Samling af Afgørelser

RETTENS DOM (Sjette Udvidede Afdeling)

13. december 2018 *

»Statsstøtte – aftaler indgået af handels- og industrikammeret i Pau-Béarn med Ryanair og dettes datterselskab Airport Marketing Services – lufthavnstjenester – markedsføringstjenester – afgørelse, hvorved støtten erklæres uforenelig med det indre marked og anordnes tilbagesøgt – begrebet statsstøtte – tilregnelse til staten – et handels- og industrikammer – fordel – kriteriet om den private investor – tilbagesøgning – artikel 41 i chartret om grundlæggende rettigheder – retten til aktindsigt – retten til at blive hørt«

I sag T-165/15,

Ryanair DAC, tidligere Ryanair Ltd, Dublin (Irland),

Airport Marketing Services Ltd, Dublin,

ved advokaterne G. Berrisch, E. Vahida og I.-G. Metaxas-Maranghidis samt solicitor B. Byrne,

sagsøgere,

mod

Europa-Kommissionen ved L. Flynn og S. Noë, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

angående et søgsmål anlagt i henhold til artikel 263 TEUF med påstand om delvis annullation af Kommissionens afgørelse (EU) 2015/1227 af 23. juli 2014 om statsstøtte SA.22614 (C 53/07) iværksat af Frankrig til fordel for chambre de commerce et d'industrie (handels- og industrikammeret) i Pau-Béarn, Ryanair, Airport Marketing Services og Transavia (EUT 2015, L 201, s. 109),

har

RETTEN (Sjette Udvidede Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, G. Berardis, og dommerne S. Papasavvas, D. Spielmann (refererende dommer), Z. Csehi og O. Spineanu-Matei,

justitssekretær: fuldmægtig P. Cullen,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 25. oktober 2017,

afsagt følgende

* Processprog: engelsk.

Dom [1]

I. Tvistens baggrund

A. De omhandlede foranstaltninger

1 Sagsøgerne, dvs. Ryanair DAC, tidligere Ryanair Ltd, og Airport Marketing Services Ltd (herefter »AMS«) er for den førstes vedkommende et luftfartsselskab med hjemsted i Irland, der udfører mere end 1 600 daglige flyvninger, som forbinder 189 destinationer i 30 lande i Europa og Nordafrika, og for den andens vedkommende et datterselskab til Ryanair, der leverer løsninger inden for markedsføringsstrategi, idet hovedparten af dets virksomhed består i at sælge reklameplads på Ryanairs websted.

2 Lufthavnen i Pau-Pyrénées (herefter »Pau lufthavn«) er beliggende i departementet Pyrénées-Atlantiques i Frankrig. Den drives af handels- og industrikammeret i Pau-Béarn (Frankrig, herefter »HIKPB«). Den 1. januar 2007 blev ejerskabet til Pau lufthavn overført fra Den Franske Republik til en gruppe af lokale myndigheder, den blandede ejergruppe for Pau Pyrénées lufthavn (herefter »den blandede ejergruppe«), hvis medlemmer er regionalrådet i Nouvelle-Aquitaine, departementsrådet i Pyrénées-Atlantiques, sammenslutningen af byområdet Pau Béarn Pyrénées og mere end ti kommunefællesskaber. Da den blandede ejergruppe blev ejer af Pau lufthavn, indtrådte den i statens sted som koncessionsgivende myndighed og overtog den koncessionskontrakt, der var indgået med HIKPB, hvorved HIKPB forblev operatør af lufthavnen efter overførelsen af ejerskabet til den blandede ejergruppe.

3 Ryanair påbegyndte sin virksomhed i Pau lufthavn i april 2003. I løbet af den undersøgte periode fra 2003 til 2011 drev Ryanair flere flyforbindelser, bl.a. til London (Det Forenede Kongerige), Charleroi (Belgien), Bristol (Det Forenede Kongerige) og Beauvais (Frankrig).

4 Den 28. januar 2003 indgik HIKPB således en kontrakt med Ryanair (herefter »2003-aftalen«), som udgjorde grundlaget for dette luftfartsselskabs lancering af en daglig flyforbindelse mellem Pau (Frankrig) og London Stansted lufthavn, mod at HIKPB betalte et engangsbeløb på 80 000 EUR. HIKPB forpligtede sig i øvrigt til at betale et månedligt beløb pr. afrejsende passager, med et loft på 400 000 EUR pr. år, for den promovering, som Pau lufthavn fik gennem links præsenteret på Ryanairs websted og gennem visse andre reklamemidler. Desuden leverede HIKPB mod betaling af lufthavnsafgifter groundhandlingydelser og tilknyttede ydelser, som skulle leveres i forbindelse med Ryanairs flyvninger.

5 Efter at 2003-aftalen var blevet annulleret af forvaltningsretten i Pau (Frankrig), blev den erstattet af to nye kontrakter, som HIKPB indgik den 30. juni 2005, den ene med Ryanair, den anden med AMS (herefter »2005-aftalerne«). Disse kontrakter havde i første omgang en varighed på fem år.

6 I medfør af den første af disse kontrakter, der blev benævnt »kontrakten om lufthavnstjenester« (herefter »2005-kontrakten om lufthavnstjenester«), forpligtede Ryanair sig til at varetage en indledende flyveplan på en enkelt luftrute, Pau-London Stansted, på daglig basis. Ryanair skulle gøre sit yderste [*fortroligt*].[2] HIKPB opkrævede for sin del, for adgangen til lufthavnsinfrastrukturerne, de for lufthavnen gældende lovbestemte luftfartsafgifter (navnlig passagerafgiften og landingsafgiften) og, for sine groundhandlingydelser, en ikke-lovbestemt luftfartsafgift (dvs. en groundhandlingafgift).

1 – Der gengives kun de præmisser i nærværende dom, som Retten finder det relevant at offentliggøre.

2 – Fortrolige oplysninger udeladt.

7 Ved den anden kontrakt, der udgjorde 2005-aftalerne og blev benævnt »kontrakten om markedsføringstjenester« (herefter »2005-kontrakten om markedsføringstjenester«), forpligtede AMS sig til at levere reklameydelser på Ryanairs websted om bl.a. siden for destinationen Pau til gengæld for en årlig udbetaling fra HIKPB på 437 000 EUR.

8 Efterfølgende udstrakte parterne ved tillægskontrakter de nærmere bestemmelser i 2005-kontrakten om lufthavnstjenester til de yderligere ruter, som Ryanair åbnede til Pau lufthavn. Parterne indgik ligeledes supplerende kontrakter om markedsføringstjenester samt tillægskontrakter.

9 Først udstrakte en tillægskontrakt til 2005-kontrakten om lufthavnstjenester, indgået den 25. september 2007 mellem HIKPB og Ryanair, således for en periode på fem år vilkårene i den nævnte 2005-kontrakt til luftruten Pau-Charleroi, hvilken rute skulle drives med tre flyvninger pr. uge. Samme dag indgik HIKPB og AMS en kontrakt om markedsføringstjenester med en indledende varighed på fem år, hvorved AMS forpligtede sig til på de belgiske og nederlandske startsider på Ryanairs websted at indsætte et link til det websted, som HIKPB havde angivet, til gengæld for en årlig udbetaling fra HIKPB på [*fortroligt*].

10 Derefter indgik HIKPB og Ryanair den 17. marts 2008 en tillægskontrakt til 2005-kontrakten om lufthavnstjenester, hvorved vilkårene i den nævnte 2005-kontrakt for en periode på et år blev udstrakt til luftruten Pau-Bristol, hvilken rute skulle drives med tre flyvninger pr. uge. Den 31. marts 2008 indgik HIKPB og AMS en kontrakt om markedsføringstjenester for en periode fra den 16. maj til den 13. september 2008, hvorved AMS forpligtede sig til på den engelske startside på Ryanairs websted i otte dage at indsætte et link til det websted, som HIKPB havde angivet, til gengæld for en årlig udbetaling fra HIKPB på [*fortroligt*].

11 Ydermere indgik HIKPB og Ryanair den 16. juni 2009 en tillægskontrakt til 2005-kontrakten om lufthavnstjenester, hvorved vilkårene i den nævnte 2005-kontrakt blev udstrakt til luftruten Pau-Bristol for sommersæsonen 2009. Samme dag indgik HIKPB og AMS en kontrakt om markedsføringstjenester vedrørende denne rute for perioden fra den 1. april til den 24. oktober 2009, hvorved AMS forpligtede sig til på den engelske startside på Ryanairs websted i ni dage at indsætte et link til det websted, som HIKPB havde angivet, til gengæld for en betaling fra HIKPB af et beløb på [*fortroligt*].

12 Den 16. juni 2009 indgik HIKPB og AMS to andre tillægskontrakter til de kontrakter om markedsføringstjenester, der tidligere var blevet indgået. Dels begrænsede tillægskontrakten til 2005-kontrakten om markedsføringstjenester for ruten Pau-London Stansted den årlige udbetaling fra HIKPB til [*fortroligt*] i 2009, hvilket skyldtes en reduktion i antallet af Ryanairs planlagte flyvninger. Dels fastsatte tillægskontrakten til kontrakten om markedsføringstjenester af 25. september 2007 vedrørende ruten Pau-Charleroi størrelsen af den årlige udbetaling fra HIKPB til [*fortroligt*] fra den 1. januar 2009 uden ændring af ydelserne.

13 Endelig underskrev HIKPB og AMS den 28. januar 2010 en ny kontrakt om markedsføringstjenester for en indledende periode, der begyndte på datoen for undertegnelsen af kontrakten og ophørte et år efter datoen for lanceringen af luftruterne. De reklamefremstød, som AMS forpligtede sig til, var knyttet til ruten Pau-London Stansted fra den 30. marts 2010 med tre ugentlige flyvninger og mindst 220 flyvninger, til ruten Pau-Charleroi fra den samme dato med tre ugentlige flyvninger og mindst 100 flyvninger, og til ruten Pau-Beauvais fra april 2010 med tre ugentlige flyvninger og mindst 100 flyvninger. Til gengæld for, at der i perioder på 25 eller 45 dage på den engelske, belgiske, nederlandske og franske startside på Ryanairs websted blev indsat et link til det af HIKPB angivede websted, udbetalte HIKPB et beløb på [*fortroligt*].

14 Ryanair indstillede sine aktiviteter i Pau lufthavn i februar 2011, idet selskabet vurderede, at de fire omhandlede ruter var blevet urentable.

[udelades]

C. Den anfægtede afgørelse

25 Efter den formelle undersøgelsesprocedure vedtog Kommissionen afgørelse (EU) 2015/1227 af 23. juli 2014 om statsstøtte SA.22614 (C 53/07) iværksat af Frankrig til fordel for HIKPB, Ryanair, AMS og Transavia (EUT 2015, L 201, s. 109, herefter »den anfægtede afgørelse«).

26 I den anfægtede afgørelse anførte Kommissionen en detaljeret beskrivelse af de foranstaltninger, der var omfattet af beslutningen om at indlede proceduren og beslutningen om at udvide proceduren. Disse foranstaltninger bestod dels i økonomiske tilskud til Pau lufthavn vedrørende infrastruktur og finansiering af de omkostninger, der var forbundet med statslige opgaver (88.-107. betragtning til den anfægtede afgørelse), dels i de aftaler, som HIKPB havde indgået med sagsøgerne, herunder 2003-aftalen, 2005-aftalerne samt de forskellige tillægskontrakter og kontrakter indgået efter 2005, således som beskrevet ovenfor (38.-82. betragtning til den anfægtede afgørelse).

27 Kommissionen fandt, at infrastrukturtilskuddene i 2004 og 2009 til fordel for Pau lufthavn udgjorde støtte som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF, som dog var forenelig med det indre marked på grundlag af artikel 107, stk. 3, litra c), TEUF. Endvidere fandt Kommissionen, at finansieringen af de omkostninger, der var forbundet med statslige opgaver, ikke udgjorde statsstøtte (581. og 582. betragtning til den anfægtede afgørelse).

28 For så vidt angik de kontrakter om markedsføringstjenester og lufthavnstjenester samt de tillægsaftaler hertil, som HIKPB havde indgået med sagsøgerne, konkluderede Kommissionen, at de udgjorde statsstøtte som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF.

29 I den forbindelse fandt Kommissionen, at de forskellige kontrakter indgået af HIKPB kunne tilregnes Den Franske Republik (265. og 281. betragtning til den anfægtede afgørelse). Ved afgørelsen af, om der forelå en fordel, undersøgte Kommissionen, om en hypotetisk erhvervsdrivende i en markedsøkonomi, der handlede i HIKPB's sted og lod sig lede af rentabilitetsudsigter, ville have indgået lignende aftaler.

30 I første omgang vurderede Kommissionen, at der var anledning til for det første at foretage en samlet analyse af kontrakterne om markedsføringstjenester og lufthavnstjenester som én og samme foranstaltning (286.-313. betragtning til den anfægtede afgørelse), for det andet at fastslå, at HIKPB havde handlet som forvalter af Pau lufthavn og ikke som en offentlig enhed, der havde fået overdraget varetagelsen af en almennyttig opgave (314.-331. betragtning til den anfægtede afgørelse), for det tredje udelukkende at tage hensyn til den mulige positive virkning af markedsføringsydelserne for antallet af passagerer, som benyttede de ruter, der var genstand for de pågældende kontrakter, i driftsperioden for disse ruter under udelukkelse af andre gevinster, der blev bedømt som for usikre (332.-358. betragtning til den anfægtede afgørelse), for det fjerde ved anvendelsen af kriteriet om den markedsøkonomiske aktør at se bort fra metoden bestående i at foretage en sammenligning med »markedsprisen« (herefter »den komparative analyse«) og holde sig til en forudgående ydelsesspecifik rentabilitetsanalyse (herefter »den ydelsesspecifikke rentabilitetsanalyse«) (359.-372. betragtning til den anfægtede afgørelse), og for det femte at foretage en samlet vurdering af HIKPB's adfærd som helhed og adfærden hos forvalteren af Pau lufthavn (373.-376. betragtning til den anfægtede afgørelse).

31 Dernæst gennemførte Kommissionen, for hver kombination af en kontrakt om markedsføringstjenester og en kontrakt om lufthavnstjenester, sin egen ydelsesspecifikke rentabilitetsanalyse, efter hvilken den – for alle kontrakterne og for tillægskontrakten af 16. juni 2009 til 2005-kontrakten om markedsføringstjenester for luftruten Pau-London Stansted – fastslog, at de årlige ydelsesspecifikke pengestrømme (indtægter minus omkostninger) var negative. Den udledte heraf, at kontrakterne og den nævnte tillægskontrakt gav sagsøgerne en økonomisk fordel (354.-432. betragtning til den anfægtede afgørelse).

32 Kommissionen fandt, at den statsstøtte, der var ydet sagsøgerne, udgjorde driftsstøtte, der var uforenelig med det indre marked (446.-481. betragtning til den anfægtede afgørelse).

33 Endelig fastsatte Kommissionen for hver transaktion, der i givet fald bestod af en kontrakt om lufthavnstjenester og en kontrakt om markedsføringstjenester, det tilbagebetalingspligtige støttebeløb ud fra den negative del – for hvert år, hvor de kontrakter, der udgjorde transaktionen, havde været gældende – af den forventede ydelsesspecifikke pengestrøm på tidspunktet for indgåelsen af transaktionen. Kommissionen opgjorde det tilbagebetalingspligtige støttebeløb til et vejledende beløb på 1 500 000 – 2 199 999 EUR i kapital.

[*udelades*]

II. Retsforhandlinger og parternes påstande

35 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 7. april 2015 har sagsøgerne anlagt nærværende søgsmål.

36 Ved særskilt dokument indleveret til Rettens Justitskontor den 21. oktober 2015 har sagsøgerne indgivet en anmodning om foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse, hvormed de har anmodet Kommissionen om at fremlægge visse dokumenter.

37 Kommissionen har fremsat sine bemærkninger inden for den fastsatte frist.

38 På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten som led i de foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse, der er omhandlet i artikel 89 i Rettens procesreglement, anmodet parterne om at besvare visse spørgsmål, og den har anmodet Kommissionen om at fremlægge visse dokumenter. Disse parter har svaret inden for de fastsatte frister.

39 Ved afgørelse af 17. maj 2017 har Retten besluttet at henvise sagen til Sjette Udvidede Afdeling.

40 På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten besluttet at indlede den mundtlige forhandling.

41 Ved afgørelse truffet af formanden for Rettens Sjette Udvidede Afdeling den 28. august 2017, efter høring af parterne, er sagerne T-111/15, T-165/15 og T-53/16 i henhold til procesreglementets artikel 68, stk. 1, blevet forenet med henblik på den mundtlige forhandling.

42 Parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 25. oktober 2017.

43 Sagsøgerne har nedlagt følgende påstande:

– Den anfægtede afgørelses artikel 1, stk. 1 og 2, annulleres, og, i det omfang de vedrører sagsøgerne, annulleres den anfægtede afgørelses artikel 2-5.

– Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

44 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

– Frifindelse.

– Sagsøgerne tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

III. Retlige bemærkninger

45 Sagsøgerne har i deres stævning fremsat fem anbringender til støtte for søgsmålet.

46 Som svar på et skriftligt spørgsmål fra Retten har sagsøgerne frafaldet det femte anbringende, hvormed det gjordes gældende, at der var sket en tilsidesættelse af artikel 107, stk. 1, TEUF og artikel 108, stk. 2, TEUF, idet Kommissionen begik en åbenbar fejl ved fastlæggelsen af det tilbagebetalingspligtige støttebeløb.

47 Der skal derfor alene foretages en undersøgelse af de fire første anbringender, hvoraf det første vedrører en tilsidesættelse af princippet om god forvaltning, der er fastsat i chartrets artikel 41, og af retten til forsvar, det andet den omstændighed, at de omhandlede kontrakter urigtigt blev tilregnet Den Franske Republik, det tredje vedrører en tilsidesættelse af artikel 107, stk. 1, TEUF, idet Kommissionen ikke foretog en korrekt anvendelse af kriteriet om den markedsøkonomiske aktør, og det fjerde vedrører en tilsidesættelse af artikel 107, stk. 1, TEUF, idet Kommissionen ikke påviste, at betingelsen om selektivitet var opfyldt.

A. Det første anbringende om en tilsidesættelse af princippet om god forvaltning, der er fastsat i chartrets artikel 41, og af retten til forsvar

48 Sagsøgerne har anført, at Kommissionen tilsidesatte princippet om god forvaltning, der er fastsat i chartrets artikel 41, stk. 1, og artikel 41, stk. 2, litra a) og b), ved ikke at give dem aktindsigt i sagsakterne vedrørende undersøgelsen, ved ikke at underrette dem om de faktiske omstændigheder og betragtninger, som den havde til hensigt at støtte sin afgørelse på, og ved følgelig ikke at give dem mulighed for på en hensigtsmæssig måde at gøre deres synspunkter gældende. Ifølge sagsøgerne er der ved disse proceduremæssige uregelmæssigheder tillige sket en tilsidesættelse af deres ret til forsvar, og de bør føre til en annullation af den anfægtede afgørelse.

49 Navnlig har sagsøgerne fremhævet, at chartrets artikel 41 siden ikrafttrædelsen af EUF-traktaten den 1. december 2009 udgør en del af den primære EU-ret og har forrang for enhver modstridende bestemmelse i den afledte EU-ret, såsom Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 af 22. marts 1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af artikel [108 TEUF] (EFT 1999, L 83, s. 1).

50 Til støtte for deres anbringende har sagsøgerne gjort gældende, at de er berettiget til at påberåbe sig retten til god forvaltning i henhold til chartrets artikel 41, eftersom den statsstøtteundersøgelse, som Kommissionen foretog af deres forretningsaftaler med HIKPB, udgør en »sag« for sagsøgerne som omhandlet i chartrets artikel 41, stk. 1. Sagsøgerne anser sig for omfattet af de processuelle rettigheder, der er fastsat i chartrets artikel 41, stk. 1 og 2, idet disse bestemmelser går videre end de rettigheder, der er givet ved forordning nr. 659/1999. Dels giver chartrets artikel 41, stk. 2, litra b), enhver person ret til aktindsigt i de akter, »der vedrører ham eller hende«, i det foreliggende tilfælde den statsstøttesag ved Kommissionen, der angår de mellem sagsøgerne og HIKPB indgåede kontrakter. Dels krævede den ret til at blive hørt, der er fastsat i chartrets artikel 41, stk. 2, litra a), at sagsøgerne fik mulighed for på en hensigtsmæssig måde at gøre deres synspunkter gældende, hvilket forudsatte aktindsigt i Kommissionens sagsakter såvel som en forhåndsunderretning om de faktiske omstændigheder og betragtninger, som Kommissionen havde til hensigt at støtte sin endelige afgørelse på.

51 Kommissionen har bestridt denne argumentation.

52 Først skal det i denne henseende bemærkes, at chartrets artikel 41 fastsætter retten til god forvaltning. Ifølge denne artikels stk. 1 har enhver ret til at få sin sag behandlet uvildigt, retfærdigt og inden for en rimelig frist af Unionens institutioner. Det følger endvidere af chartrets artikel 41, stk. 2, at denne ret navnlig omfatter for det første retten for enhver til at blive hørt, inden der træffes en individuel

foranstaltning over for ham eller hende, som måtte berøre vedkommende negativt, og for det andet retten for enhver til aktindsigt i de akter, der vedrører ham eller hende, under iagttagelse af legitime fortrolighedshensyn samt tavshedspligt og sagernes fortrolighed.

53 I forklaringerne til chartret, der blev offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende* den 14. december 2007 (EUT 2007, C 303, s. 17), præciseres det, at dettes artikel 41 er baseret på eksistensen af Unionen som et retsfællesskab, der er opstået via den retspraksis, der har stadfæstet god forvaltning som et overordnet retsprincip. Ifølge chartrets artikel 52, stk. 7, tager Unionens og medlemsstaternes domstole i øvrigt behørigt hensyn til disse forklaringer.

54 Ifølge retspraksis skal den kompetente institution desuden omhyggeligt og upartisk undersøge alle relevante forhold i den enkelte sag (dom af 21.11.1991, Technische Universität München, C-269/90, EU:C:1991:438, præmis 14).

