ARREST VAN HET GERECHT (Zesde kamer – uitgebreid)

13 december 2018*

„Staatssteun – Overeenkomsten tussen de Chambre de commerce et d'industrie de Pau-Béarn en Ryanair en haar dochteronderneming Airport Marketing Services – Luchthavendiensten – Marketingdiensten – Besluit waarbij steun onverenigbaar met de interne markt wordt verklaard en de terugvordering ervan wordt gelast – Begrip staatssteun – Toerekenbaarheid aan de staat – Kamer van koophandel en industrie – Voordeel – Criterium van de particuliere investeerder – Terugvordering – Artikel 41 van het Handvest van de grondrechten – Recht van toegang tot het dossier – Recht om te worden gehoord"

In zaak T-165/15,

Ryanair DAC, voorheen Ryanair Ltd, gevestigd te Dublin (Ierland),

Airport Marketing Services Ltd, gevestigd te Dublin,

vertegenwoordigd door G. Berrisch, E. Vahida, I.-G. Metaxas-Maranghidis, advocaten, en B. Byrne, solicitor,

verzoeksters,

tegen

Europese Commissie, vertegenwoordigd door L. Flynn en S. Noë als gemachtigden,

verweerster,

betreffende een verzoek krachtens artikel 263 VWEU om gedeeltelijke nietigverklaring van besluit (EU) 2015/1227 van de Commissie van 23 juli 2014 betreffende de steunmaatregel SA.22614 (C 53/07), ten uitvoer gelegd door Frankrijk ten gunste van de Chambre de commerce et d'industrie de Pau-Béarn, Ryanair, Airport Marketing Services en Transavia (PB 2015, L 201, blz. 109),

wijst

HET GERECHT (Zesde kamer – uitgebreid),

samengesteld als volgt: G. Berardis, president, S. Papasavvas, D. Spielmann (rapporteur), Z. Csehi en O. Spineanu-Matei, rechters,

griffier: P. Cullen, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 25 oktober 2017,

* Procestaal: Engels.

het navolgende

Arrest [1]

I. Voorgeschiedenis van het geding

A. Betrokken maatregel

1 Verzoeksters, Ryanair DAC, voorheen Ryanair Ltd, en Airport Marketing Services Ltd (hierna: „AMS"), zijn, wat de eerste betreft, een in Ierland gevestigde luchtvaartmaatschappij die dagelijks meer dan 1 600 vluchten naar 189 bestemmingen in 30 landen in Europa en Noord-Afrika exploiteert en, wat de tweede betreft, een dochteronderneming van Ryanair die oplossingen op het gebied van marketingstrategie aanbiedt, waarbij het grootste deel van haar activiteiten bestaat in het verkopen van advertentieruimte op de website van Ryanair.

2 De luchthaven van Pau-Pyrénées (hierna: „luchthaven van Pau") bevindt zich in het departement Pyrénées-Atlantiques in Frankrijk. Zij wordt geëxploiteerd door de Chambre de commerce et d'industrie (CCI) de Pau-Béarn (kamer van koophandel en industrie van Pau-Béarn, Frankrijk; hierna: „CCIPB"). Op 1 januari 2007 heeft de Franse Republiek de eigendom van de luchthaven van Pau overgedragen aan een intergemeentelijk samenwerkingsverband, het syndicat mixte de l'aéroport Pau-Pyrénées, met als leden de conseil régional Nouvelle-Aquitaine (regionale raad van Nieuw-Aquitanië, Frankrijk), de conseil départemental des Pyrénées-Atlantiques (departementale raad van Pyrénées-Atlantiques, Frankrijk), de communauté d'agglomération de Pau Béarn Pyrénées (agglomeratie Pau Béarn Pyrénées, Frankrijk) en meer dan 10 gemeentelijke samenwerkingsverbanden. Doordat het syndicat mixte eigenaar was geworden van de luchthaven van Pau, heeft het de Staat vervangen als concessieverlenende instantie en heeft het de met de CCIPB gesloten concessieovereenkomst overgenomen. De CCIPB is na de eigendomsoverdracht aan het syndicat mixte dus exploitant van de luchthaven gebleven.

3 Ryanair is in april 2003 met haar activiteiten op de luchthaven van Pau van start gegaan. In de onderzochte periode, van 2003 tot en met 2011, heeft Ryanair meerdere luchtroutes verzorgd, met name naar Londen (Verenigd Koninkrijk), Charleroi (België), Bristol (Verenigd Koninkrijk) en Beauvais (Frankrijk).

4 Daartoe heeft de CCIPB op 28 januari 2003 een overeenkomst met Ryanair gesloten (hierna: „overeenkomst van 2003"), die als basis diende voor de lancering van een dagelijkse luchtverbinding tussen Pau (Frankrijk) en de luchthaven van Londen Stansted, tegen betaling door de CCIPB van een eenmalig bedrag van 80 000 EUR. De CCIPB verbond zich er voorts toe een maandelijks bedrag per vertrekkende passagier te betalen, tot een maximum van 400 000 EUR per jaar, rekening houdend met de promotie waarvan de luchthaven van Pau had geprofiteerd dankzij de weblinks op de website van Ryanair en bepaalde andere reclamevormen. Bovendien leverde de CCIPB tegen betaling van luchthavengelden grondafhandelingsdiensten en bijbehorende diensten die voor de door Ryanair verzorgde vluchten golden.

5 Nadat de overeenkomst van 2003 nietig was verklaard door de tribunal administratif de Pau (bestuursrechter in eerste aanleg Pau, Frankrijk), is deze vervangen door twee nieuwe overeenkomsten die op 30 juni 2005 zijn gesloten door de CCIPB, de ene met Ryanair en de andere met AMS (hierna: „overeenkomsten van 2005"). Deze overeenkomsten hadden een aanvankelijke looptijd van vijf jaar.

1 Enkel de punten van dit arrest waarvan het Gerecht publicatie nuttig acht worden weergegeven

6 Op basis van de eerste van deze overeenkomsten, „Airport Services Agreement" genaamd (overeenkomst inzake luchthavendiensten; hierna: „ASA 2005"), heeft Ryanair zich ertoe verbonden om op dagelijkse basis een eerste vluchtschema te verzorgen op één enkele lijn, Pau-Londen Stansted. Ryanair diende al het mogelijke te doen om [*vertrouwelijk*] [2]. De CCIPB ontving op haar beurt de op de luchthaven toepasselijke gereguleerde luchthavengelden voor de toegang tot de luchthaveninfrastructuur (met name de passagiersheffing en de landingsheffing) en een niet-gereguleerde vergoeding voor haar grondafhandelingsdiensten (grondafhandelingsheffing).

7 Bij de tweede overeenkomst die deel uitmaakte van de overeenkomsten van 2005, „Marketing Services Agreement" genaamd (overeenkomst inzake marketingdiensten; hierna: „MSA van 2005"), heeft AMS zich ertoe verbonden reclamediensten op de website van Ryanair te verlenen, die met name betrekking hadden op de bij de bestemming Pau behorende pagina, in ruil waarvoor de CCIPB 437 000 EUR per jaar diende te betalen.

8 Vervolgens zijn de partijen via aanhangsels overeengekomen hoe de ASA 2005 zou worden toegepast op de aanvullende routes die Ryanair op de luchthaven van Pau heeft geopend. Ook hebben zij aanvullende overeenkomsten inzake marketingdiensten en aanhangsels gesloten.

9 Zo zijn bij een aanhangsel bij de ASA 2005 dat op 25 september 2007 tussen de CCIPB en Ryanair is overeengekomen, de voorwaarden van die ASA uitgebreid tot de lijn Pau-Charleroi, waarop driemaal per week zou worden gevlogen. Diezelfde dag hebben de CCIPB en AMS een overeenkomst inzake marketingdiensten met een aanvankelijke looptijd van vijf jaar gesloten, waarbij AMS zich ertoe verbond een link naar een door de CCIPB te specificeren website op te nemen op de Belgische en de Nederlandse startpagina van de website van Ryanair, in ruil waarvoor de CCIPB jaarlijks [*vertrouwelijk*] betaalde.

