzielten, insbesondere durch eine Ausschüttung einer Dividende oder einer anderen Prämie seitens AMM, und daher eine mögliche positive Auswirkung der Marketingverträge auf die Erträge des Flughafens in Betracht zu ziehen.

⁽⁹⁶⁾ Somit unterscheidet sich die Situation am Flughafen Montpellier von der Situation am Flughafen von Charleroi in der Rechtssache T-196/04, Ryanair/Kommission, ECLI:EU:T:2008:585, Rn. 53 bis 61, in der das Gericht in seinem Urteil vom 17. Dezember 2008 die Region Wallonien und den Flughafenbetreiber BSCA im Hinblick auf die Anwendbarkeit des Grundsatzes des marktwirtschaftlich handelnden Kapitalgebers als ein und dieselbe Einrichtung erachtet hat, da die Aktienbeteiligung von BSCA einen beherrschenden Einfluss auf die Region Wallonien widerspiegelt.

⁽⁹⁷⁾ Dieser Prozentsatz enthält auch die Beteiligung der Stadt Montpellier an der APFTE. Die Stadt Montpellier hat keine Aktienbeteiligung am AMM. Die französischen Behörden haben ausschließlich Informationen über die kumulierten Beteiligungen der Stadt Montpellier und der Mittelmeermetropole Montpellier bereitgestellt.

⁽⁹⁸⁾ Siehe Erwägungsgründe 23 und 45.

- (167) Die Kommission gelangt aufgrund der zuvor genannten Indizien zu dem Schluss, dass die Verbindungen zwischen den vom AMM geschlossenen Verträgen über Flughafendienstleistungen und den von der APFTE geschlossenen Marketingverträgen nicht ausreichen, um eine gemeinsame Prüfung dieser beiden Arten von Verträgen zu rechtfertigen. Die Kommission hat folglich eine gesonderte Analyse der einzelnen Marketingverträge vorgenommen.
- (168) Infolgedessen und angesichts der Tatsache, dass die APFTE nicht als Flughafenbetreiberin erachtet werden kann, kann die in den Leitlinien von 2014 vorgesehene Ex-ante-Analyse des inkrementellen Zuwachses der Rentabilität zur Bewertung von Vereinbarungen zwischen Flughäfen und Luftverkehrsgesellschaften⁽⁹⁹⁾, nicht auf die in Rede stehenden Verträge angewendet werden.

7.1.3.3. Anwendbarkeit des Grundsatzes des marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsbeteiligten

- (169) Zur Beantwortung der Frage, ob eine staatliche Maßnahme eine Beihilfe darstellt, ist zu ermitteln, ob das begünstigte Unternehmen einen wirtschaftlichen Vorteil erhält, den es unter normalen Marktbedingungen nicht erhalten hätte⁽¹⁰⁰⁾.
- (170) Frankreich zufolge stellen die in Rede stehenden Ausschüttungen nach Auffassung der APFTE keine staatlichen Beihilfen dar, da die APFTE an Ryanair/AMS eine dem Marktpreis entsprechende Vergütung für die mittels öffentlichem Ausschreibungsverfahren erworbenen Leistungen gezahlt habe. Laut der APFTE entsprechen die erworbenen Leistungen unter anderem dem Bedarf der APFTE und ihren Gemeinwohlauflagen, da sie der Förderung des Tourismus bzw. der regionalen Wirtschaftsentwicklung dienen. Somit agierte die APFTE wie ein öffentlicher Auftraggeber im Rahmen der Verfolgung ihres Gemeinwohlziels. Die APFTE bringt vor, dass sich in diesem Rahmen die Durchführung einer Analyse der Rentabilität auf Ebene der APFTE erübrige. Zudem würden laut der APFTE die Marketingverträge Ryanair oder AMS keinerlei wirtschaftlichen Vorteil verschaffen.
- (171) Ryanair führt dieselben Argumente an.
- (172) Im Hinblick auf die Anwendbarkeit des Grundsatzes des marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsbeteiligten sei daran erinnert, dass es nicht darum geht, sich an die Stelle eines beliebigen marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsbeteiligten zu stellen, sondern an die eines marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsbeteiligten, der sich in der Situation der APFTE befindet.
- (173) Folglich ist es angebracht, die Reichweite des Grundsatzes des marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsbeteiligten für die APFTE zu analysieren.
- (174) Gemäß Randnummer 77 der Bekanntmachung der Kommission zum Begriff der „staatlichen Beihilfe“ im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union („Bekanntmachung zum Begriff der staatlichen Beihilfe“)⁽¹⁰¹⁾: „[...] sind nur die Vorteile und Verpflichtungen zu berücksichtigen, die mit der Rolle des Staates als Wirtschaftsbeteiligter zusammenhängen, nicht aber jene, die sich an seine Rolle als Träger öffentlicher Gewalt knüpfen“, sodass unter anderem die Berücksichtigung von Erwägungen des Gemeinwohls wie der regionalen Entwicklung ausgeschlossen werden.
- (175) Laut Satzung der APFTE besteht deren Gegenstand in „der Förderung und Entwicklung des Tourismus, einschließlich Unternehmen, in der Region durch Aufträge zu Förderzwecken, den Einkauf von Online-Werbung und Marketingdienstleistungen sowie sonstiger Werbemöglichkeiten wie etwa der Teilnahme an Messen und Ausstellungen, um einen internationalen Kundenstamm anzulocken“. Aus den öffentlichen Erklärungen der Vorstandsmitglieder der APFTE sowie den zuvor genannten Vorstandsprotokollen und sonstigen mit deren Funktionsweise verbundenen Dokumenten geht zudem hervor, dass die APFTE eine Zielsetzung der Regionalpolitik zu verfolgen beabsichtigt⁽¹⁰²⁾.

⁽⁹⁹⁾ Siehe Abschnitt 3.5 der Leitlinien von 2014.

⁽¹⁰⁰⁾ Siehe insbesondere Urteil des Gerichtshofs vom 29. April 1999, Spanisches Königreich/Kommission, C-342/96, ECLI:EU:C:1999:210, Rn. 41.

⁽¹⁰¹⁾ C/2016/2946 (ABl. C 262, 19.07.2016, S. 1).

⁽¹⁰²⁾ Siehe auch Erwägungsgrund 117.

- (176) Aus den von den französischen Behörden eingereichten Protokollen, Berichten und sonstigen mit der APFTE verbundenen Dokumenten geht des Weiteren hervor, dass die APFTE – insbesondere im Hinblick auf die Entwicklung der regionalen Wirtschaft – beim Abschluss der Marketingverträge mit Ryanair/AMS ausschließlich als Träger der öffentlichen Gewalt handelte.
- (177) Die Vorteile der Marketingverträge hinsichtlich der Entwicklung des regionalen Tourismus, das heißt die potenziellen durch den Tourismus für die Region generierten Einkünfte, dürfen bei einer eventuellen Analyse zur Überprüfung der Einhaltung des Grundsatzes des marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsbeteiligten nicht berücksichtigt werden.
- (178) Im vorliegenden Fall liegt der Kommission keinerlei Indiz dafür vor, dass die APFTE oder deren öffentliche Mitglieder und Finanzierungspartner damit gerechnet hätten, einen finanziellen Gewinn im Sinne eines marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsbeteiligten – insbesondere einen Return on Investment – abgesehen von der touristischen Entwicklung der Region zu erzielen, da letztere vollständig ihrer Rolle als Träger der öffentlichen Gewalt (und die der die Mittel bereitstellenden öffentlichen Mitglieder) zurechenbar ist.
- (179) Die APFTE profitiert nicht von der eventuellen Steigerung der Erträge des Flughafenbetreibers von Montpellier durch eine Steigerung des Flugverkehrs. Die APFTE betreibt den Flughafen Montpellier nicht, und die Mitglieder, die die APFTE finanzieren, halten weniger als die Hälfte des Kapitals des Flughafens Montpellier (Beteiligung von 40 %). Die französischen Behörden haben mögliche mit der Steigerung der Flughafenverträge verbundene Vorteile, durch die die Mitglieder der APFTE begünstigt werden könnten, die ebenfalls Anteilseigner des Flughafens Montpellier sind, nicht vorgebracht. Es war kein Businessplan erstellt worden, um derartige potenzielle Vorteile zu beurteilen, bevor die Entscheidungen für die Unterzeichnung der Marketingverträge mit Ryanair getroffen wurden. Angenommen, die Marketingverträge hätten das Ziel und/oder die Auswirkung, den Personenverkehr zu steigern, dann würde es für die Minderheitsaktionäre, die 40 % der Flughafenanteile halten, keinen Sinn machen, [95-100] % der Marketingverträge zu finanzieren. Des Weiteren trägt keiner der Minderheitsaktionäre des Flughafens entsprechend seiner jeweiligen Beteiligung am Flughafen⁽¹⁰³⁾ zur Finanzierung der Marketingverträge bei, was wiederum untermauert, dass die Entscheidungen hinsichtlich der Unterzeichnung der Marketingverträge keine wirtschaftliche Verbindung mit der Tatsache hat, dass einige Mitglieder der APFTE auch Flughafenaktionäre sind. Schlussendlich erfolgte die Unterzeichnung von Marketingverträgen mit Ryanair seitens der APFTE aus Sicht der APFTE und deren öffentlicher Mitglieder – die daraus als marktwirtschaftlich handelnde Wirtschaftsbeteiligte keinerlei Vorteil erlangten – ausschließlich mit Blick auf ein Gemeinwohlziel.
- (180) Wie in Abschnitt 7.1.3.4 (a) detailliert belegt wird, gelangt die Kommission zu dem Schluss, dass der Erwerb der Marketingdienstleistungen durch die APFTE keinem tatsächlichen Bedarf entsprach, sondern in Wirklichkeit dazu diente, die Flüge von Ryanair von und nach Montpellier zu subventionieren. Unter diesen Umständen stellt die Kommission fest, dass das Kriterium des marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsbeteiligten keine Anwendung findet⁽¹⁰⁴⁾. Wie in Abschnitt 7.1.3.4 (a) dargelegt, entsprechen ferner die von der APFTE an Ryanair/AMS gezahlten Preise für den Erwerb der Marketingdienstleistungen nicht den Marktpreisen. Selbst wenn das Kriterium des marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsbeteiligten Anwendung fände, wäre es folglich nicht erfüllt.
- (181) Schließlich stellt die Kommission fest, dass eine Maßnahme dann nicht als Vorteil angesehen wird, wenn die staatliche Maßnahme einen Ausgleich darstellt, der die Gegenleistung für Leistungen bildet, die von den Unternehmen, denen sie zugutekommt, zur Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen erbracht werden, wenn diese Unternehmen in Wirklichkeit keinen finanziellen Vorteil erhalten und die genannte Maßnahme somit nicht bewirkt, dass sie gegenüber den mit ihnen im Wettbewerb stehenden Unternehmen in eine günstigere Wettbewerbsstellung gelangen⁽¹⁰⁵⁾. Im vorliegenden Fall gibt es jedoch keine Hinweise darauf, dass Ryanair mit gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen betraut gewesen wäre.

7.1.3.4. Bestimmung des Ryanair/AMS gewährten Vorteils durch die APFTE

- (182) Aus dem förmlichen Prüfverfahren wird ersichtlich, dass die auf Grundlage der Marketingverträge erfolgten Zahlungen der gleichen Art sind wie die von einer öffentlichen Behörde erfolgten Subventionen zugunsten einer Flugesellschaft mit dem Ziel, damit die Bedienung eines Flughafens sicherzustellen. Die Kommission schließt daraus, dass die seitens der APFTE zugunsten von Ryanair und AMS getätigten Zahlungen als reine Subventionen zu analysieren sind, die die von Ryanair für das Betreiben von Linienflügen nach und ab Montpellier getragenen Kosten senken sollen und Ryanair einen wirtschaftlichen Vorteil verschaffen.

⁽¹⁰³⁾ Siehe Erwägungsgründe 164, 24 sowie 45 ff.

⁽¹⁰⁴⁾ Siehe Urteil des Gerichtshofs vom 1. März 2017, SNCM/Kommission, T-454/13, ECLI:EU:T:2017:134, Rn. 232 und 233.

⁽¹⁰⁵⁾ Siehe Urteil des Gerichtshofs vom 2. September 2010, Kommission/Deutsche Post AG, C-399/08, ECLI:EU:C:2010:481, Rn. 41, und Urteil des Gerichtshofs vom 9. Juni 2011, Comitato „Venezia vuole vivere“ u. a./Kommission, C-71/09 P, ECLI:EU:C:2011:368, Rn. 92.

(183) Um festzustellen, ob ein Vorteil zugunsten von Ryanair/AMS vorliegt, hat die Kommission alle maßgeblichen Umstände des Einzelfalls gemäß der Bekanntmachung zum Begriff der staatlichen Beihilfe geprüft. So können außergewöhnliche Umstände vorliegen, unter denen der Erwerb von Waren oder Dienstleistungen durch eine Behörde möglicherweise nicht als den Marktbedingungen entsprechend anzusehen ist, obwohl er zu Marktpreisen erfolgte, insbesondere, wenn der Erwerb der in Rede stehenden Dienstleistung nicht dem tatsächlichen Bedarf der Behörde entspricht ⁽¹⁰⁶⁾.

(184) Auf der Grundlage einer Reihe von Indizien aus dem förmlichen Prüfverfahren ist die Kommission zu dem Schluss gelangt, dass der Ankauf der Marketingdienstleistungen von Ryanair keinem tatsächlichen Bedarf der APFTE entsprach. Dies reicht als Nachweis für das Vorliegen eines Vorteils zugunsten von Ryanair, der sich aus den Maßnahmen, die Gegenstand dieses Prüfverfahrens sind, ergibt.

(185) Darüber hinaus konnte durch das förmliche Prüfverfahren die Behauptung von Ryanair/AMS und der französischen Behörden nicht bestätigt werden, dass die Marketingdienstleistungen zum Marktpreis erworben wurden.

a) Ermangelung eines tatsächlichen Bedarfs der APFTE, Marketingdienstleistungen bei Ryanair/AMS zu erwerben

(186) Frankreich, die APFTE, die CCIM, die Gebietskörperschaften, die Stellungnahmen eingereicht haben, und Ryanair führen das Argument an, dass die APFTE eine Vereinigung für die Förderung des lokalen Tourismus gewesen sei, die Marketingdienstleistungen zum Marktpreis bei Ryanair erworben habe.

(187) Kern der Analyse der Kommission zum Vorliegen eines Vorteils zugunsten von Ryanair ist die Frage, ob die APFTE einen tatsächlichen Bedarf an den bei Ryanair/AMS erworbenen Marketingdienstleistungen hatte, um das Gemeinwohlziel, das heißt die Förderung der Stadt Montpellier und deren Umland, zu erreichen ⁽¹⁰⁷⁾.

(188) Die Kommission ist auf Grundlage der nachstehenden Indizien zu dem Schluss gelangt, dass der Erwerb von Marketingdienstleistungen bei Ryanair/AMS keinem tatsächlichen Bedarf der APFTE entsprach:

— Der Erwerb von Marketingdienstleistungen diene nur dazu, die Zahlungen an Ryanair zu rechtfertigen und Ryanair somit am Flughafen Montpellier zu halten; selbst wenn die Marketingdienstleistungen eine beliebige Marketingwirkung hatten (was nicht zutrifft), war dies nicht Hauptzweck der Verträge, die eher als verdeckte Subventionen zu bewerten sind;

— Fehlen einer tatsächlichen Absicht der APFTE, Werbung für die Region zu machen;

— Ausrichtung auf den Flugbetrieb von Ryanair anstelle der Marketingdienstleistungen;

— Ausrichtung auf Ryanair/AMS anstelle eines beliebigen Anbieters von Online-Marketingdienstleistungen;

— kein Indiz belegt das Interesse der APFTE am konkreten Erfolg der mit ihrem Budget finanzierten Marketingkampagnen;

— Zusammenfallen der Beendigung der Zahlungen für Marketingdienstleistungen mit der Einstellung des Flugbetriebs von Ryanair;

— Andere Untersuchungen der Kommission zu staatlichen Beihilfen zeigen, dass Marketingverträge von Ryanair benutzt werden, um die Ausschüttung von staatlichen Beihilfen zu verschleiern.

⁽¹⁰⁶⁾ Siehe Rn. 82 der Bekanntmachung zum Begriff der staatlichen Beihilfe sowie die darin zitierte Rechtsprechung.

⁽¹⁰⁷⁾ Siehe Urteil des Gerichts vom 5. August 2003, P&O, T-116/01, ECLI: EU:T:2003:217, Rn. 116 und 117.

- Die Marketingdienstleistungen von Ryanair/AMS sind geeignet, die Stadt Montpellier und deren Umland wirksam zu bewerben:
 - die Auswahl von Ryanair seitens der APFTE ist wirtschaftlich nicht hinreichend gerechtfertigt;
 - die Marketingdienstleistungen von Ryanair zeigen nicht die behauptete Wirkung.
 - Die Marketingdienstleistungen kommen insbesondere Ryanair zugute – wenn sie denn eine Wirkung haben –, denn Ryanair muss als privatwirtschaftliches Unternehmen, das Rentabilität anstrebt, „Preisaktionen“ und „Marketingkampagnen“ umsetzen, um Flugzeuge zu füllen.
- i) *Der Erwerb von Marketingdienstleistungen diene nur dazu, die Zahlungen an Ryanair zu rechtfertigen, um die Fluggesellschaft am Flughafen Montpellier zu halten*
- (189) Das förmliche Prüfverfahren hat gezeigt, dass selbst wenn die von der APFTE erworbenen Marketingdienstleistungen eine beliebige Marketingwirkung hatten ⁽¹⁰⁸⁾, diese nicht Hauptzweck der eher als verdeckte Subventionen zu bewertenden Verträge sind.
- (190) Die APFTE hat, trotz des in ihrer Satzung definierten Gründungszwecks und statt wirkliche Marketingdienstleistungen (das heißt Werbung) einzukaufen, mittels der in Rede stehenden Verträge beabsichtigt, die Flugverkehrsleistungen von Ryanair nach Montpellier zu unterstützen, um Montpellier und deren Umgebung zu bewerben, indem sie Ryanair für die Erbringung dieser Flugverkehrsleistungen vergütete und die Förderung ebendieser Leistungen subventionierte. Das Marketing an sich war höchstens ein Nebeneffekt des tatsächlichen Zwecks der APFTE, der von der CCIM und den betroffenen Gebietskörperschaften definiert wurde ⁽¹⁰⁹⁾.
- (191) Die Darstellung als Marketingkampagne diene somit dazu, die an Ryanair getätigten Zahlungen zu rechtfertigen. Die Kommission gelangte aufgrund der nachstehenden Indizien zu diesem Ergebnis.
- (1) *Fehlen einer tatsächlichen Absicht der APFTE, Werbung für die Region zu machen*
- (192) Die Kommission hat mehrere Indizien gesammelt, die das Fehlen einer tatsächlichen Absicht der APFTE, Werbung für die Region zu machen, belegen. Die von den hinter der APFTE stehenden öffentlichen Einrichtungen angestrebte „Förderung“ des Gebiets bestand vielmehr darin, Ryanair am Flughafen Montpellier zu halten, in der Hoffnung, dass die wirtschaftlichen Auswirkungen der lokalen Wirtschaft zugutekämen.
- a) *Das Fehlen einer tatsächlichen Absicht der APFTE, Werbung für die Region zu machen, zeigt sich an den Umständen ihrer Gründung*
- (193) Die Analyse der Erklärungen, Protokolle und Berichte der APFTE und deren öffentlicher Mitglieder belegt eindeutig, dass die APFTE in Wirklichkeit gegründet wurde, um dafür zu sorgen, dass die Unterstützung der „Billigfluggesellschaften“ – insbesondere Ryanairs – nach dem Wechsel des Betreibers des Flughafens Montpellier fortgeführt würde ⁽¹¹⁰⁾. Die Kommission schließt aus den in den Dokumenten zur Funktionsweise der APFTE enthaltenen

⁽¹⁰⁸⁾ Das förmliche Prüfverfahren hat mehrere Indizien aufgedeckt, die belegen, dass die tatsächliche Werbewirkung der Marketingkampagnen schwach ausgefallen ist, siehe Erwägungsgrund 272 ff.