55 Det følger i øvrigt af fast retspraksis, at overholdelsen af retten til forsvar i enhver procedure, som indledes i forhold til en person, og som kan føre til en bebyrdende retsakt i forhold til denne, er et grundlæggende princip i EU-retten. Princippet kræver, at den person, som Kommissionen har indledt en administrativ procedure imod, under proceduren skal være sat i stand til på hensigtsmæssig måde at tilkendegive sine synspunkter vedrørende rigtigheden og relevansen af de omstændigheder, som Kommissionen har fremført, og de dokumenter, den har fremlagt til støtte for sin påstand om tilsidesættelse af EU-retten (jf. dom af 30.4.2014, Tisza Erőmű mod Kommissionen, T-468/08, ikke trykt i Sml., EU:T:2014:235, præmis 204 og den deri nævnte retspraksis).

56 Dernæst skal det anføres, at det følger af fast retspraksis, at den i artikel 108 TEUF fastsatte procedure for statsstøttekontrol er en procedure, der udelukkende indledes over for den medlemsstat, som er ansvarlig for ydelsen af støtten. Kun den omhandlede medlemsstat kan således i sin egenskab af adressat for den fremtidige kommissionsafgørelse påberåbe sig en egentlig ret til forsvar. De virksomheder, som modtager støtten, og deres konkurrenter anses derimod kun for interesserede parter i proceduren som omhandlet i artikel 108, stk. 2, TEUF. Ingen bestemmelse tillægger støttemodtagerne en særlig rolle blandt de interesserede parter. Støttemodtagerne kan ikke med føje påberåbe sig rettigheder, der er lige så udstrakte som retten til forsvar som sådan, og kan ikke forlange en kontradiktorisk behandling af Kommissionen (jf. i denne retning dom af 24.9.2002, Falck og Acciaierie di Bolzano mod Kommissionen, C-74/00 P og C-75/00 P, EU:C:2002:524, præmis 81-83, og af 12.5.2011, Région Nord-Pas-de-Calais og Communauté d'agglomération du Douaisis mod Kommissionen, T-267/08 og T-279/08, EU:T:2011:209, præmis 71 og 78).

57 I modsætning til den medlemsstat, som er ansvarlig for at have ydet statsstøtten, har de interesserede parter således ikke inden for rammerne af proceduren for statsstøttekontrol adgang til aktindsigt i dokumenterne i Kommissionens sagsakter (dom af 29.6.2010, Kommissionen mod Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, præmis 58).

58 De interesserede parter har i det væsentlige den rolle at tjene som oplysningskilder for Kommissionen under proceduren for statsstøttekontrol. Det følger heraf, at de interesserede parter på ingen måde kan påberåbe sig den ret til forsvar, som tilkommer de personer, over for hvilke der er indledt en procedure, men at de kun har ret til at blive inddraget i proceduren, i det omfang det må anses for formålstjenligt under hensyn til sagens konkrete omstændigheder (jf. dom af 12.5.2011, Région Nord-Pas-de-Calais og Communauté d'agglomération du Douaisis mod Kommissionen, T-267/08 og T-279/08, EU:T:2011:209, præmis 74 og den deri nævnte retspraksis).

59 Det er i lyset af disse principper, at sagsøgernes første anbringende skal undersøges.

60 I denne forbindelse skal det fremhæves, at sagsøgerne er interesserede parter som omhandlet i artikel 108, stk. 2, TEUF, således at de har ret til, at Kommissionens undersøgelse af deres aftaler med HIKPB udføres uvildigt og retfærdigt som omhandlet i chartrets artikel 41, stk. 1, og det så meget desto mere som at konstateringen af statsstøtte i forhold til deres forretningsaftaler med Pau lufthavn kan medføre økonomiske konsekvenser for dem i form af tilbagesøgning af de modtagne beløb.

61 Sagsøgernes ræsonnement kan imidlertid ikke tiltrædes, når de har anført, at chartrets artikel 41, stk. 2, giver dem ret til aktindsigt i Kommissionens administrative sagsakter vedrørende statsstøtte og ret til at blive hørt om de forhold, som Kommissionen har til hensigt at støtte sin endelige afgørelse på.

62 Mens retten til god forvaltning efter chartrets artikel 41, stk. 1, afspejler forpligtelsen til omhyggeligt og upartisk at undersøge alle sagens forhold, opregner chartrets artikel 41, stk. 2, således en række rettigheder, som skal overholdes af EU's forvaltning, herunder retten til forsvar, som omfatter retten til at blive hørt og retten til at få adgang til sagsakterne.

63 I proceduren for statsstøttekontrol kan sagsøgerne som modtagere af støtten imidlertid ikke påberåbe sig en egentlig ret til forsvar.

64 Det er allerede blevet fastslået, at chartret ikke havde til formål at ændre karakteren af den statsstøttekontrol, der er indført ved EUF-traktaten, eller at give tredjemænd en ret til indsigt, som artikel 108 TEUF ikke fastsatte (jf. i denne retning dom af 9.12.2014, Netherlands Maritime Technology Association mod Kommissionen, T-140/13, ikke trykt i Sml., EU:T:2014:1029, præmis 60, og af 6.7.2017, SNCM mod Kommissionen, T-1/15, ikke trykt i Sml., EU:T:2017:470, præmis 86). Sagsøgernes argument om, at chartret ville miste sin betydning, hvis en ret, der er fastsat heri, kunne lades ude af betragtning, blot fordi den ikke udtrykkeligt blev gengivet i EUF-traktaten, må derfor forkastes.

65 Domstolen har i denne henseende fastslået, at statsstøttekontrolordningen ville blive draget i tvivl, hvis de interesserede parter i forbindelse med en statsstøttekontrolprocedure var i stand til at få aktindsigt i dokumenter i Kommissionens administrative sagsakter. Uanset retsgrundlaget for aktindsigten gør adgangen til aktindsigt det nemlig muligt for de interesserede parter at få alle bemærkninger og dokumenter, som er indgivet til Kommissionen, og i givet fald at tage stilling til disse forhold i deres egne bemærkninger, hvilket kan ændre karakteren af statsstøttekontrolproceduren (jf. i denne retning dom af 29.6.2010, Kommissionen mod Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, præmis 58 og 59).

66 Ligeledes ville en forpligtelse for Kommissionen til på forhånd at tilsende sagsøgerne de oplysninger, som den har til hensigt at støtte sin endelige afgørelse på, være ensbetydende med at indføre en kontradiktorisk behandling i lighed med den, der indledes til fordel for den for støttetildelingen ansvarlige medlemsstat, til trods for at sagsøgerne som støttemodtagere i det væsentlige kun har den rolle at tjene som oplysningskilde under proceduren (dom af 15.11.2011, Kommissionen og Spanien mod Government of Gibraltar og Det Forenede Kongerige, C-106/09 P og C-107/09 P, EU:C:2011:732, præmis 180 og 181).

67 Sagsøgernes argument om, at udøvelsen af de supplerende processuelle rettigheder vedrørende adgang til sagsakterne og ret til at blive hørt – således som krævet efter chartrets artikel 41 – ikke udelukkes af artikel 107 TEUF og 108 TEUF, skal følgelig forkastes.

68 Det følger heraf, at Kommissionen ved at vedtage den anfægtede afgørelse uden at have givet aktindsigt og uden at have givet en forudgående underretning om de faktiske omstændigheder og betragtninger, som den havde til hensigt at støtte sin endelige afgørelse på, hverken tilsidesatte princippet om god forvaltning efter chartrets artikel 41, stk. 1 og 2, eller sagsøgernes ret til forsvar, uden at dette dog berører deres processuelle rettigheder som interesserede parter, der er sikret ved artikel 108, stk. 2, TEUF.

69 Ingen af de øvrige argumenter, som sagsøgerne har fremsat, kan ændre ved disse konklusioner.

70 For det første kan sagsøgerne ikke med føje støtte sig på dom af 12. juli 1973, Kommissionen mod Tyskland (70/72, EU:C:1973:87, præmis 19), vedrørende formålet med den meddelelse, der kræves efter artikel 108, stk. 2, TEUF, for at hævde, at denne bestemmelse ikke udelukker, at de interesserede parter tildeles rettigheder, der supplerer retten til at fremsætte deres bemærkninger i løbet af den administrative procedure. Denne retspraksis tildeler derimod i det væsentlige de interesserede parter den rolle at tjene som oplysningskilder. Det fremgår tillige af retspraksis, at Kommissionen ikke i medfør af opbygningen af artikel 107 TEUF og 108 TEUF er forpligtet til at inddrage tredjemand i den administrative procedure i vid udstrækning (dom af 22.10.1996, Skibsværftsforeningen m.fl. mod Kommissionen, T-266/94, EU:T:1996:153, præmis 258). Det kan derfor ikke udledes af denne retspraksis, at en udstrakt deltagelse af tredjeparter således som hævdet af sagsøgerne ville være forenelig med den generelle opbygning af den procedure for statsstøttekontrol, der er indført ved artikel 108 TEUF.

71 Sagsøgerne har for det andet gjort gældende, at overholdelsen af retten til aktindsigt i sagsakterne og retten til at blive hørt, som er fastsat i chartrets artikel 41, bidrager til formålet med artikel 108, stk. 2, TEUF, der består i, at Kommissionen kan indsamle de mest relevante og detaljerede oplysninger. Overholdelsen af de interesserede parters processuelle rettigheder er særlig vigtig i de støtteprocedurer, hvor den medlemsstat, som er ansvarlig for støtten, og støttemodtageren ofte har modstridende interesser, hvilket i den konkrete sag fremgår af, at der forelå en interessekonflikt for Den Franske Republik, der var storaktionær i Air France og den største bruger af Pau lufthavn, samt af Den Franske Republiks minimale og endog skadelige deltagelse i Kommissionens undersøgelse.

72 Der skal i denne forbindelse erindres om, at de interesserede parter ifølge retspraksis ikke kan påberåbe sig en egentlig ret til forsvar, der er sammenlignelig med medlemsstatens, selv om denne stat, der har tildelt statsstøtten, og de pågældende interesserede parter som modtagere af denne statsstøtte kan have divergerende interesser under en sådan procedure (jf. i denne retning dom af 15.12.2009, EDF mod Kommissionen, T-156/04, EU:T:2009:505, præmis 104, og af 16.3.2016, Frucona Košice mod Kommissionen, T-103/14, EU:T:2016:152, præmis 54).

73 Den omstændighed, at den berørte medlemsstat ikke forsvarer støttemodtagerens interesse, kan ikke føre til en ændring af sidstnævntes rolle under den administrative procedure eller af karakteren af dennes deltagelse i den nævnte procedure, således at støttemodtageren hvad angår retten til forsvar indrømmes garantier, der kan sammenlignes med denne medlemsstats (dom af 16.3.2016, Frucona Košice mod Kommissionen, T-103/14, EU:T:2016:152, præmis 77).

74 For det tredje og for så vidt som sagsøgerne har anfægtet gyldigheden af forordning nr. 659/1999, idet denne skulle være i strid med chartret, skal dette argument under alle omstændigheder forkastes, eftersom det ligeledes er baseret på den fejlagtige forudsætning, at chartret giver statsstøttemodtagere en ret til indsigt i Kommissionens sagsakter på statsstøtteområdet og en ret til forudgående at blive underrettet om de faktiske omstændigheder og betragtninger, som Kommissionen har til hensigt at støtte sin endelige afgørelse på.

75 Af de samme grunde, og i modsætning til det af sagsøgerne anførte, kan den omstændighed, at de kun kunne gøre sig bekendt med de relevante oplysninger, der var indeholdt i beslutningerne om at indlede og udvide proceduren, ikke i sig selv udgøre en krænkelse af deres rettigheder.

76 Hvad for det fjerde angår sagsøgernes argument om, at dom af 9. december 2014, Netherlands Maritime Technology Association mod Kommissionen (T-140/13, ikke trykt i Sml., EU:T:2014:1029), er uden relevans, idet sagsøgeren i denne sag var en klager, er det tilstrækkeligt at anføre, at det følger af fast retspraksis, at støttemodtagerne ikke er tillagt nogen særlig rolle under statsstøttekontrollen (jf. præmis 56 ovenfor). Selv om dom af 29. juni 2010, Kommissionen mod Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376), vedrører en statsstøtteprocedure, der blev afsluttet før chartret blev en

del af den primære EU-ret, forbliver denne dom ligeledes relevant derved, at den fremhæver, at statsstøttekontrolordningen ville blive draget i tvivl, hvis støttemodtagerne blev indrømmet en ret til aktindsigt i Kommissionens sagsakter.

77 For det femte gælder, at eftersom det fremgår af det ovenstående, at Kommissionen hverken tilsidesatte chartrets artikel 41 eller sagsøgernes ret til forsvar, er det ikke relevant at undersøge disses argument om, at resultatet af proceduren kunne være blevet anderledes, såfremt Kommissionen havde meddelt aktindsigt og havde underrettet dem om de betragtninger og beviser, som den havde til hensigt at støtte sin endelige afgørelse på.

78 Det følger heraf, at de argumenter fra sagsøgerne, der er omtalt i præmis 70-77 ovenfor, skal forkastes.

79 Da det under nærværende anbringende er påberåbt, at der er sket en tilsidesættelse af retten til forsvar, skal der dog tillige foretages en undersøgelse af den ret, som de interesserede parter som omhandlet i artikel 108, stk. 2, TEUF har til at blive inddraget i den administrative procedure, i det omfang det må anses for formålstjenligt under hensyn til sagens konkrete omstændigheder (jf. den i præmis 58 ovenfor nævnte retspraksis).

80 Det skal i denne forbindelse påpeges, at det følger af fast retspraksis, at Kommissionen under den undersøgelsesfase, der er omhandlet i artikel 108, stk. 2, TEUF, er forpligtet til at give de interesserede parter adgang til at fremsætte deres bemærkninger (jf. dom af 8.5.2008, Ferriere Nord mod Kommissionen, C-49/05 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2008:259, præmis 68 og den deri nævnte retspraksis). Hvad angår denne forpligtelse har Domstolen fastslået, at offentliggørelsen af en meddelelse i *Den Europæiske Unions Tidende* udgør et egnet middel til at gøre alle de interesserede parter bekendt med, at der er indledt en procedure (dom af 14.11.1984, Intermills mod Kommissionen, 323/82, EU:C:1984:345, præmis 17), idet den har præciseret, at formålet med denne meddelelse alene er at fremskaffe alle oplysninger fra de pågældende, som kan klarlægge forholdene for Kommissionen med henblik på, hvad denne videre skal foretage sig (jf. dom af 16.3.2016, Frucona Košice mod Kommissionen, T-103/14, EU:T:2016:152, præmis 56 og den deri nævnte retspraksis).

81 Det følger i øvrigt af retspraksis, at når Kommissionen beslutter at indlede den formelle undersøgelsesprocedure, kan denne beslutning begrænses til blot at gengive de relevante faktiske og retlige momenter, at indeholde en foreløbig vurdering med hensyn til støttekarakteren af den påtænkte foranstaltning og til at anføre, om der er tvivl om, hvorvidt den er forenelig med det indre marked (dom af 23.10.2002, Diputación Foral de Guipúzcoa m.fl. mod Kommissionen, T-269/99, T-271/99 og T-272/99, EU:T:2002:258, præmis 104).

82 Beslutningen om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure skal således gøre det muligt for de interesserede parter at deltage aktivt i denne procedure, under hvilken de kan gøre deres argumenter gældende. Det er i denne henseende tilstrækkeligt, at de interesserede parter får kendskab til Kommissionens begrundelse for midlertidigt at anse den omhandlede foranstaltning for at være en ny støtte, der er uforenelig med det indre marked (dom af 30.4.2002, Government of Gibraltar mod Kommissionen, T-195/01 og T-207/01, EU:T:2002:111, præmis 138).

83 I det foreliggende tilfælde er det ubestridt, at Kommissionen modtog bemærkninger fra sagsøgerne efter offentliggørelsen af de skrivelser, hvori Den Franske Republik blev underrettet om beslutningerne om at indlede og udvide proceduren, og som var ledsaget af et resumé af disse beslutninger, hvori alle de interesserede parter blev opfordret til at fremsende deres bemærkninger. Ved skrivelse af 31. august 2011 afgav Ryanair således sine bemærkninger til beslutningen om at indlede proceduren. Ved særskilte skrivelser af 30. april 2012 indgav sagsøgerne i øvrigt begge to bemærkninger til beslutningen om at udvide proceduren. Desuden indgav de under den formelle undersøgelsesprocedure flere supplerende dokumenter.

84 I beslutningerne om at indlede og udvide proceduren redegjorde Kommissionen således tilstrækkeligt klart for grundene til, at den foreløbigt havde konkluderet, at de undersøgte kontrakter gav sagsøgerne en støtte som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF, og at denne støtte var uforenelig med det indre marked.

85 I beslutningen om at indlede proceduren angav Kommissionen således en beskrivelse af 2005-aftalerne og foretog en foreløbig evaluering af den af disse aftaler omfattede potentielle støtte ud fra de statsstøttekriterier, som er angivet i artikel 107, stk. 1, TEUF, for endelig at undersøge støttens forenelighed med det indre marked.

86 I beslutningen om at udvide proceduren fremlagde Kommissionen desuden først generelle oplysninger angående Pau lufthavn og beskrev de kontrakter, der var indgået mellem HIKPB og sagsøgerne mellem 2003 og 2008. Dernæst foretog den en foreløbig evaluering af den potentielle støtte, der var blevet tildelt sagsøgerne, ud fra statsstøttekriterierne, herunder det markedsøkonomiske investorkriterium, for endelig at undersøge støttens forenelighed med det indre marked. Med hensyn til anvendelsen af kriteriet om en privat investor i en markedsøkonomi fastslog Kommissionen navnlig, at de to typer kontrakter, dvs. kontrakterne om lufthavnstjenester og kontrakterne om markedsføringstjenester, ud fra de oplysninger, som den rådede over, skulle vurderes samlet.

87 Hvad angår sagsøgernes klagepunkt om, at de ikke fik adgang til konsulentens rapport af 30. marts 2011, må det konstateres, at Kommissionen i beslutningen om at udvide proceduren tilstrækkeligt præcist sammenfattede den tvivl, der blev udtrykt i denne rapport med hensyn til Pau lufthavns interesse i at købe de pågældende markedsføringsydelser, som sagsøgerne havde tilbudt. Det fremgår i øvrigt ikke af den anfægtede afgørelse, at Kommissionen henviste til denne rapport ved vurderingen af de omhandlede foranstaltninger, idet denne vurdering var støttet på det ræsonnement, der var indeholdt i afgørelsen.

88 Det er i øvrigt ubestridt, at Ryanair – efter Kommissionens skrivelser af 24. februar og 13. marts 2014 samt efter offentliggørelsen af meddelelsen af 15. april 2014 i *Den Europæiske Unions Tidende* – bl.a. ved skrivelse af 2. maj 2014 fremsatte bemærkninger til de fremgangsmåder, der er angivet i 2014-retningslinjerne med henblik på anvendelsen af kriteriet om den markedsøkonomiske aktør, dvs. den komparative analyse og den ydelsesspecifikke rentabilitetsanalyse.

89 Hvad angår sagsøgernes blotte ret til at blive inddraget i den administrative procedure i det omfang, det må anses for formålstjenligt, har sagsøgerne intet fremført, der kan godtgøre, at de ikke havde et tilstrækkeligt kendskab til det foreløbigt fulgte ræsonnement, og at de derfor ikke havde mulighed for på en hensigtsmæssig måde at fremføre deres bemærkninger i denne forbindelse.

[*udelades*]

B. Det andet anbringende om, at de omhandlede foranstaltninger ikke kan tilregnes Den Franske Republik

92 Sagsøgerne har gjort gældende, at Kommissionen urigtigt tilregnede Den Franske Republik HIKPB's indgåelse af kontrakterne om lufthavnstjenester og kontrakterne om markedsføringstjenester. Dels begik Kommissionen en fejl ved at konkludere, at HIKPB var en offentlig myndighed, hvis beslutninger automatisk kunne tilregnes staten, og ved ikke at tage hensyn til HIKPB's rolle som virksomhed. Dels er begrundelsen for den anfægtede afgørelse selvmodsigende med hensyn til HIKPB's karakter.

1. Det første klagepunkt om HIKPB's karakter

93 Sagsøgerne har anerkendt, at beslutninger fra en offentlig myndighed altid kan tilregnes den pågældende medlemsstat, men har anført, at beslutninger fra offentlige virksomheder – som påpeget i dom af 16. maj 2002, Frankrig mod Kommissionen (C-482/99, EU:C:2002:294) – alene kan tilregnes den pågældende medlemsstat, såfremt der foreligger visse indicier, som viser, at denne stat har udøvet en kontrol i forhold til den pågældende beslutning. I det foreliggende tilfælde begik Kommissionen en fejl ved at fastslå, at HIKPB skulle anses for en offentlig myndighed, hvis beslutninger nødvendigvis alle kunne tilregnes Den Franske Republik, til trods for at handels- og industrikamrene er blandingsenheder, som opfylder en lovbestemt og reel rolle både som repræsentanter for virksomhederne og som fuldgyldige virksomheder. Kommissionen fastslog, at HIKPB's forretningsaktiviteter kun var underordnede i forhold til udøvelsen af dets opgaver af almen interesse, uden at fremlægge noget bevis for, at disse opgaver havde forrang for forretningsaktiviteterne. Handels- og industrikamrenes forretningsaktiviteter er imidlertid generelt dominerende, ofte reguleret af privatretten og undergivet civil- og handelsretternes kompetence. Selv hvis HIKPB's forretningsaktivitet skulle anses for sekundær, er der dog tale om aktivitet vedrørende forvaltning af Pau lufthavn, i forhold til hvilken HIKPB opfylder en klart økonomisk rolle, således at HIKPB burde være blevet anset for en virksomhed. Følgelig kvalificerede Kommissionen med urette HIKPB som en offentlig myndighed, og den gav ikke en fyldestgørende begrundelse for sin konklusion om, at HIKPB udelukkende eller i det mindste hovedsageligt var en offentlig myndighed og ikke en virksomhed. På grund af denne begrundelsesmangel var sagsøgerne ikke i stand til at efterprøve, hvorvidt Kommissionens afvisning af at anvende indicierne i dom af 16. maj 2002, Frankrig mod Kommissionen (C-482/99, EU:C:2002:294), var berettiget.