10 Vervolgens hebben de CCIPB en Ryanair op 17 maart 2008 overeenstemming bereikt over een aanhangsel bij de ASA 2005 waarbij de voorwaarden van die ASA voor een jaar werden uitgebreid tot de lijn Pau-Bristol, waarop driemaal wekelijks zou worden gevlogen. Op 31 maart 2008 hebben de CCIPB en AMS een overeenkomst inzake marketingdiensten gesloten voor de periode 16 mei tot en met 13 september 2008, waarbij AMS zich ertoe verbond om gedurende acht dagen een link naar een door de CCIPB te specificeren website op te nemen op de Engelse startpagina van de website van Ryanair, in ruil waarvoor de CCIPB jaarlijks [*vertrouwelijk*] diende te betalen.

11 Bovendien is op 16 juni 2009 een aanhangsel bij de ASA 2005 overeengekomen tussen de CCIPB en Ryanair waarbij de voorwaarden van die ASA voor het zomerseizoen 2009 werden uitgebreid tot de lijn Pau-Bristol. Diezelfde dag hebben de CCIPB en AMS een overeenkomst inzake marketingdiensten betreffende die lijn gesloten voor de periode 1 april tot en met 24 oktober 2009, waarbij AMS zich ertoe verbond om gedurende negen dagen een link naar een door de CCIPB te specificeren website op te nemen op de Engelse startpagina van de website van Ryanair, in ruil waarvoor de CCIPB [*vertrouwelijk*] diende te betalen.

12 Op 16 juni 2009 is door de CCIPB en AMS overeenstemming bereikt over twee andere aanhangsels bij de eerder gesloten overeenkomsten inzake marketingdiensten. Ten eerste werd de jaarlijks door de CCIPB te verrichten betaling bij het aanhangsel bij de MSA van 2005 betreffende de lijn Pau-Londen Stansted beperkt tot [*vertrouwelijk*] in 2009, gelet op een verlaging van het aantal door Ryanair geplande vluchten. Ten tweede is de jaarlijks door de CCIPB te verrichten betaling bij het aanhangsel bij de overeenkomst inzake marketingdiensten van 25 september 2007 betreffende de lijn Pau-Charleroi bepaald op [*vertrouwelijk*] vanaf 1 januari 2009, zonder wijziging van de prestaties.

2 Weggelaten vertrouwelijke gegevens.

13 Tot slot is op 28 januari 2010 een nieuwe overeenkomst inzake marketingdiensten ondertekend door de CCIPB en AMS voor een aanvankelijke looptijd die bij de ondertekening inging en een jaar na de lancering van de luchtroutes eindigde. De promotiecampagnes waartoe AMS zich verbond, hielden verband met de lijn Pau-Londen Stansted vanaf 30 maart 2010 met een frequentie van drie vluchten per week met een minimum van 220 vluchten, de lijn Pau-Charleroi vanaf dezelfde datum met een frequentie van drie vluchten per week met een minimum van 100 vluchten en de lijn Pau-Beauvais vanaf april 2010 met een frequentie van drie vluchten per week met een minimum van 100 vluchten. Als tegenprestatie voor een link op de Engelse, de Belgische, de Nederlandse en de Franse startpagina van de website van Ryanair naar de door de CCIPB gespecificeerde website, gedurende 25 of 45 dagen, betaalde de CCIPB een bedrag van [*vertrouwelijk*].

14 Omdat zij van mening was dat de vier lijnen in kwestie niet meer levensvatbaar waren, heeft Ryanair haar activiteiten op de luchthaven van Pau in februari 2011 beëindigd.

[*omissis*]

C. Bestreden besluit

25 Na afloop van de formele onderzoeksprocedure heeft de Commissie besluit (EU) 2015/1227 van 23 juli 2014 vastgesteld, betreffende de steunmaatregel SA.22614 (C 53/07), ten uitvoer gelegd door Frankrijk ten gunste van de CCIPB, Ryanair, AMS en Transavia (PB 2015, L 201, blz. 109; hierna: „bestreden besluit").

26 In het bestreden besluit heeft de Commissie een gedetailleerde beschrijving gegeven van de maatregelen die in het inleidings- en het uitbreidingsbesluit zijn onderzocht. Die maatregelen bestonden in ten eerste financiële steun aan de luchthaven van Pau, namelijk uitrustingssubsidies en de financiering van de kosten van de opdrachten die tot het takenpakket van de overheid behoren (overwegingen 88-107 van het bestreden besluit), en ten tweede in de overeenkomsten die de CCIPB met verzoeksters had gesloten, meer bepaald de overeenkomst van 2003, de overeenkomsten van 2005 en de verschillende aanhangsels en overeenkomsten die na 2005 zijn gesloten, zoals hierboven beschreven (overwegingen 38-82 van het bestreden besluit).

27 De Commissie heeft vastgesteld dat de uitrustingssubsidies van 2004 en 2009 ten behoeve van de luchthaven van Pau steunmaatregelen in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU vormden, die op basis van artikel 107, lid 3, onder c), VWEU niettemin verenigbaar waren met de interne markt. Bovendien was zij van oordeel dat de subsidies voor de financiering van de kosten van de opdrachten die tot het takenpakket van de overheid behoren, geen staatssteun vormden (overwegingen 581 en 582 van het bestreden besluit).

28 De overeenkomsten inzake marketing- en luchthavendiensten die de CCIPB met verzoeksters had gesloten en de aanhangsels daarbij, leverden volgens de Commissie staatssteun in zin van artikel 107, lid 1, VWEU op.

29 De Commissie was in dat verband van oordeel dat de verschillende door de CCIPB gesloten overeenkomsten toerekenbaar waren aan de Franse Republiek (overwegingen 265 en 281 van het bestreden besluit). Om te beoordelen of er sprake was van een voordeel, heeft de Commissie onderzocht of een hypothetische marktdeelnemer in een markteconomie die in de plaats van de CCIPB zou handelen en door het uitzicht op rendement zou worden geleid, soortgelijke overeenkomsten zou hebben gesloten.

30 De Commissie heeft in een eerste fase geoordeeld dat ten eerste de overeenkomsten inzake marketingdiensten en die inzake luchthavendiensten als één enkele maatregel moesten worden onderzocht (overwegingen 286-313 van het bestreden besluit), ten tweede de CCIPB moest worden

geacht als beheerder van de luchthaven van Pau te hebben gehandeld, en niet als een overheidsorgaan dat met een dienst van openbaar belang is belast (overwegingen 314-331 van het bestreden besluit), ten derde alleen rekening diende te worden gehouden met het mogelijke positieve effect van de marketingdiensten op het aantal passagiers dat gebruikmaakt van de routes waarop de overeenkomsten in kwestie zien voor de duur van de exploitatie van die routes, met uitsluiting van andere voordelen, die te onzeker werden geacht (overwegingen 332-358 van het bestreden besluit), ten vierde moest worden afgeweken van de methode die in een vergelijking met het „markttarief" (hierna: „vergelijkende analyse") bestaat en dat ex ante een analyse van de incrementele winstgevendheid moest worden verricht (hierna: „analyse van de incrementele winstgevendheid") (overwegingen 359-372 van het bestreden besluit) en ten vijfde het gedrag van de CCIPB als geheel en dat van beheerder van de luchthaven van Pau gezamenlijk moest worden beoordeeld (overwegingen 373-376 van het bestreden besluit).