⁽¹⁰⁹⁾ Beispielsweise geht aus dem Bericht des Ausschusses der Finanzierungspartner der APFTE vom 15. Oktober 2012 hervor, dass die Website der APFTE, die offiziell Montpellier und deren Umgebung bewerben sollte, [von der CCIM] ohne wahre Marketingfunktion eingerichtet worden war, um offiziell die „Marketingausgaben“ der APFTE rechtfertigen zu können: „[Der Vorsitzende der APFTE] spricht das Thema Website und deren Pflege an. Diese Website stellt eine Notwendigkeit dar, um die Kommunikationsausgaben zu rechtfertigen, die mit dem Ziel einer erheblichen Einbringung einer europäischen Kundschaft in den Großraum Montpellier getätigt wurden. Es wird vorgeschlagen, diese Website zu verbessern und daraus eine wahre Werbe-Plattform für die Region zu machen.“

⁽¹¹⁰⁾ Siehe beispielsweise die Erklärungen des Regionalrats der französischen Region Languedoc-Roussillon vom 20. Juli 2012, S. 1: „Angesichts der Entwicklung des Managements am Flughafen Montpellier wurde eine Vereinigung für Tourismus- und Wirtschaftsförderung (Association de Promotion des Flux Touristiques et Economiques, kurz ‚APFTE‘) mit dem Ziel gegründet, Maßnahmen zur Förderung der Region umzusetzen, die zusammen mit den Gesellschaften entwickelt werden, die den Flughafen Montpellier bedienen.“ und S. 2 „die Flugstrecken, mittels derer die Förderung sichergestellt wird, sind Brüssel Charleroi, Frankfurt Hahn, Leeds Bradford, Birmingham [...]“. Siehe auch Erwägungsgrund 28.

Indizien, dass das von der CCIM und den verbundenen Gebietskörperschaften mit dem Erwerb der Online-Marketingkampagnen verfolgte Ziel darin bestand, eine verlängerte Anlaufbeihilfe zu gewähren und dadurch die Bedienung des Flughafens Montpellier seitens der betroffenen Fluggesellschaften zu unterstützen. Die öffentlichen Mittel sind somit nicht dazu bestimmt, die Stadt Montpellier und deren Umland zu bewerben, sondern dienen der Förderung einer spezifischen Flugstrecke, damit sie von der Fluggesellschaft beibehalten würde⁽¹¹¹⁾.

- (194) Aus den Protokollen der APFTE-Sitzungen geht hervor, dass der Begriff „Tourismusströme“ für die Vereinigung Ströme von Flugpassagieren konkreter Fluggesellschaften bezeichnet und nicht etwa beliebige Tourismusströme oder Ströme von Flugpassagieren im Allgemeinen.⁽¹¹²⁾ So werden insbesondere in den Protokollen der ersten Sitzungen der APFTE Begriffe verwendet, die sich eindeutig auf die Bedienung von Flugstrecken beziehen, wie etwa „Route“, „Linie“ oder „Achse“⁽¹¹³⁾. Des Weiteren belegt selbst die Studie, die die französischen Behörden eingereicht haben, um nachzuweisen, dass die wirtschaftlichen Auswirkungen der Maßnahmen der APFTE Gegenstand einer Wirtschaftsanalyse seitens der Gebietskörperschaften gewesen seien⁽¹¹⁴⁾, dass die Körperschaften sich ausschließlich mit den durch die Fluggesellschaften in die Region gebrachten Kunden befassen.
- (195) Dies wird durch die Tatsache bestätigt, dass sämtliche sonstigen Marketingverträge, die von der APFTE (und zuvor von der CCIM) geschlossen und durchgeführt wurden⁽¹¹⁵⁾ – obgleich deren Vertragswerte weit unter den an Ryanair/AMS gezahlten Beträgen lagen –, mit Fluggesellschaften und nicht mit „klassischen“ Online-Marketing-agenturen geschlossen wurden.
- b) Das Fehlen einer tatsächlichen Absicht der APFTE, Werbung für die Region zu machen, zeigt sich am Ausgangszustand der offiziell im Mittelpunkt der Werbekampagnen stehenden APFTE-Website
- (196) Die laut den französischen Behörden ursprünglich von der APFTE benutzte Website war www.flights-montpellier-mediterranean.com, die 2006 eingerichtet wurde und im Eigentum der CCIM stand. Im Mai 2013 wurde die Website durch die Website www.goto-montpellier.com ersetzt, die ebenfalls im Eigentum der CCIM stand.

⁽¹¹¹⁾ Siehe beispielsweise die Erklärung des Rates des Gemeindeverbands Pays de l'Or vom 23. Juni 2010; In diesem Dokument wird der Beitrag des „Low-Cost-Flugverkehrs“ für die Region erklärt und erwähnt: „Die Funktionsweise dieser Fluggesellschaften impliziert eine finanzielle Beteiligung der Körperschaften in Form von Anlaufhilfen für die Flugstrecken, die für einen Zeitraum von höchstens 3 Jahren gewährt werden, und anschließend eine Beihilfe zur Förderung der durchgeführten Flugstrecke über den Erwerb von Werbeflächen auf den Websites der Fluggesellschaften.“ Siehe auch die Erklärung des früheren Vorsitzenden der APFTE, die in dem Artikel der französischen Zeitung *20 minutes* mit dem Titel „du marketing pour attirer la clientèle“ (Marketing, um Kunden anzulocken) erscheint und am 23. November 2011 online veröffentlicht wurde: „[Der Vorsitzende der APFTE] weist die Behauptungen der ‚Erpressung‘ und ‚verschleierte Subventionen‘ zurück. Er rechtfertigt: ‚Würden wir diese Marketingkampagnen nicht durchführen, würden einige Fluggesellschaften bleiben, andere hingegen wären nicht weiter an Montpellier interessiert, da die Strecken nicht mehr attraktiv für sie wären.‘“ (Siehe <https://www.20minutes.fr/montpellier/828538-20111123-marketing-attirer-cliente>), aufgerufen am 1. Juli 2019). Siehe auch Protokoll der Gründungsversammlung der APFTE vom 24. Juni 2010: „Unabhängig von den Schwierigkeiten und den von den Billigfluggesellschaften praktizierten Tarifen rechnen wir stark mit den Auswirkungen für die lokalen Unternehmen. Die Vereinigung ist zum heutigen Zeitpunkt die am besten geeignete Struktur, um den rechtlichen Anforderungen nachzukommen und dank dieser Dynamik der Billigfluggesellschaften die Entwicklung der Region zu fördern.“

⁽¹¹²⁾ Siehe beispielsweise Erklärung des Rates des Gemeindeverbands Pays de l'Or vom 28. Juni 2013, die sich bezüglich der „Ausgaben zur Unterstützung der Wirtschafts- und Tourismusströme (Prognose 2013)“ eindeutig auf die „Ryanair Flugstrecken (Brüssel Charleroi, Frankfurt Hahn, Leeds Bradford, Birmingham)“ bezieht. Siehe auch Protokoll der Gründungsversammlung der APFTE vom 24. Juni 2010 („Die Touristenströme, das heißt der Kundenstamm, der im Wesentlichen durch die Billigfluggesellschaften aus Nordeuropa in die Region gebracht wird, sind von beträchtlicher Bedeutung für alle Unternehmen, deren Aktivität mit dem Tourismus, aber auch mit dem Handel und dem Immobiliensektor in Verbindung steht.“)

⁽¹¹³⁾ Siehe beispielsweise Protokoll der Mitgliederversammlung der APFTE vom 18. März 2011 („Bei der Einrichtung eines Führungsgremiums muss den Finanzierungspartnern die Möglichkeit geboten werden, sich an den Entscheidungen zur Auswahl der zu eröffnenden Flugrouten zu beteiligen“), Erklärung des Rates des Gemeindeverbands Pays de l'Or vom 28. Juni 2013 (die sich bezüglich der „Ausgaben zur Unterstützung der Wirtschafts- und Tourismusströme (Prognose 2013)“ eindeutig auf die „Ryanair Flugstrecken (Brüssel Charleroi, Frankfurt Hahn, Leeds Bradford, Birmingham)“ bezieht) und Protokoll der vorbereitenden Sitzung der ersten Sitzung des Verwaltungsausschusses der APFTE vom 28. März 2011 („Das Führungsgremium muss eine Diskussion über die Entwicklung der Tourismusströme einleiten und strategische Entscheidungen bezüglich der verschiedenen vom Flughafen vorgeschlagenen Flugstrecken treffen.“)

⁽¹¹⁴⁾ BIPE, „Etude des retombées socio-économiques du transport aérien en région Languedoc-Roussillon“ (Studie zu den sozioökonomischen Auswirkungen des Luftverkehrs in der Region Languedoc-Roussillon) vom 4. April 2013 (siehe <http://montpellier.cci.fr/fichier/retombeesecoeroportlr2012pdf/download>), aufgerufen am 1. Juli 2019).

⁽¹¹⁵⁾ Die Kommission weist darauf hin, dass der mit dem Unternehmen [...] im Jahr 2017 unterzeichnete Vertrag nicht durchgeführt wurde, da von Seiten der APFTE keine Bestellungen ausgestellt wurden, siehe Erwägungsgrund 81.

- (197) Aus der Zusammenfassung der Beschlüsse des Ausschusses der Finanzierungspartner der APFTE vom 15. Oktober 2012 geht hervor, dass die Website der APFTE, die offiziell als Werkzeug für regionales Marketing präsentiert wurde (und auf die man durch Anklicken der im Rahmen der Marketingverträge auf der Ryanair-Website platzierten Hyperlinks gelangte⁽¹¹⁶⁾), anfänglich keine wirkliche Marketingfunktion hatte, sondern vielmehr Teil des Tricks der APFTE war, um die an die Fluggesellschaften getätigten Zahlungen zu rechtfertigen. So erklärt der Vorsitzende der APFTE, dass „diese Website eine Notwendigkeit darstellt, um die Kommunikationsausgaben zu rechtfertigen, die zur Anlockung erheblicher europäischer Kundschaft in den Großraum Montpellier getätigt wurden. Es wird vorgeschlagen, diese Website zu verbessern und daraus eine wahre Werbe-Plattform für die Region zu machen.“
- c) Das Fehlen einer tatsächlichen Absicht der APFTE, Werbung für die Region zu machen, zeigt sich an der Konzeption der die APFTE ablösenden Rechtsstruktur
- (198) Überdies stellt die Kommission fest, dass nach der Einstellung der Tätigkeiten der APFTE im Jahr 2018 aus den von Frankreich für die Jahre 2017 und 2018 eingereichten Dokumenten zur Funktionsweise der APFTE hervorgeht, dass die CCIM und die Gebietskörperschaften eine neues rechtliches Konstrukt für die Marketingverträge entworfen bzw. umgesetzt haben, nach dem der Erwerb von Marketingdienstleistungen wieder aufgenommen wird durch „einen aus den Gebietskörperschaften und der CCI [Hérault] bestehenden Zusammenschluss für Aufträge, in dessen Rahmen nicht länger Marketingdienstleistungen, sondern Flugstrecken erworben werden“⁽¹¹⁷⁾. Dies betrifft die mit Ryanair/AMS geschlossenen Marketingverträge nicht mehr, da Ryanair den Flughafen Montpellier nicht mehr bedient, stellt jedoch ein zusätzliches Indiz dafür dar, dass die wahre Zielsetzung der seitens der APFTE geschlossenen Verträge darin bestand, Flugverbindungen zu erhalten.
- d) Schlussfolgerung zum Fehlen einer tatsächlichen Absicht der APFTE, Werbung für die Region zu machen
- (199) Die Kommission schließt daraus, dass die APFTE nicht bestrebt war, Marketing im eigentlichen Sinne zu betreiben, sondern Zahlungen tätigen wollte, um die Fluggesellschaften zu veranlassen, ihre Kapazitäten dem Flughafen Montpellier zuzuteilen.
- (200) Das Bestreben der APFTE, Ryanair dazu zu veranlassen, die Flugstrecken ab Montpellier beizubehalten, findet ihre Berechtigung in der Möglichkeit Ryanairs, einen regionalen Flughafen durch einen anderen zu ersetzen⁽¹¹⁸⁾. Es ist somit nicht erstaunlich, dass regionale Flughäfen miteinander um Ryanair konkurrieren. In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass die Kommission in der Rechtssache SA.33961 (2012/C) zum Flughafen Nîmes (im Einzugsgebiet des Flughafens Montpellier angesiedelter Flughafen) in ihrem abschließenden Beschluss⁽¹¹⁹⁾ zu dem Schluss gekommen war, dass die zwischen 2005 und 2010 vom Staat mit Ryanair/AMS geschlossenen Marketingverträge Teil einer Reihe von Maßnahmen waren, die als rechtswidrige staatliche Beihilfe zugunsten von Ryanair/AMS eingestuft wurden⁽¹²⁰⁾.
- (201) Die Absicht der APFTE, die Verträge mit Ryanair/AMS zu schließen, bestand somit nicht darin, Montpellier und deren Umgebung mittels Marketingkampagnen im eigentlichen Sinn zu bewerben, sondern Ryanair sollte veranlasst werden, die Strecken nach und ab Montpellier beizubehalten.

(2) Ausrichtung auf Flugstrecken von Ryanair statt auf Marketingdienstleistungen

- (202) Mit Bezug auf Ryanair/AMS war die APFTE entschlossen, die Marketingverträge der Jahre 2010, 2013 und 2017 mit Ryanair/AMS zu schließen, um Ryanair am Flughafen Montpellier zu halten. Dies bezeugen beispielsweise das Protokoll der Mitgliederversammlung der APFTE vom 19. Oktober 2011 (S. 5) („Dank diesem Budget können wir [...] die Strecken Frankfurt Hahn, Brüssel Charleroi, Leeds Bradford erhalten“⁽¹²¹⁾) und der Auszug aus den

⁽¹¹⁶⁾ Siehe Erwägungsgründe 56, 59, 65.

⁽¹¹⁷⁾ Siehe Erklärungen der Mitgliederversammlung der Industrie- und Handelskammer Hérault (CCI Hérault) vom 24. Januar 2018.

⁽¹¹⁸⁾ In ihrer infolge der Einleitung des förmlichen Prüfverfahren gemäß Artikel 108 Absatz 2 AEUV eingereichten Stellungnahme bestätigt Ryanair im Rahmen ihres Arguments, nach dem die Situation des Flughafens Montpellier im Hinblick auf die Anwendung des Grundsatzes des marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsbeteiligten mit der anderer Flughäfen vergleichbar sei, dass sie über eine große Auswahl an Flughäfen in Europa verfüge (Großbritannien, Spanien, Frankreich, [...]), die für die Flugverbindungen und Kapazitäten von Ryanair miteinander in Konkurrenz treten und die aus Sicht von Ryanair austauschbar wären.

⁽¹¹⁹⁾ Siehe Artikel 1 Absatz 2 des Beschlusses (ABl. L 113 vom 27.4.2016, S. 32).

⁽¹²⁰⁾ Der Beschluss wurde durch das Urteil des Gerichts vom 13. Dezember 2018, Ryanair und AMS/Kommission, T-53/16, ECLI:EU:T:2018:943, bestätigt.

⁽¹²¹⁾ Siehe auch Protokoll der Mitgliederversammlung der APFTE vom 19. Oktober 2011, S. 6: „Für das Jahr 2012 [...] verfügt die Vereinigung über ein Budget in Höhe von [...] € inkl. MwSt., mit dem nur die Marketingverträge mit der Gesellschaft AMS aufrechterhalten werden können, das heißt die historischen Zielorte Brüssel Charleroi, Frankfurt Hahn und Leeds Bradford“, oder Bericht des Vorstands der APFTE vom 4. Juli 2013, S. 1: „[Der Vorsitzende der APFTE] erläutert, dass die Vereinigung verpflichtet ist, ein Ausschreibungsverfahren für die Online-Marketingverträge einzuleiten, da der 2010 mit Airport Marketing Services geschlossene Vertrag auslaufe“, und S. 2: „Bei Auslaufen des Vertrags mit der Gesellschaft Airport Marketing Services nur die von diesem Vertrag betroffenen Ströme Zielort für Zielort in Wettbewerb treten.“

Aufzeichnungen der Erörterungen der Mitgliederversammlung der CCIM vom 31. Januar 2010 („Der nichtständige Ausschuss [...] gab eine befürwortende Stellungnahme zu einem zusätzlichen Beitrag in Höhe von [...] für die Finanzierung des Online-Marketingvertrags ab, der die Erhaltung der Flugstrecke von/nach Birmingham erlaubt.“).

(203) Die Analyse der Marketingverträge von 2010 bis 2017 sowie der Ausschreibungsverfahren von 2013 und 2017 bestätigt, dass die Verträge und Ausschreibungsverfahren ganz spezifisch auf die von Ryanair angebotenen Flugverbindungen ausgerichtet waren.

(204) Die Verträge und Ausschreibungsverfahren der APFTE wurden nach und nach angepasst, um die Verbindung zwischen dem Flugverkehr und dem Erwerb von Marketingdienstleistungen zu verschleiern. Die ersten Verträge wurden ohne Ausschreibungsverfahren unterzeichnet und beruhten auf klaren Verpflichtungszusagen von Ryanair, bestimmte Flugstrecken zu bedienen. Im Gegensatz dazu waren die letzten Verträge Gegenstand von Ausschreibungsverfahren und bezogen sich weniger direkt auf die Tätigkeiten von Ryanair am Flughafen Montpellier, waren aber dennoch ausreichend explizit, damit Ryanair ausgewählt würde. Das Interesse, die Tätigkeiten von Ryanair über die Marketingverträge zu unterstützen, wird durch die Klauseln der verschiedenen Marketingverträge sichtbar, die sich direkt oder indirekt auf die Tätigkeiten von Ryanair am Flughafen Montpellier bezüglich der bestehenden Flugstrecken beziehen.

a) Verträge von 2010 und 2013

(205) In der Tat beruhen der Vertrag von 2010 und dessen darauffolgende Zusatz- und Verlängerungsvereinbarungen sowie die Verträge von 2013 und deren darauffolgende Verlängerungsvereinbarungen auf präzisen Verpflichtungszusagen von Ryanair, Flugverbindungen zum Flughafen Montpellier zu betreiben, durch die Ryanair klare diesbezügliche Pflichten auferlegt werden. Der Vertrag von 2010 bezieht sich explizit auf diese Verpflichtungszusagen und knüpft die Marketingzahlungen an die Erfüllung derselben.

(206) Aus dem Protokoll der Vorstandssitzung der APFTE vom 4. Juli 2013 geht hervor, dass die APFTE sich verpflichtet fühlte, das Ausschreibungsverfahren von 2013 durchzuführen, als der mit AMS geschlossene Marketingvertrag von 2010 auslief, und dass die APFTE zu dem Zeitpunkt die von diesem Vertrag betroffenen Tourismusströme, das heißt die von Ryanair bedienten Flugverbindungen, beibehalten wollte ⁽¹²²⁾.

(207) Das Lastenheft des Ausschreibungsverfahrens von 2013, das anschließend in vertragliche Pflichten umgewandelt wurde, weist sehr präzise, von Ryanair einzuhaltende Anforderungen auf im Hinblick auf den Luftverkehr von Montpellier nach Brüssel Charleroi, Frankfurt Hahn und Leeds Bradford, wohingegen es im Hinblick auf die Art der zu erbringenden Marketingdienstleistungen sehr allgemein gehalten ist. Darüber hinaus ist auffällig, dass am Ende kein Vertrag für das Los „Birmingham“ geschlossen wurde und es sich dabei um eine Verbindung handelt, die Ryanair zwischen der Veröffentlichung des Lastenhefts des Ausschreibungsverfahrens von 2013 und dem Abschluss der Marketingverträge eingestellt hatte. Dieser letzte Punkt veranschaulicht perfekt die bestehende Verbindung zwischen den von der APFTE unterzeichneten Marketingverträgen und den von Ryanair betriebenen Flugrouten.