94 Kommissionen har bestridt denne argumentation.

95 Det skal indledningsvis bemærkes, at statsstøtte eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler under enhver tænkelig form, og som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner, ifølge artikel 107, stk. 1, TEUF er uforenelig med det indre marked i det omfang, den påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne.

96 For at fordele i denne forbindelse kan kvalificeres som støtte som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF, skal de for det første ydes direkte eller indirekte ved hjælp af statsmidler og for det andet kunne tilregnes staten (jf. dom af 15.7.2004, Pearle m.fl., C-345/02, EU:C:2004:448, præmis 35 og den deri nævnte retspraksis).

97 I øvrigt skal det fremhæves, at et indgreb fra staten eller ved hjælp af statsmidler ikke nødvendigvis skal være en foranstaltning vedtaget af centralmagten i den pågældende stat. Den kan lige så godt hidrøre fra en indenstatslig myndighed. Ifølge fast retspraksis kan en foranstaltning, der er vedtaget af en regional forsamling og ikke fra centralt hold, udgøre støtte, når betingelserne i artikel 107, stk. 1, TEUF er opfyldt (dom af 14.10.1987, Tyskland mod Kommissionen, 248/84, EU:C:1987:437, præmis 17, og af 6.9.2006, Portugal mod Kommissionen, C-88/03, EU:C:2006:511, præmis 55). Udtrykt på en anden måde er foranstaltninger, der træffes af indenstatslige enheder (decentrale, føderale, regionale eller andre enheder) i medlemsstaterne, uanset disses retlige stilling og betegnelse, på samme måde som foranstaltninger, der træffes af føderal- eller centralmagten, omfattet af anvendelsesområdet for artikel 107, stk. 1, TEUF, såfremt de i denne bestemmelse fastsatte betingelser er opfyldt (jf. dom af 12.5.2011, Région Nord-Pas-de-Calais og Communauté d'agglomération du Douaisis mod Kommissionen, T-267/08 og T-279/08, EU:T:2011:209, præmis 108 og 110 og den deri nævnte retspraksis).

98 I den foreliggende sag skal det indledningsvis bemærkes, at det er ubestridt, at Pau lufthavn var ejet af Den Franske Republik indtil den 1. januar 2007, og efterfølgende af en gruppe af lokale myndigheder, den blandede ejergruppe. Driften af lufthavnen varetages for sin del af HIKPB, og navnlig af en specialiseret afdeling inden for HIKPB.

99 Endvidere fremgår det af den anfægtede afgørelse, at de grundlæggende principper i fransk lovgivning om handels- og industrikamrene forblev uændrede i løbet af den undersøgte periode. Disse kamre er således offentlige virksomheder indført ved lov, forvaltet af valgte virksomhedsledere og under tilsyn af staten. Desuden kvalificerer den franske handelslov handels- og industrikamrene som bindeled til staten, idet deres primære formål er at varetage almennyttige opgaver, som loven pålægger dem, nemlig i alt væsentligt at repræsentere industriens, handelens og serviceerhvervenes interesser over for offentlige myndigheder, støtte det lokale erhvervsliv og udvikle den lokale tiltrækningskraft og fysiske planlægning. Det forklares ligeledes i den anfægtede afgørelse, at handels- og industrikamrenes industrielle og forretningsmæssige aktiviteter, såsom forvaltningen af lufthavnsinfrastrukturer, er underordnede i forhold til udøvelsen af deres opgaver af almen interesse og har til formål at understøtte gennemførelsen af disse. I øvrigt fastlægger den nationale lovgivning de nærmere bestemmelser for specifik finansiering af handels- og industrikamrene. Deres midler er i denne forbindelse sammensat af skatteindtægter, tilskud eller midler fra uddannelsesaktiviteter og forvaltning af transportinfrastruktur, hvilket underbygger, at deres industrielle og forretningsmæssige aktiviteter er underordnede i forhold til deres opgaver af almen interesse (265.-270. betragtning til den anfægtede afgørelse).

100 Hvad angår HIKPB, som fik overdraget forvaltningen af Pau lufthavn, blev der i den anfægtede afgørelse henvist til udtalelser fra de franske myndigheder om, at en erhvervsaktivitet såsom forvaltningen af Pau lufthavn for HIKPB ikke blev udøvet med rentabilitet for øje, men for at bidrage til varetagelsen af de almennyttige opgaver, som denne enhed var blevet pålagt, dvs. udviklingen af lokalområdets økonomiske aktivitet og tiltrækningskraft (271.-273. betragtning til den anfægtede afgørelse).

101 I denne sammenhæng var det med rette, at Kommissionen i overensstemmelse med den i præmis 97 ovenfor nævnte retspraksis og på grundlag af alle disse faktiske forhold kunne fastslå, at handels- og industrikamre som f.eks. HIKPB skulle anses for at være offentlige myndigheder, hvis beslutninger i lighed med beslutninger truffet af statens centrale forvaltning eller de lokale forvaltningsmyndigheder alle nødvendigvis kunne tilregnes staten (274. betragtning til den anfægtede afgørelse).

102 Dette resultat modsiges ikke af sagsøgernes argumenter om handels- og industrikamrenes blandede karakter og den økonomiske karakter af HIKPB's lufthavnsforvaltningsvirksomhed. For det første varetager HIKPB ganske vist inden for sin organisation forvaltningen af Pau lufthavn og har besluttet at indgå forretningsaftaler med sagsøgerne om driften af luftruter. Selv om HIKPB derfor ud fra dette synspunkt må anses for at drive økonomisk virksomhed (dom af 24.3.2011, Freistaat Sachsen og Land Sachsen-Anhalt mod Kommissionen, T-443/08 og T-455/08, EU:T:2011:117, præmis 93), er det dog ubestridt, at forvaltningen af Pau lufthavn blev integreret i strukturerne i HIKPB, som Kommissionen på grundlag af en række indicier anså for en offentlig myndighed. Der er imidlertid intet til hinder for, at en økonomisk virksomhed udøves af en statslig myndighed (jf. i denne retning dom af 23.4.1991, Höfner og Elser, C-41/90, EU:C:1991:161, præmis 21), uanset hvilken stilling dette organ i øvrigt indtager i statsforvaltningen, og uanset om det tilhører centraladministrationen, eller om det er en decentraliseret enhed som HIKPB.

103 Eftersom de omhandlede aftaler var blevet indgået af HIKPB, som er et statsorgan, var der for det andet ikke nogen anledning for Kommissionen til at tage stilling til den statslige tilregnelse ud fra kriterierne i dom af 16. maj 2002, Frankrig mod Kommissionen (C-482/99, EU:C:2002:294). Domstolen etablerede således denne retspraksis på den konstatering, der er indeholdt i den nævnte doms præmis 52, hvorefter en offentlig virksomhed kan handle mere eller mindre uafhængigt alt efter graden af den autonomi, staten giver den, og at der derfor ikke uden videre er formodning for, at staten faktisk udøver denne kontrol i et konkret tilfælde. HIKPB's situation er imidlertid anderledes, idet denne enhed – samtidig med at den udøver en økonomisk virksomhed og har indgået de omhandlede kontrakter – er et statsorgan i betragtning af de forhold, der er omtalt i præmis 99 og 100 ovenfor.

104 Disse faktorer, som Kommissionen henviste til, da den konkluderede, at HIKPB udgør et statsorgan – dvs. HIKPB's status som offentlig virksomhed, dets opgaver af almen interesse og at det er underlagt statsligt tilsyn – svarer i øvrigt til visse indicier, som retspraksis har identificeret som relevante i forhold til at tilregne staten foranstaltninger truffet af en offentlig virksomhed (jf. i denne retning dom af 16.5.2002, Frankrig mod Kommissionen, C-482/99, EU:C:2002:294, præmis 56, og af 27.2.2013, Nitrogénművek Vegyipari mod Kommissionen, T-387/11, ikke trykt i Sml., EU:T:2013:98, præmis 63-65).

105 Endelig fastslog Kommissionen i den anfægtede afgørelse, om end blot for fuldstændighedens skyld, at der ikke var nogen anledning til at sondre mellem HIKPB og den specifikke afdeling under HIKPB, som udøvede den økonomiske virksomhed vedrørende forvaltning af Pau lufthavn, idet denne afdeling ikke var en selvstændig juridisk person, der kunne adskilles fra HIKPB, og den kun var en af de interne afdelinger i HIKPB og var uden selvstændige beslutningsbeføjelser ud over det, der angik den daglige drift af Pau lufthavn. Kommissionen konstaterede således, at de forskellige kontrakter om lufthavnstjenester og markedsføringstjenester var blevet underskrevet af formanden for HIKPB efter tilladelse fra HIKPB's generalforsamling. Ligeledes har de franske myndigheder ikke hævdet, at indgåelsen af aftalerne med sagsøgerne udelukkende skulle tilregnes denne afdeling (280. betragtning til den anfægtede afgørelse).

106 Under disse omstændigheder kunne Kommissionen med rette fastslå, at de af HIKPB trufne foranstaltninger, herunder indgåelsen af de omhandlede kontrakter, kunne tilregnes staten.

107 Ingen af sagsøgernes øvrige argumenter kan ændre ved denne konklusion.

108 Hvad for det første angår sagsøgernes argument om, at Kommissionen ikke angav grunden til, at den anså HIKPB's offentligretlige opgaver for at have forrang set i forhold til dets forretningsmæssige og dominerende aktiviteter, skal det således bemærkes, at Kommissionen, som det fremgår af den anfægtede afgørelse (26.-210. betragtning), baserede konstateringen af, at opgaverne af almen interesse spillede en altovervejende rolle for handels- og industrikamrene, og at deres forretningsaktiviteter var af underordnet karakter, såvel på lovgivningen om handels- og industrikamrene som på de franske myndigheders erklæringer. Imidlertid har sagsøgerne ikke fremlagt nogen oplysninger, der giver grundlag for at ændre ved denne analyse.

109 Hvad for det andet angår sagsøgernes argument om, at handels- og industrikamrene er undergivet privatretten samt civil- og handelsretternes kompetence, skal det fremhæves, at skønt det må anerkendes, at denne konstatering – for så vidt som den måtte være korrekt – kan udgøre en relevant faktor med henblik på at afvise kvalificeringen af HIKPB som offentlig myndighed, udgør den kun en faktor blandt andre ved bedømmelsen af den omhandlede enheds karakter, som ikke i sig selv rejser tvivl om den kvalificering som offentlig myndighed, der er baseret på alle de øvrige faktorer, som er anført i den anfægtede afgørelse (jf. præmis 99 og 100 ovenfor).

110 Hvad for det tredje angår sagsøgernes argument om, at Kommissionen i en anden passage i den anfægtede afgørelse fastslog, at HIKPB i forbindelse med sin lokale økonomiudviklingsopgave havde ageret som lufthavnsforvalter og ikke som offentlig myndighed (328. betragtning til den anfægtede afgørelse), skal det påpeges, at denne passage, der omhandler anvendelsen af kriteriet om den markedsøkonomiske aktør, indgår i Kommissionens ræsonnement, ifølge hvilket HIKPB's adfærd som lufthavnsforvalter efter Kommissionens første fremgangsmåde skulle sammenlignes med en hypotetisk privat lufthavnsforvalters adfærd (315. og 320. betragtning til den anfægtede afgørelse). Ifølge Kommissionen var der til gengæld ikke anledning til at anvende den anden fremgangsmåde, hvorefter HIKPB havde ageret som en offentlig enhed, der havde fået overdraget varetagelsen af en almennyttig opgave, i det foreliggende tilfælde en opgave med regionen Paus økonomiske udvikling (316. og 320. betragtning til den anfægtede afgørelse). Det kan ikke udledes af den nævnte passage, at Kommissionen ved at anvende den første fremgangsmåde anerkendte, at HIKPB ikke var en offentlig myndighed (jf. 314.-331. betragtning til den anfægtede afgørelse). Ifølge fast retspraksis skal der

således ved anvendelsen af kriteriet om den private investor foretages en sammenligning af adfærden hos en offentlig myndighed, der optræder som økonomisk aktør, med en privat aktørs adfærd (jf. i denne retning dom af 5.6.2012, Kommissionen mod EDF, C-124/10 P, EU:C:2012:318, præmis 78, 81, 92 og 103, og af 16.3.2016, Frucona Košice mod Kommissionen, T-103/14, EU:T:2016:152, præmis 95, 115 og 118), hvilket Kommissionen gjorde i det foreliggende tilfælde.

111 For det fjerde skal det argument forkastes, hvormed sagsøgerne har anført, at de som følge af en begrundelsesmangel ikke var i stand til at efterprøve, hvorvidt Kommissionens afvisning af at anvende indicierne i dom af 16. maj 2002, Frankrig mod Kommissionen (C-482/99, EU:C:2002:294), var berettiget. Kommissionen redegjorde således i 269.-276. betragtning til den anfægtede afgørelse tilstrækkeligt klart for, hvorledes handels- og industrikamrenes situation – der kombinerer opgaver af almen interesse og udøvelsen af økonomiske aktiviteter – adskilte sig fra situationen for de offentlige virksomheder, i forhold til hvilke Domstolen havde afsagt den ovennævnte dom.

112 På baggrund af det ovenstående må det andet anbringendes første klagepunkt forkastes.

2. Det andet klagepunkt om den anfægtede afgørelses selvmodsigende begrundelse

113 Sagsøgerne har fremsat et andet klagepunkt ved at gøre gældende, at den anfægtede afgørelse ikke er korrekt begrundet, idet den indeholder en selvmodsigelse angående HIKPB's karakter. Kommissionen anså således HIKPB for at være en del af den offentlige forvaltning, samtidig med at den i relation til den samme aktivitet anså den for en statsstøttemodtagende virksomhed (487. og 488. betragtning til og artikel 2 i den anfægtede afgørelse). Som følge heraf begik Kommissionen tillige en retlig fejl. Den samme enhed kan ikke samtidigt være en del af den offentlige forvaltning og være en støttemodtagende virksomhed i henseende til den samme aktivitet, da disse to kvalificeringer gensidigt udelukker hinanden.

114 Sagsøgerne har i denne forbindelse anerkendt, at en og samme enhed både kan yde og modtage statsstøtte, men har anført, at denne enhed i begge tilfælde skal anses for en virksomhed. Bedømmelsen af, hvorvidt beslutningen om at yde en støtte kan tilregnes staten, skal derfor foretages på grundlag af de indicier, der er angivet i dom af 16. maj 2002, Frankrig mod Kommissionen (C-482/99, EU:C:2002:294). Ved at undlade at kvalificere HIKPB enten som en virksomhed eller som en anden enhed, giver den anfægtede afgørelse ikke sagsøgerne mulighed for at afgøre, hvilket kriterium for tilregnelse til staten der gælder for HIKPB, dvs. indicierne i dom af 16. maj 2002, Frankrig mod Kommissionen (C-482/99, EU:C:2002:294), eller det blotte tilhørsforhold til den offentlige forvaltning. Den anfægtede afgørelse er følgelig behæftet med en begrundelsesmangel hvad angår kvalificeringen af HIKPB.

115 Kommissionen har bestridt denne argumentation.

116 Det skal i denne forbindelse først bemærkes, at Kommissionen som led i undersøgelsen af de foranstaltninger, der blev indrømmet HIKPB som forvalter af Pau lufthavn, fastslog, at HIKPB varetog den kommercielle drift af lufthavnsinfrastrukturerne og -udstyret, og at de tilskud til udstyr, der var blevet ydet HIKPB i 2004 og 2009, udgjorde statsstøtte som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF (488. og 531. betragtning til den anfægtede afgørelse).

117 Det skal dernæst bemærkes, at Kommissionen ved undersøgelsen af den støtte, der var blevet ydet sagsøgerne, støttede sig på talrige faktorer, såsom den ved loven indførte status som offentlig virksomhed, udførelsen af opgaver af almen interesse, de økonomiske aktiviteters underordnede karakter og det statslige tilsyn, for heraf at udlede, at HIKPB var en del af den offentlige forvaltning og udgjorde en offentlig myndighed, hvis handlemåde kunne tilregnes staten (269.-276. betragtning til den anfægtede afgørelse). Indgåelsen af forretningsaftalerne med sagsøgerne indgik imidlertid i denne handlemåde.

118 Det må derfor konstateres, at Kommissionen fastslog, at HIKPB gennem sin økonomiske aktivitet modtog statsstøtte, i det foreliggende tilfælde af tilskud til udstyr, men at HIKPB ligeledes var en enhed, der betragtet som en offentlig enhed havde samtykket i ydelsen af støtte til sagsøgerne, i det foreliggende tilfælde ved indgåelsen af de omhandlede forretningsaftaler.

119 Eftersom den omhandlede statsstøtte var ydet særskilt og i øvrigt var genstand for en separat undersøgelse i den anfægtede afgørelse, kan det dog ikke som anført af sagsøgerne konkluderes, at kvalificeringerne som støttemodtager og som enhed betragtet som en offentlig myndighed i den konkrete sag er uforenelige. En offentlig enhed kan således være modtager af statsstøtte, når det drejer sig om en virksomhed, der er aktiv på markedet. Dog udelukker intet, at en offentlig virksomhed – som er blevet pålagt opgaver af almen interesse under statens tilsyn og i denne forbindelse udøver en økonomisk aktivitet – ikke alene kan anses for en offentlig myndighed, men ligeledes inden for konteksten af en særskilt foranstaltning kan anses for at have tildelt støtte til virksomheder såsom sagsøgerne (jf. i denne retning dom af 24.3.2011, Freistaat Sachsen og Land Sachsen-Anhalt mod Kommissionen, T-443/08 og T-455/08, EU:T:2011:117, præmis 143 og 145).

120 Der skal i denne forbindelse erindres om, at der ikke er noget til hinder for, at udøvelsen af en økonomisk aktivitet integreres inden for rammerne af den offentlige forvaltnings strukturer (dom af 23.4.1991, Höfner og Elser, C-41/90, EU:C:1991:161, præmis 21). Ligeledes er den omstændighed, at en enhed både udøver økonomiske og ikke-økonomiske aktiviteter, ikke til hinder for, at denne enhed kan anses for en virksomhed i statsstøttereglernes forstand hvad angår de førstnævnte aktiviteter (jf. i denne retning dom af 24.10.2002, Aéroports de Paris mod Kommissionen, C-82/01 P, EU:C:2002:617, præmis 74).

121 Endvidere er integrationen af en enhed, såsom den driftsansvarlige for en lufthavn, i den offentlige forvaltning ikke til hinder for, at denne enhed kan modtage statsstøtte. Det skal således bemærkes, at spørgsmålet om, hvorvidt et organ, der i henhold til national ret er udpeget til at udøve økonomisk virksomhed, er en selvstændig juridisk person i forhold til staten, er uden indflydelse på, om der består økonomiske forbindelser mellem staten og dette organ, og dermed muligheden for, at nævnte organ kan tildeles statsstøtte efter artikel 107, stk. 1, TEUF (jf. i denne retning dom af 24.3.2011, Freistaat Sachsen og Land Sachsen-Anhalt mod Kommissionen, T-443/08 og T-455/08, EU:T:2011:117, præmis 128 og 129 og den deri nævnte retspraksis).

122 Det følger heraf, at den anfægtede afgørelse i modsætning til det af sagsøgerne anførte hverken er behæftet med nogen selvmodsigelse, med en retlig fejl eller med en begrundelsesmangel, for så vidt som den kvalificerer HIKPB som både støttemodtager og offentlig myndighed.

123 Følgelig må det andet anbringendes andet klagepunkt forkastes.

124 På baggrund af det ovenstående må det andet anbringende forkastes i sin helhed.

C. Det tredje anbringende om en urigtig anvendelse af kriteriet om den markedsøkonomiske aktør

125 Sagsøgerne har med deres tredje anbringende gjort gældende, at Kommissionen ikke foretog en korrekt anvendelse af kriteriet om den markedsøkonomiske aktør og dermed tilsidesatte artikel 107, stk. 1, TEUF.

126 Dette anbringende består af to led. For det første afviste Kommissionen med urette at foretage en komparativ analyse, selv om en gennemførelse af en sådan analyse ville have foranlediget den til at konkludere, at der ikke forelå nogen støtte. Den anfægtede afgørelse er desuden behæftet med

begrundelsesmangler på dette punkt. For det andet foretog Kommissionen åbenbart urigtige vurderinger ved sin ydelsesspecifikke rentabilitetsanalyse og begrundede ikke i tilstrækkelig grad denne analyse.

127 Kommissionen har afvist denne argumentation.

128 Inden det foreliggende anbringendes to led undersøges, skal det indledningsvis bemærkes, at i henhold til Domstolens faste praksis har begrebet statsstøtte efter definitionen i EUF-traktaten en retlig karakter og skal fortolkes på grundlag af objektive elementer. Af denne grund skal Unionens retsinstanser principielt under hensyntagen såvel til de konkrete omstændigheder i den sag, der verserer for dem, som til, at Kommissionens vurderinger er af teknisk eller kompleks karakter, gennemføre en fuldstændig efterprøvelse af, om en foranstaltning henhører under artikel 107, stk. 1, TEUF (jf. dom af 30.11.2016, Kommissionen mod Frankrig og Orange, C-486/15 P, EU:C:2016:912, præmis 87 og den deri nævnte retspraksis).

129 Domstolen har dog fastslået, at den judicielle prøvelse er begrænset med hensyn til, om en foranstaltning falder ind under artikel 107, stk. 1, TEUF i en sag, hvor Kommissionens bedømmelse er af teknisk eller kompleks karakter (dom af 30.11.2016, Kommissionen mod Frankrig og Orange, C-486/15 P, EU:C:2016:912, præmis 88).

130 Når Kommissionen skal anvende kriteriet om den fornuftige private investor, der handler i en markedsøkonomi, med henblik på at afgøre, om en foranstaltning falder ind under anvendelsesområdet for artikel 107, stk. 1, TEUF, indebærer anvendelsen af dette kriterium i denne forbindelse som regel, at Kommissionen foretager en kompleks økonomisk bedømmelse (dom af 30.11.2016, Kommissionen mod Frankrig og Orange, C-486/15 P, EU:C:2016:912, præmis 89).