31 In een tweede fase heeft de Commissie voor elke combinatie van een overeenkomst inzake marketingdiensten en een overeenkomst inzake luchthavendiensten haar eigen analyse van de incrementele winstgevendheid verricht, waarna zij heeft vastgesteld dat de jaarlijkse incrementele stromen (opbrengsten min kosten) voor elk van de overeenkomsten en voor het aanhangsel van 16 juni 2009 bij de MSA van 2005 voor de lijn Pau-Londen Stansted negatief waren. Zij heeft daaruit afgeleid dat de overeenkomsten en dit aanhangsel verzoeksters een economisch voordeel verschaften (overwegingen 354-432 van het bestreden besluit).

32 De Commissie was van oordeel dat de aan verzoeksters toegekende staatssteun exploitatiesteun vormde die met de interne markt onverenigbaar was (overwegingen 446-481 van het bestreden besluit).

33 In een derde fase heeft de Commissie voor elk van de transacties, die in voorkomend geval uit een overeenkomst inzake luchthavendiensten en een overeenkomst inzake marketingdiensten bestonden, het terug te vorderen steunbedrag bepaald door voor elk jaar waarin de van de transactie deel uitmakende overeenkomsten waren toegepast, uit te gaan van het negatieve gedeelte van de verwachte incrementele stroom op het ogenblik waarop de transactie tot stand was gekomen. De Commissie heeft dit geraamd op het indicatieve bedrag van 1 500 000 tot 2 199 999 EUR aan kapitaal.

[*omissis*]

II. Procedure en conclusies van partijen

35 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 7 april 2015, hebben verzoeksters het onderhavige beroep ingesteld.

36 Bij afzonderlijke akte, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 21 oktober 2015, hebben verzoeksters om maatregelen tot organisatie van de procesgang verzocht, waarbij zij de Commissie hebben gevraagd bepaalde documenten over te leggen.

37 De Commissie heeft haar opmerkingen binnen de gestelde termijn ingediend.

38 Op voorstel van de rechter-rapporteur heeft het Gerecht partijen in het kader van de maatregelen tot organisatie van de procesgang als bedoeld in artikel 89 van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht verzocht te antwoorden op bepaalde vragen en de Commissie verzocht bepaalde documenten over te leggen. Partijen hebben hier binnen de gestelde termijn aan voldaan.

39 Bij beslissing van 17 mei 2017 heeft het Gerecht besloten de zaak naar de Zesde kamer (uitgebreid) te verwijzen.

40 Op voorstel van de rechter-rapporteur heeft het Gerecht besloten tot de mondelinge behandeling over te gaan.

41 Bij beslissing van de president van de Zesde kamer (uitgebreid) van het Gerecht van 28 augustus 2017 zijn de zaken T-111/15, T-165/15 en T-53/16, partijen gehoord, op grond van artikel 68, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering gevoegd voor de mondelinge behandeling.

42 Partijen hebben ter terechtzitting van 25 oktober 2017 pleidooi gehouden.

43 Verzoeksters concluderen tot:

– nietigverklaring van artikel 1, leden 1 en 2, en, voor zover zij hen betreffen, de artikelen 2 tot en met 5 van het bestreden besluit;

– verwijzing van de Commissie in de kosten.

44 De Commissie concludeert tot:

– verwerping van het beroep;

– verwijzing van verzoeksters in de kosten.

III. In rechte

45 Verzoeksters voeren in hun verzoekschrift vijf middelen ter ondersteuning van het beroep aan.

46 In antwoord op een vraag die het Gerecht hun schriftelijk had gesteld, hebben verzoeksters afgezien van het vijfde middel, inzake schending van artikel 107, lid 1, VWEU en artikel 108, lid 2, VWEU doordat de Commissie een kennelijke fout had begaan bij de bepaling van het bedrag van de terug te vorderen steun.

47 Bijgevolg hoeft het onderzoek zich alleen te richten op de vier middelen inzake ten eerste schending van het beginsel van behoorlijk bestuur zoals neergelegd in artikel 41 van het Handvest en van de rechten van de verdediging, ten tweede de onterechte toerekening van de overeenkomsten in kwestie aan de Franse Republiek, ten derde schending van artikel 107, lid 1, VWEU doordat de Commissie de toets van de marktdeelnemer in een markteconomie verkeerd heeft toegepast en ten vierde schending van artikel 107, lid 1, VWEU doordat de Commissie niet heeft aangetoond dat aan de voorwaarde van selectiviteit was voldaan.

A. Eerste middel: schending van het beginsel van behoorlijk bestuur zoals neergelegd in artikel 41 van het Handvest en van de rechten van de verdediging

48 Verzoeksters stellen dat de Commissie het beginsel van behoorlijk bestuur zoals neergelegd in artikel 41, lid 1 en lid 2, onder a) en b), van het Handvest heeft geschonden door hun geen toegang tot het onderzoeksdossier te verlenen, hen niet in kennis te stellen van de feiten en overwegingen waarop zij haar besluit wilde baseren en hen derhalve niet in de gelegenheid te stellen om hun standpunt naar behoren kenbaar te maken. Volgens verzoeksters leveren deze procedurele onregelmatigheden ook schending van hun rechten van verdediging op en moeten zij tot de nietigverklaring van het bestreden besluit leiden.

49 Verzoeksters benadrukken meer bepaald dat artikel 41 van het Handvest sedert de inwerkingtreding van het VWEU op 1 december 2009 onderdeel is van het primaire recht van de Europese Unie en dat het primeert op elke daarmee strijdige bepaling van afgeleid recht van de Unie, zoals verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad van 22 maart 1999 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel [108 VWEU] (PB 1999, L 83, blz. 1).

50 Ter onderbouwing van dit middel betogen verzoeksters dat zij zich mogen beroepen op het recht op behoorlijk bestuur zoals neergelegd in artikel 41 van het Handvest, aangezien het staatssteunonderzoek dat de Commissie heeft ingesteld naar de commerciële overeenkomsten die met de CCIPB zijn gesloten, hun „zaak" in de zin van artikel 41, lid 1, van het Handvest is. Zij menen dat zij de procedurele rechten in artikel 41, leden 1 en 2, van het Handvest kunnen genieten, omdat deze bepalingen verder gaan dan de rechten die bij verordening nr. 659/1999 zijn toegekend. Ten eerste verleent artikel 41, lid 2, onder b), van het Handvest eenieder het recht om inzage te krijgen in het „hem betreffende" dossier, wat in casu het staatssteundossier van de Commissie betreffende de tussen verzoeksters en de CCIPB gesloten overeenkomsten is. Ten tweede verlangt het recht om te worden gehoord in artikel 41, lid 2, onder a), van het Handvest dat verzoeksters in de gelegenheid worden gesteld om hun standpunt naar behoren kenbaar te maken, wat impliceert dat zij toegang tot het dossier van de Commissie dienen te krijgen en dat zij voorafgaand in kennis worden gesteld van de feiten en overwegingen waarop de Commissie haar eindbesluit wil baseren.

51 De Commissie is het niet eens met de aangevoerde argumenten.

52 In de eerste plaats moet erop worden gewezen dat in artikel 41 van het Handvest is voorzien in het recht op behoorlijk bestuur. Ingevolge lid 1 van dit artikel heeft eenieder er recht op dat zijn zaak onpartijdig, billijk en binnen een redelijke termijn door de instellingen van de Unie wordt behandeld. Luidens artikel 41, lid 2, van het Handvest behelst dit recht met name het recht van eenieder om te worden gehoord voordat jegens hem een voor hem nadelige individuele maatregel wordt genomen en het recht van eenieder om inzage te krijgen in het hem betreffende dossier, met inachtneming van de rechtmatige belangen van de vertrouwelijkheid en het beroeps- en het zakengeheim.