⁽¹²²⁾ Siehe S. 1 des Berichts: „[Der Vorsitzende der APFTE] erläutert, dass die Vereinigung verpflichtet ist, ein Ausschreibungsverfahren für die Online-Marketingverträge einzuleiten, da der 2010 mit Airport Marketing Services geschlossene Vertrag auslaufe“ und S. 2 bei Auslaufen des Vertrags mit der Gesellschaft Airport Marketing Services nur die von diesem Vertrag betroffenen Ströme Zielort für Zielort in Wettbewerb treten.“ Siehe auch Protokoll der Mitgliederversammlung der APFTE vom 4. Juli 2013, S. 3: „Bei Auslaufen des Vertrags mit der Gesellschaft Airport Marketing Services treten nur die von diesem Vertrag betroffenen Ströme Zielort für Zielort in Wettbewerb. Der Vorsitzende verpflichtet sich vor den Mitgliedern der Mitgliederversammlung, allen Körperschaften wie vom Regionalrat gefordert zu Informationszwecken die Ausschreibungsunterlagen zukommen zu lassen.“

b) Verträge von 2017

- (208) Auch wenn der Vertrag von 2017 die von Ryanair von Montpellier aus angeflogenen Flughäfen nicht erwähnt und keine explizite Verpflichtung hinsichtlich des Flugverkehrs zu diesem Flughafen anführt, erklärt er die Bewohner der Regionen, in denen sich die Flughäfen befinden, die Ryanair von Montpellier aus anfliegt, eindeutig zur Zielgruppe der Marketingtätigkeiten⁽¹²³⁾. Die im Lastenheft definierten „Lose“ entsprachen den Regionen, in denen sich die drei Flughäfen befanden, die Ryanair zum damaligen Zeitpunkt von Montpellier aus bediente: Brüssel Charleroi, (Los „Wallonien“), Frankfurt Hahn (Los „Rheinland-Pfalz“) und Leeds Bradford (Los „Yorkshire“).
- (209) Zudem hat die Kommission keinen besonderen Grund gefunden, der die Auswahl der drei betroffenen Regionen (Rheinland-Pfalz, Wallonien und Yorkshire) als Zielgruppe der Marketingdienstleistungen rechtfertigen würde, abgesehen von der Tatsache, dass es sich dabei um die drei einzigen Regionen handelte, die bereits mittels Direktflügen von dem Flughafen Montpellier aus von Ryanair bedient wurden. Hätte die APFTE regionales Marketing und somit die Ausrichtung auf eine große Anzahl potenzieller Touristen angestrebt, hätte sie Regionen ausgewählt, die im Hinblick auf die Anzahl der potenziellen Touristen angemessener gewesen wären, oder die Palette an Regionen weiter gefasst. Beispielsweise lässt sich die Auswahl der Region Wallonien (etwa 3,5 Mio. Einwohner) ohne Einschluss der Nachbarregion Flandern (etwa 6,5 Mio. Einwohner), die sich im Einzugsgebiet des Flughafens Brüssel Charleroi befindet, nicht erklären. Ebenso ist auffällig, dass das Ausschreibungsverfahren Rheinland-Pfalz (etwa 4 Mio. Einwohner) betrifft und nicht die benachbarten Bundesländer, die sich im oder zumindest sehr nahe am Einzugsgebiet des Flughafens Frankfurt Hahn befinden, das heißt Hessen (etwa 6 Mio. Einwohner mit großen Städten wie etwa Wiesbaden (90 km vom Flughafen Frankfurt Hahn entfernt) oder Frankfurt am Main (120 km vom Flughafen Frankfurt Hahn entfernt)), Nordrhein-Westfalen (knapp 18 Mio. Einwohner) und das Saarland (knapp 1 Mio. Einwohner) oder gar größere Ballungsräume wie Berlin (durch einen von der Fluggesellschaft easyJet durchgeführten Direktflug mit Montpellier verbunden) oder Düsseldorf (im selben Einzugsgebiet wie die Stadt Köln, die durch einen von der Fluggesellschaft Eurowings durchgeführten Direktflug mit Montpellier verbunden war). Was Großbritannien betrifft, hätte neben Yorkshire (etwa 5,2 Mio. Einwohner) durch den Einschluss des benachbarten Stadtgebiets von Greater Manchester (etwa 2,7 Mio. Einwohner und keine 100 km vom Flughafen Leeds Bradford entfernt) oder des Stadtgebiets von London (etwa 8,8 Mio. Einwohner, wobei deren Flughäfen Gatwick, Heathrow und Luton durch von den Fluggesellschaften easyJet und British Airways durchgeführte Direktflüge mit Montpellier verbunden sind) eine größere Anzahl an Touristen erreicht werden können.
- (210) Angesichts der Entwicklung der von der APFTE zwischen 2010 und 2017 mit AMS/Ryanair geschlossenen Marketingverträge stellt die Kommission fest, dass die Kommission zwischen dem Abschluss der Marketingvereinbarungen von 2010 und 2017 Beschlüsse zur Einleitung förmlicher Prüfverfahren getroffen hatte, die unter anderem die Flughäfen Nîmes, Pau und Angoulême betrafen, bei denen es ebenfalls um mit Ryanair/AMS geschlossene Marketingverträge ging, und daraufhin abschließende Beschlüsse in ebendiesen Rechtssachen erlassen hatte⁽¹²⁴⁾. Die Absicht der Kommission, die Vereinbarkeit jener Marketingverträge mit den Vorschriften für staatliche Beihilfen zu analysieren, war somit transparent und den Vertragsparteien bekannt.
- (211) Aus dem Gesamtzusammenhang der vertraglichen Beziehungen der APFTE und Ryanair seit 2010 geht hervor, dass das Ziel und die erwünschte Wirkung des Vertrags von 2017 sowie der diesem vorangegangenen Verträge darin bestanden, den bestehenden Flugverkehr von Ryanair zum Flughafen Montpellier zu unterstützen. Tatsächlich geht aus dem Protokoll der Sitzung des Verwaltungsrats vom 14. September 2016 hervor, dass die Formulierung der Ausschreibungsverfahren von 2017 auf der Absicht beruhte, „den Rechtsfragen zu begegnen“, und vorsah, dass die

⁽¹²³⁾ Siehe Erwägungsgründe 16 und 74.

⁽¹²⁴⁾ Siehe insbesondere Beschluss der Kommission vom 23. Juli 2014 über die von Frankreich durchgeführte staatliche Beihilfe - SA.22614 (C 53/07) zugunsten der Industrie- und Handelskammer Pau-Béarn, von Ryanair, Airport Marketing Services und Transvia (ABl. L 201 vom 30.7.2015, S. 109); Beschluss der Kommission vom 23. Juli 2014 über die von Frankreich durchgeführte staatliche Beihilfe SA.33961 (2012/C) (ex 2012/NN) zugunsten der Industrie- und Handelskammer von Nîmes-Uzès-Le Vigan, zugunsten von Veolia Transport Aéroport de Nîmes, zugunsten von Ryanair Limited und zugunsten von Airport Marketing Services Limited (ABl. L 113 vom 27.4.2016, S. 32); Beschluss der Kommission vom 1. Oktober 2014 in der Beihilfesache SA.23098 (C 37/07) (ex NN 36/07) zugunsten der Società di Gestione dell'Aeroporto di Alghero So.Ge.A.AL S.p.A. und mehreren Luftfahrtunternehmen, die am Flughafen Alghero tätig sind (ABl. L 250 vom 25.9.2015, S. 38); Beschluss (EU) 2017/1861 der Kommission vom 29. Juli 2016 über die staatliche Beihilfe SA.33983 (2013/C) (ex 2012/NN) (ex 2011/N) — Italien — Ausgleichsleistungen für sardische Flughäfen für gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen (DAWI) (ABl. L 268 vom 18.10.2017, S. 1).

an der wirtschaftlichen und touristischen Entwicklung der Region beteiligten Einrichtungen „bezüglich der strategischen Achsen, die sie zu entwickeln wünschten, im Vorhinein das Gebiet, in dem die Förderung der Region umgesetzt werden sollte“, auswählen sollten. Der Begriff „Achse“ war zuvor benutzt worden, um Flugstrecken zu bezeichnen ⁽¹²⁵⁾. Darüber hinaus sei darauf hingewiesen, dass es sich um einen Vertrag mit Bestellungen handelt. So ist die APFTE in der Lage, die Ausstellung von Bestellungen und somit die Zahlungen zugunsten von Ryanair davon abhängig zu machen, dass Ryanair die Luftverkehrsfrequenz nach Brüssel Charleroi, Leeds und Frankfurt Hahn aufrechterhält.

- (212) Die Kommission stuft den Einschluss von Verpflichtungszusagen von Ryanair, Flüge zu betreiben, als wesentliches Indiz für die wahre Zielsetzung der zwischen der APFTE und Ryanair geschlossenen Verträge ein, das heißt, die Vergütung von Ryanair für die Aufrechterhaltung der Tätigkeit am Flughafen Montpellier.

(3) Ausrichtung auf Ryanair/AMS anstelle eines beliebigen Anbieters von Online-Marketingdienstleistungen

- (213) Ferner sind die Kriterien der Ausschreibungsverfahren von 2013 und 2017 derart definiert, dass sie die Angebote von Ryanair gegenüber den Leistungen eines klassischen Anbieters von Marketingdienstleistungen privilegieren.
- (214) Die Analyse der Marketingverträge und dazugehörigen Ausschreibungsverfahren zeigt, dass die von der APFTE definierten und in den Ausschreibungsverfahren aufgegriffenen maßgeblichen Kriterien AMS gegenüber „klassischen“ Anbietern von Marketingdienstleistungen privilegieren, insbesondere durch die Einführung des Kriteriums der Bedienung von Flugverbindungen und der Anforderung, dass der Anbieter von Marketingdienstleistungen über eine eigene Website verfügen muss, die ausreichend besucht wird, um darauf Online-Werbung zu schalten.
- (215) Obgleich die APFTE Marketingverträge mit mehreren Fluggesellschaften geschlossen hat, hat das förmliche Prüfverfahren keine Elemente aufgedeckt, aus denen geschlossen werden könnte, dass die APFTE vor Abschluss der Verträge von 2010, 2013 und 2017, die Gegenstand des förmlichen Prüfverfahrens sind, ernsthaft versucht hätte, Marketingverträge mit einem anderen Anbieter als AMS/Ryanair zu schließen. Dieses Element ist im Rahmen der Analyse der Selektivität von Bedeutung und die Kommission erachtet, dass die Wahl des Anbieters AMS insofern berücksichtigt werden muss, als sie ein Indiz dafür ist, dass die APFTE kein Ziel verfolgte, das als das eines marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsbeteiligten bezeichnet werden könnte. Wie in Erwägungsgrund 326 ff. zur Selektivität der Marketingverträge angeführt, gelangt die Kommission zu dem Schluss, dass die Ausschreibungsverfahren von 2013 und 2017 so gestaltet wurden, dass AMS den Zuschlag für die in Rede stehenden Marketingverträge erhalten würde.
- (216) Die Kommission hat mehrere Elemente aufgedeckt, die bestätigen, dass die APFTE die von Ryanair angebotenen Dienstleistungen über die Kriterien dieser Ausschreibungsverfahren für die Marketingverträge von 2013 und 2017, die Gegenstand des förmlichen Prüfverfahrens sind, privilegierte.
- (217) Der Abschluss der Marketingverträge von 2013 – beschrieben in den Erwägungsgründen 63 bis 73 – war Gegenstand von vorangegangenen Ausschreibungsverfahren für vier verschiedene „Lose“. Diese „Lose“ mit den Titeln „Brüssel Charleroi“, „Frankfurt Hahn“, „Leeds“ und „Birmingham“ sowie die diesbezüglich im Ausschreibungsverfahren angeführten Mindestfrequenzen entsprachen exakt den von Ryanair zum Zeitpunkt der Einleitung der Ausschreibungsverfahren betriebenen Flugverkehrsleistungen zwischen Montpellier und Brüssel Charleroi, Frankfurt Hahn, Leeds Bradford bzw. Birmingham. Das Ausschreibungsverfahren richtete sich somit eindeutig an Fluggesellschaften, die Marketingdienstleistungen ergänzend zu ihren Flugverkehrstätigkeiten anboten. Zu diesem Zeitpunkt war Ryanair für jeden dieser Zielorte die einzige Fluggesellschaft, die die Flugverbindungen bediente, und zwar bereits seit einer gewissen Zeit (Birmingham seit 2011, die anderen Zielorte mindestens seit 2010) ⁽¹²⁶⁾. Es ist somit offensichtlich, dass das Ausschreibungsverfahren bereits über die Gestaltung darauf ausgerichtet war, Ryanair/AMS den Zuschlag zu gewähren, und nicht dazu diente, einen Anbieter von Online-Marketingdienstleistungen aufgrund der Qualität der angebotenen Marketingdienstleistungen und des Marktpreises auszuwählen.

⁽¹²⁵⁾ Siehe Erwägungsgrund 137.

⁽¹²⁶⁾ Es sei darauf hingewiesen, dass die Flugverbindung nach Birmingham im November 2013 während der Auftragsvergabe eingestellt wurde.

- (218) Darüber hinaus geht bezüglich der Verträge von 2013 aus den Vorschriften des damit verbundenen Ausschreibungsverfahrens hervor, dass die einzige Marketingdienstleistung, die zwingend zu erbringen war, darin bestand, auf der Internetseite des Anbieters von Marketingdienstleistungen einen Link zu der Internetseite der APFTE sicherzustellen, auch wenn das Ausschreibungsverfahren für die Lose 1 bis 4 mehrere sehr umfassend definierte Kategorien von Marketingdienstleistungen erwähnt, die die Bieter anbieten können⁽¹²⁷⁾. Somit bestand das einzige verpflichtende Kriterium in Sachen Marketing darin, „einen Link zur Internetseite der APFTE (go to Montpellier) auf seiner Internetseite“ sicherzustellen. Dies entspricht exakt dem Geschäftsmodell von AMS, die Werbeflächen auf der Website von Ryanair anbietet. Dieses Kriterium schließt eine Vielzahl an Anbietern von Marketingdienstleistungen aus, die in der Lage wären, wirksame Online-Marketingdienstleistungen zu erbringen, aber keine eigene Internetseite haben, die so stark besucht ist wie die von Ryanair. Das Ausschreibungsverfahren für die Lose 1 bis 4 war somit derart entworfen worden, dass keine Gesellschaft die Auswahlkriterien besser erfüllen konnte als Ryanair/AMS.
- (219) Das Ausschreibungsverfahren vom 13. Mai 2017 und der Vertrag von 2017 sind gleichermaßen sehr allgemein bzw. gar vage gehalten bezüglich der Art der Marketingdienstleistungen, die von dem Anbieter, der den Zuschlag erhalten würde, zu erbringen seien. Wie in Erwägungsgrund 208 ff. erläutert scheint es, dass das Ausschreibungsverfahren entworfen worden war, um Ryanair und nicht einen beliebigen Anbieter von Online-Marketingdienstleistungen aufgrund der Qualität der angebotenen Marketingdienstleistungen und des Marktpreises auszuwählen.
- (220) Des Weiteren räumte das Ausschreibungsverfahren dem Bieter eine große Freiheit im Hinblick auf die Merkmale der vorgeschlagenen Marketingdienstleistungen ein, bot Ryanair/AMS jedoch ebenso die Möglichkeit, die vorgeschlagenen Marketingdienstleistungen derart auszuwählen, dass sie allem voran die eigenen Flugverkehrsleistungen nach Montpellier auf ihrer Website bewarben, ohne dass diese Wahl bei der Zuschlagsvergabe im Rahmen des Ausschreibungsverfahrens sanktioniert würde, da Ryanair in der Lage war, die einzige verbindliche Bedingung zu erfüllen, nämlich den Link zur Website der APFTE auf der Website von Ryanair sicherzustellen.
- (221) Für den Vertrag von 2017 sei außerdem daran erinnert, dass Ryanair die einzige Fluggesellschaft war, die die drei Regionen bediente, die in den ersten drei Losen des Ausschreibungsverfahrens angeführt wurden. Abgesehen von der Ausrichtung auf Flugbetriebe von Ryanair, deren Plausibilität auch in Erwägungsgrund 189 ff. belegt wurde, kann die Kommission keine weiteren Gründe für die Auswahl dieser präzisen Regionen erkennen. Hingegen geht aus der Analyse der Angebote durch die APFTE hervor, dass die Fähigkeit des Anbieters von Marketingdienstleistungen, sich präzise an die regionale Bevölkerung zu richten, für die Auswahl des Angebots nicht entscheidend war. Beispielsweise stützt sich die APFTE auf die Anzahl der Besuche auf der Website von Ryanair in ganz Deutschland und nicht auf die Anzahl der Besuche der deutschen Website von Ryanair durch Personen, die sich in Rheinland-Pfalz befinden. Die Kommission schließt daraus, dass die Präzisionen im Ausschreibungsverfahren hinsichtlich der betroffenen Regionen ausschließlich dazu dienten, AMS gegenüber anderen Anbietern von Marketingdienstleistungen zu begünstigen.
- (222) Die Gewichtung der Kriterien des Ausschreibungsverfahrens von 2017 (Preis der Leistungen 40 % und technischer Wert 60 %) erlaubte die Auswahl von Ryanair, selbst im Falle von Konkurrenzangeboten zu einem niedrigeren Preis. Im Ausschreibungsverfahren von 2013 stellte die Gewichtung der Auswahlkriterien noch den Preis in den Vordergrund (Preis der Leistungen 85 %, technischer Wert gemäß technischer Beschreibung 15 %).
- (223) Darüber hinaus beschränken sich die schlussendlich von der APFTE bei Ryanair erworbenen Marketingdienstleistungen auf die Leistungen, die auf der Website von Ryanair angeboten werden, obgleich das Ausschreibungsverfahren von 2017 für sehr allgemein gefasste Marketingleistungen offen war (die über die Leistungen hinausgehen, die auf den Websites der Fluggesellschaften angeboten werden).
- (224) Schließlich sei angemerkt, dass sämtliche sonstigen Marketingverträge, die von der APFTE (und zuvor von der CCIM) geschlossen und durchgeführt wurden⁽¹²⁸⁾ und die der Kommission im Rahmen des vorliegenden Prüfverfahrens bekannt wurden – obgleich deren Vertragswerte weit unter denen der Verträge mit Ryanair/AMS lagen –, mit Fluggesellschaften und nicht mit „klassischen“ Online-Marketingagenturen geschlossen wurden.

⁽¹²⁷⁾ Siehe Erwägungsgrund 63 ff., insbesondere: „In jedem Fall mussten die Gesellschaften auf ihrer Internetseite einen Link zur Internetseite der APFTE (go to Montpellier) sicherstellen.“

⁽¹²⁸⁾ Die Kommission weist darauf hin, dass der mit dem Unternehmen AQA im Jahr 2017 unterzeichnete Vertrag nicht durchgeführt wurde, da von Seiten der APFTE keine Bestellungen ausgestellt wurden, siehe Erwägungsgrund 81.

- (225) Eine Körperschaft, die ausschließlich Marketingdienstleistungen erwerben möchte, um ein bestimmtes Gebiet zu fördern, hätte keinerlei Interesse daran, in die mit dem Anbieter dieser Dienstleistungen geschlossenen Verträge Verpflichtungszusagen zur Durchführung von Flugverkehrsleistungen aufzunehmen. Genauso wenig hätte sie ein besonderes Interesse daran, solche Verpflichtungszusagen in die Ausschreibungsverfahren aufzunehmen, die mit dem Ziel des Erwerbs von Marketingdienstleistungen abgewickelt werden.
- (226) Die Aufnahme solch sehr detaillierter Verpflichtungszusagen in einen Kaufvertrag über Marketingdienstleistungen hat zur Folge, dass die Flugverkehrsleistungen mittels der Vergütung von Marketingdienstleistungen finanziell unterstützt werden. Dies schließt *a priori* Anbieter von Marketingdienstleistungen aus, die keine Flugverkehrsleistungen anbieten, auch wenn diese die Fähigkeit besitzen, die Stadt Montpellier durch Marketingkampagnen im eigentlichen Sinne effizient zu bewerben.
- (227) Ryanair behauptet ihrerseits, dass die Bedienung des Zielorts (das heißt Montpellier), der Gegenstand des Marketingvertrags ist, sich im Sinne der Marketingwirksamkeit erklären lasse. Es wäre für die Kunden von AMS/Ryanair wie etwa die APFTE weniger attraktiv, Marketingdienstleistungen auf der Website von Ryanair zu erwerben, wenn es keine Flugverbindung nach Montpellier gäbe, die von Ryanair durchgeführt würde. Die APFTE konzentriert sich also auf die Förderung von Touristenströmen, die dank bestehender Flugverbindungen ausgeweitet werden können.
- (228) Auch wenn dieses Argument für Kunden von AMS/Ryanair wie ortsansässige Tourismusunternehmen (Hotels, touristische Sehenswürdigkeiten, Restaurants, Mietwagenunternehmen) Sinn macht, die tatsächlich bestrebt sind, die an den Zielorten von Ryanair für die Passagiere derselben zur Verfügung stehenden Produkte oder Dienstleistungen zu bewerben, ist das Argument von Ryanair im vorliegenden Fall nicht stichhaltig. Das Argument von Ryanair geht davon aus, dass die APFTE ernsthaft angestrebt hätte, die Region Montpellier mithilfe der Online-Marketingdienstleistungen möglichst effizient zu bewerben. Tatsächlich und wie vorstehend belegt⁽¹²⁹⁾ beabsichtigte die APFTE vornehmlich, Ryanair mithilfe von zusätzlichen Zahlungen, die als Marketingausgaben für spezifische Flugstrecken gerechtfertigt wurden, am Flughafen Montpellier zu halten, um von den an die Präsenz von Ryanair gebundenen wirtschaftlichen Auswirkungen für die Region zu profitieren. Die Marketingverträge dienen somit als Rechtsstruktur für die Tätigkeit dieser Zahlungen.
- (229) Die Kommission stellt fest, dass die französischen Behörden oder Ryanair weder quantitative noch qualitative Elemente vorgebracht habe, die die Auswahl der Flugstrecken von Ryanair als angemessenstes Marketingwerkzeug im Vergleich zu anderen Werbemitteln, aber auch im Vergleich zu anderen Fluggesellschaften, die den Flughafen Montpellier bedienten, gerechtfertigt hätten.