131 Selv om det ikke tilkommer Retten at sætte sit eget økonomiske skøn i stedet for Kommissionens, fremgår det dog af Domstolens faste praksis, at Unionens retsinstanser navnlig ikke blot skal efterprøve den materielle nøjagtighed af de beviser, der påberåbes, deres troværdighed og sammenhæng, men også kontrollere, om disse oplysninger omfatter alle de relevante oplysninger, som skal tages i betragtning for at kunne vurdere en kompleks situation, og om disse oplysninger taler til støtte for de konklusioner, der udledes heraf (jf. i denne retning dom af 30.11.2016, Kommissionen mod Frankrig og Orange, C-486/15 P, EU:C:2016:912, præmis 91 og den deri nævnte retspraksis).

1. Det første led om urigtige vurderinger og begrundelsesmangler fra Kommissionens side derved, at den afviste at foretage en komparativ analyse angående kontrakterne om lufthavnstjenester og kontrakterne om markedsføringstjenester [udelades]

a) Afvisningen af den komparative analyse som metode til anvendelse af kriteriet om den markedsøkonomiske aktør

138 Sagsøgerne har gjort gældende, at Kommissionen så bort fra, at den komparative analyse var den vigtigste vurderingsmetode med henblik på anvendelse af kriteriet om den markedsøkonomiske aktør for at afgøre, hvorvidt arrangementet havde givet den private part en fordel, og at denne metode i øvrigt er i overensstemmelse med retssikkerhedsprincippet. Idet sagsøgerne har støttet sig på dom af 3. juli 2003, Chronopost m.fl. mod Ufex m.fl. (C-83/01 P, C-93/01 P og C-94/01 P, EU:C:2003:388, præmis 38 og 39), har de anført, at som et generelt EU-retligt princip kunne Kommissionen kun støtte sig på en ydelsesspecifik rentabilitetsanalyse i tilfælde af, at en komparativ analyse, og navnlig som led i en sammenligning med en privat investor, ikke var mulig.

139 Det fremgår i denne forbindelse af fast retspraksis, at de betingelser, som en foranstaltning skal opfylde for at være omfattet af begrebet »støtte« som omhandlet i artikel 107 TEUF, ikke er opfyldt, hvis den begunstigede virksomhed kunne opnå den samme fordel som den, der er blevet stillet til rådighed for

den ved hjælp af statens midler, på vilkår, der svarer til normale markedsvilkår (dom af 5.6.2012, Kommissionen mod EDF, C-124/10 P, EU:C:2012:318, præmis 78, og af 24.1.2013, Frucona Košice mod Kommissionen, C-73/11 P, EU:C:2013:32, præmis 70). Denne vurdering sker i princippet under anvendelse af kriteriet om den markedsøkonomiske aktør (jf. i denne retning og analogt dom af 24.1.2013, Frucona Košice mod Kommissionen, C-73/11 P, EU:C:2013:32, præmis 71).

140 Med henblik på at afgøre, om en statslig foranstaltning udgør støtte, skal det vurderes, hvorvidt en markedsøkonomisk aktør af en størrelse, der kan sammenlignes med størrelsen af den offentlige sektors forvaltningsorganer, under tilsvarende omstændigheder kunne være foranlediget til at indgå de pågældende kontrakter (jf. i denne retning og analogt dom af 21.3.1990, Belgien mod Kommissionen, C-142/87, EU:C:1990:125, præmis 29, og af 3.7.2014, Spanien m.fl. mod Kommissionen, T-319/12 og T-321/12, ikke trykt i Sml., EU:T:2014:604, præmis 40 og 42).

141 En afgørelse af, om en markedsøkonomisk aktør ville have gennemført et arrangement som det omhandlede, kan dog ikke nødvendigvis medføre en forpligtelse for Kommissionen til at benytte den komparative analysemetode. Denne metode udgør således kun et blandt flere analyseredskaber med henblik på at afgøre, om den begunstigede virksomhed har opnået en økonomisk fordel, som den ikke ville have opnået under normale markedsvilkår (jf. i denne retning og analogt dom af 6.3.2003, Westdeutsche Landesbank Girozentrale og Land Nordrhein-Westfalen mod Kommissionen, T-228/99 og T-233/99, EU:T:2003:57, præmis 250 og 254, og af 3.7.2014, Spanien m.fl. mod Kommissionen, T-319/12 og T-321/12, ikke trykt i Sml., EU:T:2014:604, præmis 43 og 44).

142 Det tilkommer således Kommissionen at vælge det formålstjenlige redskab som led i sin forpligtelse til at foretage en fuldstændig gennemgang af alle de væsentlige elementer i den omtvistede transaktion og af dens sammenhæng, herunder af den begunstigede virksomheds situation og det pågældende marked, for at efterprøve, om den begunstigede virksomhed har opnået en økonomisk fordel, som den ikke ville have opnået under normale markedsvilkår (jf. i denne retning og analogt dom af 6.3.2003, Westdeutsche Landesbank Girozentrale og Land Nordrhein-Westfalen mod Kommissionen, T-228/99 og T-233/99, EU:T:2003:57, præmis 251 og 258, og af 3.7.2014, Spanien m.fl. mod Kommissionen, T-319/12 og T-321/12, ikke trykt i Sml., EU:T:2014:604, præmis 45).

143 Uden at det på dette trin er nødvendigt at bedømme den materielle rigtighed af den begrundelse, som Kommissionen anførte for i den foreliggende sag at afvise den komparative analyse, skal det i den konkrete sag fastslås, at Kommissionen derfor, uden at begå nogen fejl, i 359.-372. betragtning til den anfægtede afgørelse udførligt kunne analysere, hvilken vurderingsmetode der var den mest formålstjenlige at vælge med henblik på anvendelsen af kriteriet om den markedsøkonomiske aktør. Kommissionen anvendte således metoden med den ydelsesspecifikke rentabilitetsanalyse og afviste den komparative analyse, idet den tvivlede på, at det var muligt at definere et formålstjenligt sammenligningsgrundlag med henblik på fastsættelsen af en pålidelig markedspris for lufthavnstjenesterne, og idet den tog hensyn til forskellen i omkostninger og indtægter mellem lufthavnene, den lave sammenlignelighed i transaktionerne mellem lufthavnene og luftfartsselskaberne, vanskeligheden ved at finde et udvalg af sammenlignelige lufthavne og transaktioner samt leveringen af tjenesterne til en pris, der førte til et større tab.

144 Denne fremgangsmåde fra Kommissionens side modsiges ikke af den af sagsøgerne anførte retspraksis, dvs. dom af 3. juli 2003, Chronopost m.fl. mod Ufex m.fl. (C-83/01 P, C-93/01 P og C-94/01 P, EU:C:2003:388, præmis 38 og 39), hvorefter det gælder, at hvis det ikke er muligt at sammenligne situationen for en offentlig virksomhed med situationen for en privat virksomhed, som ikke opererer i en monopoliseret sektor, skal de sædvanlige markedsbetingelser, som nødvendigvis er hypotetiske, bedømmes i forhold til de tilgængelige objektive oplysninger, der kan efterprøves, såsom de omkostninger, som den offentlige virksomhed har haft. Denne retspraksis skal således læses i sammenhæng med omstændighederne i den sag, der lå til grund for den nævnte dom, dvs. at det var umuligt at anvende en komparativ analyse, og at der derfor ikke var noget valg mellem en sådan analyse og andre metoder. Følgelig og i modsætning til, hvad sagsøgerne i det væsentlige har anført,

udtalte Domstolen sig i den ovennævnte dom ikke om, hvorvidt der består et hierarki mellem den komparative analyse og andre metoder, men konstaterede udelukkende, at det i det konkrete tilfælde var umuligt at gøre brug af en komparativ analyse.

145 Det følger heraf, at sagsøgernes argument om, at der består et generelt EU-retligt princip, der angiveligt blev henvist til i dom af 3. juli 2003, Chronopost m.fl. mod Ufex m.fl. (C-83/01 P, C-93/01 P og C-94/01 P, EU:C:2003:388), og som opstiller et hierarki mellem den komparative analyse og andre metoder, ikke kan tiltrædes.

146 Sagsøgerne kan ligeledes ikke med føje støtte sig på det forhold, at dom af 6. marts 2003, Westdeutsche Landesbank Girozentrale og Land Nordrhein-Westfalen mod Kommissionen (T-228/99 og T-233/99, EU:T:2003:57), og af 3. juli 2014, Spanien m.fl. mod Kommissionen (T-319/12 og T-321/12, ikke trykt i Sml., EU:T:2014:604), angik analyseværktøjet vedrørende den gennemsnitlige forrentning i sektoren, eftersom Retten i disse domme fastslog, at anvendelsen af den gennemsnitlige forrentning i sektoren kun udgjorde et analyseværktøj blandt andre ved anvendelsen af artikel 107, stk. 2, TEUF.

147 Sagsøgerne kan heller ikke med føje støtte sig på den retspraksis, hvorefter det forhold, at den omtvistede transaktion er fornuftig for den offentlige myndighed, ikke fritager Kommissionen for at efterprøve, om den pågældende foranstaltning har givet den virksomhed, som den er rettet til, en økonomisk fordel, som den ikke ville have opnået under normale markedsvilkår (dom af 6.3.2003, Westdeutsche Landesbank Girozentrale og Land Nordrhein-Westfalen mod Kommissionen, T-228/99 og T-233/99, EU:T:2003:57, præmis 315, og af 13.9.2010, Grækenland m.fl. mod Kommissionen, T-415/05, T-416/05 og T-423/05, EU:T:2010:386, præmis 213). Den ydelsesspecifikke rentabilitetsanalyse har således netop til formål at efterprøve, om den offentlige myndighed, der handler som en markedsøkonomisk aktør og så vidt muligt befinder sig i den samme situation, ved indgåelsen af aftalen har givet den anden aftalepart en økonomisk fordel, som denne ikke kunne have opnået under normale markedsvilkår.

148 Hvad endelig angår sagsøgernes argument om, at indgåelsen af en kontrakt, som ikke er rentabel for den offentlige lufthavn på grund af lufthavnens egen ineffektivitet, ikke giver luftfartsselskabet en fordel i forhold til de normale markedsvilkår, skal det fremhæves, at det følger af retspraksis (præmis 140 ovenfor og præmis 181 nedenfor), at anvendelsen kriteriet om den markedsøkonomiske aktør ikke tilsigter at kræve en minimal effektivitet i driften en bestemt virksomhed, men at afgøre, hvorvidt en sammenlignelig privat investor under tilsvarende omstændigheder kunne være blevet foranlediget til den pågældende foranstaltning. Der skal i denne forbindelse tages hensyn til omkostnings- og indtægtsstrukturen i den offentlige enhed, hvis adfærd sammenlignes med en markedsøkonomisk aktørs adfærd. Følgelig skal sagsøgernes argument forkastes.

149 Det følger heraf, at sagsøgernes argumentation om, at Kommissionen skulle foretage en komparativ analyse med henblik på anvendelsen at kriteriet om den markedsøkonomiske aktør, skal forkastes.

b) Den begrundelse, som Kommissionen gav i den anfægtede afgørelse for i den foreliggende sag at afvise den komparative analyse

150 Sagsøgerne har anfægtet den specifikke begrundelse, som Kommissionen gav i 360.-369. betragtning til den anfægtede afgørelse for i den foreliggende sag at afvise den komparative analyse.

151 Navnlig har de i det væsentlige fremført fem klagepunkter, ifølge hvilke denne begrundelse indeholder fejlvurderinger og begrundelsesmangler.

1) Det første klagepunkt om, at Kommissionen urigtigt fastslog, at lufthavnenes forskelligartethed gjorde den komparative analyse uanvendelig

152 Sagsøgerne har anført, at Kommissionen begik en fejl ved at erklære, at de europæiske lufthavnes forskelligartede situationer gjorde den komparative analyse uanvendelig.

153 Hvad for det første angår begrundelsen vedrørende forskellen i omkostnings- og indtægtsstrukturer og andre omstændigheder mellem lufthavnene (362. betragtning til den anfægtede afgørelse) har sagsøgerne gjort gældende, at Kommissionen ikke fremlagde nogen data eller noget eksempel for at forklare disse forskelles niveau og størrelse. Det tilkom imidlertid Kommissionen at fremkomme med specifikke argumenter i sagen for at begrunde afvisningen af den komparative analyse, som er den primære vurderingsmetode ved anvendelsen af kriteriet om den private investor.

154 Det er i denne forbindelse tilstrækkeligt at bemærke, at Kommissionen i 362. betragtning til den anfægtede afgørelse fastslog, at strukturen i omkostninger og indtægter varierede stærkt fra lufthavn til lufthavn, og at den til støtte for denne konstatering opregnede en række indikatorer for forskelle i omkostninger og i indtægter. Endvidere har sagsøgerne ikke fremsat noget konkret argument, der giver grundlag for at fastslå, at redegørelsen for de nævnte indikatorer er behæftet med en åbenbart urigtig vurdering.

155 Hvad for det andet angår begrundelsen vedrørende den lave sammenlignelighed i transaktionerne mellem lufthavnene og luftfartsselskaberne (363. betragtning til den anfægtede afgørelse) har sagsøgerne gjort gældende, at Kommissionen urigtigt anførte, at lufthavnsafgifterne generelt ikke var sammenlignelige mellem lufthavnene.

156 Det må i denne henseende konstateres, at sagsøgerne har foretaget en fejlagtig læsning af den anfægtede afgørelse, når de har gjort gældende, at Kommissionen fastslog, at lufthavnsafgifterne mellem lufthavne ikke var sammenlignelige. Kommissionen redegjorde således i 363. betragtning til den anfægtede afgørelse for, at forretningsforbindelserne mellem lufthavne og luftfartsselskaber – som det foreliggende tilfælde illustrerede – ikke nødvendigvis byggede på en liste over offentligt tilgængelige priser for de enkelte tjenester, men var højst forskellige og derfor var mindre sammenlignelige på basis af en pris pr. rotation eller pr. passager. Det fremgår i øvrigt af sagsakterne, at aftalerne mellem Pau lufthavn og sagsøgerne gik langt videre end til blot en anvendelse af den generelle prisfastsættelse, der gjaldt i lufthavnen for lufthavnsafgifter, og at disse aftaler bestod i indgåelse af kontrakter om lufthavnstjenester og kontrakter om markedsføringstjenester.

157 Sagsøgernes argument om, at Kommissionen i 363. betragtning til den anfægtede afgørelse begik en fejl ved at anføre, at de offentlige prislister ikke nødvendigvis repræsenterede de forretningsaftaler, der var indgået mellem lufthavnene og luftfartsselskaberne, kan heller ikke tiltrædes.

158 I modsætning til, hvad sagsøgerne har hævdet, er niveauet for de afgifter, der er individuelt forhandlet mellem lufthavnene og visse luftfartsselskaber – og som er lavere end de offentlige priser – således ikke i sig selv tilstrækkeligt til at fastslå, at en komparativ analyse på grundlag af de offentlige prislister udgør en relevant fremgangsmåde. Det skal i denne henseende bemærkes, at Kommissionen i 366. betragtning til den anfægtede afgørelse anførte, at de omhandlede transaktioner indbefattede flere priser, nemlig lufthavnsafgifterne, prisen for groundhandlingydelser og prisen for markedsføringsydelser, hvilket sagsøgerne ikke har bestridt. Som det fremgår af 367. betragtning til den anfægtede afgørelse, kan sådanne transaktioner imidlertid ikke hensigtsmæssigt sammenlignes ved at begrænse sig til afgifterne i de offentlige prislister, idet der dermed ikke tages hensyn til navnlig vederlaget for markedsføringstjenesterne.

159 Hvad angår sagsøgernes argument om, at Kommissionen ikke kunne henvise til liberaliseringen af lufttransportsektoren i Europa som begrundelse for afvisningen af den komparative analyse uden at fremlægge oplysninger, der kunne understøtte dette, skal det ydermere fremhæves, at Kommissionen i

363. betragtning til den anfægtede afgørelse omtalte liberaliseringen for at forklare den uensartethed i forretningspraksisserne mellem lufthavnene, der gjorde enhver rent komparativ analyse mere kompliceret. I modsætning til, hvad sagsøgerne har hævdet, tilsigter den anfægtede afgørelse ikke at udelukke den komparative analyse fra afgørelsen af, om en markedsøkonomisk aktør ville have gennemført et givent arrangement i de liberaliserede sektorer, eller endog i alle sektorerne.

160 Hvad for det tredje angår sagsøgernes argument om, at afvisningen af den komparative analyse af lufthavnene er i modstrid med Kommissionens fremgangsmåde inden for andre sektorer, skal det bemærkes, at statsstøttebegrebet har en retlig karakter og udelukkende skal fortolkes på grundlag af artikel 107, stk. 1, TEUF og ikke på grundlag af nogen tidligere administrativ praksis fra Kommissionen, såfremt denne måtte anses for godtgjort (jf. dom af 3.7.2014, Spanien m.fl. mod Kommissionen, T-319/12 og T-321/12, ikke trykt i Sml., EU:T:2014:604, præmis 46 og den deri nævnte retspraksis).

161 Det forhold i sig selv, at Kommissionen ikke anvendte de data, der blev indsamlet ved dennes anmodninger om oplysninger om sammenligningen af lufthavne, ændrer i øvrigt ikke ved den anfægtede afgørelses troværdighed. Som Kommissionen har forklaret, kan det således ikke foreholdes denne institution, at den ikke anvendte data, som den i sidste ende ikke havde fundet relevante for den fulgte fremgangsmåde. Kommissionen fastslog således i 365. betragtning til den anfægtede afgørelse, at ingen tredjepart havde foreslået den et udvalg af lufthavne, som var tilstrækkeligt sammenlignelige med Pau lufthavn med hensyn til et antal bestemte parametre.

162 På baggrund af alt det ovenstående skal det derfor fastslås, at sagsøgernes argumentation om, at Kommissionen urigtigt fastslog, at lufthavnenes forskelligartede situationer i den foreliggende sag gjorde »Ryanairs komparative analyse« uanvendelig, skal forkastes.

2) Det andet klagepunkt om en fejlagtig henvisning til de kontrakter om markedsføringstjenester, der var indgået med AMS

163 Det skal indledningsvis bemærkes, at sagsøgerne har henvist til en rapport udarbejdet af deres økonomikonsulent, som de fremlagde for Kommissionen under den administrative procedure (herefter »undersøgelsen af 31. august 2011«). I denne undersøgelse identificeres først på grundlag af en foruddefineret metodik tre sammenligningslufthavne. Dernæst sammenlignes i undersøgelsen de afgifter, Ryanair betaler i Pau lufthavn, med de afgifter, som dette selskab betaler i sammenligningslufthavnene. Endelig konkluderes det i undersøgelsen, at niveauet for de afgifter, Ryanair betaler i Pau lufthavn, er væsentligt højere end niveauet for de afgifter, der betales i disse sammenligningslufthavne, såvel på basis af en pris pr. rotation som på basis af en pris pr. passager. Ifølge den nævnte undersøgelse antyder disse resultater, at de afgifter, Ryanair betalte i Pau lufthavn, var på niveau med de afgifter, som en privat markedsøkonomisk investor og ejer af en lufthavn under tilsvarende omstændigheder ville have tilbudt dette selskab. I øvrigt angives det i undersøgelsen af 31. august 2011, at den gennemførte analyse ikke tager højde for markedsføringsaftalerne, dvs. de kontrakter om markedsføringstjenester, der blev udfærdiget mellem Pau lufthavn AMS.

164 Sagsøgerne har gjort gældende, at Kommissionen fejlagtigt afviste undersøgelsen af 31. august 2011 som uanvendelig med henvisning til, at denne undersøgelse begrænsede sig til de udbetalinger, der fulgte af kontrakterne om lufthavnstjenester, uden at tage højde for de betalinger, der fulgte af kontrakterne om markedsføringstjenester. Ifølge sagsøgerne afspejler prisen for markedsføringstjenesterne en selvstændig markedsværdi, således som denne værdi er blevet dokumenteret i flere økonomiske undersøgelser, der blev fremlagt under den administrative procedure, og denne pris kompenserer fuldt ud for denne værdi, idet den resulterer i et nettoresultat på nul. Det forhold, at kontrakterne om lufthavnstjenester og kontrakterne om markedsføringstjenester blev underskrevet på den samme dato og af selskaber tilhørende den samme

koncern, gav ikke Kommissionen grundlag for at behandle betalingerne i henhold til kontrakterne om markedsføringstjenester som en nedsættelse af de lufthavnsafgifter, der var fastsat i kontrakterne om lufthavnstjenester.

165 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at når Kommissionen undersøger, om en bestemt transaktion indeholder statsstøtteelementer, er den forpligtet til at tage hensyn til den sammenhæng, hvori denne transaktion finder sted (jf. i denne retning dom af 13.12.2011, Konsum Nord mod Kommissionen, T-244/08, ikke trykt i Sml., EU:T:2011:732, præmis 57). Undersøgelsen af en transaktion uden for sin sammenhæng kan således føre til rent formelle resultater, som ikke svarer til den økonomiske virkelighed (dom af 8.1.2015, Club Hotel Loutraki m.fl. mod Kommissionen, T-58/13, ikke trykt i Sml., EU:T:2015:1, præmis 91 og den deri nævnte retspraksis).

166 Det er nødvendigt ved anvendelsen af kriteriet om den private investor at vurdere den pågældende kommercielle transaktion i sin helhed for at afgøre, om det statslige organ har handlet som en rationel erhvervsdrivende på markedsøkonomiske vilkår. Kommissionen er således forpligtet til ved vurderingen af de omtvistede foranstaltninger at gennemgå alle de relevante forhold og disses sammenhæng (jf. dom af 17.12.2008, Ryanair mod Kommissionen, T-196/04, EU:T:2008:585, præmis 59 og den deri nævnte retspraksis).