53 In de toelichtingen bij het Handvest die op 14 december 2007 in het *Publicatieblad van de Europese Unie* zijn bekendgemaakt (PB 2007, C-303, blz. 17), wordt verduidelijkt dat artikel 41 van het Handvest is gebaseerd op het bestaan van de Unie als een rechtsgemeenschap waarvan de kenmerken zijn ontwikkeld door de jurisprudentie, die behoorlijk bestuur heeft erkend als algemeen rechtsbeginsel. Voorts worden die toelichtingen volgens artikel 52, lid 7, van het Handvest naar behoren in acht genomen door de rechterlijke instanties van de Unie en van de lidstaten.

54 Verder is in de rechtspraak verduidelijkt dat de bevoegde instelling alle relevante gegevens van het geval zorgvuldig en onpartijdig moet onderzoeken (arrest van 21 november 1991, Technische Universität München, C-269/90, EU:C:1991:438, punt 14).

55 Bovendien is de eerbiediging van de rechten van de verdediging in iedere procedure tegen een persoon die tot een voor hem bezwarend besluit kan leiden, volgens vaste rechtspraak te beschouwen als een grondbeginsel van Unierecht. Dit beginsel verlangt dat de persoon tegen wie de Commissie een administratieve procedure heeft ingeleid, in deze procedure in staat wordt gesteld naar behoren zijn standpunt kenbaar te maken over de juistheid en de relevantie van de gestelde feiten en omstandigheden, alsmede over de documenten waarmee de Commissie de door haar gestelde schending van het Unierecht heeft gestaafd (zie arrest van 30 april 2014, Tisza Erőmű/Commissie, T-468/08, niet gepubliceerd, EU:T:2014:235, punt 204 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

56 In de tweede plaats moet de vaste rechtspraak in herinnering worden gebracht dat de in artikel 108 VWEU geregelde controleprocedure inzake staatssteun uitsluitend tegen de voor de steunverlening verantwoordelijke lidstaat wordt ingeleid. Derhalve kan alleen de betrokken lidstaat zich als adressaat van het toekomstige besluit van de Commissie beroepen op echte rechten van de verdediging. De

steunontvangende ondernemingen en hun concurrenten worden in de procedure slechts als belanghebbenden in de zin van artikel 108, lid 2, VWEU beschouwd. Geen enkele bepaling kent aan de ontvanger van de steun tussen de belanghebbenden een bijzondere rol toe. Laatstgenoemden kunnen zich niet op zulke uitgebreide rechten als de rechten van de verdediging als dusdanig beroepen en zij kunnen geen aanspraak maken op een contradictoir debat met de Commissie (zie in die zin arresten van 24 september 2002, Falck en Acciaierie di Bolzano/Commissie, C-74/00 P en C-75/00 P, EU:C:2002:524, punten 81-83, en 12 mei 2011, Région Nord-Pas-de-Calais en Communauté d'agglomération du Douaisis/Commissie, T-267/08 en T-279/08, EU:T:2011:209, punten 71 en 78).

57 Anders dan de lidstaat die verantwoordelijk is voor de verlening van de steun, hebben de belanghebbenden in het kader van de controleprocedure inzake staatssteun geen recht om de documenten in het administratieve dossier van de Commissie in te zien (arrest van 29 juni 2010, Commissie/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, punt 58).

58 De belanghebbenden is vooral de rol van informatiebron voor de Commissie in het kader van de controleprocedure inzake staatssteun toegekend. Hieruit volgt dat belanghebbenden zich niet kunnen beroepen op de rechten van verdediging van degenen jegens wie een procedure wordt ingeleid, doch enkel het recht hebben om op adequate wijze, rekening houdend met de concrete omstandigheden van het geval, bij de administratieve procedure te worden betrokken (zie arrest van 12 mei 2011, Région Nord-Pas-de-Calais en Communauté d'agglomération du Douaisis/Commissie, T-267/08 en T-279/08, EU:T:2011:209, punt 74 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

59 In het licht van deze beginselen moet verzoeksters' eerste middel worden onderzocht.

60 Benadrukt moet worden dat verzoeksters belanghebbenden in de zin van artikel 108, lid 2, VWEU zijn, zodat zij er recht op hebben dat het onderzoek van de Commissie met betrekking tot hun overeenkomsten met de CCIPB onpartijdig en billijk wordt gevoerd in de zin van artikel 41, lid 1, van het Handvest, temeer daar de vaststelling dat hun commerciële overeenkomsten met de luchthaven van Pau staatssteun vormen, voor hen financiële gevolgen kan hebben in die zin dat de ontvangen bedragen kunnen worden teruggevorderd.

61 Verzoeksters kunnen echter niet worden gevolgd in hun betoog dat artikel 41, lid 2, van het Handvest hun het recht verleent op toegang tot het administratieve staatssteundossier van de Commissie alsook het recht om te worden gehoord over de elementen waarop de Commissie haar eindbesluit wil baseren.

62 Het recht op behoorlijk bestuur als neergelegd in artikel 41, lid 1, van het Handvest is een weerspiegeling van de verplichting om alle aspecten van de zaak zorgvuldig en onpartijdig te onderzoeken. In artikel 41, lid 2, van het Handvest is een lijst van rechten opgenomen die het bestuur van de Unie in acht moet nemen, waaronder de rechten van de verdediging, die het recht om te worden gehoord en het recht op toegang tot het dossier omvatten.

63 In de controleprocedure inzake staatssteun kunnen verzoeksters zich, als steunbegunstigden, echter niet op echte rechten van de verdediging beroepen.

64 Zo is reeds geoordeeld dat het Handvest niet tot doel heeft om de aard van het toezicht op staatssteun als ingevoerd bij het VWEU te wijzigen of om aan derden een recht van controle te verlenen waarin artikel 108 VWEU niet voorziet (zie in die zin arresten van 9 december 2014, Netherlands Maritime Technology Association/Commissie, T-140/13, niet gepubliceerd, EU:T:2014:1029, punt 60, en 6 juli 2017, SNCM/Commissie, T-1/15, niet gepubliceerd, EU:T:2017:470, punt 86). Verzoeksters' argument dat het Handvest zinledig zou worden indien een recht waarin dit voorziet, eenvoudigweg terzijde zou kunnen worden geschoven omdat het niet expliciet is overgenomen in het VWEU, moet bijgevolg worden afgewezen.

65 Het Hof heeft in dat verband reeds geoordeeld dat indien de belanghebbenden in het kader van een controleprocedure inzake staatssteun toegang tot de stukken in het administratieve dossier van de Commissie konden verkrijgen, afbreuk zou worden gedaan aan het stelsel van controle op staatssteun. Ongeacht de rechtsgrondslag voor verlening ervan, zouden de belanghebbenden door de toegang tot het dossier alle bij de Commissie ingediende opmerkingen en documenten kunnen verkrijgen en in voorkomend geval een standpunt over deze elementen innemen in hun eigen opmerkingen, hetgeen de aard van de controleprocedure inzake staatssteun kan wijzigen (zie in die zin arrest van 29 juni 2010, Commissie/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, punten 58 en 59).

66 In diezelfde zin zou de verplichting voor de Commissie om verzoeksters voorafgaand mededeling te doen van alle gegevens waarop zij haar besluit wil baseren, erop neerkomen dat een contradictoir debat tot stand komt, zoals het debat dat voor de voor steunverlening verantwoordelijke lidstaat openstaat, terwijl aan verzoeksters, als begunstigden, slechts een rol als informatiebron toekomt in de procedure (arrest van 15 november 2011, Commissie en Spanje/Government of Gibraltar en Verenigd Koninkrijk, C-106/09 P en C-107/09 P, EU:C:2011:732, punten 180 en 181).

67 Bijgevolg moet verzoeksters' argument dat de artikelen 107 en 108 VWEU niet uitsluiten dat aanvullende procedurele rechten inzake de toegang tot het dossier en het worden gehoord worden uitgeoefend, zoals die waarop op grond van artikel 41 van het Handvest aanspraak wordt gemaakt, worden afgewezen.