(4) Fehlendes Interesse der APFTE am konkreten Erfolg der Marketingkampagnen

- (230) Die Kommission hat kein Indiz gefunden, das belegt hätte, dass die APFTE eine Beurteilung der potenziellen Auswirkung ihres Budgets vorgenommen hätte, sei es, um die Auswirkung von auf verschiedene Regionen Nordeuropas ausgerichteten Marketingkampagnen zu beurteilen, die verschiedenen Anbieter zu beurteilen, die Auswirkung verschiedener Marketingdienstleistungen zu beurteilen oder um eine Analyse der Kosten und Nutzen der mit Ryanair/AMS geschlossenen Verträge vorzunehmen – und dies weder *ex ante* noch *ex post*. Die APFTE beabsichtigte nicht, Marketingverträge für die von Ryanair abgedeckten Regionen/Zielorte mit einem anderen Anbieter als Ryanair/AMS zu schließen oder ihre Marketingausgaben zu minimieren. Diese verschiedenen Elemente bekräftigen die Schlussfolgerung der Kommission, nach der die Entscheidungen der APFTE, Ryanair mittels Marketingverträgen zu unterstützen, ohne stichhaltige Wirtschaftsanalyse getroffen wurden.
- (231) Für die APFTE gab es offensichtlich keine Alternative zur Unterstützung von Ryanair durch das zugeteilte Budget. Dies erklärt auch, warum sich die APFTE zum Ergebnis des Ausschreibungsverfahrens von 2017 im Hinblick auf den Preis des Konkurrenzangebots, konstant [...] EUR über dem Preis von Ryanair für die betroffenen Lose, keine Fragen gestellt hat⁽¹³⁰⁾.
- (232) Aus den mit den Erörterungen der APFTE verbundenen Dokumenten geht hervor, dass die APFTE bei der Zuteilung ihres Marketingbudgets systematisch die für Ryanair vorgesehenen Zahlungen privilegiert und die Finanzierung der Förderung neuer, von den Mitgliedern der APFTE aus dem privatrechtlichen Bereich vorgeschlagenen Zielorte von der Verfügbarkeit verbleibender Mittel nach den Ryanair/AMS geschuldeten Zahlungen abhängig gemacht hat, ohne jemals den Nutzen dieser Marketingverträge infrage zu stellen oder erneut zu evaluieren.

⁽¹²⁹⁾ Siehe Erwägungsgründe 26 ff. sowie 192 ff.

⁽¹³⁰⁾ Siehe Erwägungsgrund 77 ff.

- (233) In diesem Zusammenhang hat die Kommission kein Indiz gefunden, das belegt hätte, dass die APFTE sich tatsächlich dafür interessiert hätte, die konkrete Auswirkung der finanzierten Marketingkampagnen in Erfahrung zu bringen, obgleich dafür mehr als [60-70] % ihres Budgets ausgegeben wurden.
- (234) Die zuvor genannte Studie zu den sozioökonomischen Auswirkungen des Luftverkehrs berücksichtigt ausschließlich die Anzahl der einreisenden Touristen, bestimmt aber nicht den Ursprung ihrer Entscheidung, in die Region zu reisen, bzw. die tatsächliche Auswirkung der bei Ryanair/AMS erworbenen Marketingdienstleistungen. Insbesondere analysiert diese Studie nicht, wie viele Passagiere durch die einfache Tatsache angelockt werden, dass Ryanair eine Verbindung zwischen dem Herkunftsflughafen und Montpellier betreibt (angenommen also, es gäbe keinerlei Werbung auf der Website von Ryanair) ⁽¹³¹⁾.
- (235) Darüber hinaus scheint die APFTE sich keine Fragen zu den Leistungsindikatoren der bei Ryanair/AMS erworbenen Marketingdienstleistungen zu stellen, beispielsweise die Anzahl der Klicks auf der Website der APFTE oder die Anzahl der während der Marketingkampagne gekauften Flugtickets. In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass Ryanair in einer Sitzung vom 12. Februar 2019 in Anwesenheit eines Vertreters der französischen Behörden mündlich behauptet hat, dass AMS seinen Kunden im Rahmen von Marketingverträgen wie den mit der APFTE geschlossenen keine Statistiken anböte, mit denen der Erfolg ihrer Marketingkampagnen gemessen und somit ihre Wirksamkeit beurteilt werden könnte. Das ist insofern erstaunlich, als einer der Vorteile des Online-Marketings darin besteht, dass die Auswirkung von Marketingkampagnen leichter gemessen werden kann. Ryanair benutzt dieses Argument im Übrigen in der Kommission vorgelegten Berichten, um den Wert seiner Website als Online-Werbefläche zu belegen.
- (236) Des Weiteren geht aus anderen zwischen Ryanair/AMS und privatrechtlichen Unternehmen geschlossenen Marketingverträgen hervor, dass es sehr wohl möglich ist, Vertragsklauseln aufzunehmen, die den Preis der Marketingdienstleistungen an die effektive Anzahl der auf Grundlage der Marketingkampagnen gewonnenen Kunden koppeln.
- (237) In diesem Zusammenhang stellt die Kommission fest, dass trotz des Rückgangs der Passagierzahlen von Ryanair am Flughafen Montpellier seit 2012 ⁽¹³²⁾ – was ein Hinweis auf die mangelnde Wirkung der Marketingverträge wäre, wenn diese Wirkung tatsächlich verfolgt worden wäre – aus den Dokumenten zur Funktionsweise der APFTE oder den Dokumenten ihrer öffentlichen Mitglieder nicht hervorgehe, dass die Wirkung der mit Ryanair/AMS geschlossenen Marketingverträge von den Mitgliedern der APFTE infrage gestellt worden wäre.
- (5) Übereinstimmung des Zeitraums der Zahlungen für Marketingleistungen mit dem Zeitraum, in dem Ryanair die Strecken betrieb
- a) Übereinstimmung des Zeitpunkts der Beendigung der Zahlungen für Marketingleistungen mit dem Zeitpunkt der Einstellung der Bedienung des Flughafens durch Ryanair
- (238) Die Kommission weist darauf hin, dass Ryanair seit der Sommersaison 2019 den Flughafen Montpellier nicht mehr bedient, jedoch eine Flugverbindung nach Brüssel Charleroi ab dem Flughafen Béziers anbietet, der 70 km vom Flughafen Montpellier entfernt ist.
- (239) De facto fällt die Einstellung der Bedienung des Flughafens Montpellier durch Ryanair mit der Einstellung der Zahlungen an Ryanair/AMS seitens der APFTE zusammen. Den französischen Behörden zufolge wurde die letzte Zahlung an Ryanair/AMS im Februar 2019 getätigt.
- (240) Dabei wäre es für AMS noch möglich, Werbung für Montpellier auf der Website von Ryanair anzubieten. Dies würde sogar Sinn ergeben in der von Ryanair vorgebrachten Marketinglogik ⁽¹³³⁾ (die jedoch von der Kommission zurückgewiesen wird), da die Flughäfen Nîmes und Béziers – die Ryanair in der Sommersaison 2019 mit mehreren Flügen aus Nordeuropa, einschließlich Deutschland (Düsseldorf Weeze), Belgien (Brüssel Charleroi) und Großbritannien (Bristol, Edinburgh, London Luton, London Stansted, Manchester) bediente ⁽¹³⁴⁾ – sich in der Nähe der Stadt Montpellier befinden und die Region Montpellier gemäß der von Ryanair vorgebrachten Argumentation somit von der Auswirkung eines Anstiegs der internationalen/nordeuropäischen Touristenzahl profitieren würde.

⁽¹³¹⁾ BIPE, „Etude des retombées socio-économiques du transport aérien en région Languedoc-Roussillon“ (Studie zu den sozioökonomischen Auswirkungen des Luftverkehrs in der Region Languedoc-Roussillon) vom 4. April 2013 (siehe <http://montpellier.cci.fr/fichier/retombeeseoairportlr2012pdf/download>, aufgerufen am 1. Juli 2019). Siehe auch Erwägungsgrund 290.

⁽¹³²⁾ Siehe Tabelle 2.

⁽¹³³⁾ Siehe Erwägungsgründe 86 und 274.

⁽¹³⁴⁾ Ryanair betreibt Flüge ab Béziers zu den folgenden Zielorten in Nordeuropa: Düsseldorf Weeze, Brüssel Charleroi, Bristol, London Luton, London Stansted, Manchester, Edinburgh, Stockholm Skavsta und Paris Beauvais. Die von Ryanair bedienten Zielorte in Nordeuropa ab dem Flughafen Nîmes sind Brüssel Charleroi, London Stansted und London Luton.

- (241) Jedoch haben die APFTE bzw. die diese ersetzende Rechtsstruktur das Interesse verloren, Montpellier und deren Umland mithilfe von Ryanair/AMS zu bewerben.
- (242) Die Kommission schließt daraus, dass – wenn die Marketingverträge tatsächlich die angegebene Wirkung hätten, die internationalen Tourismusströme zugunsten von Montpellier und deren Umland zu erhöhen – die APFTE bzw. die diese ersetzende Rechtsstruktur Interesse daran hätte, die Marketingverträge mit Ryanair/AMS aufrechtzuhalten, um die über die Flughäfen Béziers und Nîmes in die Region kommenden internationalen Passagierströme zu steigern.
- b) Zusammenfallen der Dauer der Marketingkampagne betreffend Birmingham mit dem Zeitraum, in dem die Flugverbindung Montpellier – Birmingham angeboten wurde
- (243) Ferner weist die Kommission darauf hin, dass die Marketingbeziehungen betreffend Birmingham – Grundlage für zusätzliche Zahlungen an Ryanair/AMS, beruhend auf der Zusatzvereinbarung vom 20. April 2011 zum Marketingvertrag vom 16. September 2010 – in dem Monat aufgenommen wurden, als Ryanair begann, den Flughafen Birmingham von Montpellier aus zu bedienen.
- (244) Darüber hinaus erachtet die Kommission die Tatsache, dass schlussendlich bei dem Ausschreibungsverfahren von 2013 für das Los „Birmingham“ kein Vertrag geschlossen wurde und es sich dabei um eine Flugverbindung handelte, die Ryanair seit 2011 bedient hatte, doch deren Betrieb zwischen der Veröffentlichung des Lastenhefts des Ausschreibungsverfahrens und dem Abschluss der Marketingverträge eingestellt wurde, als zusätzliches Indiz für die Absicht der APFTE, Flugbetriebe von Ryanair zu finanzieren, statt in Marketing im eigentlichen Sinne zu investieren. ⁽¹³⁵⁾

(6) In anderen Rechtssachen beobachtete Praxis von Ryanair

- (245) Die Kommission stellt ferner fest, dass die Nutzung von Marketingverträgen zur Rechtfertigung von Zahlungen an Ryanair mit dem Ziel, Ryanair an einem bestimmten Regionalflughafen zu halten, keineswegs neu ist: Insbesondere geht aus dem förmlichen Prüfverfahren der Kommission in der Rechtssache SA.33961 zum Flughafen Nîmes hervor, dass Ryanair in einer Situation, in der die Auslastung der Flüge auf einer betroffenen Flugverbindung deutlich gesunken war, Druck auf die betroffenen öffentlichen Einrichtungen ausgeübt hat, zusätzliche Marketingdienstleistungen zu erwerben, indem sie die Einstellung des Betriebs der Flugverbindung bei Ausbleiben einer einmaligen Aufstockung des finanziellen Beitrags angedroht habe ⁽¹³⁶⁾. Im Hinblick auf den Flughafen Altenburg-Nobitz hatte das förmliche Prüfverfahren der Kommission in der Rechtssache SA.26500 ⁽¹³⁷⁾ offengelegt, dass nachdem der Betreiber des Flughafens die Zahlung einer von Ryanair geforderten Summe als Marketinggebühren für den Sommerflugplan 2011 abgelehnt hatte, Ryanair die Tätigkeiten an dem Flughafen im März 2011 einstellte ⁽¹³⁸⁾.
- ii) *Die Marketingdienstleistungen von Ryanair/AMS sind nicht geeignet, die Stadt Montpellier und deren Umland wirksam zu bewerben*
- (246) Selbst unter der Annahme, dass die von Ryanair/AMS und der APFTE angegebenen Wirkungen der Marketingverträge im Hinblick auf die internationalen Passagierströme vorlägen, ist die Kommission der Auffassung, dass die Gründe, mehr als [60-70] % des Budgets der APFTE allein auf das Unternehmen Ryanair/AMS und allein auf die Touristen, die von den Flughäfen Brüssel Charleroi, Frankfurt Hahn, Leeds Bradford und Birmingham anreisen, zuzuteilen, unzureichend wirtschaftlichen Erwägungen entsprechen.
- (247) Wie im folgenden Abschnitt erklärt, rechtfertigen weder die wahre Auswirkung noch die maximale potenzielle Auswirkung – wie von Ryanair angegeben – der seitens der APFTE bei Ryanair/AMS erworbenen Marketingkampagnen den von der APFTE gezahlten Preis nach der Logik eines marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsbeitrags.

⁽¹³⁵⁾ Siehe Erwägungsgrund 207.

⁽¹³⁶⁾ Siehe Beschluss der Kommission vom 23. Juli 2014 über die von Frankreich durchgeführte staatliche Beihilfe SA.33961 (2012/C) (ex 2012/NN) zugunsten der Industrie- und Handelskammer von Nîmes-Uzès-Le Vigan, zugunsten von Veolia Transport Aéroport de Nîmes, zugunsten von Ryanair Limited und zugunsten von Airport Marketing Services Limited (ABl. L 113 vom 27.4.2016, S. 32), Erwägungsgründe 102, 547 und 548.

⁽¹³⁷⁾ Beschluss (EU) 2016/287 der Kommission vom 15. Oktober 2014 über die staatliche Beihilfe SA.26500 (2012/C) (ex 2011/NN, ex CP 227/2008), die Deutschland Flughafen Altenburg-Nobitz GmbH und Ryanair Ltd. gewährt hat (ABl. L 59 vom 4.3.2016, S. 22).

⁽¹³⁸⁾ Siehe Urteil des Gerichts vom 13. Dezember 2018, Ryanair und AMS/Kommission, T-165/16, ECLI:EU:T:2018:952, Rn. 258.

(1) Die Auswahl von Ryanair/AMS als Anbieter von Marketingdienstleistungen seitens der APFTE ist ökonomisch unzureichend begründet

a) Die Marketingkampagnen beschränken sich auf die Website und den Kundenstamm von Ryanair

(248) Der Vertrag von 2010 und dessen Zusatzvereinbarung sehen eindeutig vor, dass die Marketingdienstleistungen allein auf der Website von Ryanair zu erbringen sind und dass sich Ryanair verpflichtet, die Bedienung von Montpellier ab Frankfurt Hahn, Brüssel Charleroi und Leeds Bradford sicherzustellen⁽¹³⁹⁾. Beim Ausschreibungsverfahren von 2013 bestand das einzige zwingend zu erfüllende Kriterium darin, dass der Anbieter von Marketingdienstleistungen in der Lage sein musste, von seiner Website aus einen Link zur Website der APFTE sowie den Betrieb einer gewissen Flugfrequenz sicherzustellen⁽¹⁴⁰⁾. Darüber hinaus wurden, obgleich das Ausschreibungsverfahren von 2017 für sehr allgemeine Marketingleistungen offen war (die über die Leistungen hinausgehen, die ausschließlich auf den Websites der Fluggesellschaften angeboten werden), schlussendlich von der APFTE Dienstleistungen ausgewählt, die sich ausschließlich auf die Besuche der Websites von Ryanair beziehen.

(249) Die Kommission stellt fest, dass Ryanair nie mehr als 137 030 Passagiere pro Jahr zum Flughafen Montpellier befördert hat, wohingegen die Region Montpellier gemäß den von Montpellier Tourisme veröffentlichten Statistiken 5 Mio. Touristen pro Jahr anzieht (Zahlen aus dem Jahr 2017)⁽¹⁴¹⁾.

(250) Dies ist umso erstaunlicher, als die von AMS/Ryanair angebotenen und von der APFTE zu mehr als [60-70] % ihres Gesamtbudgets erworbenen Dienstleistungen ausschließlich die Bewerbung des Zielorts Montpellier in Verbindung mit den Flugbetrieben von Ryanair einzig in den Medien von Ryanair abdecken.

b) Der Kundenstamm von Ryanair ist im Hinblick auf die Wirtschaftseinnahmen für die Region nicht der interessanteste Markt

(251) Laut Ryanair⁽¹⁴²⁾ bestünde der Beitrag der Marketingkampagnen insbesondere darin, das Gleichgewicht zwischen den in Montpellier ansässigen Passagieren und den internationalen Touristen, die Montpellier besichtigen, innerhalb einer im Vorhinein durch das „Yield Management“⁽¹⁴³⁾ von Ryanair bestimmten Gesamtpassagierzahl anzupassen.

(252) Darüber hinaus ist der potenzielle Höchstzufluss an mit einem Ryanair-Flug anreisenden Touristen sehr gering. Es sei darauf hingewiesen, dass der Marktanteil von Ryanair nie [10-20] % der Passagierzahl des Flughafens Montpellier überschritten hat und ab 2012 konstant gesunken ist. Angesichts dieser Passagierzahl wären die Marketingverträge von Ryanair – selbst angenommen, sie hätten die von Ryanair angegebene Wirkung gehabt – nur geeignet gewesen, den Anteil der internationalen Touristen für einen geringen Teil der Passagiere des Flughafens zu erhöhen.

(253) Des Weiteren geht aus der von den französischen Behörden vorgelegten Studie, mit der belegt werden sollte, dass die wirtschaftlichen Auswirkungen der Maßnahmen der APFTE Gegenstand einer Wirtschaftsanalyse seitens der Gebietskörperschaften gewesen war⁽¹⁴⁴⁾, hervor, dass unter den nach Languedoc-Roussillon reisenden Flugpassagieren die mit Ryanair einreisenden Passagiere nicht die höchste Hebelwirkung im Hinblick auf die Ausgaben in der Region aufwiesen⁽¹⁴⁵⁾.

⁽¹³⁹⁾ Siehe Erwägungsgründe 56, 59 und 60.

⁽¹⁴⁰⁾ Siehe Erwägungsgrund 65 ff.

⁽¹⁴¹⁾ Siehe <https://www.montpellier-tourisme.fr/Preparer-Reserver/Pro-Presse/Chiffres-cles-Observatoire>, aufgerufen am 1. Juli 2019.

⁽¹⁴²⁾ Siehe Erwägungsgrund 273 ff.

⁽¹⁴³⁾ Siehe Fußnote 56.

⁽¹⁴⁴⁾ BIPE, „Etude des retombées socio-économiques du transport aérien en région Languedoc-Roussillon“ (Studie zu den sozioökonomischen Auswirkungen des Luftverkehrs in der Region Languedoc-Roussillon) vom 4. April 2013 (siehe <http://montpellier.cci.fr/fichier/retombeescoeroportlr2012pdf/download>, aufgerufen am 1. Juli 2019).