167 I den foreliggende sag fandt Kommissionen i den anfægtede afgørelse, at hver enkelt kontrakt om markedsføringstjenester var uadskillelig fra den underliggende kontrakt om lufthavnstjenester, og at der derfor for hver kontrakt om markedsføringstjenester burde foretages en analyse af denne kontrakt og af den samtidigt indgåede kontrakt om lufthavnstjenester som én og samme foranstaltning (286.-313. betragtning til den anfægtede afgørelse). For at nå til denne konklusion fastslog den bl.a. i 289. og 290. betragtning til den anfægtede afgørelse, at alle kontrakterne om markedsføringstjenester og de tilsvarende kontrakter om lufthavnstjenester var blevet indgået stort set samtidigt og af de samme parter, som udgjorde én samlet økonomisk enhed. Desuden anførte Kommissionen i 291.-313. betragtning til den anfægtede afgørelse en række andre elementer, som afslørede yderligere og tætte forbindelser mellem de samtidigt indgåede kontrakter om markedsføringstjenester og kontrakter om lufthavnstjenester. Efter en undersøgelse af indholdet af de forskellige kontrakter om markedsføringstjenester fastslog Kommissionen således i 305. betragtning til den anfægtede afgørelse, at markedsføringsydelserne ved såvel deres varighed som deres art var tæt forbundet med de lufttransporttjenester fra Ryanair, som var omfattet af kontrakterne om lufthavnstjenester. Kommissionen bemærkede i denne forbindelse, at det fremgik af kontrakterne om markedsføringstjenester, at de havde rod i Ryanairs forpligtelse til at drive de pågældende luftruter. Den fastslog tillige, at markedsføringsydelserne i væsentlig mindre grad var beregnet til generelt og bredt at øge turisters og forretningsrejsendes besøg i Pau og omegn end til specifikt at nå ud til personer, som sandsynligvis ville bruge Ryanairs lufttransporttjenester, og at markedsføringsydelsernes primære formål var at fremme disse lufttransporttjenester. Endvidere fastslog Kommissionen i 306. betragtning til den anfægtede afgørelse, at den faktuelle dokumentation, der er fremført ovenfor, viste, at kontrakterne om markedsføringstjenester ikke ville være blevet indgået uden de pågældende luftruter og dermed de kontrakter om lufthavnstjenester, som angik dem. Endelig udledte Kommissionen af de franske myndigheders erklæringer, at indgåelsen af alle kontrakterne om lufthavnstjenester var betinget af indgåelsen af kontrakterne om markedsføringstjenester (jf. 309.-311. betragtning til den anfægtede afgørelse).

168 Sagsøgerne har imidlertid ikke kunnet rejse tvivl om denne analyse. Kommissionen støttede sig ikke kun på det forhold, at hver enkelt kontrakt om markedsføringstjenester var blevet underskrevet næsten den samme dag som en kontrakt om lufthavnstjenester og af parter tilhørende den samme selskabskoncern. Den tog ikke kun hensyn til disse omstændigheder, men ligeledes til andre omstændigheder, såsom navnlig selve ordlyden af kontrakterne om markedsføringstjenester og det forhold, at kontrakterne om markedsføringstjenester ikke ville være blevet indgået uden de pågældende

luftruter. Det skal i denne forbindelse bemærkes, at de omhandlede kontrakter om markedsføringstjenester udtrykkeligt angav, at de havde rod i Ryanairs forpligtelse til at drive en flyforbindelse fra Pau lufthavn.

169 Desuden har sagsøgerne ikke fremlagt nogen oplysninger, der modsiger Kommissionens vurdering af, at hver kontrakt om markedsføringstjenester er tæt forbundet med en kontrakt om lufthavnstjenester og de lufttransporttjenester, der udgør dens genstand.

170 Det følger heraf, at Kommissionen uden at begå nogen fejl kunne fastslå, at der for hver kontrakt om markedsføringstjenester skulle foretages en analyse af denne kontrakt og den samtidigt indgåede kontrakt om lufthavnstjenester som én og samme foranstaltning.

171 Følgelig kunne Kommissionen uden at begå nogen fejl fastslå, at de transaktioner, der skulle analyseres, var komplekse sæt bestående af en kontrakt om lufthavnstjenester og en kontrakt om markedsføringstjenester, og at en komparativ analyse af alene de lufthavnsafgifter, som HIKPB fakturerede de pågældende luftfartsselskaber, med de lufthavnsafgifter, der blev faktureret i andre lufthavne, ikke gav nogen brugbar indikation af, om kriteriet om den markedsøkonomiske aktør var overholdt (367. betragtning til den anfægtede afgørelse). Undersøgelsen af 31. august 2011 begrænsede sig således til at sammenligne lufthavnsafgifter, selv om en korrekt anvendelse af kriteriet om den markedsøkonomiske aktør i det konkrete tilfælde forudsatte, at kontrakterne om lufthavnstjenester og kontrakterne om markedsføringstjenester blev medregnet som én enkelt transaktion.

172 Sagsøgernes argument om, at prisen for markedsføringstjenesterne kompenserede for værdien af disse tjenester, skal forkastes. Dette argument er således støttet på den fejlagtige antagelse, at markedsføringstjenesterne og lufthavnstjenesterne var adskilte og selvstændige (jf. præmis 165-170 ovenfor), og at købsprisen for markedsføringstjenesterne derfor ikke kunne udledes af de lufthavnsafgifter, der stammede fra den flyforbindelse, der blev drevet af Ryanair og var omfattet af den kontrakt om lufthavnstjenester, der var indgået samtidigt med den omhandlede kontrakt om markedsføringstjenester

173 Det følger heraf, at sagsøgernes udsagn om, at den betalte pris for markedsføringstjenesterne kompenserer fuldt ud for værdien af disse tjenester, skal forkastes.

174 Følgelig skal sagsøgernes argument om en fejlagtig henvisning til de kontrakter om markedsføringstjenester, der var indgået med AMS, forkastes.

3) Det tredje klagepunkt om, at den komparative analyse blev afvist med den begrundelse, at de undersøgte kontrakter skabte meromkostninger, der oversteg merindtægterne

175 Sagsøgerne har gjort gældende, at Kommissionen begik en fejl ved at afvise den komparative analyse med den begrundelse, at det var forudseligt, at de undersøgte kontrakter skabte meromkostninger, der oversteg merindtægterne. Kommissionens fremgangsmåde forudsatte en gennemførelse af en ydelsesspecifik rentabilitetsanalyse som led i den komparative analyse og dermed en kumulativ anvendelse af de to analyser, hvilket er i strid med retspraksis.

176 Ganske vist vurderede Kommissionen i denne henseende i den anfægtede afgørelse, at selv om man antog, at det på grundlag af en gyldig komparativ analyse kunne fastslås, at de priser, der var omfattet af de forskellige transaktioner, som var genstand for den pågældende undersøgelse, var lig med eller højere end markedspriserne som fastslået ved hjælp af stikprøven af sammenlignelige transaktioner, ville Kommissionen ikke kunne konkludere, at disse transaktioner stemte overens med markedspriserne, hvis det viste sig, at lufthavnsforvalteren ved indgåelsen heraf kunne forvente, at de

skabte meromkostninger, der oversteg merindtægterne. Ifølge Kommissionen har en markedsøkonomisk aktør ikke interesse i at tilbyde varer eller tjenester til markedspris, når en sådan adfærd medfører et større tab (368. betragtning til den anfægtede afgørelse).

177 Imidlertid skal det påpeges, at den komparative analyse kun er et blandt flere analyseredskaber med henblik på anvendelsen af kriteriet om den private investor som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF, og at anvendelsen af denne analysemetode ikke kan fritage Kommissionen for sin forpligtelse til at foretage en fuldstændig gennemgang af alle de væsentlige elementer i den omtvistede transaktion og af dens sammenhæng. Kommissionen kunne derfor tage hensyn til det forhold, at et negativt afkast var forventeligt i forbindelse med en given transaktion (jf. i denne retning dom af 3.7.2014, Spanien m.fl. mod Kommissionen, T-319/12 og T-321/12, ikke trykt i Sml., EU:T:2014:604, præmis 44 og 45).

178 Følgelig begik Kommissionen ikke i det konkrete tilfælde nogen fejl ved at henvise til det negative afkast af de omhandlede kontrakter i sin undersøgelse af, hvorvidt den komparative analyse var hensigtsmæssig.

[*udelades*]

c) Klagepunktet om, at den komparative analyse dokumenterer, at der ikke blev givet nogen fordel ved hjælp af kontrakterne om markedsføringstjenester og kontrakterne om lufthavnstjenester

228 Sagsøgerne har under henvisning til økonomirapporterne og andet bevismateriale i de administrative sagsakter gjort gældende, at den komparative analyse viser, at kontrakten om markedsføringstjenester og kontrakten om lufthavnstjenester ikke gav nogen økonomisk fordel. Dels fremgår det af flere økonomirapporter, at den i kontrakten om markedsføringstjenester angivne pris er i overensstemmelse med den markedspris, som AMS opnåede fra de private kunder, eller med den markedspris, som de private kunder betalte for sammenlignelige tjenesteydelser leveret af andre tjenesteudbydere. Dels viser undersøgelsen af 31. august 2011, at de lufthavnsafgifter, Ryanair betalte i Pau lufthavn, var på niveau med de afgifter, som en markedsøkonomisk aktør og ejer af en lufthavn under tilsvarende omstændigheder ville have tilbudt dette selskab.

229 I denne forbindelse skal det som angivet af Kommissionen fremhæves, at den argumentation fra sagsøgerne, der støtter sig på de omtalte økonomirapporter og undersøgelsen af 31. august 2011, er uvirksom, eftersom den udgår fra det urigtige postulat, at markedsføringstjenesterne og lufthavnstjenesterne er adskilte og selvstændige, til trods for at det gjaldt for de omhandlede kontrakter, at der for hver kontrakt om markedsføringstjenester skulle foretages en analyse af denne kontrakt og den tilsvarende kontrakt om lufthavnstjenester som én og samme foranstaltning for at afgøre, om de udgjorde en fordel (jf. præmis 165-170 ovenfor).

230 Hvad angår kontrakterne om markedsføringstjenester skal det bemærkes, at de omhandlede økonomirapporter ikke tager højde for den omstændighed, at AMS' markedsføringstjenester blev købt af Pau lufthavn for at fremme brugen af Ryanairs luftruter på denne lufthavn. Således sammenligner to økonomirapporter priserne for reklame- og markedsføringspladsen på Ryanairs websted med de priser, der faktureres for internetreklamer på andre luftfartsselskabers websteder eller på andre rejsewebsteder. Ligeledes sammenligner en anden økonomirapport de priser, der er angivet i AMS' prisoversigter, med priserne i prisoversigterne over reklameydelser på et bredt udvalg af andre europæiske rejsewebsteder. Navnlig hævdes det ikke i rapporterne, at annoncørerne på de andre rejsewebsteder er sammenlignelige med de lufthavne, der køber markedsføringsydelser, som er forbundet med et luftfartsselskabs lufttransporttjenester.

231 De pågældende fremlagte økonomirapporter, der støtter sig på en antagelse om adskilte og selvstændige markedsføringstjenester og lufthavnstjenester, forsøger i øvrigt på ingen måde at så tvivl om Kommissionens analyse, ifølge hvilken kontrakterne om markedsføringstjenester er uadskillelige

fra kontrakterne om lufthavnstjenester og de lufttransporttjenester, der udgør deres genstand. Sagsøgerne kan derfor ikke med føje påberåbe sig disse økonomirapporter for at tilbagevise denne analyse.

232 Med hensyn til de eksempler på kontrakter om markedsføringstjenester, hvorved visse private lufthavne har købt tjenester af AMS, er det tilstrækkeligt at fastslå, at sagsøgerne ikke har dokumenteret, at de private lufthavne, da de indgik disse kontrakter, befandt sig i en situation, der var sammenlignelig med Pau lufthavns situation.

233 Hvad angår kontrakterne om lufthavnstjenester begrænser undersøgelsen af 31. august 2011 sig til at sammenligne de i Pau lufthavn fastsatte lufthavnsafgifter med de i sammenligningslufthavnene fastsatte lufthavnsafgifter uden hensyntagen til den tilsvarende kontrakt om markedsføringstjenester, selv om de to typer af kontrakter skal anses for én og samme foranstaltning.

234 Følgelig skal sagsøgernes klagepunkt forkastes.

[*udelades*]

2. Det andet led om urigtige vurderinger og en utilstrækkelig begrundelse hvad angår den ydelsesspecifikke rentabilitetsanalyse

[*udelades*]

a) Den omstændighed, at Kommissionen ikke tildelte AMS' markedsføringstjenester en passende værdi i den ydelsesspecifikke rentabilitetsanalyse

250 Sagsøgerne har gjort gældende, at Kommissionen henførte alle omkostningerne ved kontrakterne om markedsføringstjenester til kontrakterne om lufthavnstjenester, samtidig med at den anførte, at den eneste fortjeneste, HIKPB kunne forvente fra kontrakterne om markedsføringstjenester, var stigningen i trafikken (konkret at sikre en belægningsgrad for flyvningerne på 85%) i perioden for driften af Ryanairs ruter, eftersom de øvrige fortjenester var for usikre til at blive medtaget i beregningen af kontrakternes rentabilitet. Kommissionen fordelte således alle omkostningerne ved markedsføringsydelserne på perioden for de undersøgte kontrakter uden at inkludere de øvrige fortjenester fra kontrakterne om markedsføringstjenester.

251 For det første har sagsøgerne navnlig anført, at den passende værdi af en tjenesteydelse – inklusive af en markedsførings- eller reklametjeneste – hvor der ikke foreligger noget bevis for en overpris, er markedsprisen. Eftersom Kommissionen angav de beløb, som Pau lufthavn havde betalt AMS, blandt omkostningerne i sin ydelsesspecifikke rentabilitetsanalyse, burde værdien af de af AMS leverede tjenester være blevet angivet blandt fortjenesterne og derfor have resulteret i et nettoresultat på nul.

252 For det andet har sagsøgerne gjort gældende, at kontrakterne om markedsføringstjenester ikke havde til formål at sikre en høj belægningsgrad for Ryanairs ruter. Pau lufthavn skulle opnå det ønskede trafikniveau ved hjælp af kontrakterne om lufthavnstjenester, mens Ryanair skulle sikres de høje belægningsgrader for forbindelserne gennem sin egen markedsføring, navnlig ved annoncer med lave priser på udvalgte ruter i kortvarige perioder med jævnlige intervaller. En lufthavn kan ikke udføre dette arbejde for Ryanair gennem AMS' markedsføring.

253 For det tredje har sagsøgerne anført, at Kommissionen med urette hævdede, at Ryanairs websted alene kunne gøre nytte ved at fremme Ryanairs ruter og alene kunne tilbyde en markedsføring med en kortsigtet virkning, fordi den ikke var lige så effektiv som en helhed af andre websteder.

Kommissionen undersøgte ikke de af Ryanair fremlagte beviser, hvilke dokumenterede dette luftfartsselskabs websteds store popularitet, men hævdede blot, at dette websted ikke var effektivt sammenlignet med andre websteder, og at fjernsyns- og plakatreklamerne nåede ud til flere forbrugere.

254 Som følge heraf foretog Kommissionen en åbenbart urigtig vurdering og gav en mangelfuld begrundelse ved ikke at tildele AMS' markedsføringstjenester en passende værdi.

255 Kommissionen har afvist de af sagsøgerne fremførte argumenter.

256 Indledningsvis skal det anføres, at sagsøgerne ved de argumenter, de har fremført til støtte for nærværende klagepunkt, har anfægtet den måde, hvorpå værdien af markedsføringstjenesterne blev medregnet i den ydelsesspecifikke rentabilitetsanalyse vedrørende de omhandlede kontrakter.

257 Det skal hertil bemærkes, at Kommissionen i den anfægtede afgørelse analyserede de fortjenester, som en markedsøkonomisk aktør, der handlede i HIKPB's sted, kunne have forventet af kontrakten om markedsføringstjenester. Kommissionen fastslog navnlig, at markedsføringsydelserne kunne stimulere passagerantallet på de flyruter, som var genstand for de omhandlede kontrakter. Den tilføjede, at denne virkning ikke blot gavnede luftfartsselskabet, men ligeledes Pau lufthavn, eftersom væksten i passagerantallet formentlig ville give sig udslag i en stigning i lufthavnsforvalterens lufthavnsrelaterede og ikke-lufthavnsrelaterede indtægter. Kommissionen udledte heraf, at en markedsøkonomisk aktør ved vurderingen af, om det var interessant at indgå de undersøgte kontrakter, kunne have taget denne positive virkning i betragtning (332.-335. betragtning til den anfægtede afgørelse). Derimod afviste Kommissionen hele det udbytte af kontrakten om markedsføringstjenester, der stammede fra andet end de flyforbindelser, der var omfattet af de pågældende kontrakter, eller fra tiden efter udløbet af disse forbindelser, som for usikkert (337.-358. betragtning til den anfægtede afgørelse). Dernæst medregnede Kommissionen ved sin ydelsesspecifikke rentabilitetsanalyse denne mulige gavnlige virkning i den valgte belægningsgrad for de forbindelser, der var omfattet af kontrakterne (401. betragtning til den anfægtede afgørelse). Derimod inkluderede den de beløb, som HIKPB havde betalt AMS for købet af markedsføringstjenesterne, blandt de omkostninger, der skulle fratrækkes de merindtægter, som var knyttet til de berørte flyforbindelser (416. og 429. betragtning til den anfægtede afgørelse).

258 Det må fastslås, at argumentationen om en utilstrækkelig begrundelse for den anfægtede afgørelse, henset til det ovenstående, skal forkastes. Den måde, hvorpå Kommissionen medregnede værdien af de af AMS leverede markedsføringstjenester i den ydelsesspecifikke rentabilitetsanalyse, fremgår således klart af den anfægtede afgørelse.

259 Endvidere foretog Kommissionen ikke en åbenbart urigtig vurdering.

260 Hvad for det første angår det argument, hvormed sagsøgerne har kritiseret Kommissionens analyse af nytten af Ryanairs websted – som skal undersøges før de andre argumenter – skal det således først fremhæves, at Kommissionen ved undersøgelsen af den varige karakter af de positive virkninger af kontrakten om markedsføringstjenester, som en markedsøkonomisk aktør kunne have påregnet, ikke bestred Ryanairs websteds popularitet, således som denne popularitet fremgik af de fremlagte beviser, målt i antal direkte besøg eller besøg via søgemaskine, men undersøgte dette websteds indvirkning på købsadfærden hos de personer, der lige havde besøgt det. Kommissionen fastslog navnlig, at det var mindre sandsynligt, at den erindring, som de besøgende på Ryanairs websted ville bevare om promoveringen af Pau og omegn som rejsemål, kunne vare ved og påvirke deres køb af flybilletter ud over nogle uger (341. betragtning til den anfægtede afgørelse).

261 Følgelig skal sagsøgernes argument om, at Kommissionen ikke undersøgte de beviser, der dokumenterede Ryanairs websteds popularitet, forkastes. Som Kommissionen med rette har bemærket, giver det nævnte websteds popularitet således ikke grundlag for at drage konklusioner om de

forventede langtidsvirkninger på forbrugeradfærden og trafikken til Pau lufthavn af et besøg på den side på dette websted, der omhandlede Pau, henset til den begrænsede varighed af en sådan reklame og til, at denne reklame næsten udelukkende var begrænset til det samme websteds side om Pau og ikke var synlig på hele dette websted.

262 Ved vurderingen af virkningerne på forbrugeradfærden fandt Kommissionen dernæst i 341. betragtning til den anfægtede afgørelse, at en reklamekampagne sandsynligvis ville have varig virkning, når reklametiltagene iværksattes gennem et eller flere medier, hvor forbrugerne ofte mødte dem i den givne kampagneperiode. Kommissionen nævnte som eksempler en reklamekampagne på brede TV- og radiokanaler, på en samling websteder eller på et antal udendørs reklameskilte, idet en sådan kampagne kunne fremkalde en sådan varig virkning hos forbrugerne, såfremt disse havde passiv og gentagen adgang til disse medier. Til gengæld vurderede Kommissionen, at et reklametiltag, der var begrænset til visse sider på Ryanairs websted, sandsynligvis ikke kunne få en virkning, der ville holde sig ud over varigheden af dette tiltag. Ifølge Kommissionen var det mindre sandsynligt, at de besøgende på Ryanairs websted ville have en varig erindring om den visualiserede reklame om Pau og omegn, som kunne påvirke deres køb af flybilletter ud over nogle uger. I denne forbindelse anførte denne institution i 342. betragtning til den anfægtede afgørelse, at det var sandsynligt, at et besøg på Ryanairs websted ikke skete tilstrækkeligt ofte til, at det i sig selv kunne skabe et varigt minde hos forbrugeren om, at dette websted reklamerede for en bestemt region.

263 Det følger heraf, at Kommissionen ved vurderingen af markedsføringsydelsernes virkninger hovedsageligt støttede sig på en sondring mellem på den ene side virkningerne af de kampagner, som forbrugerne var eksponeret for ofte, eller endog passivt og gentagent, og på den anden side virkningerne af reklamefremstødet på Ryanairs websted, der var begrænset til visse sider i et begrænset antal dage over en periode på fem år, og derfor var uden varige virkninger ud over fremstødsperioden.

264 Sagsøgerne har anført, at Kommissionens standpunkt ikke tager hensyn til den ekstremt lange varighed af besøgene på Ryanairs websted og ignorerer holdningen hos de markedsføringseksperter, der har påvist, at de målrettede markedsføringstiltag, der er rettet imod bundne publikummer, er mere effektive og rentable end de ikke-målrettede og passive markedsføringstiltag, der er rettet imod den brede offentlighed. Sagsøgerne har i denne forbindelse støttet sig på to økonomirapporter.

265 Det skal hertil bemærkes, at Kommissionen i 342. betragtning til den anfægtede afgørelse forklarede og fastslog, at reklameringen for regionen Pau på Ryanairs websted var defineret som et simpelt link til et websted udpeget af HIKPB i begrænsede eller endog meget korte perioder målt i antal dage, som næppe kunne have varige virkninger efter afslutningen af disse reklamekampagner. Navnlig forklarede Kommissionen, at sagsøgerne ikke havde forsøgt at analysere eller kvantificere de fremmende virkninger, som markedsføringsydelserne i henhold til kontrakterne om markedsføringstjenester havde haft på forbrugeradfærden, og disse markedsføringsydelsers langsigtede indvirkning på trafikken på Pau lufthavn.

266 Selv om der i passager i de omhandlede økonomirapporter redegøres generelt for fordelene ved en reklame, der er målrettet et bundet publikum – navnlig med AMS som mellemled – giver disse passager ikke et tilstrækkeligt grundlag for at drage konklusioner om de reelle langsigtede virkninger af en sådan reklame på købsadfærden hos de besøgende på Ryanairs websted og på passagerantallet på de flyruter, der er omfattet af de omhandlede kontrakter.