68 Bijgevolg heeft de Commissie, door het bestreden besluit vast te stellen zonder toegang tot het dossier te hebben verleend en zonder kennis te hebben gegeven van de feiten en overwegingen waarop zij dat besluit wilde baseren, niet in strijd gehandeld met het beginsel van behoorlijk bestuur als neergelegd in artikel 41, leden 1 en 2, van het Handvest, of met de rechten van verdediging van verzoeksters, onverminderd echter de inachtneming van hun procedurele rechten als belanghebbenden, die door artikel 108, lid 2, VWEU worden gewaarborgd.

69 Geen van de door verzoeksters aangevoerde argumenten kan aan die conclusie afdoen.

70 In de eerste plaats kunnen verzoeksters zich niet met succes beroepen op het arrest van 12 juli 1973, Commissie/Duitsland (70/72, EU:C:1973:87, punt 19), inzake het doel van de bij artikel 108, lid 2, VWEU vereiste mededeling, voor hun betoog dat die bepaling niet uitsluit dat de belanghebbenden boven op het recht om hun opmerkingen in de loop van de administratieve procedure in te dienen aanvullende rechten worden toegekend. In deze rechtspraak wordt de belanghebbenden juist in essentie de rol van informatiebron toegekend. Volgens de rechtspraak is de Commissie evenmin op basis van de opzet van de artikelen 107 en 108 VWEU verplicht om derden in ruime mate aan de administratieve procedure te laten deelnemen (arrest van 22 oktober 1996, Skibsværftsforeningen e.a./Commissie, T-266/94, EU:T:1996:153, punt 258). Uit deze rechtspraak kan bijgevolg niet worden afgeleid dat de door verzoeksters opgeëiste ruime deelname verenigbaar is met de algemene opzet van de controleprocedure inzake staatssteun die bij artikel 108 VWEU is ingevoerd.

71 In de tweede plaats stellen verzoeksters dat de inachtneming van het recht op toegang tot het dossier en van het recht om te worden gehoord als opgenomen in artikel 41 van het Handvest bijdraagt tot de verwezenlijking van het doel van artikel 108, lid 2, VWEU, dat erin bestaat dat de Commissie zo relevant en gedetailleerd mogelijke informatie verzamelt. De inachtneming van de procedurele rechten van de belanghebbenden is bijzonder belangrijk in staatssteunprocedures, waarin de voor de steunverlening verantwoordelijke lidstaat en de begunstigde vaak tegengestelde belangen hebben, wat wordt aangetoond door het bestaan van een belangenconflict van de Franse Republiek als belangrijke aandeelhouder van Air France, die de hoofdgebruiker van de luchthaven is, en door de minimale, en zelfs schadelijke, deelname van de Franse Republiek aan het door de Commissie gevoerde onderzoek.

72 Wat dat aangaat, moet eraan worden herinnerd dat de belanghebbenden zich volgens de rechtspraak niet op echte rechten van de verdediging, vergelijkbaar met die van de lidstaat, kunnen beroepen, zelfs wanneer die staat, die de staatssteun heeft toegekend, en de betrokken belanghebbenden, als begunstigden daarvan, uiteenlopende belangen kunnen hebben in het kader van een dergelijke procedure (zie in die zin arresten van 15 december 2009, EDF/Commissie, T-156/04, EU:T:2009:505, punt 104, en 16 maart 2016, Frucona Košice/Commissie, T-103/14, EU:T:2016:152, punt 54).

73 Het feit dat de betrokken lidstaat de belangen van de ontvanger van de steun niet verdedigt, kan de rol van die steunontvanger in de administratieve procedure of de aard van zijn deelname aan die procedure echter niet zodanig wijzigen dat aan die steunontvanger, wat de rechten van de verdediging betreft, dezelfde garanties worden geboden als aan die lidstaat (arrest van 16 maart 2016, Frucona Košice/Commissie, T-103/14, EU:T:2016:152, punt 77).

74 Voor zover verzoeksters in de derde plaats de geldigheid van verordening nr. 659/1999 ter discussie stellen omdat die strijdig zou zijn met het Handvest, moet dit argument in elk geval worden afgewezen, aangezien dit is gebaseerd op de onjuiste premisse dat het Handvest recht op toegang tot het staatssteundossier van de Commissie aan de steunbegunstigden verleent alsook het recht om voorafgaand in kennis te worden gesteld van de feiten en overwegingen waarop de Commissie haar eindbesluit wil baseren.

75 Om dezelfde redenen, en anders dan verzoeksters beweren, kan het feit dat zij geen kennis hebben kunnen nemen van de relevante gegevens in het inleidings- en het uitbreidingsbesluit niet als zodanig een aantasting van hun rechten vormen.

76 In de vierde plaats hoeft ten aanzien van verzoeksters' argument dat het arrest van 9 december 2014, Netherlands Maritime Technology Association/Commissie (T-140/13, niet gepubliceerd, EU:T:2014:1029), irrelevant is omdat de verzoekende partij in die zaak een klager was, enkel in herinnering te worden gebracht dat aan de steunbegunstigden volgens vaste rechtspraak geen bijzondere rol toekomt in het kader van de controle van staatssteun (zie punt 56 hierboven). Daarnaast heeft het arrest van 29 juni 2010, Commissie/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376), weliswaar betrekking op een staatssteunprocedure die was afgesloten voordat het Handvest onderdeel van het primaire recht van de Unie is geworden, maar is dit arrest in die zin nog steeds relevant dat daarin wordt benadrukt dat de toekenning aan de steunbegunstigden van een recht op toegang tot het dossier van de Commissie afbreuk zou doen aan het stelsel van controle van staatssteun.

77 In de vijfde plaats is het in licht van het feit dat uit het voorgaande volgt dat de Commissie noch artikel 41 van het Handvest noch verzoeksters' rechten van verdediging heeft geschonden, niet dienstig om verzoeksters' stelling te onderzoeken dat de procedure een andere uitkomst had kunnen hebben indien de Commissie hun toegang tot het dossier had verleend en hen in kennis had gesteld van de feiten en overwegingen waarop zij haar besluit wilde baseren.

78 Hieruit volgt dat de hierboven in de punten 70 tot en met 77 vermelde argumenten van verzoeksters moeten worden afgewezen.

79 Omdat in het kader van het onderhavige middel schending van de rechten van de verdediging wordt aangevoerd, dient het onderzoek zich echter ook te richten op het recht van de belanghebbenden in de zin van artikel 108, lid 2, VWEU om op adequate wijze, rekening houdend met de concrete omstandigheden van het geval, bij de administratieve procedure te worden betrokken (zie de rechtspraak die hierboven in punt 58 is aangehaald).

80 In dat verband moet eraan worden herinnerd dat het vaste rechtspraak is dat de Commissie tijdens de in artikel 108, lid 2, VWEU bedoelde onderzoeksfase de belanghebbenden moet aanmanen hun opmerkingen in te dienen (zie arrest van 8 mei 2008, Ferriere Nord/Commissie, C-49/05 P, niet

gepubliceerd, EU:C:2008:259, punt 68 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Met betrekking tot deze verplichting heeft het Hof geoordeeld dat de bekendmaking van een mededeling in het *Publicatieblad van de Europese Unie* een doeltreffend middel is om alle belanghebbenden van de inleiding van een procedure in kennis te stellen (arrest van 14 november 1984, Intermills/Commissie, 323/82, EU:C:1984:345, punt 17), maar tegelijk verduidelijkt dat deze mededeling er uitsluitend toe strekt bij de belanghebbenden alle inlichtingen ter voorlichting van de Commissie met het oog op haar toekomstig beleid in te winnen (zie arrest van 16 maart 2016, Frucona Košice/Commissie, T-103/14, EU:T:2016:152, punt 56 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

81 Bovendien volgt uit de rechtspraak dat de Commissie, wanneer zij besluit de formele onderzoeksprocedure in te leiden, in dit besluit kan volstaan met het geven van een samenvatting van de relevante feiten en rechtspunten, met inbegrip van een eerste beoordeling van het steunkarakter van de betrokken overheidsmaatregel en een uiteenzetting van de redenen waarom zij twijfelt aan de verenigbaarheid ervan met de interne markt (arrest van 23 oktober 2002, Diputación Foral de Guipúzcoa e.a./Commissie, T-269/99, T-271/99 en T-272/99, EU:T:2002:258, punt 104).