⁽¹⁴⁵⁾ Laut Seite 32 der Studie belaufen sich die Ausgaben der mit dem Flugzeug angereisten Besucher auf 261 Mio. EUR, von denen die Passagiere der Flüge von Ryanair insgesamt 28 Mio. EUR Ausgaben generiert haben (12 Mio. EUR Ausgaben durch die aus Brüssel Charleroi angereisten Passagiere, 7 Mio. EUR Ausgaben durch die aus Frankfurt Hahn angereisten Passagiere, 5 Mio. EUR Ausgaben durch die aus Birmingham angereisten Passagiere und 4 Mio. EUR Ausgaben durch die aus Leeds Bradford angereisten Passagiere), im Gegensatz zu 80 Mio. EUR Ausgaben durch die aus Paris Orly angereisten Passagiere, 63 Mio. EUR Ausgaben durch die aus Paris Roissy angereisten Passagiere, 25 Mio. EUR Ausgaben durch die aus London Gatwick angereisten Passagiere (mehr als 7 Mio. EUR Ausgaben durch die aus London Luton angereisten Passagiere).

- (254) Die französischen Behörden haben ebenso wenig Informationen vorgelegt, die belegt hätten, dass die Passagiere von Ryanair der interessanteste Zielmarkt im Hinblick auf künftiges Wachstumspotenzial wären.
- (255) Schließlich stellt die Kommission im Hinblick auf Tourismus und Geschäftsreisen fest, dass der Großteil der Kunden von Montpellier und deren Umland national und nicht international ist. Aus dem Geschäftsbericht von 2017 des Fremdenverkehrs- und Kongressamts der Mittelmeermetropole Montpellier ⁽¹⁴⁶⁾ geht hervor, dass der Großteil der wirtschaftlichen Auswirkungen für die Mittelmeermetropole Montpellier von den nationalen Touristen stammt: bei 1 552 245 Übernachtungen in der Hotellerie betrug der Anteil der Übernachtungen von Ausländern gerade einmal 23 %; bei 682 528 Übernachtungen in Ferienwohnungen betrug der Anteil der Übernachtungen von Ausländern gerade einmal 10 %.
- c) Die Marketingdienstleistungen von Ryanair weisen für die APFTE sehr begrenzte Auswirkungen auf
- (256) Zudem stellt die Kommission fest, dass sich auch die von der APFTE bei ihrem Einkauf von Marketingdienstleistungen getroffene Auswahl unter den Dienstleistungen, die Ryanair/AMS anbieten könnte, vor dem Hintergrund der Förderung der Region nicht erklären lässt.
- (257) Die von Ryanair/AMS auf Grundlage der mit der APFTE geschlossenen Marketingverträge erbrachten Online-Marketingdienstleistungen bestehen im Wesentlichen darin, auf der Website von Ryanair Nachrichten und Links auf der entsprechenden Seite für den Zielort Montpellier zu platzieren sowie einen Link zu der von der APFTE angegebenen Website auf der englischen, deutschen, niederländischen und belgischen (in französischer und niederländischer Sprache) Homepage ebendieser Website zu platzieren.
- (258) Nun richtet sich die dem Zielort Montpellier entsprechende Seite der Website von Ryanair aber im Wesentlichen an Personen, die bereits entschieden haben oder in Erwägung ziehen, die von Ryanair angebotenen Flugverkehrsleistungen zu nutzen, um nach Montpellier zu fliegen. Anders gesagt ist es unwahrscheinlich, dass die auf der Website von Ryanair über Montpellier zur Verfügung gestellten Informationen neue Kunden anziehen.
- (259) Diesbezüglich ist es bezeichnend, dass die von Ryanair vorgelegten Marketingverträge, die zwischen nicht an den Flughafen gebundenen Privatunternehmen und AMS geschlossen wurden, ihren Marketingwert aus der Möglichkeit schöpfen, touristische Produkte oder Dienstleistungen an die Passagiere zu verkaufen, die mit Ryanair reisen werden. Bei diesen potenziellen Reisenden wird davon ausgegangen, dass sie nach ihrem Besuch auf der Website von Ryanair (Kauf von Flugtickets, Abfrage verfügbarer Flüge usw.) möglicherweise zu einem klar definierten Zielflughafen reisen werden, und sie sind deshalb die Zielgruppe von Marketinginformationen, die sie veranlassen, ein Produkt oder eine Dienstleistung an ihrem Zielflughafen zu kaufen.
- (260) Das Marketing von Ryanair ist somit auf die Kunden von Ryanair ausgerichtet, die bereits ihren Zielflughafen ausgewählt haben oder deren Nutzung der Website von Ryanair darauf hinweist, dass sie wohl einen bestimmten Zielflughafen auswählen werden, und soll diese Kunden veranlassen, eine touristische Dienstleistung am Zielort zu kaufen. In diesem Zusammenhang schließt die Kommission nicht aus, dass das von AMS auf der Website von Ryanair angebotene Marketing einen Wert für gewisse Unternehmen hat, die daran interessiert sind, Dienstleistungen oder Waren an die Kunden von Ryanair zu verkaufen, wie ein Mietwagenunternehmen oder ein regionaler Anbieter von Wanderausflügen. Dies ist jedoch nicht die Situation, in der sich eine regionale Behörde befindet, die in erster Linie sicherstellen soll, dass die potenziellen Touristen sich für die Region interessieren. Für die APFTE fällt der Nutzen einer solchen Marketingkampagne somit sehr gering oder gar nichtig aus.
- d) Die konkreten Marketingdienstleistungen, die die APFTE aus den potenziellen Dienstleistungen von Ryanair ausgewählt hat, haben eine noch begrenzte Auswirkung
- (261) Außerdem ist der Vertrag über Marketingdienstleistungen ausschließlich auf die englische, deutsche, niederländische und belgische (in französischer und niederländischer Sprache) Homepage der Website von Ryanair ausgerichtet. Dies ist ein weiterer Hinweis darauf, dass die Marketingdienstleistungen im Wesentlichen entworfen wurden, um die Förderung der Leistungen von Ryanair zwischen Montpellier und den Zielorten sicherzustellen, zu deren Bedienung sich Ryanair verpflichtet hat und die ein Einzugsgebiet in Deutschland, in Belgien, in den Niederlanden und in Großbritannien aufweisen.

⁽¹⁴⁶⁾ Siehe S. 42 und 43 dieses Berichts, der auf den Statistiken des Statistischen Amtes INSEE basiert <https://www.montpellier-tourisme.fr/Media/Files/Observatoire/Rapport-d-activite-2017> (aufgerufen am 1. Juli 2019).

- (262) Darüber hinaus lässt sich die konkrete Auswahl der Marketingdienstleistungen von AMS/Ryanair durch keine Erwägung zur regionalen Entwicklung erklären – außer der Absicht, die Flüge von Ryanair zu subventionieren.
- (263) Die Kommission weist darauf hin, dass laut Satzung der APFTE deren Gegenstand in „der Förderung und Entwicklung des Tourismus – einschließlich derer von Unternehmen – in der Region durch Förderungsmaßnahmen, durch den Erwerb von Online-Werbung und Marketingdienstleistungen oder durch jegliche sonstigen Werbeträger wie etwa der Teilnahme an Messen und Ausstellungen mit dem Ziel, internationale Kunden anzulocken“ besteht ⁽¹⁴⁷⁾.
- (264) Allerdings geht weder aus der Satzung der APFTE noch aus den von den französischen Behörden oder von Ryanair eingereichten Analysen hervor, dass die APFTE vornehmlich die Passagiere aus klar definierten Regionen Nord-europas anvisieren (das heißt Wallonien, Rheinland-Pfalz, Yorkshire und Midlands), andere ähnliche Märkte wie die in Erwägungsgrund 209 angeführten Nachbarregionen hingegen außer Acht lassen müsste.
- (265) In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass Ryanair vorgibt, dass die Marketingverträge zum Aufbau der Marke „Montpellier“ beitrage („Brand Building“). Hätte das Marketing von Ryanair bei potenziellen Touristen eine Wirkung auf das „Brand Building“ der Region Montpellier, die über die Website von Ryanair hinausgeht, hätte die APFTE das Marketing auf der Website von Ryanair effizienter nutzen können.
- (266) Insbesondere ist es wahrscheinlich, dass – wenn die Marketingdienstleistungen darauf abzielten, Montpellier und deren Region bei sämtlichen Touristen und Geschäftsreisenden zu bewerben, die ein potenzielles Interesse an der Region haben, unabhängig von der Möglichkeit, die sich diesen bietet, per Ryanair-Flug nach Montpellier zu reisen – die APFTE gefordert hätte, dass der Link zu einer Website ihrer Wahl auf der Homepage der Website von Ryanair in allen oder zumindest in mehreren Sprachversionen platziert würde, statt nur auf den Homepages in den vier vorgenannten Sprachversionen, die den ab Montpellier von Ryanair angeflogenen Zielorten entsprechen. Tatsächlich ist die Homepage von Ryanair in mehr als 20 verschiedenen Sprachversionen verfügbar. Es wäre beispielsweise möglich gewesen, die italienische, spanische und katalanische Version der Website von Ryanair einzubeziehen, um die potenziell aus Italien und Spanien anreisenden Touristen anzusprechen (die spanische Grenze ist zwei Autostunden von Montpellier entfernt, und es gibt Direktflüge zwischen diesen beiden Ländern, die von anderen Fluggesellschaften angeboten werden), oder auch die skandinavischen Versionen der Website von Ryanair zu nutzen (Ausrichtung auf die Touristen aus Skandinavien, die den Flughafen Montpellier mittels Direktflügen erreichen können, die von anderen Fluggesellschaften angeboten werden). Die spanischen oder italienischen Touristen wären doch interessante potenzielle Kunden; Laut den von Montpellier Tourisme im Jahr 2017 veröffentlichten Statistiken ist Spanien die am stärksten vertretene Nation in der Kategorie Übernachtungen von ausländischen Kunden in der Hotellerie und liegt in der Kategorie Übernachtungen von ausländischen Kunden in Ferienwohnungen an zweiter Stelle. In dieser Kategorie besetzen die Italiener den vierten Platz ⁽¹⁴⁸⁾.
- (267) Im vorliegenden Fall hingegen wird durch die Wahl der Marketingmittel sichergestellt, dass nur die Flugverkehrsdienstleistungen von Ryanair nach Montpellier durch die von der APFTE finanzierten Marketingkampagnen begünstigt werden. Aufgrund dieser Elemente kommt die Kommission zu dem Schluss, dass die mit Ryanair unterzeichneten Marketingverträge entgegen den Behauptungen von Ryanair/AMS nicht zur Entwicklung einer Marke „Montpellier“ beitragen.
- e) Die Marketingkampagnen lassen die Touristen, die nicht Zielgruppe der Flugleistungen von Ryanair sind, außer Acht
- (268) Wie im vorstehenden Abschnitt belegt, sind die bei Ryanair erworbenen Marketingkampagnen nicht in der Lage, den gesamten Kundenstamm von Ryanair zu erreichen. Darüber hinaus geht aus dem förmlichen Prüfverfahren und insbesondere aus den von Ryanair eingereichten Informationen hervor, dass sich der Nutzen der Marketingdienstleistungen von AMS auf das Ryanair-Universum beschränkt und somit im Wesentlichen potenzielle Kunden von Ryanair anzieht, ohne andere potenzielle Touristen zu erreichen, die im Hinblick auf deren Herkunft, deren Wahl der Transportart oder deren Konsumverhalten nicht dem Ryanair-Profil entsprechen.

⁽¹⁴⁷⁾ Artikel 3 der Satzung.

⁽¹⁴⁸⁾ Siehe die auf der Website von Montpellier Tourisme veröffentlichten Statistiken: <https://www.montpellier-tourisme.fr/Preparer-Reserver/Pro-Presse/Chiffres-cles-Observatoire> (aufgerufen am 1. Juli 2019).

(269) Was die geographische Ausrichtung angeht, weist die Kommission in Bezug auf Tourismus und Geschäftsreisen darauf hin, dass der Großteil der Kunden von Montpellier und deren Umland national und nicht international ist ⁽¹⁴⁹⁾. Des Weiteren lassen die mit Ryanair/AMS geschlossenen Marketingverträge, die [60-70] % des Budgets der APFTE ausmachen, ausländische Touristen außer Acht, die nicht aus Deutschland, Belgien oder Großbritannien kommen. Beispielsweise lassen die Vereinbarungen die Touristen aus Spanien, Italien oder den USA außer Acht, obgleich diese – gemäß den zuvor genannten Statistiken – entscheidend zu den wirtschaftlichen Auswirkungen für die Mittelmeermetropole Montpellier beitragen ⁽¹⁵⁰⁾. Und selbst im Hinblick auf die potenziellen Kunden aus Deutschland, Großbritannien oder Belgien lässt sich die Ausrichtung auf die Regionen Wallonien, Rheinland-Pfalz, Yorkshire oder Birmingham, die die anderen Regionen Deutschlands, Großbritanniens oder Belgiens mit bedeutenden Einwohnerzahlen außer Acht lässt ⁽¹⁵¹⁾, aus einer Logik der Tourismusentwicklung nicht erklären.

(270) Darüber hinaus richten sich die Marketingkampagnen von Ryanair nicht an potenzielle – nationale und internationale – Touristen, die andere Fluggesellschaften oder Verkehrsmittel wie den Zug (Montpellier ist an das Schnellzugnetz TGV angeschlossen, es gibt Zugverbindungen nach Paris, Brüssel oder Spanien), den Reisebus oder das Auto wählen. Ryanair selbst legt mehrere diesbezügliche Indizien vor, die insbesondere darauf hinweisen, dass viele Kunden direkt die Website von Ryanair aufrufen, ohne über eine Suchmaschine dahin geleitet zu werden. Darüber hinaus nennt Ryanair die niedrige Bounce-Rate bzw. Absprungrate von der Website von Ryanair, was bedeutet, dass die Besucher der Homepage von Ryanair potenziell auf dieser Website bleiben und zu weiteren Seiten navigieren, statt die Website direkt wieder zu verlassen. Dies impliziert, dass die meisten Besucher der Website von Ryanair sie mit dem klaren Ziel nutzen, Flugtickets von Ryanair zu buchen, und nicht, um sich über mögliche Zielorte zu informieren.

(271) Ferner zieht Ryanair insbesondere Reisende an, die sich für die niedrigen Preise interessieren, wodurch ein Großteil des Luxustourismus außer Acht gelassen wird.

(2) Die Marketingdienstleistungen haben nicht die von Ryanair angegebene Wirkung

(272) Laut der APFTE dienen die Marketingkampagnen von Ryanair dazu, Montpellier und deren Umgebung mit dem Ziel zu bewerben, die wirtschaftlichen Auswirkungen für die Region zu erhöhen.

(273) Ryanair/AMS behaupten ihrerseits, dass sich die Marketingvereinbarungen nicht in erster Linie auf die Auslastung der Flüge, sondern auf den Anteil der Passagiere von Ryanair auswirken, die Montpellier und deren Umland besichtigen möchten. Die Kommission ist aufgrund der folgenden Indizien jedoch nicht von dieser Wirkung der Marketingverträge überzeugt.

(274) Die Kommission weist darauf hin, dass Ryanair den Nutzen der Marketingverträge wie folgt erklärt: Der Vorteil eines solchen Vertrags für einen Flughafen oder eine Region bestehe zum einen darin, die Sichtbarkeit des Flughafens und den Wert seiner Marke zu erhöhen („Brand Building“ gemäß dem Wortlaut von Ryanair), und zum anderen darin, konkret den Anteil der Passagiere zu erhöhen, die zu Besichtigungszwecken oder für Geschäftsreisen von außerhalb in die Region Montpellier reisen (Touristen oder Geschäftsreisende im Gegensatz zu den in der Region lebenden Passagieren), da deren wirtschaftliche Auswirkungen für die Region von größerer Bedeutung wären.

(275) Im Hinblick auf die Erhöhung des Anteils der Passagiere, die zu Besichtigungszwecken anreisen, erläutert Ryanair, dass die Marketingverträge weniger zur Erhöhung der Auslastung („load factor“) eines bestimmten Flugs beitragen, die vornehmlich durch das von Ryanair selbst gesteuerte „Yield Management“ bestimmt würde. Stattdessen würden die Marketingkampagnen dazu beitragen, dass die durch das „Yield Management“ von Ryanair bestimmte Passagierzahl einen höheren Anteil an Passagieren umfasse, die zu Besichtigungszwecken anreisen. Im Hinblick auf die Auswirkung des Marketings auf die Zusammensetzung der Passagiere behauptet Ryanair, dass der Anteil der vor Ort ansässigen und der besichtigenden Passagiere ohne Marketingvertrag für alle Flüge mehr oder weniger gleich groß wäre. Der Nutzen einer Marketingkampagne für einen Flughafen oder eine Region auf der Website von Ryanair würde somit darin bestehen, diesen Anteil an Passagieren, die zu Besichtigungszwecken anreisen, zu erhöhen.

⁽¹⁴⁹⁾ Siehe Erwägungsgrund 255.

⁽¹⁵⁰⁾ Gemäß diesem Bericht sind die „Top 5 der Übernachtungen von ausländischen Kunden in der Hotellerie“: 1. Spanien, 2. Großbritannien, 3. Deutschland, 4. USA und 5. Belgien und die „Top 5 der Übernachtungen von ausländischen Kunden in Ferienwohnungen“: 1. Belgien, 2. Spanien, 3. Deutschland, 4. Italien und 5. Großbritannien.

⁽¹⁵¹⁾ Siehe auch Erwägungsgrund 209.

- (276) Die Kommission erinnert jedoch daran, dass die vorstehenden Indizien belegen, dass der Zweck der mit der APFTE geschlossenen Marketingverträge nicht in der Bewerbung des Zielorts Montpellier durch Marketingkampagnen bestand, sondern – wie in Erwägungsgrund 189 ff. angeführt – darin, Ryanair am Flughafen Montpellier zu halten. Dies impliziert, dass die wahre Werbewirkung der Marketingverträge die Vertragsparteien wenig interessierte, und das erklärt wiederum, warum sich die APFTE für Ryanair/AMS entschieden hatte, obgleich diese Wahl ökonomisch unzureichend begründet war, wie in Erwägungsgrund 248 ff. belegt wurde.
- (277) Diese Indizien waren schon ausreichend, um auf das Nichtvorliegen eines tatsächlichen Bedarfs der APFTE oder deren öffentlicher Mitglieder an den Marketingdienstleistungen von Ryanair/AMS schließen zu können⁽¹⁵²⁾. Die Kommission wünscht dennoch, die Indizien zu erwähnen, die das förmliche Prüfverfahren im Hinblick auf die konkreten Wirkungen der Marketingverträge aufgedeckt hat, da diese Frage Gegenstand der Stellungnahme von Ryanair war.
- (278) Das förmliche Prüfverfahren hat in der Tat mehrere in den nachfolgenden Abschnitten beschriebene Indizien aufgedeckt, die belegen, dass die tatsächliche Werbewirkung der Marketingkampagnen schwach ausgefallen ist.
- a) Der konkrete Beitrag der Marketingkampagnen für die Region bleibt ungewiss.
- (279) Zunächst kommt die Kommission durch das förmliche Prüfverfahren zu dem Schluss, dass entgegen den Aussagen von Ryanair und der APFTE der konkrete Beitrag der Marketingkampagnen ungewiss bleibt.
- (280) Das förmliche Prüfverfahren konnte nicht bestätigen, dass Kunden, die wirklich die Bewerbung einer bestimmten Region ohne Verbindung zum betroffenen regionalen Flughafen anstrebten, ein Interesse an den konkreten von Ryanair/AMS erbrachten Marketingdienstleistungen zu dem von der APFTE gezahlten Preis gehabt hätten.
- (281) Ferner verweist die Kommission im Zusammenhang mit den seitens der APFTE erworbenen Marketingkampagnen auf das Fehlen quantitativer Indizien zum konkreten Nutzen der Marketingkampagnen sowie auf das Vorliegen von Prima-facie-Indizien zur mangelnden Auswirkung der durch die APFTE geschlossenen Marketingverträge auf den Anteil der Touristen oder auf das „Brand Building“.
- b) Fehlen quantitativer Indizien zum konkreten Nutzen der Marketingkampagnen
- (282) Wie in Erwägungsgrund 229 angeführt, stellt die Kommission das Fehlen von Elementen fest, die in der Lage wären, quantitativ die in den Marketingverträgen zwischen der APFTE und AMS/Ryanair angeführte Wirkung zu belegen.
- (283) Ryanair beharrt darauf, dass die Marketingvereinbarungen eine positive Wirkung auf die Region Montpellier gehabt hätten, schon allein im Hinblick auf die Erhöhung des Anteils der zu Besichtigungszwecken anreisenden Besucher sowie auf das „Brand Building“ und auf die künftigen Entscheidungen der potenziellen Passagiere. Jedoch behauptet Ryanair, dass diese Wirkungen nicht messbar seien und somit nicht durch Statistiken belegt werden könnten.
- (284) Im Hinblick auf die von Ryanair geltend gemachte Hauptwirkung der Marketingverträge, das heißt die Erhöhung des Anteils der zu Besichtigungszwecken zum Flughafen Montpellier reisenden Besucher, beschränkt sich Ryanair darauf zu behaupten, dass es sich dabei um eine in der Branche bekannte Wirkung handle und dies ein offensichtliches Phänomen darstelle. Trotz dieser eigenen Behauptungen hat Ryanair keinerlei konkretes Element eingereicht, das der Kommission die Möglichkeit bieten würde, die positive Wirkung der Marketingkampagnen am Flughafen Montpellier zu messen.