267 Det er derfor ikke lykkedes sagsøgerne at påvise, at Kommissionen foretog en åbenbart urigtig vurdering ved i 341. og 342. betragtning til den anfægtede afgørelse at fastslå, at det var mindre sandsynligt, at adgangen til reklamer for destinationen Pau på Ryanairs websted havde kunnet tilskynde de besøgende på dette websted til at købe billetter hos Ryanair til Pau ud over nogle uger efter denne adgang, eller at reklamerne på dette websted kunne have haft en virkning, der ville holde sig ud over varigheden af dette reklametiltag.

268 Sagsøgernes argument om, at Kommissionen med urette fastslog, at reklamefremstødet på Ryanairs websted alene havde en kortsigtet virkning, der ikke ville holde sig ud over varigheden af de pågældende kontrakter og ikke ville påvirke de flyforbindelser, der ikke var omfattet af disse kontrakter, skal derfor forkastes.

269 Det følger derfor heraf, at det ikke er lykkedes sagsøgerne at påvise, at Kommissionen foretog en åbenbart urigtig vurdering ved i 344. betragtning til den anfægtede afgørelse at fastslå, at selv om markedsføringsydelserne havde kunnet stimulere benyttelsen af de flyforbindelser, der var omhandlet i kontrakterne om markedsføringstjenester, i den for ydelserne gældende periode, var det meget sandsynligt, at en sådan virkning havde været minimal eller lig nul for tiden efter periodens udløb og for andre forbindelser.

270 Af identiske grunde skal det argument forkastes, hvormed sagsøgerne har anført, at Kommissionen med urette undlod at undersøge, om reklameringen på Ryanairs websted havde højnet Pau lufthavns generelle synlighed hos alle Ryanairs potentielle passagerer og hos de selskaber, der var specialiseret i detailhandel i lufthavne.

271 Følgelig skal sagsøgernes argument om, at Kommissionen foretog en fejlagtig vurdering af den markedsføringsmæssige virkning af Ryanairs websted, forkastes.

272 Hvad for det andet angår argumentet om, at markedsføringstjenesternes værdi – eftersom denne værdi var lig med markedsprisen – kompenserede for købsprisen for disse tjenester i form af omkostning i den ydelsesspecifikke rentabilitetsanalyse, svarer dette argument til at antage, at markedsføringstjenesterne og lufthavnstjenesterne er adskilte og selvstændige tjenester, og at markedsføringstjenesternes værdi derfor skal vurderes uafhængigt af Ryanairs drift af de flyforbindelser, der er genstand for de kontrakter om lufthavnstjenester, som vedrører dem.

273 Sagsøgerne har imidlertid ikke gyldigt tilbagevist den modsatte fremgangsmåde, der er benyttet i den anfægtede beslutning, ifølge hvilken kontrakten om markedsføringstjenester og kontrakten om lufthavnstjenester er tæt forbundne, idet markedsføringsydelserne primært er udformet for at fremme flyforbindelserne (jf. præmis 165-170 ovenfor og præmis 279 og 280 nedenfor). Ved denne fremgangsmåde kunne Kommissionen uden at begå nogen fejl anse købsprisen for markedsføringstjenesterne for en meromkostning, der skulle fratrækkes de merindtægter, som stammede fra de pågældende flyforbindelser.

274 Desuden har sagsøgerne heller ikke gyldigt tilbagevist Kommissionens analyse, ifølge hvilken en markedsøkonomisk aktør ville have anset enhver anden fortjeneste end den, der fulgte af den positive virkning på passagerantallet på de af Ryanair drevne flyruter, som for usikker til at blive medregnet på en kvantificeret måde (jf. 337.-358. betragtning til den anfægtede afgørelse).

275 Dels fastslog Kommissionen således, at selv om markedsføringsydelserne i de omhandlede kontrakters løbetid havde kunnet stimulere passagerantallet på de flyruter, der var omfattede af disse kontrakter, var det meget sandsynligt, at en sådan virkning havde været minimal eller lig nul for tiden efter periodens udløb og for andre forbindelser (339.-342. og 344. betragtning til den anfægtede afgørelse). Sagsøgerne har imidlertid ikke kunnet drage denne konstatering i tvivl (jf. præmis 260-268 ovenfor).

276 Dels er sagsøgerne ikke fremkommet med nogen oplysning, der har tilbagevist den analyse fra Kommissionen, ifølge hvilken de to metoder, som Ryanair under den administrative procedure foreslog i undersøgelserne af 17. og 31. januar 2014 til vurdering af udbyttet af kontrakterne om markedsføringstjenester for andet end de pågældende flyforbindelser eller for tiden efter udløbet af driften af disse forbindelser, gav meget usikre og meget upålidelige resultater (345.-357. betragtning til den anfægtede afgørelse).

277 Under disse omstændigheder har sagsøgerne ikke godtgjort, at Kommissionen foretog en åbenbart urigtig vurdering ved at støtte den ydelsesspecifikke rentabilitetsanalyse på den antagelse, at en markedsøkonomisk aktør kun ville tage hensyn til kontrakten om markedsføringstjenester i forhold til den positive virkning på det antal passagerer, der benyttede den af Ryanair drevne flyforbindelse, og følgelig på de supplerende merindtægter, der var knyttet til passagertrafikken på denne forbindelse, samtidig med at Kommissionen anså den købspris for markedsføringstjenesterne, der skulle betales til AMS, som en meromkostning for Pau lufthavn, der skulle fratrækkes merindtægterne, og ikke som værende kompenseret af værdien af markedsføringstjenesterne.

278 For det tredje skal sagsøgernes argument om, at Kommissionen urigtigt fastslog, at kontrakten om markedsføringstjenester havde til formål at sikre en høj belægningsgrad for Ryanairs ruter, forkastes.

279 Det skal hertil bemærkes, at Kommissionen – på grundlag af forskellige oplysninger om kontrakterne om markedsføringstjenester således som beskrevet i 292.-304. betragtning til den anfægtede afgørelse – fastslog, at markedsføringsydelserne tog specifikt sigte på personer, som sandsynligvis ville bruge Ryanairs lufttransporttjenester, og at deres primære formål var at fremme disse lufttransporttjenester og ikke generelt og bredt at øge turisters og forretningsrejsendes besøg i Pau og omegn (305. betragtning til den anfægtede afgørelse).

280 Retten tilslutter sig denne analyse, som er baseret på den konstatering, at de markedsføringstjenester, der blev leveret til forvalterne af Pau lufthavn, rettede sig til de potentielle Ryanair-passagerer, som ville benytte dette luftfartsselskabs flyforbindelser til eller fra Pau lufthavn, selv om disse tjenester reklamerede for turistattraktionerne og attraktionerne for forretningsmøder i regionen Pau. De nævnte tjenesteydelser viste sig således at være tæt forbundet med de af Ryanair drevne flyforbindelser.

281 Reklameringen for Ryanairs flyforbindelser gennem de markedsføringsydelser, der blev købt hos AMS, forhindrede i øvrigt ikke Ryanair i selv at sikre høje belægningsgrader gennem sin egen reklamering.

282 For det fjerde har sagsøgerne anført i replikken, at Kommissionen med urette undlod at inkludere fordelene ved markedsføringstjenesterne i sin ydelsesspecifikke rentabilitetsanalyse med den begrundelse, der er anført i 379. betragtning til den anfægtede afgørelse, at en markedsøkonomisk aktør ville have afvist at gennemføre en transaktion, der var omfattet af kontrakten om markedsføringstjenester og af kontrakten om lufthavnstjenester, hvis meromkostningerne ved denne transaktion havde oversteget merindtægterne i nutidsværdi, og det selv om den pris, der skulle betales for disse tjenester på markedet, havde været lavere end eller lig med markedsprisen.

283 Ifølge sagsøgerne tager dette udsagn fra Kommissionen ikke hensyn til den økonomiske virkelighed. For det første investerer private selskaber ofte betydelige beløb i programmer til udvikling af deres varemærke, samtidig med at de lider større tab i begyndelsen eller i en opstartssituation. Formålet består ikke i umiddelbart at opnå et afkast af investeringen, men i at opnå langsigtede fortjenester. Sagsøgerne har henvist til Kommissionens tidligere afgørelsespraksis, hvor der ved den ydelsesspecifikke rentabilitetsanalyse er blevet taget et hensyn til lufthavnenes kvalitative og strategiske målsætninger, som er gået videre end til en simpel analyse af omkostninger og fordele. Ved denne analyse er der tillige blevet lagt vægt på markedsføringens bidrag til lufthavnens omdømme. Sagsøgerne har endvidere henvist til 2014-retningslinjernes punkt 66, som bestemmer, at Kommissionen ved vurderingen af aftaler mellem lufthavne og luftfartsselskaber også tager hensyn til, i hvilket omfang de aftaler, som vurderes, kan anses for at være en del af gennemførelsen af lufthavnens overordnede strategi, som forventes at gøre den rentabel i hvert fald på lang sigt. For det andet er de marginale tab i henhold til retspraksis forenelige med kriteriet om den markedsøkonomiske aktør i mangel af et bedre alternativ. En negativ salgspris kan være forenelig med dette kriterium, medmindre der eksisterer andre valgmuligheder, såsom en konkurs, og tabet derfor er lavere for den stat, som var sælger. Imidlertid vurderede Kommissionen med urette ikke de tab, som en lukning af lufthavnen ville have medført.

284 I denne forbindelse skal det indledningsvis fremhæves, at kvalificeringen af en foranstaltning som statsstøtte ifølge retspraksis ikke kan afhænge af Kommissionens subjektive vurdering og skal fastsættes uafhængigt af enhver tidligere administrativ praksis fra denne institution, såfremt denne måtte anses for godtgjort (jf. dom af 3.7.2014, Spanien m.fl. mod Kommissionen, T-319/12 og T-321/12, ikke trykt i Sml., EU:T:2014:604, præmis 46 og den deri nævnte retspraksis).

285 Det følger heraf, at det ikke er relevant at undersøge, hvorvidt den tidligere afgørelsespraksis fra Kommission, som sagsøgerne har påberåbt sig, er godtgjort.

286 Der skal derimod ske en undersøgelse af sagsøgernes argument ud fra kriteriet om den markedsøkonomiske aktør, således som dette fremgår af artikel 107, stk. 1, TEUF.

287 I den foreliggende sag fastslog Kommissionen i 379. betragtning til den anfægtede afgørelse, at en hypotetisk markedsøkonomisk aktør, som lader sig lede af rentabilitetsudsigter, ikke ville være villig til at købe markedsføringsydelser, hvis vedkommende forudså, at de meromkostninger, der skabes af aftalerne, trods disse ydelsers positive indvirkning på de pågældende ruters belægning oversteg nutidsværdien af merindtægterne.

288 Uden at det er nødvendigt at tage stilling til spørgsmålet om, hvorvidt en markedsøkonomisk aktør, der driver en lufthavn, i forhold til artikel 107, stk. 1, TEUF kunne tænkes at købe markedsføringstjenester og lide et større tab i nettonutidsværdi, skal det imidlertid fastslås, at sagsøgerne under alle omstændigheder ikke har påvist, at en sådan aktør, der handlede i HIKPB's sted, i det konkrete tilfælde ville have været villig til at handle på en sådan måde.

289 I den foreliggende sag har sagsøgerne i deres argumentation begrænset sig til på generel vis at hævde, at private selskaber ofte investerer betydelige beløb i udviklingen af deres varemærker, samtidig med at de lider større indledende tab uden at opnå et umiddelbart afkast af investeringen, men dog med den målsætning at opnå langsigtede fortjenester. De har ikke dokumenteret, at Kommissionen foretog en åbenbart urigtig vurdering ved i 345.-357. betragtning til den anfægtede afgørelse at fastslå, at udbyttet af kontrakterne om markedsføringstjenester for andet end de flyforbindelser, der var omfattet af disse kontrakter, eller for tiden efter udløbet af driften af disse forbindelser var yderst usikkert og ikke kunne kvantificeres med en grad af pålidelighed, som ville blive fundet tilstrækkelig af en markedsøkonomisk aktør.

290 Navnlig er sagsøgerne bl.a. ikke fremkommet med nogen oplysning, der har tilbagevist den analyse fra Kommissionen, ifølge hvilken de to metoder, som Ryanair under den administrative procedure foreslog i undersøgelserne af 17. og 31. januar 2014 til vurdering af udbyttet af kontrakterne om markedsføringstjenester for andet end de pågældende flyforbindelser eller for tiden efter ophøret af driften af disse forbindelser – dvs. de fremtidige indtægter fra bl.a. den anseelse og det omdømme ved et stærkt varemærke, der skyldes markedsføringsydelserne – gav meget usikre og meget upålidelige resultater (jf. 347.-350. og 353. betragtning til den anfægtede afgørelse).

291 Det følger heraf, at sagsøgerne ikke har påvist, at en markedsøkonomisk aktør, der handlede i operatørerne af Pau lufthavns sted, ville have fundet, at de markedsføringstjenester, der blev købt hos AMS, udgjorde en investering, der kunne generere fortjenester på længere sigt.

292 Hvad endelig angår sagsøgernes argument om den billigste løsning skal det fremhæves, at Kommissionen i den anfægtede afgørelse uden at begå nogen fejl fastslog, at en markedsøkonomisk aktør placeret i en situation som forvalter af Pau lufthavn ville have forventet, at de omhandlede kontrakter ikke var rentable. Som Kommissionen med rette har angivet, ville en beslutning om ikke at indgå de omhandlede kontrakter derfor have vist sig at være et bedre alternativ for en sådan aktør, idet disse kontrakter havde en negativ ydelsesspecifik rentabilitet, og idet en indgåelse af kontrakterne derfor ville have medført en forringelse af den nævnte lufthavns finansielle situation.

293 Selv hvis det antages, at en lukning af Pau lufthavn ville have medført et mere omfattende tab for dens ejer end det forventede større tab ved gennemførelsen af kombinationen af de omhandlede kontrakter, ville en markedsøkonomisk aktør, der lod sig lede af udsigten til rentabilitet og handlede i sin egenskab af forvalter af den nævnte lufthavn, derfor i den konkrete sag snarere have foretrukket ikke at indgå disse kontrakter.

294 Det følger heraf, at sagsøgernes argumentation skal forkastes.

295 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det konkluderes, at Kommissionen uden at foretage nogen åbenbart urigtig vurdering i den ydelsesspecifikke rentabilitetsanalyse kunne tage hensyn til alene de indtægter, der i de undersøgte kontrakters løbetid var skabt ved de flyforbindelser, som var omfattet af disse kontrakter, selv om Kommissionen angav de til kontrakten om markedsføringstjenester knyttede omkostninger, som blev antaget at ville påløbe i deres helhed i løbet af denne periode.

296 Det følger heraf, at alle sagsøgernes argumenter om, at Kommissionen ikke tildelte AMS' markedsføringstjenester en passende værdi, skal forkastes.

297 Endelig har sagsøgerne anført i replikken, at Kommissionens udsagn i svarskriftet, om, at en markedsøkonomisk aktør ikke ville være villig til at betale sin kunde for en periode på op til otte år i forventning om at indtjene de brugte penge i løbet af de følgende år, er ugrundet.

298 Sagsøgerne har hertil gjort gældende, at lufthavne for det første er store og langsigtede infrastrukturprojekter, hvis investeringshorisont dækker flere årtier, og at en investerings rentabilitet for det andet ifølge økonomisk og finansiel litteratur ikke nødvendigvis skal begrænses til den forventede nettonutidsværdi af de fremtidige pengestrømme, som denne investering vil generere, men tillige kan inkludere værdien af de strategiske muligheder. En markedsøkonomisk aktør kan foretage en på kort sigt tabsgivende investering selv med en nettonutidsværdi på nul eller som er negativ, hvis investeringen har en strategisk værdi og giver virksomheden mulighed for at foretage investeringer, der på længere sigt er mere rentable, og som udligner de indledende tab. Et tabsgivende reklameprogram kan således udgøre en strategisk investering i kraft af, at det udvikler varemærkets værdi og således forhøjer selskabets rentabilitet på lang sigt.

299 For det første var det i denne forbindelse uden at foretage nogen åbenbart urigtig vurdering, at Kommissionen kunne fastslå, at en markedsøkonomisk aktør, der befandt sig i en situation som forvalter af Pau lufthavn, ikke ville have forventet en fornyelse af de omhandlede kontrakter og derfor ikke ville have accepteret at lide tab igennem kontrakternes fastsatte løbetid med den begrundelse, at vedkommende ville få udlignet disse tab ved fremtidige overskud (jf. præmis 365-380 nedenfor).

300 For det andet skal det bemærkes, at sagsøgerne som angivet af Kommissionen ikke har dokumenteret, at den økonomiske og finansielle litteratur, der vedrører elsektoren og kapitalinvesteringsprojekter, er relevant for vurderingen af adfærden hos forvalteren af Pau lufthavn, når denne forvalter åbner en ny flyforbindelse. Under alle omstændigheder er det tilstrækkeligt at henvise til præmis 289 og 290 ovenfor angående den langsigtede udvikling af varemærkets værdi gennem indførelsen af et markedsføringsprogram.

301 Følgelig skal sagsøgernes argument forkastes, og klagepunktet skal forkastes i sin helhed.

b) Forkastelsen af den begrundelse, der lå til grund for Paus lufthavnsforvalters beslutning om at indgå kontrakten om markedsføringstjenester

302 Sagsøgerne har anført, at Kommissionens udsagn i 379. betragtning til den anfægtede afgørelse om, at en aktør, som lader sig lede af rentabilitetsudsigter, ikke ville være villig til at indgå kontrakten om markedsføringstjenester, hvis vedkommende forudså, at de meromkostninger, der skabes af de pågældende kontrakter, oversteg merindtægterne, ikke tager hensyn til den kommercielle virkelighed. Private selskaber investerer ofte betydelige beløb i udviklingen af varemærker fuldt vidende om, at de vil lide større tab i begyndelsen. Deres målsætning er ikke at opnå et umiddelbart afkast af investeringen, men at opnå langsigtede fortjenester.

303 Sagsøgerne har anført, at Kommissionen så bort fra de mange kvalitative og strategiske fordele, som HIKPB med rimelighed kunne forvente af kontrakterne om markedsføringstjenester, nemlig en forbedring af Pau lufthavns omdømme og en forhøjelse af dennes markedsværdi, en diversificering af luftfartsselskaberne og en stigning i den forholdsmæssige andel af indrejsende passagerer.

304 Sagsøgerne har påberåbt sig den retspraksis, der pålægger Kommissionen ved vurderingen af de omtvistede foranstaltninger at tage hensyn til alle relevante forhold, Kommissionens tidligere afgørelsespraksis vedrørende støtteforanstaltninger til lufthavne – som tager hensyn til de kvalitative og strategiske målsætninger ud over analysen af omkostninger og fordele – og 2014-retningslinjernes punkt 66. De har i replikken tilføjet, at en inddragelse af de forudselige fordele i analysen ville have ført til, at meromkostningerne ikke havde oversteget merindtægterne i nutidsværdi.

305 Kommissionen finder, at den betingelse om supplerende rentabilitet, der er fastsat i 2014-retningslinjernes punkt 63 – hvorefter en aftale indgået mellem en lufthavn og et luftfartsselskab kan anses for at være i overensstemmelse med kriteriet om den markedsøkonomiske aktør, når den ud fra en forhåndsvurdering bidrager til gradvist at øge lufthavnens rentabilitet – og den betingelse, der er fastsat i de samme retningslinjers punkt 66, hvorefter der skal tages hensyn til, i hvilket omfang en aftale kan anses for at være en del af gennemførelsen af lufthavnens overordnede strategi, som forventes at gøre den rentabel i hvert fald på lang sigt, er kumulative betingelser. Kommissionen har redegjort for, at den efter at have konstateret, at ingen af de omhandlede kontrakter opfyldte betingelsen om supplerende rentabilitet, kunne konkludere, at ingen af disse kontrakter havde overholdt kriteriet om den markedsøkonomiske aktør, uden at den behøvede at undersøge den anden kumulative betingelse, der er fastsat i 2014-retningslinjernes punkt 66.

306 Det skal hertil indledningsvis bemærkes, at kvalificeringen af en foranstaltning som statsstøtte ifølge retspraksis ikke kan afhænge af Kommissionens subjektive vurdering, således at det ikke er relevant at undersøge, hvorvidt den tidligere afgørelsespraksis fra Kommissionen, som sagsøgerne har påberåbt sig, er godtgjort (jf. præmis 284 og 285 ovenfor).

307 Der skal ud fra kriteriet om den markedsøkonomiske aktør, således som dette fremgår af artikel 107, stk. 1, TEUF, foretages en undersøgelse af sagsøgernes klagepunkt om, at Kommissionen med urette ikke tog hensyn til begrundelsen for Paus lufthavnsforvalters beslutning om at indgå kontrakten om markedsføringstjenester.

308 Der skal erindres om, at Kommissionen under anvendelsen af kriteriet om den private investor er forpligtet til ved vurderingen af en foranstaltning at gennemgå alle de relevante forhold og disses sammenhæng (jf. dom af 17.12.2008, Ryanair mod Kommissionen, T-196/04, EU:T:2008:585, præmis 59 og den deri nævnte retspraksis).

309 I den konkrete sag fastslog Kommissionen i 379. betragtning til den anfægtede afgørelse, at en hypotetisk markedsøkonomisk aktør, som lader sig lede af rentabilitetsudsigter, ikke ville være villig til at købe markedsføringsydelser, hvis vedkommende forudså, at de meromkostninger, der skabes af kontrakterne, trods disse ydelsers positive indvirkning på de pågældende ruters belægning oversteg nutidsværdien af merindtægterne.

310 Uden at det er nødvendigt at tage stilling til Kommissionens synspunkt om, at en aftale indgået mellem en lufthavn og et luftfartsselskab, der medfører et større tab i nettonutidsværdi, ikke kan anses for at opfylde kriteriet om den private markedsøkonomiske aktør, fordi det indgår i en overordnet strategi, som forventes at gøre den rentabel på lang sigt, skal det under alle omstændigheder af de nedenfor gennemgåede grunde fastslås, at sagsøgerne ikke i den foreliggende sag har dokumenteret, at Kommissionen foretog en åbenbart urigtig vurdering ved ikke at tage hensyn til de såkaldte kvalitative og strategiske fordele, som sagsøgerne har henvist til.