82 Het besluit tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure moet de belanghebbenden dus in staat stellen doeltreffend deel te nemen die procedure, waarin zij hun argumenten zullen kunnen aanvoeren. Daartoe volstaat het dat de belanghebbende partijen weten op grond van welke redenering de Commissie voorlopig heeft geoordeeld dat de betrokken maatregel een met de interne markt onverenigbare nieuwe steunmaatregel kon vormen (arrest van 30 april 2002, Government of Gibraltar/Commissie, T-195/01 en T-207/01, EU:T:2002:111, punt 138).

83 In de onderhavige zaak staat vast dat de Commissie opmerkingen van verzoeksters heeft ontvangen na de bekendmaking van de brieven waarbij de Franse Republiek in kennis is gesteld van het inleidings- en het uitbreidingsbesluit, vergezeld van een samenvatting van die besluiten, waarbij alle belanghebbenden zijn verzocht hun opmerkingen in te dienen. Zo heeft Ryanair haar opmerkingen over het inleidingsbesluit bij brief van 31 augustus 2011 ingediend. Bovendien hebben verzoeksters bij afzonderlijke brieven van 30 april 2012 beide opmerkingen over het uitbreidingsbesluit ingediend. Voorts hebben zij tijdens de formele onderzoeksprocedure meerdere aanvullende documenten overgelegd.

84 De Commissie heeft in het inleidings- en uitbreidingsbesluit voldoende duidelijk de redenen uiteengezet waarom zij tot het voorlopige oordeel was gekomen dat verzoeksters steun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU werd verleend bij de overeenkomsten waarop het onderzoek zich richtte en waarom die steun met de interne markt onverenigbaar was.

85 De Commissie heeft in het inleidingsbesluit immers de overeenkomsten van 2005 beschreven en de potentieel uit de overeenkomsten voortvloeiende steun voorlopig aan de steuncriteria in artikel 107, lid 1, VWEU getoetst, om tot slot te onderzoeken of die met de interne markt verenigbaar was.

86 Voorts heeft de Commissie in het uitbreidingsbesluit eerst een algemene schets van de luchthaven van Pau en een beschrijving van de tussen 2003 en 2008 tussen de CCIPB en verzoeksters gesloten overeenkomsten gegeven. Vervolgens heeft zij de potentiële steun voor verzoeksters voorlopig getoetst aan de steuncriteria, daaronder begrepen het criterium van de particuliere investeerder in een markteconomie, om vervolgens te onderzoeken of die met de interne markt verenigbaar was. Wat meer bepaald de toepassing van het criterium van de particuliere investeerder betreft, is de Commissie op basis van de haar ter beschikking staande informatie tot het oordeel gekomen dat de twee soorten overeenkomsten, namelijk de overeenkomsten inzake luchthavendiensten en de overeenkomsten inzake marketingdiensten, gezamenlijk moesten worden beoordeeld.

87 Ten aanzien van verzoeksters' grief dat zij geen toegang tot het verslag van de consultant van 30 maart 2011 hebben gehad, moet worden vastgesteld dat de Commissie voldoende nauwkeurig in het uitbreidingsbesluit heeft samengevat welke twijfels in dit verslag waren geuit ten aanzien van het

belang van de luchthaven van Pau om de door verzoeksters voorgestelde marketingdiensten in kwestie in te kopen. Bovendien blijkt niet uit het bestreden besluit dat de Commissie zich op dit verslag heeft beroepen om de betrokken maatregelen te beoordelen, aangezien die beoordeling is gebaseerd op de redenering in dat besluit.

88 Daarnaast staat vast dat Ryanair na de brieven van de Commissie van 24 februari en 13 maart 2014 en de bekendmaking van de mededeling van 15 april 2014 in het Publicatieblad, met name bij brief van 2 mei 2014 opmerkingen heeft ingediend over de in de richtsnoeren van 2014 uiteengezette benadering van de toepassing van de toets van de marktdeelnemer in een markteconomie, namelijk de vergelijkende analyse en de analyse van de incrementele winstgevendheid.

89 Wat hun loutere recht om op adequate wijze bij de administratieve procedure te worden betrokken betreft, hebben verzoeksters niets aangevoerd dat kan aantonen dat zij onvoldoende op de hoogte waren van de voorlopig gevolgde redenering hadden en zij derhalve niet naar behoren hun opmerkingen daarover hebben kunnen indienen.

[*omissis*]

B. Tweede middel: geen toerekenbaarheid van de betrokken maatregelen aan de Franse Republiek

92 Verzoeksters voeren aan dat de Commissie de sluiting van de overeenkomsten inzake luchthavendiensten en de overeenkomsten inzake marketingdiensten door de CCIPB ten onrechte aan de Franse Republiek heeft toegerekend. Ten eerste heeft de Commissie een fout begaan door tot de slotsom te komen dat de CCIPB een overheidsorgaan was waarvan de beslissingen automatisch aan de Staat konden worden toegerekend en door geen rekening te houden met haar rol als onderneming. Ten tweede is de motivering van het bestreden besluit op het punt van de aard van de CCIPB tegenstrijdig.

1. Eerste grief: aard van de CCIPB

93 Verzoeksters erkennen dat de beslissingen van een overheidsorgaan steeds aan de betrokken lidstaat kunnen worden toegerekend, maar zetten uiteen dat de beslissingen van overheidsorganen alleen dan aan die lidstaat toerekenbaar kunnen worden geacht, wanneer bepaalde aanwijzingen voorhanden zijn dat de lidstaat controle op de beslissing in kwestie heeft uitgeoefend, zoals is opgemerkt in het arrest van 16 mei 2002, Frankrijk/Commissie (C-482/99, EU:C:2002:294). In de onderhavige zaak heeft de Commissie een fout begaan door te oordelen dat de CCIPB moest worden beschouwd als een overheidsorgaan waarvan alle beslissingen noodzakelijkerwijs aan de Franse Republiek konden worden toegerekend, terwijl CCI's hybride entiteiten zijn die een statutaire en werkelijke rol als vertegenwoordiger van ondernemingen en als volwaardige onderneming vervullen. De Commissie was van oordeel dat de commerciële activiteiten slechts ondergeschikt waren de uitoefening van haar taken van algemeen belang, zonder op enigerlei wijze het bewijs te leveren dat die taken voorrang hadden op die activiteiten. De commerciële activiteiten van de CCI's hebben in het algemeen echter de bovenhand, worden beheerst door het privaatrecht en zijn onderworpen aan de rechtsmacht van de civiele en handelsrechtbanken. Zelfs wanneer de commerciële activiteit van de CCIPB als ondergeschikt zou moeten worden beschouwd, betreft het niettemin het beheer van de luchthaven van Pau, waarbij de CCIPB een duidelijke economische rol vervult, zodat zij als een onderneming had moeten worden beschouwd. Bijgevolg heeft de Commissie de CCIPB ten onrechte als overheidsorgaan aangemerkt en heeft zij haar conclusie dat de CCIPB alleen, of op zijn minst hoofdzakelijk, een overheidsorgaan en geen onderneming was, niet naar behoren gemotiveerd. Wegens dit

motiveringsgebrek hebben verzoeksters niet kunnen nagaan of het gerechtvaardigd was dat de Commissie heeft geweigerd om de aanwijzingen in het arrest van 16 mei 2002, Frankrijk/Commissie (C-482/99, EU:C:2002:294), te volgen.