⁽¹⁵²⁾ Siehe Urteil des Gerichts vom 13. Dezember 2018, Ryanair und AMS/Kommission, T-165/16, ECLI:EU:T:2018:952, Rn. 258.

- (285) Kurzum haben weder Ryanair noch die französischen Behörden Elemente eingereicht, aus denen hätte geschlossen werden können, dass die von der APFTE geschlossenen Marketingverträge die Wirkung gehabt hätten, die Anzahl internationaler Touristen bei den Flugverbindungen, die Ryanair ab Montpellier bediente, zu erhöhen.
- (286) Die Kommission stellt in diesem Zusammenhang fest, dass obgleich es sich um Online-Marketingkampagnen handelte, Ryanair – selbst nach Aufforderung seitens der Kommission – nicht in der Lage war, Statistiken oder Leistungsindikatoren einzureichen, die erlaubt hätten, die Wirkung der mit der APFTE geschlossenen Marketingverträge zu messen (zum Beispiel einen Vergleich des Anteils der internationalen Touristen, die zu Mittelmeer-Zielorten mit und ohne Marketingvertrag reisen). Es sei daran erinnert, dass AMS laut Aussagen von Ryanair seinen Kunden keine Statistiken bietet, mit denen sie die Leistung ihrer Online-Marketingkampagnen messen und somit die Wirksamkeit ihrer Marketingkampagnen beurteilen könnten⁽¹⁵³⁾.
- c) Vorliegen von Prima-facie-Indizien zur mangelnden Wirkung der Marketingkampagnen
- (287) Darüber hinaus hat das förmliche Prüfverfahren mehrere Indizien aufgedeckt, die *prima facie*, also dem ersten Anschein nach, eine mangelnde Wirkung der durch die APFTE geschlossenen Marketingverträge auf den Anteil der zu Besichtigungszwecken anreisenden Besucher oder auf das „Brand Building“ belegen.
- (288) Ryanair geht davon aus, dass der Anteil der aus der Region Montpellier stammenden Passagiere und der Touristen-Passagiere ohne Marketingvertrag willkürlich durch das „Yield Management“⁽¹⁵⁴⁾ von Ryanair bestimmt würde, das keine Unterscheidung zwischen einreisenden und ausreisenden Passagieren macht. Der Beitrag der Marketingkampagnen bestünde somit in der Erhöhung des Anteils der Besucher, die zu Besichtigungszwecken anreisen, an der durch das „Yield Management“ von Ryanair bestimmten Gesamtpassagierzahl.
- (289) Darüber hinaus lässt das von Ryanair geltend gemachte Argument die Standortfaktoren außer Acht, die durch die hohe touristische Attraktivität der Region Montpellier im Vergleich zu den Regionen Rheinland-Pfalz, Wallonien, Yorkshire oder den Midlands sowie deren Einfluss auf die Tourismusströme zwischen Montpellier und den Flughäfen Frankfurt Hahn, Leeds Bradford, Birmingham und Brüssel Charleroi in Erscheinung treten. Montpellier befindet sich in einer Region, die bereits seit Jahrzehnten für ihre touristische Attraktivität und insbesondere für die Mittelmeerküste (87 Kilometer Küstenlinie mit vielen Sandstränden), ihre Gebirgsmassive, ihre Weinberge, ihr architektonisches und kulturelles Erbe, ihre Tourismus-Infrastruktur sowie das im Vergleich zu Nordeuropa milde Klima weltweit bekannt ist. Selbst vor Beginn des Flugbetriebs von Ryanair zum Flughafen Montpellier stammten die ausländischen Touristen, die die Region Montpellier besuchten, sowie die ausländischen Eigentümer von Zweitwohnsitzen im Département Hérault vornehmlich aus Nordeuropa, vor allem aus Belgien, der Schweiz, Deutschland, den Niederlanden und Großbritannien⁽¹⁵⁵⁾. Darüber hinaus ist die touristische Attraktivität der Region Montpellier für die aus Rheinland-Pfalz, Wallonien, Yorkshire oder den Midlands kommenden Passagiere weitaus höher als die Attraktivität der letztgenannten Regionen für die aus Montpellier stammenden Passagiere, insbesondere im Sommer. Keine dieser Regionen, die sich alle in Nordeuropa befinden, weist so viele und vielfältige Sehenswürdigkeiten sowie klimatische und geographische Bedingungen auf wie die Region Montpellier. Der Passagierstrom verläuft somit von Natur aus mehr in Richtung Montpellier als anders herum. Dieser Strom nach Montpellier entspricht einer Nachfrage, die bereits vor Abschluss der Marketingverträge bestand. Dies impliziert, dass der Anteil der touristischen Passagiere unter den Fluggästen von Ryanair zum Flughafen Montpellier von Natur aus höher ist als der Anteil der Passagiere, die ihre Reise in Montpellier beginnen und nach Frankfurt Hahn, Brüssel Charleroi, Leeds Bradford oder Birmingham reisen – insbesondere im Sommer.
- (290) Ferner scheint Ryanair im Hinblick auf die Wirkung auf den Anteil der Touristen und auf das „Brand Building“ den Beitrag ihrer Präsenz als Fluggesellschaft an einem Regionalflughafen der in einem diese Region betreffende Marketingvertrag genannten Wirkungen zuschreiben, ohne die konkreten Kausalzusammenhänge zu kennen. Ryanair hat Argumente und Dokumente eingereicht, die dazu dienen sollten, den positiven Einfluss der Präsenz von

⁽¹⁵³⁾ Siehe auch Erwägungsgrund 235.

⁽¹⁵⁴⁾ Siehe Fußnote 56.

⁽¹⁵⁵⁾ Aus dem Artikel von Jean Rieucou „La Grande-Motte, une ville-station touristique“ (deutsch etwa: „La Grande-Motte, ein Urlaubsort“) (Norois, 2000, Poitiers, t. 47, Nr. 187, S. 341-352) beispielsweise geht hervor, dass die ausländischen Touristen des Urlaubsorts La Grande-Motte bei Montpellier zwischen 1996 und 1999 größtenteils Belgier, Schweizer, Deutsche, Niederländer und Briten waren. 2006 gehörten knapp 60 % der Zweitwohnsitze im Département Hérault Eigentümern mit Erstwohnsitz im Ausland und hatten belgische, deutsche oder britische Eigentümer, wobei es insgesamt 5 500 Zweitwohnsitze gab (Geneviève Prady „Résidences secondaires: 30 000 propriétaires habitent à l'étranger“, deutsch etwa „Zweitwohnsitze: 30 000 Eigentümer leben im Ausland“), in les cahiers Transport Aménagement en Languedoc-Roussillon, Nr. 32, Dezember 2006).

Ryanair an einem Flughafen auf die wirtschaftliche Entwicklung dieses Flughafens und dessen „Brand Buildings“ zu belegen. Allerdings weisen diese Informationen darauf hin, dass ein eventueller Anstieg der Touristenzahl schlicht und einfach durch die Bedienung eines Regionalflughafens durch Ryanair begründet ist. Die Kommission stellt fest, dass die von Ryanair in diesem Zusammenhang vorgebrachten Argumente sich ausschließlich auf die Auswirkungen der Präsenz von Ryanair an einem bestimmten Flughafen beziehen. Daraus folgt, dass diese Argumente bezüglich des konkreten Nutzens der Marketingkampagnen für die Region nicht stichhaltig sind. Stattdessen zeigen die von Ryanair vorgebrachten Informationen zur Wirkung ihrer Präsenz an einem Regionalflughafen eher, dass ein Marketingvertrag keine bedeutende zusätzliche Auswirkung auf den konkreten Anteil der Touristen oder auf das „Brand Building“ hätte. Es scheint somit, dass die Wahl des Zielortes eines Kunden von Ryanair an erster Stelle vom Angebot an Direktflügen von Ryanair abhängt, da Ryanair mit einem „point to point“-Geschäftsmodell arbeitet, das ausschließlich auf Direktverbindungen beruht. Unter solchen Bedingungen hätte ein zusätzlicher Marketingvertrag keinen bedeutenden Mehrwert auf den Touristenstrom.

iii) *Angenommen, die Marketingdienstleistungen haben eine Wirkung, dann begünstigen sie vor allem Ryanair*

- (291) Wie zuvor angeführt zweifelt die Kommission an der positiven Wirkung der mit Ryanair unterzeichneten Marketingverträge für die APFTE und deren öffentliche Finanzierungspartner. Angenommen, die Marketingverträge hätten eine Wirkung, dann würde Ryanair den größten Vorteil daraus ziehen. Für den Fall, dass die Wirkung dieser Marketingverträge darin besteht, Kunden von Ryanair dazu zu bewegen, Flugtickets nach Montpellier zu buchen, würde diese Wirkung in erster Linie die Fluggesellschaft Ryanair begünstigen und entspräche einem Aufwand zur Förderung von Ryanair-Leistungen, für den Ryanair sonst selbst aufkommen müsste.
- (292) Obgleich die Kommission an der konkreten Wirkung der mit Ryanair unterzeichneten Verträge zweifelt, kann deren potenzielle Wirkung gleich zweifach ausfallen. Erstens kann eine Marketingmaßnahme die Flugauslastung erhöhen und zweitens kann eine Marketingmaßnahme dazu beitragen, das Gleichgewicht zwischen Flugpassagieren, die zu Besichtigungszwecken nach Montpellier reisen, und den Flugpassagieren, die in der Region Montpellier wohnen, zu verändern.
- (293) Im Hinblick auf die Verbesserung der Flugauslastungsrate stellt die Kommission fest, dass aus den öffentlichen Erklärungen von Ryanair hervorgehe, dass die Fluggesellschaft eine aggressive Preisstrategie verfolgt, um den Markt zu erobern⁽¹⁵⁶⁾. Mithilfe ihrer Preispolitik („Yield Management“)⁽¹⁵⁷⁾ kann Ryanair die gesetzten Auslastungsziele erreichen.
- (294) Das „Yield Management“ von Ryanair soll potenzielle Kunden von Ryanair dazu veranlassen, ein bestimmtes Reiseziel zu dem für Ryanair idealen Preis zu wählen. Mit dem Ziel, die Erträge von Ryanair zu maximieren und den europäischen Markt zu erobern, besteht ein wesentlicher Bestandteil des „Yield Managements“ von Ryanair darin, den Höchstpreis festzulegen, den der Passagier bereit wäre für sein Flugticket zu zahlen, und gleichzeitig eine optimale Auslastung des Flugzeugs sicherzustellen⁽¹⁵⁸⁾. Für Ryanair lässt sich ein großer Unterschied zwischen den Preisen in der Hauptsaison und in der Nebensaison feststellen. Dies impliziert, dass Ryanair an Passagiere in der Hauptsaison mehr verdient als an Passagieren, die in der Nebensaison reisen.
- (295) Somit hat Ryanair insbesondere im Sommer, wenn sich die Tourismusströme von Natur aus in Richtung Süden und insbesondere zu den wärmeren und sonnigeren Zielorten in Meeresnähe bewegen, ein Interesse daran, möglichst viele Passagiere zu befördern, die bereit wären, einen Hauptsaisonpreis zu zahlen. In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass im Zeitraum 2010 bis 2019 für jeden betroffenen Zielort in der Sommersaison mehr Flüge durchgeführt wurden als in der Wintersaison.

⁽¹⁵⁶⁾ Siehe beispielsweise Jahresbericht von Ryanair von 2011, S. 44: „When Ryanair commences new routes, its load factors initially tend to be lower than those on its established routes and its advertising and other promotional costs tend to be higher, which may result in initial losses that could have a material negative impact on the Company's results of operations as well as require a substantial amount of cash to fund. In addition, there can be no assurance that Ryanair's low-fares service will be accepted on new routes. Ryanair also periodically runs special promotional fare campaigns, in particular in connection with the opening of new routes. Promotional fares may have the effect of increasing load factors and reducing Ryanair's yield and passenger revenues on such routes during the periods that they are in effect. See „Item 4. Information on the Company—Route System, Scheduling and Fares.“ Ryanair expects to have other substantial cash needs as it expands, including as regards the cash required to fund aircraft purchases or aircraft deposits related to the acquisition of additional Boeing 737-800s. There can be no assurance that the Company will have sufficient cash to make such expenditures and investments, and to the extent Ryanair is unable to expand its route system successfully, its future revenue and earnings growth will in turn be limited.“ (https://www.ryanair.com/doc/investor/2011/Annual_Report_2011_Final.pdf, aufgerufen am 1. Juli 2019). Siehe auch Jahresbericht von Ryanair von 2000, S. 7.

⁽¹⁵⁷⁾ Siehe Fußnote 56.

⁽¹⁵⁸⁾ Siehe auch Fußnote 56.

- (296) Angenommen, es läge eine Marketingkampagne für eine bestimmte Region vor, die von Ryanair bedient wird, dann wäre die Bewerbung von Zielorten, die es Ryanair ermöglichen, einen Hochsaison-Preis zu erhalten, auch für Ryanair von Interesse, da Ryanair direkt von der Marketingkampagne profitieren würde, sofern diese eine Wirkung hätte. Und selbst ohne Marketingvertrag hätte Ryanair ein eigenes Interesse daran, einen hohen Anteil an Touristen zu befördern, die Montpellier und deren Umland zu besichtigen wünschen.
- (297) Darüber hinaus kann jegliche Marketingmaßnahme dazu beitragen, Passagiere anzulocken, die der Preis allein nicht überzeugt hätte oder die nicht mit Ryanair nach Montpellier gereist wären, wenn sie nicht auf die Marketingmaßnahme gestoßen wären. Die Anziehung von Passagieren über Marketingmaßnahmen senkt somit den Druck auf Ryanair, Flugpassagiere ausschließlich über die Preispolitik anzuziehen, um die Auslastungsziele zu erreichen.
- (298) Falls die an die APFTE verkauften Marketingdienstleistungen also eine Wirkung haben, besteht diese potenziell in höheren Einnahmen und Gewinnen für Ryanair, insbesondere weil Ryanair die Tarife weniger senken müsste, um die Flugzeuge auszulasten, oder in einer besseren Flugzeugauslastung.
- (299) Die Ausschreibungsverfahren von 2013 und 2017 räumten dem Bieter eine große Freiheit im Hinblick auf die Merkmale der vorgeschlagenen Marketingdienstleistungen ein, boten Ryanair/AMS jedoch auch die Möglichkeit, die vorgeschlagenen Marketingdienstleistungen derart auszuwählen, dass sie allem voran die eigenen Flugverkehrsleistungen nach Montpellier auf ihrer Website bewarb, ohne dass diese Wahl bei der Vergabe des Zuschlags im Rahmen des Ausschreibungsverfahrens sanktioniert worden wäre, da Ryanair in der Lage war, die einzige verbindliche Bedingung zu erfüllen, nämlich den Link zur Website der APFTE auf der Website von Ryanair sicherzustellen.
- (300) Aus den Jahresberichten von Ryanair sowie den von Ryanair im Laufe des förmlichen Prüfverfahrens eingereichten Dokumenten geht unter anderem hervor, dass Ryanair Marketingaufwendungen verbucht⁽¹⁵⁹⁾, die es dem Unternehmen erlauben, Passagiere anzuziehen und zur Deckung seiner Fixkosten beizutragen.
- (301) Im Hinblick auf die Auswirkung der Marketingmaßnahmen auf das Gleichgewicht zwischen den touristischen und den lokal ansässigen Flugpassagieren hat Ryanair keine Informationen zu den Gewinnen pro Fluggast nach dieser Klassifizierung eingereicht. Zugleich ist es schwer vorstellbar, dass eine Marketingkampagne, die potenziell die Touristenzahl erhöhen kann, keinerlei positive Wirkung auf die Flugauslastungsrate oder die Preise der Flugtickets hätte – in welchem Fall Ryanair sich damit einen Vorteil in Sachen Auslastung der Flüge und Rentabilität der betroffenen Flugverbindung verschaffen würde.
- (302) Schließlich geht aus den Jahresberichten von Ryanair hervor, dass das Unternehmen immer größeren Nutzen aus „Nebeneinkünften“ zieht, die neben den Verkäufen an Bord oder zusätzlicher Leistungen (Versicherungen usw.) auch die Einkünfte aus mit Dritten – wie etwa Hotelpartnern oder Autovermietungen – geschlossenen Marketingverträgen einschließen.

⁽¹⁵⁹⁾ Siehe beispielsweise Jahresbericht von Ryanair von 2000, S. 8 oder Jahresbericht von 2011, S. 44.

(303) Obgleich Ryanair behauptet, in der Lage zu sein, eine konstante Flugauslastungsrate sicherzustellen, geht aus den Jahresberichten hervor, dass die Flugauslastungsrate bei neuen Zielorten häufig geringer ausfällt⁽¹⁶⁰⁾, was den Bedarf an zusätzlichen Marketingaufwendungen für den Ausgleich der geringen Auslastungsraten erklären würde.

(304) Darüber hinaus stellt die Kommission fest, dass aus anderen förmlichen Prüfverfahren für staatliche Beihilfen hervorgeht, dass Ryanair im Falle von unzureichenden Flugauslastungsraten in der Vergangenheit Druck auf die Regionalflughäfen ausgeübt und insbesondere die Flughafensbetreiber aufgefordert hat, ihr Marketingbudget zu erhöhen, um die Auslastungsrate zu steigern oder die mit einer zu niedrigen Auslastungsrate verbundenen Verluste auszugleichen⁽¹⁶¹⁾.

iv) *Schlussfolgerung zum Vorliegen eines tatsächlichen Bedarfs der APFTE, Marketingleistungen bei Ryanair/AMS zu erwerben*

(305) Die Kommission gelangte aufgrund der vorstehenden Indizien zu dem Schluss, dass weder die APFTE noch deren öffentliche Mitglieder einen tatsächlichen Bedarf an den bei Ryanair/AMS erworbenen Marketingleistungen hatten, da der Erwerb dieser Leistungen dazu bestimmt war, die Zahlungen an Ryanair für deren Flugbetrieb zu rechtfertigen und da die erworbenen Marketingleistungen nicht wirklich angemessen waren, um die Gemeinwohlziele der APFTE zu erreichen.

b) Fehlen von Angaben, die belegen würden, dass die von der APFTE gezahlten Preise den Marktpreisen entsprechen

(306) Die Kommission weist darauf hin, dass die Feststellung, dass es der APFTE an einem tatsächlichen Bedarf an den Marketingverträgen mangelt, ausreicht, um das Vorliegen eines Vorteils festzustellen. Im vorliegenden Fall ist somit nicht relevant, ob der für die Marketingverträge gezahlte Preis einem Marktpreis entsprach, da die erbrachten Leistungen keine wirkliche Marketingleistung darstellen, sondern eher der Subvention von Flugverkehrsleitungen entsprechen.

(307) Da Ryanair diese Argumente im Rahmen seiner Stellungnahmen zum Einleitungsbeschluss angeführt hat, möchte die Kommission dennoch darauf hinweisen, dass das förmliche Prüfverfahren keine Indizien aufgedeckt hat, die darauf schließen ließen, dass die von der APFTE für die Marketingleistungen an Ryanair/AMS gezahlten Preise den Marktpreisen entsprächen.