311 For det første har sagsøgerne gjort gældende, at Kommissionen bl.a. med udgangspunkt i en økonomisk rapport og visse erklæringer fra HIKPB under den administrative procedure burde have taget hensyn til, at kontrakterne om markedsføringstjenester for HIKPB havde til formål at gøre Pau lufthavn kendt, navnlig hos offentligheden i landene i den anden ende af de luftruter, der drives af Ryanair, og at højne Pau lufthavns anseelse og tiltrækningskraft. Reklamering er en nødvendighed for de regionale lufthavne. HIKPB kunne med rimelighed forvente, at lufthavnens omdømme og på sigt dens markedsværdi for ejerne ville blive forbedret.

312 Det skal i denne forbindelse indledningsvis fastslås, at Kommissionen ikke i den anfægtede afgørelse bestred nyttigheden eller endog nødvendigheden for de regionale lufthavne af at udarbejde en markedsføringsstrategi.

313 Derimod fandt Kommissionen i den anfægtede afgørelse, at AMS' markedsføringsydelser ikke var egnede til at højne Pau lufthavns omdømme på lang sigt. Sagsøgerne har imidlertid ikke fremført nogen oplysning, der beviser, at Kommissionens analyse i denne henseende var behæftet med en åbenbart urigtig vurdering (jf. præmis 260-268, 289 og 290 ovenfor).

314 I øvrigt fremgår det af sagsakterne, at de passager i den økonomiske rapport, som sagsøgerne har støttet sig på, som forklaret af Kommissionen ikke præciserer, hvilken reklametype fra AMS der kunne skabe varige virkninger, og heller ikke specifikt angiver, hvorvidt AMS' markedsføringsydelser, som blev købt af forvalteren af Pau lufthavn, var egnede til at påvirke kundernes adfærd og forbedre denne lufthavns omdømme på varig vis ud over den periode, der var omfattet af kontrakterne om markedsføringstjenester, eller på andre luftruter end dem, som Ryanair drev med udgangspunkt i Pau lufthavn. Som forklaret af Kommissionen, tager de pågældende passager i rapporten desuden – i modsætning til den anfægtede afgørelse – ikke højde for den nøjagtige rækkevidde af de nævnte kontrakter.

315 Følgelig skal det argument forkastes, hvormed sagsøgerne har anført, at Kommissionen foretog en åbenbart urigtig vurdering med hensyn til inddragelsen af viljen til at forbedre Pau lufthavns omdømme og dermed markedsværdi gennem kontrakterne om markedsføringstjenester.

316 For det andet har sagsøgerne gjort gældende, at HIKPB kunne forvente, at kontrakterne om markedsføringstjenester ville bidrage til en diversificering af luftfartsselskaberne på Pau lufthavn. Med støtte i en økonomisk rapport har de forklaret, at et bevis på, at en lufthavn har fået succes efter at have reklameret for at promovere sig selv, kan tilskynde andre luftfartsselskaber til at inddrage denne lufthavn i deres program. Sagsøgerne har fremhævet, at mens Pau lufthavn ved begyndelsen af Ryanairs aktiviteter i denne lufthavn primært blev befløjet af Air France og derfor var stærkt afhængig af dette luftfartsselskab, er denne rolle blevet gradvist svækket af højhastighedstogforbindelserne. For Pau lufthavn er det kommercielt rationelt at tildele den således uudnyttede kapacitet til et luftfartsselskab, der hjælper denne lufthavn med at blive mindre afhængig af Air France-koncernen.

317 Det må imidlertid fastslås, at sagsøgerne ikke har godtgjort, at de af AMS leverede markedsføringstjenester ville have gjort det muligt for en markedsøkonomisk aktør, der handlede i HIKPB's sted, at tiltrække andre luftfartsselskaber til Pau lufthavn. Kommissionen fastslog navnlig i 337.-358. betragtning til den anfægtede afgørelse, at den eneste sikre fordel, en sådan aktør kunne forvente af kontrakterne om markedsføringstjenester, bestod i en stigning i passagerantallet på de af Ryanair drevne flyforbindelser. Til gengæld fastslog Kommissionen, at enhver fordel ud over disse forbindelser var for usikker til at blive medregnet på en kvantificeret måde. Sagsøgerne har ikke fremlagt nogen oplysninger, der rejser tvivl om denne analyse fra Kommissionen.

318 Selv om ønsket om at tiltrække andre luftfartsselskaber for at udfylde den uudnyttede kapacitet i en lufthavn kan udgøre en økonomisk rationel strategi, ville en markedsøkonomisk aktør under de foreliggende omstændigheder i øvrigt – som Kommissionen med rette har angivet – som minimum kræve, at et nyt luftfartsselskabs ankomst ikke skabte meromkostninger, der oversteg merindtægterne.

319 Som svar på sagsøgernes udsagn i replikken om, at Ryanairs vidtstrakte internationale rutenet kompenserede for det manglende kendskab til Pau lufthavn i udlandet, har Kommissionen troværdigt redegjort for, at rejsende fra hele verden kunne rejse til Pau ved at benytte Air France og rejse via Paris (Frankrig), og at Ryanair var et luftfartsselskab, som udelukkende drev direkte forbindelser »fra punkt til punkt«, og som ikke tilbød forbindelser med flyskift til andre destinationer.

320 Følgelig skal sagsøgernes klagepunkt om, at Kommissionen foretog åbenbart urigtige vurderinger med hensyn til den fordel, som diversificeringen af luftfartsselskaberne udgjorde for Pau lufthavn, forkastes.

321 For det tredje har sagsøgerne gjort gældende, at Kommissionen ikke tog hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt formålet med kontrakterne om markedsføringstjenester var at forøge den forholdsmæssige andel af passagerer fra den anden ende af luftruterne til Pau (indrejsende passagerer) i forhold til det samlede antal passagerer, som Ryanair havde forpligtet sig til at flyve til Pau lufthavn. Stigningen i denne andel af Ryanairs samlede antal passagerer til lufthavnen var ikke knyttet til stigningen i det samlede passagerantal. Den første stigning angår opdelingen mellem passagerer fra denne lufthavns tiltrækningszone (afrejsende passagerer) og passagerer fra den anden ende af luftruterne til Pau (indrejsende passagerer), hvorimod den anden stigning angår de absolutte tal. Formålet om at forøge den forholdsmæssige andel af »indrejsende passagerer« har en vigtig plads i selve ordlyden af de nævnte kontrakter. Eftersom de »indrejsende passagerer« sandsynligvis kunne skabe højere ikke-luftfartsrelaterede indtægter end de »afrejsende passagerer«, risikerede Kommissionens ydelsesspecifikke rentabilitetsanalyse derfor at undervurdere niveauet for de ikke-luftfartsrelaterede indtægter, som den pågældende lufthavn med rimelighed kunne forvente af disse kontrakter.

322 Kommissionen har hertil forklaret, at fremfor de »indrejsende passagerers« forholdsmæssige andel af det samlede antal passagerer burde det absolutte antal af »indrejsende passagerer« have været inddraget, eftersom denne faktor var vigtig for de indtægter, der blev skabt af både Ryanair og HIKPB som følge af lufthavnsafgifterne, der var delvist baseret på passagerantallet, og som følge af de ikke-luftfartsrelaterede indtægter. Kommissionen har endvidere angivet, at det absolutte antal »indrejsende passagerer« – i modsætning til de »indrejsende passagerers« forholdsmæssige andel af det samlede antal passagerer – var klart forbundet med stigningen i det samlede antal passagerer, idet dette absolutte antal udgjorde summen af de »indrejsende passagerer« og de »afrejsende passagerer«. I øvrigt har Kommissionen forklaret, at indvirkningen af kontrakterne om markedsføringstjenester på det absolutte antal indrejsende passagerer, betragtet som delmængde af det samlede antal passagerer, på de omhandlede flyforbindelser havde tjent som grundlag for vurderingen af indtægtsstrømmene fra lufthavnsafgifterne og de ikke-luftfartsrelaterede indtægter.

323 Sagsøgerne har heroverfor anført, at Ryanair og forvalterne af Pau lufthavn ikke har de samme interesser, eftersom Ryanair sikrer det absolutte antal passagerer og har lige stor fordel af transporten af »indrejsende passagerer« og »udrejsende passagerer«, hvorimod lufthavnen har en interesse i at

sørge for, at dette absolutte antal indeholder det størst mulige antal indrejsende passagerer. Kommissionens udsagn om, at det absolutte antal »indrejsende passagerer« er klart forbundet med stigningen i det samlede antal passagerer, udgør derfor en fejlagtig generalisering.

324 Selv hvis det antages, at der ikke nødvendigvis er en konstant sammenhæng mellem det absolutte antal passagerer og den forholdsmæssige andel af »indrejsende passagerer«, skal det i denne forbindelse fastslås, at Kommissionen – som angivet af denne institution – i den anfægtede afgørelse foretog analysen af kontrakterne om markedsføringstjenesters indvirkning på de forventede merindtægter med henblik på anvendelsen af kriteriet om den markedsøkonomiske aktør ved for de ikke-luftfartsrelaterede indtægter at støtte sig på glidende treårsgennemsnit af Pau lufthavns historiske indtægter, justeret for inflation og ved anvendelse af en belægningsgrad på 85% pr. flyvning, som var favorabel for sagsøgerne (jf. 401., 414. og 415. betragtning til den anfægtede afgørelse).

325 Under disse omstændigheder kan det ikke med føje anføres, at Kommissionen foretog en åbenbart urigtig vurdering ved at gennemføre en analyse på grundlag af det samlede antal »indrejsende passagerer« uden at foretage en justering, der tog højde for forholdet mellem »indrejsende passagerer« og »udrejsende passagerer«, i og med at forvalteren af Pau lufthavn ikke selv havde udarbejdet en forudgående opgørelse af de fremtidige ikke-luftfartsrelaterede indtægter, der forventedes at følge af kontrakterne om markedsføringstjenester.

326 Følgelig skal sagsøgernes argumentation om de fordele, der var forbundet med stigningen i indrejsetrafikken, forkastes.

327 På baggrund af det ovenstående kan sagsøgernes argumentation om, at begrundelsen for Pau lufthavns beslutning om at indgå kontrakten om markedsføringstjenester skulle forkastes, ikke tiltrædes.

c) Afvisningen af muligheden for, at en del af markedsføringstjenesterne kunne være købt til formål af almen interesse

328 Sagsøgerne har anført, at Kommissionen fejlagtigt afviste den mulighed, at en del af markedsføringstjenesterne blev købt til formål af almen interesse. De har i denne henseende kritiseret den holdning hos Kommissionen, der er udtrykt i 324. betragtning til den anfægtede afgørelse, ifølge hvilken en offentlig enhed ikke kan anse købet af markedsføringsydelser, som sikrer reklame for veldefinerede virksomhedsaktiviteter, for at udgøre en del af en offentlig enheds specifikke opgaver med at fremme den lokale udvikling, og dermed omgå artikel 107, stk. 1, TEUF. Der ses med denne holdning bort fra, at den markedsføring, der skete på Ryanairs websted i medfør af kontrakterne om markedsføringstjenester, havde til formål at promovere regionen Pau og ikke Ryanairs lufttransporttjenester. Desuden indføres med denne holdning hos Kommissionen et generelt forbud mod offentligretlige enheders køb af markedsføringstjenester hos virksomheder, der lokalt leverer andre tjenester, uafhængigt af markedsføringstjenesternes indhold og af anvendelsen af markedsprisen.

329 Kommissionen har forkastet sagsøgernes argumentation.

330 Det skal først fastslås, at Kommissionen i 323. og 324. betragtning til den anfægtede afgørelse undersøgte markedsføringstjenesterne med en tilgang som en forvalter af Pau lufthavn, der handlede som en enhed med ansvaret for en opgave af almen interesse. Kommissionen skulle således tage stilling til, hvorvidt de specifikt omhandlede markedsføringstjenester kunne anses for at opfylde en offentlig indkøbers faktiske behov, idet det anerkendtes, at Paus lufthavnsforvalters adfærd skulle bedømmes ud fra dennes rolle som offentlig enhed med ansvaret for en opgave af almen interesse, i det foreliggende tilfælde udviklingen af Pau og omegn, og ikke ud fra dennes egenskab af lufthavnsforvalter (315., 316. og 322. betragtning til den anfægtede afgørelse).

331 I denne sammenhæng fastslog Kommissionen i 323. betragtning til den anfægtede afgørelse, at selv om det ikke kunne udelukkes, at HIKPB ved varetagelsen af sin opgave med at udvikle Pau og omegn økonomisk havde et behov for at benytte sig af kommercielle leverandører til at gøre reklamefremstød for området, vedrørte AMS' markedsføringsydelser imidlertid en reklameaktivitet rettet mod to veldefinerede virksomheders forretningsvirksomhed, nemlig Ryanair og forvalteren af Pau lufthavn. Kommissionen tilføjede i 324. betragtning til den anfægtede afgørelse, at det ville være i strid med artikel 107, stk. 1, TEUF at tillade en enhed, der er pålagt at fremme den lokale økonomiske udvikling, at købe markedsføringsydelser med henblik på primært at fremme produkter eller tjenesteydelser, der tilbydes af bestemte lokalt etablerede virksomheder, med den begrundelse, at disse ydelser fremmer den lokale økonomiske udvikling, uden at sådanne foranstaltninger udgør statsstøtte. Kommissionen udledte heraf i 325. betragtning til den anfægtede afgørelse, at de markedsføringsydelser, som forvalteren af Pau lufthavn havde købt, ikke kunne anses for at opfylde et faktisk behov.

332 Sagsøgernes kritik om, at markedsføringstjenesterne havde til formål at promovere regionen og ikke Ryanairs lufttransporttjenester, kan ikke tiltrædes. Det fremgår således af præmis 165-170 såvel som af præmis 279 og 280 ovenfor, at Kommissionen uden at begå nogen fejl kunne fastslå, at de forskellige kontrakter om markedsføringstjenester var tæt forbundet med Ryanairs lufttransporttjenester, og at markedsføringsydelserne i væsentlig mindre grad var beregnet til generelt og bredt at øge turisters og forretningsrejsendes besøg i Pau og omegn end til specifikt at nå ud til personer, som sandsynligvis ville bruge Ryanairs lufttransporttjenester, og at markedsføringsydelsernes primære formål var at fremme disse lufttransporttjenester (jf. bl.a. 292.-305. betragtning til den anfægtede afgørelse).

333 Denne konstatering afsvækkes ikke af, at de regionale myndigheder ved læsning af en undersøgelse fra HIKPB havde fået kendskab til de økonomiske fordele ved tilstrømningen af besøgende til deres region, og at en af disse myndigheders opgaver var at promovere regionen. Sagsøgerne har i øvrigt ikke fremført nogen andre oplysninger, der kan rejse tvivl om Kommissionens konstatering.

334 Endelig kan sagsøgernes argument om, at den holdning hos Kommissionen, der er udtrykt i 323. og 324. betragtning til den anfægtede afgørelse, gav sig udslag i et for bredt forbud i forhold til offentlige myndigheders køb af markedsføringstjenester, ikke tiltrædes. Det problem, som Kommissionen påpegede i de nævnte betragtninger, angik således det forhold, at de af en offentlighed enhed købte markedsføringsydelser kunne tjene som redskab til hovedsageligt at reklamere for Ryanairs flyvninger til Pau lufthavn. I modsætning til, hvad sagsøgerne har hævdet, tog Kommissionen derfor ikke sigte på køb af markedsføringstjenester hos et selskab, der lokalt leverede andre tjenester, uafhængigt af markedsføringstjenesternes indhold.

335 Følgelig skal sagsøgernes argumentation forkastes.

d) Den omstændighed, at de med AMS indgåede kontrakter blev bedømt uden hensyntagen til udgangspunktet for en markedsøkonomisk aktør, der ejer en lufthavn, som adskiller sig fra udgangspunktet for en markedsøkonomisk aktør, der driver en lufthavn

336 Sagsøgerne har gjort gældende, at Kommissionen med urette ikke behandlede HIKPB og den blandede ejergruppe som markedsøkonomiske aktører med interesser, der, skønt tæt forbundne, var forskellige, nemlig interesser som henholdsvis forvalter og ejer af Pau lufthavn. Kommissionen medtog navnlig ikke den blandede ejergruppe i sin analyse af kontrakterne om markedsføringstjenester, selv om HIKPB var forpligtet til at tilbagelevere lufthavnen og dennes intellektuelle aktiver – inklusive varemærkets omdømme – til denne ejergruppe ved koncessionskontrakts forestående udløb, som var fastsat til den 31. december 2015. Det ville have været rimeligt af den blandede ejergruppe at tillægge varemærkets omdømme og lufthavnens langsigtede værdi en større værdi, hvorimod HIKPB's

interesser snarere skulle bedømmes i lyset af koncessionens forestående udløb, selv om HIKPB søgte at maksimere lufthavnens værdi og således dokumentere sin kompetence for at få gentildelt koncessionen.

337 Det skal hertil bemærkes, at det ved anvendelsen af kriteriet om den private investor er nødvendigt at vurdere den pågældende kommercielle transaktion i sin helhed. Kommissionen er således forpligtet til ved vurderingen af de omtvistede foranstaltninger at gennemgå alle de relevante forhold og disses sammenhæng (jf. dom af 17.12.2008, Ryanair mod Kommissionen, T-196/04, EU:T:2008:585, præmis 59 og den deri nævnte retspraksis), herunder forholdene vedrørende den situation, som den eller de myndigheder, der bevilger de omtvistede foranstaltninger, befinder sig i.

338 Selv hvis det antages, at HIKPB's forpligtelse til at tilbagelevere lufthavnens aktiver i perfekt stand inkluderede Pau lufthavns varemærkes omdømme, skal det i den konkrete sag med det samme fastslås, at kontrakterne om markedsføringstjenester udelukkende blev indgået af HIKPB, som er lufthavnens forvalter, og ikke af lufthavnens ejer.

339 I øvrigt fremgår det af den anfægtede afgørelse, at kontrakterne om markedsføringstjenester sandsynligvis ikke ville have varige virkninger på Pau lufthavns varemærkes omdømme og synlighed ud over deres løbetid (jf. 345.-353. betragtning til den anfægtede afgørelse), og at ingen af disse kontrakter forblev i kraft efter den 1. april 2011. Under disse omstændigheder var disse kontrakter, som Kommissionen med rette har fremhævet, ikke egnede til at have en direkte indvirkning på situationen for den blandede ejergruppe, som først skulle tage lufthavnen i besiddelse igen den 31. december 2015.

340 Det følger heraf, at Kommissionen uden at foretage nogen åbenbart urigtig vurdering kunne anvende kriteriet om den markedsøkonomiske aktør på kontrakterne om lufthavnstjenester uden at tage stilling til den blandede ejergruppes interesse i at få tilbageleveret Pau lufthavn den 31. december 2015, dvs. mere end fire år efter udløbet af kontrakterne om markedsføringstjenester.

[*udelades*]

f) Anvendelsen af en for kort tidshorisont, som Kommissionen fastsatte med henblik på den markedsøkonomiske aktøranalyse

365 Sagsøgerne har anført, at Kommissionen ved at begrænse sig til hver af de undersøgte kontrakters løbetid anvendte en for kort tidshorisont ved anvendelsen af kriteriet om den markedsøkonomiske aktør.

366 For det første har de i denne forbindelse anført, at den af Kommissionen anvendte fremgangsmåde modsiges af den forretningsmæssige virkelighed i de store lufthavne, som ofte ikke nyder godt af nogen forpligtelse fra luftfartsselskaberne og fungerer på grundlag af almindelige forretningsvilkår, som tillader de nævnte selskaber at indstille deres aktiviteter i lufthavnen omgående. Lufthavnenes forretningsplaner udarbejdes for flere årtier, og deres fremskrivninger af indtægter og omkostninger er baseret på en fornuftig analyse af lufthavnens kapacitet uden nogen kontraktlig forpligtelse fra luftfartsselskaberne. De kortsigtede forretningsplaner, der som foreslået af Kommissionen er baseret på hver individuel kontrakts løbetid, vil sandsynligvis føre til negative resultater.

367 For det andet har sagsøgerne gjort gældende, at Kommissionen fejlagtigt fastslog, at en markedsøkonomisk aktør ikke ville have forventet en forlængelse af de omhandlede kontrakter efter deres udløb, og heller ikke ville have været uvidende om, at lavprisluftfartsselskaberne såsom Ryanair var kendt for at udvikle deres aktiviteter på en meget dynamisk måde. Dels stræber de rationelt drevne lufthavne efter at indgå i et langsigtet forretningsforhold med luftfartsselskaberne, som går langt ud over den indledende aftale. En markedsøkonomisk aktør er parat til at tage risici og indgå kontrakter, der viser sig at være tabsgivende i en indledende periode, i forventning om en udvikling af

aktiviteten og en fornyelse af kontrakten. For Ryanair udgør et tilsagn om at åbne en ny flyforbindelse kun en berettiget risiko, såfremt der kan forventes et langsigtet forretningsforhold, hvilket bekræftes af de særlige klausuler i kontrakten om lufthavnstjenester. Dels forventer hovedparten af de lufthavne, der forhandler med Ryanair, at deres forretningsforhold forlænges ud over den indledende aftales løbetid. Den sædvanlige profil for Ryanairs forretningsforhold med lufthavnene viser således, at disse forhold er udviklet over lang sigt og som helhed overskrider en horisont på fem år. Eftersom sagsøgerne og HIKPB havde indgået en række af kontrakter om lufthavnstjenester og kontrakter om markedsføringstjenester, hvoraf den første blev underskrevet i 2003 og den sidste i 2010, ville en markedsøkonomisk aktør desuden have formodet, at der senest i 2005 ville være blevet opbygget et langsigtet forretningssamarbejde, der gik ud over de pågældende kontrakters indledende løbetid.

368 Kommissionen har gjort gældende, at sagsøgernes argumentation må forkastes.

369 Det følger af retspraksis (jf. præmis 140 ovenfor), at det skal undersøges, hvorvidt Kommissionen uden at begå nogen fejl kunne fastslå, at en markedsøkonomisk aktør, der handlede i HIKPB's sted, ville have vurderet sin interesse i at indgå hver enkelt af de undersøgte kontrakter under anvendelse af en tidshorisont, der var begrænset til de pågældende kontrakters løbetid.