94 De Commissie is het niet eens met deze argumenten.

95 Om te beginnen moet eraan worden herinnerd dat steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, volgens artikel 107, lid 1, VWEU onverenigbaar zijn met de interne markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt.

96 Voordelen kunnen enkel als steunmaatregelen in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU worden aangemerkt indien zij rechtstreeks of zijdelings met staatsmiddelen zijn bekostigd, en aan de staat kunnen worden toegerekend (zie arrest van 15 juli 2004, Pearle e.a., C-345/02, EU:C:2004:448, punt 35 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

97 Bovendien moet worden benadrukt dat een interventie van de staat of door middel van staatsmiddelen niet per se een maatregel hoeft te zijn die door de centrale overheid is vastgesteld. Deze maatregel kan evengoed uitgaan van een lagere autoriteit. Volgens vaste rechtspraak kan een door een territoriaal openbaar lichaam en niet door de centrale overheid vastgestelde maatregel een steunmaatregel vormen wanneer aan de voorwaarden van artikel 107, lid 1, VWEU is voldaan (arresten van 14 oktober 1987, Duitsland/Commissie, 248/84, EU:C:1987:437, punt 17, en 6 september 2006, Portugal/Commissie, C-88/03, EU:C:2006:511, punt 55). Anders gezegd, maatregelen van lagere (gedecentraliseerde, federatieve, regionale of andere) lichamen van de lidstaten vallen – ongeacht hun statuut en benaming – evenals maatregelen van de federale of centrale overheid binnen de werkingssfeer van artikel 107, lid 1, VWEU indien aan de voorwaarden van deze bepaling is voldaan (zie arrest van 12 mei 2011, Région Nord-Pas-de-Calais en Communauté d'agglomération du Douaisis/Commissie, T-267/08 en T-279/08, EU:T:2011:209, punten 108 en 110 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

98 In de onderhavige zaak moet er meteen op worden gewezen dat vaststaat dat de luchthaven van Pau tot 1 januari 2007 eigendom van de Franse Republiek was en daarna van een gemeentelijk samenwerkingsverband, het syndicat mixte. Het beheer van de luchthaven wordt verzorgd door de CCIPB, met name door een gespecialiseerde dienst binnen de CCIPB.

99 Daarnaast blijkt uit het bestreden besluit dat de basisbeginselen van de Franse wettelijke regeling van de CCI's in het onderzoekstijdvak ongewijzigd zijn gebleven. Zij zijn bijgevolg bij wet ingestelde openbare instellingen, waarvan het bestuur in handen is van verkozen managers die onder toezicht van de Staat staan. Bovendien worden de CCI's door het Franse handelswetboek aangemerkt als intermediaire instanties van de Staat, met als voornaamste doelstelling het vervullen van taken van algemeen belang die hun bij wet zijn toevertrouwd, voornamelijk het vertegenwoordigen van de belangen van industrie, handel en diensten bij de overheid, het verlenen van steun aan plaatselijke ondernemingen en het ontwikkelen van de aantrekkingskracht van de regio en van de ruimtelijke ordening. In het bestreden besluit is tevens uitgelegd dat de industriële en commerciële activiteiten van de CCI's, zoals het beheer van luchthavenuitrustingen, samenhangen met hun taken van algemeen belang en zo zijn opgezet dat zij aan de verwezenlijking van die taken bijdragen. Bovendien voorziet de nationale wetgeving in specifieke financieringsmodaliteiten voor de CCI's. Zo bestaan de middelen waarover zij beschikken uit belastingontvangsten, subsidies en middelen die afkomstig zijn uit opleidingsactiviteiten en uit het beheer van vervoersinfrastructuur, waarin de bevestiging kan worden gevonden dat hun industriële en commerciële activiteiten ondergeschikt zijn aan hun taken van algemeen belang (overwegingen 265-270 van het bestreden besluit).

100 Wat de CCIPB betreft, waaraan het beheer van de luchthaven van Pau werd toevertrouwd, is in het bestreden besluit afgegaan op de stelling van de Franse autoriteiten dat een commerciële activiteit als het beheer van de luchthaven van Pau, door de CCIPB niet wordt verricht met het oog op rentabiliteit, maar wel met het doel om een bijdrage te leveren aan de taken van algemeen belang die de CCIPB zijn toevertrouwd, namelijk de economische ontwikkeling en de aantrekkingskracht van de streek te bevorderen (overwegingen 271-273 van het bestreden besluit).

101 In die context kon de Commissie terecht op grond van de feitelijke gegevens tot het oordeel komen dat CCI's, zoals de CCIPB, moeten worden beschouwd als overheidsorganen waarvan de beslissingen, op dezelfde wijze als die van het centrale bestuur van de Staat of de lokale en regionale overheden, noodzakelijkwijs toerekenbaar waren aan de Staat, zulks overeenkomstig de rechtspraak die hierboven in punt 97 is aangehaald (overweging 274 van het bestreden besluit).

102 Dit resultaat is niet in tegenspraak met de argumenten die verzoeksters ontlenen aan de hybride aard van de CCI's en de economische aard van de activiteit van de CCIPB als luchthavenbeheerder. Ten eerste zorgt laatstgenoemde binnen haar organisatie weliswaar voor het beheer van de luchthaven van Pau en heeft zij besloten om met verzoeksters commerciële overeenkomsten te sluiten over de exploitatie van luchtroutes en moet zij dus vanuit die invalshoek worden geacht economische activiteiten te verrichten (arrest van 24 maart 2011, Freistaat Sachsen en Land Sachsen-Anhalt/Commissie, T-443/08 en T-455/08, EU:T:2011:117, punt 93), maar niettemin staat vast dat het beheer van de luchthaven van Pau is ingebed in de structuren van de CCIPB, die de Commissie op basis van een geheel van aanwijzingen als een overheidsorgaan heeft beschouwd. Het is niet uitgesloten dat een economische activiteit door een overheidsorgaan wordt verricht (zie in die zin arrest van 23 april 1991, Höfner en Elser, C-41/90, EU:C:1991:161, punt 21), ongeacht overigens de positie die dit orgaan binnen het staatsbestel inneemt, met andere woorden ongeacht of het tot de centrale overheid behoort of een gedecentraliseerd lichaam is, zoals bij de CCIPB.

103 Ten tweede zijn de overeenkomsten in kwestie gesloten door de CCIPB, een overheidsorgaan, zodat er voor de Commissie geen reden was om de toerekenbaarheid aan de staat aan de hand van de criteria in het arrest van 16 mei 2002, Frankrijk/Commissie (C-482/99, EU:C:2002:294), na te gaan. Die rechtspraak heeft het Hof immers gebaseerd op de vaststelling in punt 52 van genoemd arrest dat een openbaar bedrijf in meer of mindere mate onafhankelijk kan optreden, naargelang van de autonomie die daar door de staat aan is verleend, en dus dat in een concreet geval niet automatisch kan worden vermoed dat de staat effectief zeggenschap uitoefent. De situatie van de CCIPB is echter anders, aangezien die entiteit, afgaand op de factoren die hierboven in de punten 99 en 100 zijn genoemd, een staatsorgaan is, dat tegelijkertijd ook een economische activiteit uitoefent en de overeenkomsten in kwestie heeft gesloten.