(308) Ryanair zufolge wiesen die Marketingdienstleistungen von AMS einen Marktpreis auf. Ryanair bringt zur Verteidigung Folgendes vor:

— Die Befolgung der Vorschriften über die öffentliche Auftragsvergabe hätte die Übereinstimmung der Preise mit dem Markt gewährleistet;

— Die Preise von AMS würden durch die Beliebtheit der Website von Ryanair gerechtfertigt;

— Die Preise von AMS wären günstiger als die anderer Anbieter von Marketingdienstleistungen und die von AMS angebotenen Leistungen seien hochwertiger als die Leistungen anderer Anbieter von Marketingdienstleistungen;

— Die von Ryanair geforderten Preise wären Marktpreise, wie durch eine von Ryanair bei einer Agentur für Wirtschaftsanalysen in Auftrag gegebene Wirtschaftsanalyse belegt worden sei, bei der die Tarifliste von Ryanair mit denen anderer Anbieter von Marketingdienstleistungen verglichen wurde.

⁽¹⁶⁰⁾ Siehe beispielsweise Jahresbericht von Ryanair von 2011, S. 44: „When Ryanair commences new routes, its load factors initially tend to be lower than those on its established routes and its advertising and other promotional costs tend to be higher, which may result in initial losses that could have a material negative impact on the Company's results of operations as well as require a substantial amount of cash to fund. In addition, there can be no assurance that Ryanair's low-fares service will be accepted on new routes. Ryanair also periodically runs special promotional fare campaigns, in particular in connection with the opening of new routes. Promotional fares may have the effect of increasing load factors and reducing Ryanair's yield and passenger revenues on such routes during the periods that they are in effect. See „Item 4. Information on the Company—Route System, Scheduling and Fares.“ Ryanair expects to have other substantial cash needs as it expands, including as regards the cash required to fund aircraft purchases or aircraft deposits related to the acquisition of additional Boeing 737-800s. There can be no assurance that the Company will have sufficient cash to make such expenditures and investments, and to the extent Ryanair is unable to expand its route system successfully, its future revenue and earnings growth will in turn be limited.“ (https://www.ryanair.com/doc/investor/2011/Annual_Report_2011_Final.pdf, aufgerufen am 1. Juli 2019). Siehe auch Jahresbericht von Ryanair von 2000, S. 9:

⁽¹⁶¹⁾ Beschluss der Kommission vom 23. Juli 2014 über die von Frankreich durchgeführte staatliche Beihilfe SA.33961 (2012/C) (ex 2012/NN) zugunsten der Industrie- und Handelskammer von Nîmes-Uzès-Le Vigan, zugunsten von Veolia Transport Aéroport de Nîmes, zugunsten von Ryanair Limited und zugunsten von Airport Marketing Services Limited (ABl. L 113 vom 27.4.2016, S. 32), Erwägungsgründe (102), (547) und (548).

i) *Fehlen einer Kosten-Nutzen-Analyse, eines Preisvergleichs bzw. des Interesses seitens der APFTE, die Kosten zu minimieren*

- (309) Wie in Erwägungsgrund 230 angeführt verfügt die Kommission über kein Indiz, das belegen würde, dass die APFTE eine Kosten-Nutzen-Analyse oder einen Preisvergleich durchgeführt hätte, oder Interesse bezeugt hätte, die Kosten für die bei Ryanair/AMS erworbenen Marketingkampagnen zu minimieren.
- (310) Die Kommission weist darauf hin, dass für die Marketingverträge von 2013 und 2017 Ausschreibungsverfahren durchgeführt wurden, der Vertrag von 2010 und die darauffolgenden Zusatzvereinbarungen und Vertragsverlängerungen hingegen nicht infolge eines Ausschreibungsverfahrens geschlossen worden waren. Für den Vertrag von 2010 im Speziellen scheint die APFTE somit nicht versucht zu haben, die Kosten für den Erwerb der gewünschten Marketingdienstleistungen zu minimieren.
- (311) Des Weiteren und wie in Erwägungsgrund 255 angeführt, hätte eine Körperschaft, die ausschließlich Marketingdienstleistungen erwerben wollte, um eine bestimmte Region zu bewerben, keinerlei Interesse daran, in die mit dem Anbieter dieser Dienstleistungen geschlossenen Verträge Verpflichtungszusagen zur Durchführung von Flugverkehrsleistungen aufzunehmen. Genauso wenig hätte sie ein besonderes Interesse daran, solche Verpflichtungszusagen in Ausschreibungsverfahren aufzunehmen, die mit dem Ziel des Erwerbs von Marketingdienstleistungen abgewickelt werden. Die Aufnahme solcher Verpflichtungszusagen in die Verträge und Ausschreibungsverfahren beschränkt in beträchtlichem Maße und ohne objektiven Grund die Anzahl der Unternehmen, die in der Lage sind, die geforderten Marketingdienstleistungen zu erbringen ⁽¹⁶²⁾. Die zusätzlichen Verpflichtungszusagen zu den Luftverkehrsleistungen erhöhen potenziell die Preise der Marketingdienstleistungen im Vergleich zu einem Marketingvertrag, der solche Verpflichtungen nicht vorsieht.

ii) *Die Durchführung von Ausschreibungsverfahren stellt keine Gewährleistung für Marktpreise dar*

- (312) Entgegen den Aussagen von Ryanair kommt die Kommission zu dem Schluss, dass unter den Bedingungen des vorliegenden Falls selbst die Durchführung von Ausschreibungsverfahren keine Gewährleistung für Marktpreise darstellt.
- (313) Erstens und wie in Erwägungsgrund 186 ff. dargelegt, betraf das Ausschreibungsverfahren tatsächlich die Gewährung einer öffentlichen Finanzierung. Die Kommission weist darauf hin, dass die Durchführung von Ausschreibungsverfahren in einer solchen Situation einen Vorteil nicht ausschließen kann ⁽¹⁶³⁾.
- (314) Zweitens schließt die Kommission aus den Umständen der Ausarbeitung und Durchführung der beiden Ausschreibungsverfahren, dass diese nicht geeignet waren, einen Marktpreis zu gewährleisten, da sie derart konzipiert wurden, dass Ryanair/AMS als idealer Kandidat hervorgehen und den Zuschlag für diese vor anderen Kandidaten erhalten würde ⁽¹⁶⁴⁾. Tatsächlich hatte beim Ausschreibungsverfahren von 2013 kein Konkurrent ein Angebot für die Ryanair betreffenden Lose abgegeben. In Ermangelung eines Konkurrenzangebots ist es unmöglich festzustellen, ob das Angebot von Ryanair/AMS einem Marktpreis entsprach. Was das Ausschreibungsverfahren von 2017 angeht, stellt die Kommission fest, dass das Konkurrenzangebot für die Ryanair betreffenden Lose exakt [...] EUR höher war als das Angebot von Ryanair für die einzelnen Lose, trotz der Tatsache, dass die von Ryanair und deren Konkurrent angebotenen Dienstleistungen ganz unterschiedlicher Natur waren. Weder das Ausschreibungsverfahren von 2013 noch das von 2017 können also die Frage zum Marktpreis der Dienstleistungen, die Ryanair/AMS für die APFTE erbracht hat, abschließend klären.
- (315) Darüber hinaus weist die Kommission darauf hin, dass die Kommission zum Zeitpunkt der Ausschreibungsverfahren von 2013 und 2017 bereits öffentlich ihre Absicht erklärt hatte, die direkt zwischen Ryanair/AMS und Regionalflughäfen geschlossenen Marketingverträge prüfen zu wollen.
- (316) Schließlich ist Ryanair nicht in der Lage gewesen, einen Fall zu nennen, in dem Ryanair/AMS den Zuschlag bei einem Ausschreibungsverfahren für einen Marketingvertrag für eine Region ohne Flugverkehr von Ryanair erhalten hätte, was die Möglichkeit geboten hätte, eine genauere Vorstellung des für das regionale Marketing im eigentlichen Sinne erhobenen Preises zu erlangen ⁽¹⁶⁵⁾.

iii) *Nicht bestätigtes Vorliegen eines Marktpreises durch das von Ryanair vorgelegte „Benchmarking“*

- (317) Ferner behauptet Ryanair, die von der APFTE für die Leistungen von Ryanair/AMS gezahlten Preise entsprächen den Marktpreisen dieser Marketingdienstleistungen.

⁽¹⁶²⁾ Siehe auch Rn. 96 der Bekanntmachung zum Begriff der staatlichen Beihilfe.

⁽¹⁶³⁾ Siehe Rn. 89 der Bekanntmachung zum Begriff der staatlichen Beihilfe.

⁽¹⁶⁴⁾ Siehe auch Erwägungsgrund 150 ff.

⁽¹⁶⁵⁾ Das von Ryanair eingereichte Beispiel wurde von der Kommission nicht anerkannt, da es sich um ein Ausschreibungsverfahren für Marketing in einer Region handelte, in der Ryanair an zwei Flughäfen vertreten war.

- (318) Dennoch gelangt die Kommission durch das förmliche Prüfverfahren zu dem Schluss, dass die von Ryanair vorgebrachten Argumente nicht geeignet sind, das Vorliegen eines Marktpreises zu belegen.
- (319) Zur Untermauerung ihres Arguments hat Ryanair eine bei einer Agentur für Wirtschaftsanalysen in Auftrag gegebene Wirtschaftsanalyse eingereicht, die zu dem Ergebnis kommt, dass die Marketingverträge von AMS Preise vorsehen, die den Marktpreisen entsprechen, nachdem sie diese mit den von anderen Anbietern von Online-Marketingdienstleistungen geforderten Preise verglichen hatte.
- (320) Jedoch ist diese Analyse nach Auffassung der Kommission nicht stichhaltig, um festzustellen, ob die von der APFTE an Ryanair/AMS getätigten Marketingzahlungen einem Marktpreis entsprechen. Denn die von Ryanair eingereichte Studie vergleicht ausschließlich die aus den Tariflisten („rate card“) entnommenen Bruttopreise mehrerer Anbieter von Marketingleistungen, ohne die angewendeten Preisnachlässe zu berücksichtigen, um die tatsächlichen Preise festzustellen. Zudem gelangt die Kommission durch das förmliche Prüfverfahren zu dem Schluss, dass es sich bei der Gewährung von Nachlässen auf die in den Tariflisten angeführten Bruttopreise um eine gängige Marktpraxis handelt und die auf Marketingverträge angewendeten Preisnachlässe sich von einem zum anderen Vertrag beträchtlich unterscheiden können – selbst für die Leistungen von ein und demselben Unternehmen. Die Preisnachlässe stellen somit einen nicht zu vernachlässigenden Faktor bei einem Preisvergleich für Marketingleistungen dar und die von Ryanair eingereichte Studie hätte diesen Faktor berücksichtigen müssen.
- (321) Darüber hinaus weist die von Ryanair eingereichte Studie auf das Fehlen einer direkten Beziehung zwischen der reinen Besucheranzahl auf einer Website und dem Preis für eine Werbeanzeige nach dem Tausend-Kontakt-Preis (kurz „TKP“) ⁽¹⁶⁶⁾ auf dieser Website hin. Die Kommission weist darauf hin, dass nach Logik der Marktwirtschaft der Preis, den ein Kunde für eine Marketingdienstleistung bereit ist zu bezahlen, von dem erwarteten Return on Investment abhängt. Die in der von Ryanair eingereichten Studie verglichenen Anbieter und deren TKP sind selbstverständlich nicht ohne Berücksichtigung anderer Faktoren – die in der Studie jedoch außer Acht gelassen wurden – vergleichbar, wie insbesondere dem Kaufverhalten des Besuchers der Website. Die von Ryanair eingereichte Studie weist kein konkretes Element auf, das diesen Faktor berücksichtigen würde. In der Tat vergleicht die Studie Websites mit sehr unterschiedlichen Beträgen und Besucherzahlen, die sich ferner an sehr unterschiedliche Kunden mit mehr oder minder großer Kaufbereitschaft und Kaufabsicht. Innerhalb des gewählten Spektrums richten sich gewisse Websites an Kunden, die direkt Flugtickets buchen möchten, während andere Websites sich an Kunden richten, die ganz allgemein ihre nächste Reise vorbereiten.
- (322) Ferner stellt die Kommission fest, dass die unterschiedlichen bilateralen Marketingverträge, die Ryanair auf Anforderung der Kommission eingereicht hat – und deren exakter Inhalt vertraulich ist – sehr unterschiedliche Laufzeiten, Geltungsbereiche und Beträge aufwiesen. Bei diesem Auftrag liegt folglich keine Preistransparenz vor.
- (323) Außerdem stellt die Kommission fest, dass die Analyse der für die Lose 4 und 5 des Ausschreibungsverfahrens von 2017 eingereichten Angebote belege, dass die Werbung für die Region auf bezüglich der Leistungen vergleichbaren Websites – wie etwa den Websites der Bahnunternehmen SNCF und RENFE – zu einem viel geringeren Preis erhältlich sein kann.
- (324) Selbst wenn ein „Benchmarking“ bezüglich der seitens der APFTE geschlossenen Marketingverträge möglich war (was die Kommission in dem förmlichen Prüfverfahren nicht bestätigen konnte), könnte dieses „Benchmarking“ das Vorliegen eines von der APFTE gezahlten Marktpreises nicht belegen. Angesichts des wahren Grundes für den Abschluss der Marketingverträge, detailliert dargelegt in Erwägungsgrund 192 ff., würde das „Benchmarking“ ausschließlich als Beweis dafür dienen, dass der Betrag der an Ryanair/AMS auf Grundlage der Marketingverträge ausgeschütteten Beihilfe ausreichte, um die Bedienung des Flughafens Montpellier durch Ryanair sicherzustellen.

7.1.3.5. Ergebnis

- (325) Angesichts dieser Elemente ist die Kommission der Auffassung, dass die in Rede stehenden Marketingverträge Ryanair einen wirtschaftlichen Vorteil verschaffen.

⁽¹⁶⁶⁾ Ryanair zufolge basieren die auf der Website von Ryanair angeführten Preise für Marketingkampagnen auf dem TKP.

7.1.4. *Selektivität*

- (326) Bei den in Rede stehenden Maßnahmen handelt es sich um bilaterale Vereinbarungen, die zwischen der APFTE und Ryanair/AMS geschlossen wurden, zu nicht veröffentlichten Bedingungen; sie sind nicht Gegenstand seitens der APFTE normalisierter und auf die Konkurrenten von Ryanair anwendbarer Kaufbedingungen.
- (327) Frankreich zufolge belege der Aufruf zur Angebotsabgabe bezüglich der Verträge von 2013 und 2017, dass keine Selektivität vorliege, da die Teilnahme an den Ausschreibungsverfahren jeglichen interessierten Unternehmen freigestanden habe.
- (328) Ryanair hat keine Argumente zur Selektivität der Marketingverträge allein vorgebracht, sondern ausschließlich für den Fall der gemeinsamen Analyse der Marketingvereinbarungen und der Vereinbarungen über Flughafendienstleistungen. Für diesen Fall wirft Ryanair der Kommission vor, nicht geprüft zu haben, ob anderen Fluggesellschaften, die den Flughafen Montpellier zu bedienen wünschten, dieselben Bedingungen gewährt worden wären.
- (329) Bei den in Rede stehenden Marketingverträgen handelt es sich um Einzelmaßnahmen, da sie nicht auf Grundlage von Beihilferegelungen im Sinne von Artikel 1 Absatz d der Verordnung (EU) 2015/1589 des Rates ⁽¹⁶⁷⁾ unterzeichnet wurden, also „eine[r] Regelung, wonach Unternehmen, die in der Regelung in einer allgemeinen und abstrakten Weise definiert werden, ohne nähere Durchführungsmaßnahmen Einzelbeihilfen gewährt werden können, beziehungsweise eine[r] Regelung, wonach einem oder mehreren Unternehmen nicht an ein bestimmtes Vorhaben gebundene Beihilfen für unbestimmte Zeit und/oder in unbestimmter Höhe gewährt werden können“.
- (330) Der Marketingvertrag von 2010 (sowie deren Zusatzvereinbarung und Verlängerungen) war direkt mit AMS geschlossen worden, ohne vorheriges Ausschreibungsverfahren und ohne auf einer Regelung zu basieren, die den Anforderungen aus Artikel 1 Absatz d der Verordnung (EU) 2015/1589 genügen würde.
- (331) Tatsächlich tritt in dem Protokoll der Gründungsversammlung der APFTE vom 24. Juni 2010 der klare Wille in Erscheinung, die vorangehenden Vereinbarungen mit AMS/Ryanair zu verfolgen, ohne einen alternativen Anbieter für diese Zielorte und dieses Budget zu suchen und in Ermangelung einer Regelung für diese Zahlungsart.
- (332) Im Hinblick auf die Marketingverträge von 2013 und 2017 ist die Kommission der Auffassung, dass die Durchführung der Ausschreibungsverfahren, wie von der APFTE vorgenommen, nicht ausgereicht habe, um den Auftrag effektiv für andere Anbieter zu öffnen.
- (333) Die Kommission weist darauf hin, dass sie zwischen dem Abschluss der Marketingvereinbarungen von 2010 und von 2013 Beschlüsse zur Einleitung förmlicher Prüfverfahren getroffen hatte, die unter anderem die französischen Flughäfen Nîmes, Pau und Angoulême betrafen und in deren Mittelpunkt ebenfalls die mit Ryanair/AMS geschlossenen Marketingverträge standen, und dass diese Prüfverfahren mit Negativbeschlüssen abgeschlossen wurden. Die Absicht der Kommission, die Vereinbarkeit jener Marketingverträge mit den Vorschriften für staatliche Beihilfen zu analysieren, und die Notwendigkeit für die betroffenen Akteure, ihre Praktiken einzustellen oder zumindest zu verschleiern, waren somit offensichtlich.
- (334) Aus den Protokollen und Berichten der APFTE geht hervor, dass letztere sich angesichts der EU-Vorschriften für die öffentliche Auftragsvergabe verpflichtet sah, die Marketingverträge von 2010 bei deren Ablauf Ende 2013 für den Wettbewerb zu öffnen. Die APFTE wollte des Weiteren sicherstellen, dass die „Ströme“, das heißt der durch die von Ryanair bedienten Flugverbindungen nach Frankfurt Hahn, Brüssel Charleroi, Leeds Bradford und Birmingham generierte Touristenstrom, seitens Ryanair aufrecht gehalten würde. Das erklärt, warum die Ausschreibungsbedingungen mehr auf die Flugverbindungen als auf die Online-Werbedienstleistungen zentriert waren ⁽¹⁶⁸⁾.

⁽¹⁶⁷⁾ Verordnung (EU) 2015/1589 des Rates vom 13. Juli 2015 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 108 AEUV (ABl. L 248 vom 24.9.2015, S. 9).