370 En markedsøkonomisk aktørs adfærd er ledet af mere langsigtede rentabilitetsudsigter (dom af 21.3.1991, Italien mod Kommissionen, C-305/89, EU:C:1991:142, præmis 20). En sådan aktør, der ønsker at maksimere sine overskud, er parat til at løbe beregnede risici ved fastlæggelsen af det passende afkast, der kan forventes af vedkommendes investering.

371 I den foreliggende sag fastslog Kommissionen i den anfægtede afgørelse, at en markedsøkonomisk aktør ved vurderingen af interessen i at indgå en kontrakt om lufthavnstjenester eller en kontrakt om markedsføringstjenester ville have valgt de pågældende kontrakters løbetid som tidshorisont for sin vurdering (393. betragtning til den anfægtede afgørelse). Den fastslog ligeledes, at en markedsøkonomisk aktør ikke ville have satset på en forlængelse af disse kontrakter ved deres udløb på samme eller særlige vilkår, især fordi lavprisselskaber som Ryanair er kendt for at udvikle deres virksomhed meget dynamisk med hensyn til åbning og lukning af ruter eller antallet af afgange. Kommissionen vurderede, at enhver forlængelse af kontrakterne derfor lå langt ude i fremtiden og var for usikker til, at en markedsøkonomisk aktør kunne basere fornuftige økonomiske beslutninger på et sådant perspektiv (393. og 394. betragtning til den anfægtede afgørelse).

372 Det er i øvrigt ubestridt, at kontrakterne om lufthavnstjenester og kontrakterne om markedsføringstjenester blev indgået for bestemte perioder. Som Kommissionen har angivet uden at blive modsagt af sagsøgerne, er det tillige ubestridt, at HIKPB på tidspunktet for indgåelsen af hver af de omhandlede kontrakter med sagsøgerne ikke havde udarbejdet nogen forretningsplan og ikke havde foretaget nogen ydelsesspecifik rentabilitetsanalyse til vurdering af de forpligtelser, som Pau lufthavn havde påtaget sig over for sagsøgerne.

373 I denne sammenhæng kunne Kommissionen uden at begå nogen fejl fastslå, at en markedsøkonomisk aktør ville have vurderet kontrakternes rentabilitet under hensyntagen til de forventede omkostninger og indtægter for deres anvendelsesperiode.

374 Ligeledes kunne Kommissionen uden at foretage nogen åbenbart urigtig vurdering fastslå, at det var meget vanskeligt for en lufthavnsforvalter at vurdere sandsynligheden for, at et luftfartsselskab ønskede at fortsætte driften af en flyforbindelse ud over den varighed, som det havde forpligtet sig til i kontrakten om lufthavnstjenester, idet en lufthavnsforvalter vidste, at især lavprisselskaberne havde vist, at de forvaltede åbning og lukning af ruter på en meget dynamisk måde (jf. 355. og 394. betragtning til den anfægtede afgørelse). Under disse omstændigheder kunne Kommissionen uden at begå nogen fejl fastslå, at en sædvanligt forsigtig og påpasselig markedsøkonomisk aktør, der handlede i HIKPB's sted, ikke ville have forventet, at Ryanair ønskede at forlænge driften af den pågældende luftrute ved kontraktens udløb.

375 Det forhold, at 2003-aftalen og 2005-kontrakten om markedsføringstjenester blev indgået med mulighed for forlængelser for supplerende perioder på fem år, giver – i modesætning til, hvad sagsøgerne har hævdet – ikke i sig selv grundlag for at antage, at en markedsøkonomisk aktør allerede på tidspunktet for indgåelsen af kontrakterne ville have forventet en forlængelse af de omhandlede flyforbindelser. Det skal i øvrigt bemærkes, at Ryanair, som Kommissionen har angivet uden at blive modsagt af sagsøgerne, forholdsvis let kunne indstille den aftalte flyforbindelse inden kontraktens udløb mod betaling af bøder.

376 En sædvanligt forsigtig og påpasselig markedsøkonomisk aktør kan ganske vist være villig til at tage en kommerciel risiko ved at indgå en aftale, der er tabsgivende i hele den aftalte løbetid, med den reelle forhåbning at forlænge aftalen og dermed opnå fremtidige fortjenester, der kompenserer for disse tab. Denne handlemåde med en langsigtet rentabilitet for øje kan være økonomisk rationel. Det fremgår imidlertid af det foregående, at Kommissionen uden at foretage nogen åbenbart urigtig vurdering kunne fastslå, at en sådan aktør i det konkrete tilfælde ikke ville have forventet en fornyelse af kontrakten ved dennes udløb. Der skal desuden erindres om, at sagsøgerne ikke har påvist, at Kommissionen foretog en åbenbart urigtig vurdering ved at fastslå, at en markedsøkonomisk aktør, der handlede i HIKPB's sted, ville have vurderet, at andre eventuelle mere langsigtede fordele end den mulige positive virkning af markedsføringsydelserne for antallet af passagerer, som benyttede de ruter, der var genstand for de pågældende kontrakter, i driftsperioden for disse ruter, var for usikre til at blive medregnet på en kvantificeret måde (jf. præmis 260-270, 276 og 290 ovenfor).

377 Hvad angår det forhold, at sagsøgerne og HIKPB indgik en række kontrakter og tillægskontrakter mellem 2003 og 2010, skal det fremhæves, at de alle blev indgået for en bestemt periode, navnlig når de omhandlede åbningen af nye flyforbindelser. Under disse omstændigheder kunne Kommissionen uden at foretage nogen åbenbart urigtig vurdering fastslå, at en markedsøkonomisk aktør, der handlede i HIKPB's sted, ikke ville have forventet, at Ryanair ønskede at forlænge driften af en forbindelse ved udløbet af den pågældende kontrakt eller tillægskontrakt.

378 Endelig giver de oplysninger, som Ryanair har fremført for at dokumentere, at den gennemsnitlige varighed af forretningsforbindelserne mellem dette luftfartsselskab og de lufthavne, som det var aktivt på, overskred fem år, ikke mulighed for at fastslå varigheden af flyforbindelserne fra eller til Pau lufthavn. Som Kommissionen med rette har redegjort for, garanterer den samlede varighed af forretningsforbindelserne mellem Ryanair og de nævnte lufthavne således ikke, at de andre individuelle flyforbindelser vil vare ved. Endvidere skal en markedsøkonomisk aktørs adfærd bedømmes ved at placere denne aktør i en situation så tæt som muligt på Paus lufthavnsforvalters situation. Som Kommissionen med rette har bemærket, afhænger opretholdelsen af Ryanairs aktivitet i en lufthavn af den pågældende lufthavns specifikke situation og de særlige vilkår, der tilbydes dér.

379 De af Ryanair fremførte oplysninger om den gennemsnitlige varighed af dette luftfartsselskabs forretningsforbindelser med de lufthavne, hvor det er til stede, afkræfter heller ikke Kommissionens konstatering af, at lavprisluftfartsselskaberne er kendt for at udvikle deres aktiviteter dynamisk såvel med hensyn til åbning og lukning af flyforbindelser som med hensyn til antallet af afgange. Disse oplysninger giver højst mulighed for at fastslå, at visse individuelle flyforbindelser vil vare ved.

380 Følgelig skal det argument, hvormed sagsøgerne har foreholdt Kommissionen, at den begrænsede sin tidsmæssige fremskrivning til kontrakternes løbetid med henblik på sin ydelsesspecifikke rentabilitetsanalyse, forkastes.

g) Det forhold, at Kommissionen fejlagtigt baserede sin bedømmelse på de flyforbindelser, der var genstand for de omhandlede kontrakter

381 Sagsøgerne har gjort gældende, at Kommissionen med urette udelukkende baserede sin bedømmelse på de flyforbindelser, der var genstand for de omhandlede kontrakter.

382 De har i denne forbindelse anført, at Ryanair reelt forhøjede antallet af flyforbindelser i 2003 indtil tre forbindelser i 2008 i tråd med de rimelige forventninger, som en markedsøkonomisk aktør kunne have haft i løbet af de forudgående år. Dette perspektiv afspejler sig ligeledes i det tilsagn, som Ryanair afgav i 2003-aftalen og i 2005-kontrakten om at udvikle supplerende ruter og afgange. I øvrigt svarede udviklingen af aktiviteterne i Pau til den generelle forøgelse af Ryanairs aktiviteter i andre franske lufthavne. En markedsøkonomisk aktør ville derfor have vurderet, at der var stor sandsynlighed for, at antallet af og afgangene på Ryanairs flyforbindelser ville være steget frem til udgangen af disse fem første år.

383 Kommissionen har gjort gældende, at sagsøgernes argumentation må forkastes.

384 Det følger af retspraksis (jf. præmis 140 ovenfor), at det skal undersøges, hvorvidt Kommissionen i forbindelse med den ydelsesspecifikke rentabilitetsanalyse uden at begå nogen fejl kunne fastslå, at en markedsøkonomisk aktør, der handlede i Paus lufthavnsforvalters sted, ville have vurderet sin interesse i at indgå de omhandlede kontrakter ved alene at tage hensyn til de flyforbindelser, der var genstand for disse kontrakter.

385 Det skal indledningsvis fastslås, at det er ubestridt, at Kommissionen baserede sin egen ydelsesspecifikke rentabilitetsanalyse på de flyforbindelser, der var omfattet af de omhandlede kontrakter og tillægskontrakter.

386 Det skal hertil bemærkes, at Kommissionen uden at blive modsagt af sagsøgerne har angivet, at selv om visse kontrakter omtalte andre flyforbindelser end dem, der var omfattet af de omhandlede kontrakter, var disse bestemmelser altid integreret i en klausul om en maksimal indsats.

387 I øvrigt har Kommissionen uden at blive modsagt af sagsøgerne redegjort for, at åbningen af nye flyforbindelser altid var knyttet til indgåelsen af nye kontrakter, og for HIKPB's vedkommende til nye og højere betalinger som modydelse for markedsføringstjenesterne, og derfor ikke kunne give en markedsøkonomisk aktør håb om, at Pau lufthavns rentabilitet ville blive forbedret af den grund.

388 Det skal desuden påpeges, at de oplysninger, Ryanair har fremført til dokumentation af, at det store antal lufthavne dette luftfartsselskab befløj i Frankrig gjorde det muligt at drive flere luftruter, ikke kan være afgørende, eftersom en markedsøkonomisk aktørs adfærd skal bedømmes ved at placere denne aktør i en situation så tæt som muligt på Paus lufthavnsforvalters situation.

389 Hvad angår sagsøgernes argument om, at Kommissionen ikke tog hensyn til den gavnlige virkning, som de storskalabesparelser, der fulgte af stigningen i passagerantallet, havde på Pau lufthavns meromkostninger og ikke-luftfartsrelaterede indtægter, skal det bemærkes, at Kommissionen uden at blive modsagt af sagsøgerne har angivet, at de franske myndigheder ikke havde omtalt nogen storskalabesparelser eller forsøgt at kvantificere disse, at Pau lufthavn ikke havde udarbejdet nogen forretningsplan forud for indgåelsen af kontrakterne, og at de storskalabesparelser, som Pau lufthavn havde opnået, hovedsageligt hidrørte fra Air France' aktivitet. Det bevismateriale, som sagsøgerne har fremlagt vedrørende de forstærkede storskalabesparelser i forhold til stigningen i passagerantallet og lufthavnenes størrelse, kan ikke rejse tvivl om Kommissionens redegørelser. Som Kommissionen med rette har angivet, er det blotte forhold, at indgåelsen af en kontrakt kan forøge passagerantallet i en lufthavn, desuden ikke i sig selv tilstrækkeligt til, at en markedsøkonomisk aktør vil acceptere en sådan indgåelse, uanset de til denne indgåelse knyttede vilkår.

390 På baggrund af det ovenstående kunne Kommissionen uden at foretage nogen åbenbart urigtig vurdering fastslå, at en forsigtig markedsøkonomisk aktør i HIKPB's situation ikke ville have baseret sin rentabilitetsvurdering på udsigten til en eventuel supplerende flyforbindelse.

h) Det forhold, at Kommissionen med urette ikke tog hensyn til de bredere fordele, som Pau lufthavn drog af sine forbindelser med Ryanair

391 Sagsøgerne finder, at Kommissionen med urette ikke i sin ydelsesspecifikke rentabilitetsanalyse tog hensyn til de positive netværksvirkninger, som en markedsøkonomisk aktør kunne forvente af Ryanairs aktiviteter på Pau lufthavn, og heller ikke til de mere langsigtede virkninger af AMS' markedsføringstjenester. Det højere antal brugere i Pau lufthavn som følge af Ryanairs tilstedeværelse ville forøge denne lufthavns tiltrækningskraft og åbne muligheder for åbning af nye luftruter og ankomst af andre luftfartsselskaber og forretninger.

392 Det skal hertil bemærkes, at begrebet netværkseksternaliteter, således som påberåbt af sagsøgerne, som angivet af Kommissionen er knyttet til udsigten til et større passagerantal.

393 Det fremgår imidlertid af det ovenstående, at Kommissionen uden at begå nogen fejl kunne vurdere, at en forsigtig markedsøkonomisk aktør, der handlede i HIKPB's sted, ikke ville forvente, at forretningsforholdet til Ryanair ville strække sig ud over driften af de flyforbindelser, der var omfattet af de omhandlede kontrakter. Det må derfor medgives, at en aktør, der handlede i sin egenskab af en sædvanligt forsigtig og påpasselig lufthavnsforvalter, ikke ville have opstillet sine beregninger af indtægter og omkostninger på grundlag af et større passagerantal fra et forøget antal afgange på de eksisterende flyforbindelser eller på grundlag af Ryanairs oprettelse af supplerende flyforbindelser.

394 På tilsvarende vis ville en rationel markedsøkonomisk aktør ikke have forventet, at andre luftfartsselskaber eller forretninger ville komme til Pau lufthavn efter udløbet af løbetiden for de med Ryanair indgåede kontrakter og tillægskontrakter.

395 Under disse omstændigheder foretog Kommissionen ikke nogen åbenbart urigtig vurdering ved ikke at tage hensyn til netværksvirkninger, der var for usikre.

396 Det tredje anbringende må derfor forkastes.

D. Det fjerde anbringende om en tilsidesættelse af artikel 107, stk. 1, TEUF, idet Kommissionen ikke påviste, at betingelsen om selektivitet var opfyldt

397 Sagsøgerne har under henvisning til dom af 9. september 2014, Hansestadt Lübeck mod Kommissionen (T-461/12, EU:T:2014:758), gjort gældende, at Kommissionen ikke påviste, at de havde opnået en selektiv fordel, eftersom de kontraktlige foranstaltninger ikke nødvendigvis alle var selektive. Kommissionen efterprøvede navnlig ikke, om de samme fordele blev tilbudt andre aktuelle eller potentielle brugere af Pau lufthavn.

398 Det skal hertil bemærkes, at artikel 107, stk. 1, TEUF forbyder støtte, der »begunstiger visse virksomheder eller visse produktioner«, dvs. selektiv støtte (dom af 14.1.2015, Eventech, C-518/13, EU:C:2015:9, præmis 54).

399 Det skal ligeledes bemærkes, at kravet om foranstaltningens selektive karakter, der følger af artikel 107, stk. 1, TEUF, klart bør adskilles fra en parallel identificering af en økonomisk fordel, idet Kommissionen, når den har konstateret, at der foreligger en fordel i bred forstand, som direkte eller indirekte følger af en given foranstaltning, også skal godtgøre, at denne fordel er specifikt til fordel for en eller flere virksomheder. Med henblik herpå påhviler det navnlig Kommissionen at påvise, at foranstaltningen har indført differentieringer mellem virksomheder, der befinder sig i en tilsvarende situation i forhold til det formål, der forfølges. Fordelen skal således indrømmes på en selektiv vis og kunne bringe visse virksomheder i en gunstigere situation end andre (dom af 4.6.2015, Kommissionen mod MOL, C-15/14 P, EU:C:2015:362, præmis 59, og af 30.6.2016, Belgien mod Kommissionen, C-270/15 P, EU:C:2016:489, præmis 48).

400 Det bemærkes imidlertid, at kravet om selektivitet varierer, alt efter om den pågældende foranstaltning er en generel støtteforanstaltning eller en individuel støtte. I det sidstnævnte tilfælde giver identificeringen af en økonomisk fordel i princippet anledning til en formodning for, at den er selektiv. Ved undersøgelsen af en generel ordning skal det derimod fastlægges, om den pågældende foranstaltning, uanset om det er fastslået, at den indebærer en generel fordel, indebærer fordele alene for visse virksomheder eller visse erhvervssektorer. (jf. i denne retning dom af 4.6.2015, Kommissionen mod MOL, C-15/14 P, EU:C:2015:362, præmis 60, og af 30.6.2016, Belgien mod Kommissionen, C-270/15 P, EU:C:2016:489, præmis 49).

401 I den konkrete sag må de omhandlede kontrakter, således som de er analyseret i den anfægtede afgørelse, bedømmes som omfattende en individuel støtte.

402 Således fastslog Kommissionen i 432. betragtning til den anfægtede afgørelse, at den fordel, der blev indrømmet sagsøgerne, var selektiv, eftersom den hidrørte fra kontraktbestemmelser, der var specifikke for Ryanair eller AMS.

403 Denne konstatering skal tiltrædes. Kontrakterne om lufthavnstjenester og de tilsvarende kontrakter om markedsføringstjenester – hvilke skal undersøges som én og samme foranstaltning (jf. præmis 165-174 ovenfor og navnlig præmis 172) – har en ordlyd, der er individuelt aftalt mellem parterne. Disse kontrakter præciserer dels de flyforbindelser, der skal drives af Ryanair, og de lufthavnstjenester, som HIKPB er forpligtet til at levere til Ryanair, dels de markedsføringstjenester, som AMS forpligter sig til at levere til Pau lufthavn. Disse kontrakter fastsætter detaljeret de lufthavnsafgifter og det vederlag for markedsføringsydelserne, som sagsøgerne og HIKPB skal betale. Det fremgår navnlig af den anfægtede afgørelse, at vederlaget for markedsføringsydelserne, således som aftalt mellem HIKPB og sagsøgerne, repræsenterede en væsentlig del af meromkostningerne, og derfor et vigtigt element, der bidrog til den forventede negative ydelsesspecifikke pengestrøm (indtægter minus omkostninger), som repræsenterer fordelen for sagsøgerne (jf. 416. og 417. betragtning samt tabel 7-11 til den anfægtede afgørelse). Mens de lovregulerede lufthavnsafgifter i princippet gælder for alle de luftfartsselskaber, der benytter Pau lufthavn, var vederlaget for markedsføringstjenesterne specifikt for forholdet mellem HIKPB og sagsøgerne.

404 Under disse omstændigheder har de omhandlede kontrakter derfor en selektiv karakter, idet de indeholder vilkår, der er specifikt aftalt mellem Pau lufthavn og sagsøgerne, og idet de indfører en fordel for sagsøgerne.

405 Det er således ikke nødvendigt at efterprøve, hvorvidt de omhandlede kontrakter giver sagsøgerne fordele i forhold til andre aktører, der befinder sig i en faktisk og retligt sammenlignelig situation (jf. i denne retning dom af 26.2.2015, Orange mod Kommissionen, T-385/12, ikke trykt i Sml., EU:T:2015:117, præmis 52).

406 Kriteriet om sammenligning af den begunstigede med andre erhvervsdrivende, som befinder sig i en faktisk og retlig sammenlignelig situation i forhold til det formål, der forfølges ved foranstaltningen, er således opstået og begrundet af rammerne for vurderingen af, om potentielt alment anvendelige foranstaltninger har selektiv karakter. Et sådant kriterium er således ikke relevant, når det som i nærværende sag skal vurderes, om en ad hoc-foranstaltning, som kun vedrører en enkelt virksomhed, og som tilsigter at ændre visse konkurrenceforpligtelser, der er særlige for denne, er selektiv (dom af 26.10.2016, Orange mod Kommissionen, C-211/15 P, EU:C:2016:798, præmis 53 og 54, og af 26.2.2015, Orange mod Kommissionen, T-385/12, ikke trykt i Sml., EU:T:2015:117, præmis 53).

407 Hvad angår dom af 9. september 2014, Hansestadt Lübeck mod Kommissionen (T-461/12, EU:T:2014:758), skal det bemærkes, at den ikke er relevant i nærværende sag, eftersom den omhandlede en foranstaltning, der fandt anvendelse på en helhed af økonomiske aktører, og i forhold til hvilken selektivitetsundersøgelsen skulle foretages inden for rammerne af en bestemt retlig ordning med henblik på at vurdere, om den nævnte foranstaltning inden for disse rammer udgjorde en fordel

for visse virksomheder i forhold til andre virksomheder, der under hensyntagen til formålet med denne ordning befandt sig i en tilsvarende faktisk og retlig situation (dom af 21.12.2016, Kommissionen mod Hansestadt Lübeck, C-524/14 P, EU:C:2016:971, præmis 53 og 54), hvilket ikke er tilfældet i den foreliggende sag, henset til navnlig det vederlag for markedsføringstjenesterne, der var specifikt aftalt mellem Pau lufthavn og sagsøgerne på grundlag af AMS's prisoversigt.

408 Det følger heraf, at det fjerde anbringende skal forkastes, og at Kommissionen skal frifindes i det hele.

409 Følgelig skal Kommissionen frifindes i det hele, uden at det er fornødent at tage stilling til sagsøgernes anmodning om foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse, for så vidt som den tager sigte på andre foranstaltninger end dem, der allerede er truffet.

IV. Sagsomkostninger

410 Ifølge Rettens procesreglements artikel 134, stk. 1, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Da sagsøgerne har tabt sagen, bør de i overensstemmelse med Kommissionens påstand pålægges at bære deres egne omkostninger og at betale Kommissionens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Sjette Udvidede Afdeling):

1) Europa-Kommissionen frifindes.

2) Ryanair DAC og Airport Marketing Services Ltd bærer deres egne omkostninger og betaler Kommissionens omkostninger

Berardis Papasavvas Spielmann

Csehi Spineanu-Matei

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 13. december 2018.

Underskrifter

[*udelades*]