⁽¹⁶⁸⁾ Siehe Bericht des Vorstands der APFTE vom 4. Juli 2013, S. 1: „[Der Vorsitzende der APFTE] erläutert, dass die Vereinigung verpflichtet sei, ein Ausschreibungsverfahren für die Online-Marketingverträge einzuleiten, da der 2010 geschlossene Vertrag mit Airport Marketing Services auslaufe“, und S. 2: „Bei Auslaufen des Vertrags mit der Gesellschaft Airport Marketing Services nur die von diesem Vertrag betroffenen Ströme Zielort für Zielort in Wettbewerb treten.“

- (335) Wie in Erwägungsgrund 63 ff. und Erwägungsgrund 202 ff. dargelegt, waren die Ausschreibungsverfahren von 2013 und von 2017 somit derart konzipiert, dass die von Ryanair/AMS angebotenen Leistungen begünstigt wurden, um die Zahlungen an Ryanair fortführen zu können und so deren Betrieb am Flughafen Montpellier zu halten. Aufgrund der Definition der Verpflichtungszusagen zu den betroffenen Zielorten und Regionen sowie der Marketingdienstleistungen, die obligatorisch anzubieten sind, war kein anderer Anbieter als Ryanair – weder Marketingunternehmen noch Fluggesellschaft – in der Lage, im Rahmen dieser Ausschreibungsverfahren mit Ryanair in Wettbewerb zu treten.
- (336) Tatsächlich war Ryanair im Jahr 2013 das einzige Unternehmen, das ein Angebot für die Lose 1 bis 4 des Ausschreibungsverfahrens abgab, die bereits von Ryanair bediente Zielorte betrafen; Ryanair gab hingegen kein Angebot für Los 5 ab (dessen Richtpreis deutlich niedriger war als die Richtpreise der Lose 1 bis 4), das keinen von Ryanair bedienten Zielort betraf (eine andere Fluggesellschaft betrieb bereits Flüge zu diesem Zielort ab Montpellier).
- (337) Im Hinblick auf das Ausschreibungsverfahren von 2017 weist die Kommission darauf hin, dass die APFTE nach Abschluss dieses Ausschreibungsverfahrens ausschließlich die Verträge mit Ryanair durchgeführt hat, die die ersten drei Lose betrafen (deren Richtpreise weit höher waren als die Richtpreise der Lose 4 bis 7). Angesichts dieser Tatsache erscheinen die zusätzlichen Lose wie ein künstliches Konstrukt, das bezweckt, die Auswahl von Ryanair infolge eines Ausschreibungsverfahrens glaubhafter zu machen. Außerdem lag das Konkurrenzangebot für diese drei Lose – deren angebotene Marketingdienstleistungen völlig unterschiedlich waren – für jedes Los exakt [...] EUR über dem jeweiligen Angebot von Ryanair, ohne dass die APFTE diesen konstanten Preisunterschied hinterfragt hätte. Darüber hinaus gründete die APFTE ihre Entscheidung, Ryanair zu wählen, auf die Tatsache, dass deren Marketingangebot besser auf die Zielgruppe ausgerichtet sei, ohne dass die von Ryanair angebotenen Marketingdienstleistungen eine wirkliche Zielgerichtetheit auf eine der im Ausschreibungsverfahren erwähnten Regionen belegen würden (Wallonien, Yorkshire, Rheinland-Pfalz). Angesichts der tatsächlich von Ryanair auf Grundlage dieses Marketingvertrags erbrachten Dienstleistungen beschränkt sich die regionale Zielgerichtetheit auf die Platzierung von Werbung auf den festgelegten Sprach-/Länderversionen der Website von Ryanair (englische, deutsche, niederländische, belgische Website (letztere in französischer und niederländischer Sprache)), was eher auf eine nationale als eine regionale Zielgerichtetheit schließen lässt.
- (338) Die Kommission ist der Ansicht, dass die Ausschreibungsverfahren von 2013 und 2017 unter diesen Umständen weder angemessen noch darauf ausgerichtet waren, einen gleichberechtigten Wettbewerb zwischen Ryanair und den anderen Unternehmen zu gewährleisten.
- (339) Die Kommission gelangt aufgrund der vorgenannten Elemente zu dem Schluss, dass sich die Lastenhefte dieser Ausschreibungsverfahren von 2013 und 2017 *a priori* an Ryanair als Zuschlagsempfänger richteten und die auf die Wahl des Zuschlagsempfängers für die Lose 1 bis 3 des Ausschreibungsverfahrens angewendeten Kriterien darauf abzielten, ausschließlich Ryanair auszuwählen.
- (340) Ebenso ist die Kommission der Ansicht, dass die Marketingverträge von 2010, 2013 und 2017 sowie deren Zusatzvereinbarungen und Vertragsverlängerungen Einzelmaßnahmen darstellten, die einzeln zwischen den Vertragsparteien geschlossen wurden, spezifische Vertragspflichten aufwiesen und keine von der APFTE angewendeten, öffentlichen oder anderweitig im Voraus festgelegten Tarife übernahmen. Ryanair und AMS haben einen wirtschaftlichen Vorteil erhalten, den sie unter normalen Marktbedingungen auf der Grundlage dieser Marketingverträge nicht erhalten hätten. Gemäß ständiger Rechtsprechung ist anzunehmen, dass Einzelmaßnahmen, die einem Begünstigten einen Vorteil gemäß Artikel 107 Absatz 1 AEUV verschaffen, selektiv sind⁽¹⁶⁹⁾.
- (341) Folglich gelangt die Kommission zu dem Schluss, dass der Ryanair durch die Marketingverträge von 2010, 2013 und 2017 und deren jeweiligen Verlängerungs- oder Erneuerungsvereinbarungen gewährte wirtschaftliche Vorteil selektiv sei.

⁽¹⁶⁹⁾ Siehe Urteil des Gerichtshofs vom 4. Juni 2015, Kommission/MOL, C-15/14 P, ECLI:EU:C:2015:362, Rn. 60 ff. Siehe Urteil des Gerichtshofs vom 30. Juni 2016, Kommission/Belgien, C-270/15 P, ECLI:EU:C:2016:489, Rn. 49. Siehe auch Urteil des Gerichts vom 13. Dezember 2018, Ryanair und Airport Marketing Services/Kommission, T-53/16, ECLI:EU:T:2018:943, Rn. 165 ff. und Urteil des Gerichts vom 13. Dezember 2018, Ryanair und Airport Marketing Services/Kommission, T-165/15, ECLI:EU:T:2018:953, Rn. 402 ff.

7.1.5. Beeinträchtigung des Handels zwischen Mitgliedstaaten und Wettbewerbsverzerrungen

- (342) Wenn eine von einem Mitgliedstaat gewährte Beihilfe die Stellung von Unternehmen gegenüber deren Wettbewerbern im Handel zwischen Mitgliedstaaten stärkt, ist davon auszugehen, dass der Handel durch die Beihilfe beeinträchtigt wird. Gemäß ständiger Rechtsprechung⁽¹⁷⁰⁾ reicht es aus, dass der Beihilfeempfänger mit anderen Unternehmen auf Märkten mit offenem Wettbewerb konkurriert, damit eine Maßnahme den Wettbewerb verfälscht.
- (343) Im vorliegenden Fall konkurriert Ryanair mit anderen Fluggesellschaften auf dem EU-internen Markt für Passagierflüge, der sich durch eine rege Konkurrenz zwischen den bestehenden Luftfahrtunternehmen auszeichnet. Durch die Verfälschung des Wettbewerbs zwischen Fluggesellschaften, die auf dem Binnenmarkt operieren, könnten die in Rede gestellten Verträge ebenfalls den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen. Darüber hinaus geht aus den Argumenten hervor, die Ryanair im Zusammenhang mit der Feststellung eines Vorteils angeführt hat, dass die Regionalflughäfen in Großbritannien, Spanien, Frankreich oder Italien miteinander konkurrieren, um Ryanair anzuziehen, während diese Flughäfen aus Sicht von Ryanair austauschbar seien⁽¹⁷¹⁾. Die Gewährung von Beihilfen mit dem Ziel, Ryanair an einen spezifischen Regionalflughafen zu locken, könnte somit auch den Wettbewerb zwischen den Flughäfen innerhalb der Europäischen Union verfälschen.
- (344) Die Kommission gelangt daher zu dem Schluss, dass die in Rede stehenden Verträge den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen und den Wettbewerb verfälschen.

7.1.6. Schlussfolgerung in Bezug auf das Vorliegen einer Beihilfe

- (345) In Anbetracht der vorstehenden Ausführungen gelangt die Kommission zu dem Schluss, dass die in Rede stehenden Maßnahmen staatliche Beihilfen gemäß Artikel 107 Absatz 1 AEUV zugunsten von Ryanair darstellen.

7.2. Unvereinbarkeit der Beihilfe mit dem Binnenmarkt

- (346) Frankreich hat keine Analyse der Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt geliefert, da es die Auffassung vertritt, dass die in Rede stehenden Zahlungen keine staatlichen Beihilfen darstellen. Der Kommission ihrerseits liegen keine Elemente vor, die belegen könnten, dass die in Rede stehenden Maßnahmen mit dem Binnenmarkt vereinbar wären. Die einzige eventuell in Betracht zu ziehende Grundlage wäre Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV, wie in den Leitlinien von 2014 im Hinblick auf die Anlaufhilfen zugunsten der Fluggesellschaften (Abschnitt 5.2) ausgelegt.
- (347) In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass der Marketingvertrag vom 16. September 2010, dessen Zusatzvereinbarung, die beiden Verpflichtungserklärungen für die Erneuerung des Vertrags von 2010 sowie die Verträge vom 22. November 2013 vor der Veröffentlichung der Leitlinien von 2014 geschlossen worden sind. Im Hinblick auf die Vereinbarkeit der gewährten Beihilfen vor Inkrafttreten der Leitlinien für staatliche Beihilfe für Flughäfen und Luftverkehrsgesellschaften von 2014 verweist Randnummer 174 der Leitlinien von 2014 auf die Regelungen, die zum Zeitpunkt der Gewährung der Beihilfe Anwendung fanden, das heißt die Gemeinschaftlichen Leitlinien für die Finanzierung von Flughäfen und die Gewährung staatlicher Anlaufbeihilfen für Luftfahrtunternehmen auf Regionalflughäfen von 2005⁽¹⁷²⁾ („die Leitlinien von 2005“). Beim Marketingvertrag vom 19. Mai 2017 hingegen finden die Leitlinien von 2014 Anwendung.
- (348) In den Leitlinien von 2005 und in den Leitlinien von 2014 werden die von der Rechtsprechung entwickelten Voraussetzungen der Vereinbarkeit und die frühere Beschlusspraxis der Kommission genau definiert. So können die Betriebsbeihilfen für Luftverkehrsgesellschaften von der Kommission für mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt werden, wenn sie durch eine deutliche Steigerung des Fluggastaufkommens auf neuen Flugverbindungen zur Entwicklung von relativ kleinen Flughäfen beitragen, wenn sie insofern erforderlich sind, als sie nicht eine von derselben oder einer anderen Luftverkehrsgesellschaft bereits betriebene Flugstrecke oder eine ähnliche Flugstrecke betreffen⁽¹⁷³⁾, wenn sie befristet sind und die Verbindung, für welche die Beihilfe gewährt wird, wahrscheinlich rentabel wird⁽¹⁷⁴⁾, wenn die Höhe an die Nettoentwicklung des Fluggastaufkommens geknüpft ist und wenn die Beihilfe transparent und diskriminierungsfrei gewährt und nicht mit anderen Beihilfearten kumuliert wird⁽¹⁷⁵⁾.

⁽¹⁷⁰⁾ Urteil des Gerichts vom 30. April 1998, Het Vlaamse Gewest (Flämische Region)/Kommission der Europäischen Gemeinschaften, T-214/95, ECLI:EU:T:1998:77.

⁽¹⁷¹⁾ Siehe nicht vertrauliche Version der Stellungnahme von Ryanair vom 15. Januar 2019: „Ryanair has a large choice of airports in Europe. Airports in the UK, Spain, France or Italy compete for Ryanair routes and capacity, and are substitutable from Ryanair's perspective. The similarities between the Airport and these other airports are significant enough to render them comparable for MEO test purposes“.

⁽¹⁷²⁾ Mitteilung der Kommission – Gemeinschaftliche Leitlinien für die Finanzierung von Flughäfen und die Gewährung staatlicher Anlaufbeihilfen für Luftfahrtunternehmen auf Regionalflughäfen (ABl. C 312 vom 9.12.2005, S. 1).

⁽¹⁷³⁾ Siehe Rn. 71 bis 75 und Rn. 79 Buchstaben b und c der Leitlinien von 2005 und Rn. 139, 140, 141 und 151 der Leitlinien von 2014.

⁽¹⁷⁴⁾ Siehe Rn. 79 Buchstaben b, d und i der Leitlinien von 2005 und Rn. 147 der Leitlinien von 2014.

⁽¹⁷⁵⁾ Siehe Rn. 79 Buchstaben g und h und Rn. 80 der Leitlinien von 2005 und Rn. 101, 150, 152 und 153 der Leitlinien von 2014.

- (349) Doch im vorliegenden Fall erfüllt keiner der Marketingverträge diese Voraussetzungen.
- (350) Angesichts der vorstehenden Ausführungen gelangt die Kommission zu dem Schluss, dass die mit den in Rede stehenden Verträgen verbundenen staatlichen Beihilfen mit dem Binnenmarkt nicht vereinbar seien.

7.3. Rechtswidrigkeit der Beihilfe

- (351) Nach Artikel 108 Absatz 3 AEUV wird die „Kommission [...] von jeder beabsichtigten Einführung oder Umgestaltung von Beihilfen so rechtzeitig unterrichtet, dass sie sich dazu äußern kann. [...] Der betreffende Mitgliedstaat darf die beabsichtigte Maßnahme nicht durchführen, bevor die Kommission einen abschließenden Beschluss erlassen hat.“
- (352) Im vorliegenden Fall scheint es, dass die betreffenden Verträge eingeführt wurden, ohne dass die Kommission unterrichtet worden wäre.
- (353) Jedoch hat die Kommission keine Rechtsgrundlage bestimmen können, durch die Frankreich von der Verpflichtung, die Beihilfe anzumelden, freigestellt gewesen wäre.
- (354) Die Kommission ist somit der Auffassung, dass die auf Grundlage der Marketingverträge von 2010, 2013 und 2017 sowie deren Zusatzvereinbarungen und Verlängerungen an Ryanair getätigten Zahlungen Beihilfen darstellen, die gegen Artikel 108 Absatz 3 AEUV verstoßen.

8. RÜCKFORDERUNG

- (355) Gemäß AEUV beschließt die Kommission bei Feststellung der Unvereinbarkeit einer Beihilfe mit dem Binnenmarkt, dass der betreffende Mitgliedstaat diese zu ändern oder aufzuheben hat.⁽¹⁷⁶⁾ Nach ständiger Rechtsprechung der Unionsgerichte bezweckt die einem Mitgliedstaat auferlegte Verpflichtung, eine staatliche Beihilfe aufzuheben, die von der Kommission als mit dem Binnenmarkt unvereinbar erachtet wurde, die Wiederherstellung der früheren Lage⁽¹⁷⁷⁾.
- (356) Die Unionsgerichte urteilten in diesem Zusammenhang, dass dieses Ziel erreicht ist, wenn der Empfänger die als rechtswidrige Beihilfe gewährten Beträge zurückgezahlt hat. Durch diese Rückzahlung verliert der Empfänger den Vorteil, den er auf dem Binnenmarkt gegenüber seinen Mitbewerbern hatte, und die Lage vor der Zahlung der Beihilfe wird wiederhergestellt⁽¹⁷⁸⁾.
- (357) In Übereinstimmung mit dieser Rechtsprechung heißt es in Artikel 16 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2015/1589: „In Negativbeschlüssen hinsichtlich rechtswidriger Beihilfen entscheidet die Kommission, dass der betreffende Mitgliedstaat alle notwendigen Maßnahmen ergreift, um die Beihilfe vom Empfänger zurückzufordern“.
- (358) Infolgedessen und angesichts der Tatsache, dass die in Rede stehenden Maßnahmen unter Verstoß gegen Artikel 108 Absatz 3 AEUV durchgeführt wurden und darüber hinaus als rechtswidrige Beihilfen erachtet werden, müssen sie vollständig zurückgezahlt werden, um den Zustand wiederherzustellen, der vor der Gewährung der Beihilfen auf dem Binnenmarkt bestand. Die Rückforderung muss den gesamten Zeitraum ab dem Zeitpunkt, an dem die Beihilfe dem Empfänger zur Verfügung gestellt wurde, bis zu deren tatsächlicher Rückzahlung abdecken. Der Rückforderungsbetrag muss Zinsen umfassen, die bis zum Zeitpunkt der tatsächlichen Rückzahlung berechnet werden.
- (359) Die Kommission erachtet die Unternehmen Ryanair und AMS als eine einzige Wirtschaftseinheit⁽¹⁷⁹⁾. Ryanair und AMS haften somit gesamtschuldnerisch für die Rückzahlung der Beihilfen, die die APFTE an jede der beiden gezahlt hat.
- (360) Auf Grundlage der Informationen, die der Kommission am Tag des Erlasses dieses Beschlusses zur Verfügung stehen, handelt es sich bei den Rückforderungsbeträgen um die Beträge, die die APFTE zwischen 2010 und 2019 aufgrund der im Laufe dieses Zeitraums geschlossenen Marketingverträge an Ryanair und deren Tochtergesellschaft AMS tatsächlich ausgeschüttet hat und die in Tabelle 4 angeführt sind (siehe Erwägungsgrund 82).

⁽¹⁷⁶⁾ Urteil des Gerichtshofs vom 12. Juli 1973, Kommission/Deutschland, 70/72, ECLI:EU:C:1973:87, Rn. 13.

⁽¹⁷⁷⁾ Urteil des Gerichtshofs vom 21. März 1990, Belgien/Kommission, C-142/87, ECLI:EU:C:1990:125, Rn. 66.

⁽¹⁷⁸⁾ Urteil des Gerichtshofs vom 17. Juni 1999, Belgien/Kommission, C-75/97, ECLI:EU:C:1999:311, Rn. 64 und 65.

⁽¹⁷⁹⁾ Siehe Erwägungsgrund 156.

9. SCHLUSSFOLGERUNGEN

- (361) Die Kommission stellt fest, dass Frankreich die im Zeitraum 2010 bis 2018 geschlossenen Verträge zwischen der APFTE und Ryanair/AMS unter Verstoß gegen Artikel 108 Absatz 3 AEUV rechtswidrig durchgeführt hat. Angesichts der Tatsache, dass es sich bei den aufgrund dieser Marketingverträge an Ryanair/AMS gezahlten Beträgen um Beihilfen handelt, die mit dem Binnenmarkt unvereinbar sind, müssen sie vollständig zurückgezahlt werden, um den Zustand wiederherzustellen, der vor ihrer Gewährung auf dem Binnenmarkt bestand —

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

Die von Frankreich durchgeführten Maßnahmen infolge der zwischen der APFTE und Ryanair oder deren Tochtergesellschaft Airport Marketing Services von 2010 bis 2018 geschlossenen Marketingverträge – das heißt des Vertrags vom 16. September 2010, der Verträge vom 22. November 2013 und der Verträge vom 19. Mai 2017 (sowie deren Zusatzvereinbarungen und Verlängerungsvereinbarungen) – stellen eine rechtswidrige und mit dem Binnenmarkt unvereinbare staatliche Beihilfe zugunsten von Ryanair und deren Tochtergesellschaft Airport Marketing Services im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV dar.

Artikel 2

- (1) Frankreich ist gehalten, die in Artikel 1 genannte Beihilfe von den Beihilfeempfängern zurückzufordern.
- (2) Die Unternehmen Ryanair und Airport Marketing Services werden als eine einzige Wirtschaftseinheit erachtet und haften somit gesamtschuldnerisch für die Rückzahlung der von der APFTE an jede der beiden gezahlte Beihilfe.
- (3) Der Rückforderungsbetrag umfasst Zinsen, die von dem Tag, an dem die Beihilfe dem Empfänger zur Verfügung gestellt wurde, bis zur tatsächlichen Rückzahlung berechnet werden.
- (4) Die Zinsen werden nach Kapitel V der Verordnung (EG) Nr. 794/2004 und nach Verordnung (EG) Nr. 271/2008 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 794/2004 anhand der Zinseszinsformel berechnet.
- (5) Frankreich stellt mit dem Tag der Bekanntgabe dieses Beschlusses alle ausstehenden Zahlungen für die in Artikel 1 genannte Beihilfe ein.

Artikel 3

- (1) Die in Artikel 1 genannte Beihilfe wird sofort in wirksamer Weise zurückgefordert.
- (2) Frankreich stellt sicher, dass dieser Beschluss innerhalb von vier Monaten nach seiner Bekanntgabe umgesetzt wird.

Artikel 4

- (1) Frankreich übermittelt der Kommission innerhalb von zwei Monaten nach Bekanntgabe dieses Beschlusses Folgendes:
 - a) Gesamtbetrag (Nennbetrag und Zinsen), der von den Empfängern zurückzufordern ist;
 - b) ausführliche Beschreibung der Maßnahmen, die getroffen wurden bzw. beabsichtigt sind, um diesem Beschluss nachzukommen;
 - c) Unterlagen, die belegen, dass Rückzahlungsanordnungen an die Empfänger ergangen sind.

(2) Frankreich unterrichtet die Kommission über den Fortgang seiner Maßnahmen zur Umsetzung dieses Beschlusses, bis die Rückzahlung der in Artikel 1 genannten Beihilfe vollständig abgeschlossen ist. Auf Anfrage der Kommission legt Frankreich unverzüglich Informationen über die Maßnahmen vor, die getroffen wurden bzw. beabsichtigt sind, um diesem Beschluss nachzukommen. Ferner übermittelt Frankreich ausführliche Angaben über die Beihilfebeträge und die Zinsen, die von den Empfängern bereits zurückgezahlt wurden.

Artikel 5

Dieser Beschluss ist an die Französische Republik gerichtet.

Brüssel, den 2. August 2019

Für die Kommission
Margrethe VESTAGER
Mitglied der Kommission

ISSN 1977-0642 (elektronische Ausgabe)
ISSN 1725-2539 (Papierausgabe)



Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union
L-2985 Luxemburg
LUXEMBURG

DE