104 Bovendien zijn de factoren die de Commissie in aanmerking heeft genomen om tot het besluit te komen dat de CCIPB een staatsorgaan was, namelijk haar status als openbare instelling, haar taken van algemeen belang en haar onderwerping aan het staatstoezicht, factoren die overeenstemmen met de aanwijzingen die in de rechtspraak relevant zijn geacht om door een openbaar bedrijf genomen maatregelen aan de staat toe te rekenen (zie in die zin arrest van 16 mei 2002, Frankrijk/Commissie, C-482/99, EU:C:2002:294, punt 56, en 27 februari 2013, Nitrogénművek Vegyipari/Commissie, T-387/11, niet gepubliceerd, EU:T:2013:98, punten 63-65).

105 Tot slot heeft de Commissie, weliswaar ten overvloede, in het bestreden besluit vastgesteld dat er geen reden was om een onderscheid te maken tussen de CCIPB en de specifieke dienst van de CCIPB die als economische activiteit het beheer van de luchthaven van Pau heeft, aangezien deze dienst geen eigen, van de CCIPB onderscheiden rechtspersoonlijkheid heeft en slechts een onderdeel van de interne diensten van de CCIPB is, dat geen besluitvormingsautonomie geniet, behalve wanneer het gaat om het dagelijkse beheer van de luchthaven van Pau. Zo heeft de Commissie vastgesteld dat de verschillende overeenkomsten inzake luchthaven- en marketingdiensten door de voorzitter van de CCIPB zijn ondertekend na goedkeuring te hebben verkregen van de algemene vergadering van de

CCIPB. Ook de Franse autoriteiten hebben niet betoogd dat de sluiting van de overeenkomsten met verzoeksters uitsluitend aan die dienst moest worden toegerekend (overweging 280 van het bestreden besluit).

106 De Commissie kon dan ook op goede gronden tot het oordeel komen dat de door de CCIPB genomen maatregelen, waaronder de sluiting van de overeenkomsten in kwestie, aan de Staat waren toe te rekenen.

107 Geen van de andere door verzoeksters aangevoerde argumenten kan deze conclusie weerleggen.

108 Wat in de eerste plaats verzoeksters' argument betreft dat de Commissie niet heeft uiteengezet waarom zij, gezien de commerciële activiteiten die de bovenhand hadden, voorrang aan haar publiekrechtelijke taken had gegeven, moet immers worden opgemerkt dat de Commissie haar vaststelling dat aan de taken van algemeen belang van de CCI's een overheersende rol en aan hun commerciële activiteiten een ondergeschikte rol toekwamen, heeft gebaseerd op zowel het wettelijk kader rond de CCI's als de verklaringen van de Franse autoriteiten, zoals blijkt uit het bestreden besluit (overwegingen 26-210). Verzoeksters voeren niets aan dat aan die analyse kan afdoen.

109 In de tweede plaats moet ten aanzien van verzoeksters' argument dat de CCI's worden beheerst door het privaatrecht en aan de rechtsmacht van de civiele en handelsrechtbanken zijn onderworpen, worden benadrukt dat die vaststelling, zo zij juist is, weliswaar een relevante factor kan zijn om aan de CCIPB de kwalificatie als overheidsorgaan te onthouden, maar dat dit slechts één van de factoren is om de aard van de entiteit in kwestie te beoordelen, die op zich niet kan afdoen aan de kwalificatie als overheidsorgaan op basis van alle andere in het bestreden besluit genoemde factoren (zie punten 99 en 100 hierboven).

110 In de derde plaats moet ten aanzien van verzoeksters' argument dat de Commissie in een andere passage van het bestreden besluit heeft geoordeeld dat de CCIPB als luchthavenbeheerder had gehandeld en niet als overheidsorgaan in het kader van haar opdracht tot plaatselijke economische ontwikkeling (overweging 328 van het bestreden besluit), worden opgemerkt dat deze passage, die betrekking heeft op de toepassing van de toets van de marktdeelnemer in een markteconomie, te plaatsen is in de context van de redenering van de Commissie dat het gedrag van de CCIPB als luchthavenbeheerder in het kader van een eerste door haar gekozen benadering moest worden vergeleken met dat van een hypothetische particuliere luchthavenbeheerder (overwegingen 315 en 320 van het bestreden besluit). Volgens de Commissie diende echter niet van de tweede benadering te worden uitgegaan, namelijk dat de CCIPB had gehandeld als een overheidsorgaan dat met een taak van algemeen belang is belast, in casu de ontwikkeling van de regio Pau (overwegingen 316 en 320 van het bestreden besluit). Uit die passage kan niet worden afgeleid dat de Commissie, door voor de eerste benadering te kiezen, heeft erkend dat de CCIPB geen overheidsorgaan was (zie overwegingen 314-331 van het bestreden besluit). Volgens vaste rechtspraak moet in het kader van de toepassing van het criterium van de particuliere investeerder een vergelijking worden gemaakt tussen het gedrag van een overheidsorgaan dat in zijn hoedanigheid van marktdeelnemer handelt en dat van een particuliere marktdeelnemer (zie in die zin arresten van 5 juni 2012, Commissie/EDF, C-124/10 P, EU:C:2012:318, punten 78, 81, 92 en 103, en 16 maart 2016, Frucona Košice/Commissie, T-103/14, EU:T:2016:152, punten 95, 115 en 118), wat de Commissie in de onderhavige zaak heeft gedaan.

111 In de vierde plaats moet verzoeksters' argument inzake een ontbrekende rechtvaardiging of motivering worden afgewezen volgens hetwelk zij niet hebben kunnen nagaan of het gerechtvaardigd was dat de Commissie heeft geweigerd de aanwijzingen in het arrest van 16 mei 2002, Frankrijk/Commissie (C-482/99, EU:C:2002:294), te volgen. De Commissie heeft in de overwegingen 269 tot en met 276 van het bestreden besluit immers voldoende duidelijk uiteengezet hoe de situatie van de CCI's, die taken van algemeen belang en de uitoefening van economische activiteiten combineren, zich onderscheidde van die van de overheidsbedrijven ten aanzien waarvan het hierboven bedoelde arrest is gewezen.

112 Gelet op het voorgaande moet de eerste grief van het tweede middel worden afgewezen.

2. Tweede grief: tegenstrijdige motivering van het bestreden besluit

113 Verzoeksters werpen een tweede grief op, in het kader waarvan zij stellen dat het bestreden besluit niet juist is gemotiveerd, aangezien het een tegenstrijdigheid bevat met betrekking tot de aard van de CCIPB. De Commissie heeft immers geoordeeld dat de CCIPB deel uitmaakte van het openbaar bestuur en tegelijkertijd, met betrekking tot dezelfde activiteit, een onderneming was die staatssteun heeft ontvangen (overwegingen 487 en 488 en artikel 2 van het bestreden besluit). Hiermee heeft de Commissie ook een juridische fout gemaakt. Dezelfde entiteit kan niet tegelijkertijd deel uitmaken van de overheid en een onderneming zijn die steun ontvangt voor een en dezelfde activiteit, aangezien die twee kwalificaties elkaar uitsluiten.

114 Verzoeksters erkennen in dat verband dat een en dezelfde entiteit tegelijkertijd steun kan toekennen en ontvangen, maar zetten uiteen dat deze entiteit in de twee gevallen als een onderneming moet worden beschouwd. De beoordeling of de beslissing om steun te verlenen aan de staat kan worden toegerekend, moet derhalve op basis van de aanwijzingen in arrest van 16 mei 2002, Frankrijk/Commissie (C-482/99, EU:C:2002:294), worden verricht. Door het verzuim om de CCIPB hetzij als onderneming hetzij als een andere entiteit in te delen, kunnen verzoeksters niet aan de hand van het bestreden besluit bepalen welk criterium voor de toerekenbaarheid aan de staat op de CCIPB van toepassing is, namelijk de aanwijzingen in het arrest van 16 mei 2002, Frankrijk/Commissie (C-482/99, EU:C:2002:294), of het loutere feit dat zij tot het openbaar bestuur behoort. Het bestreden besluit is derhalve gebrekkig gemotiveerd op het punt van de kwalificatie van de CCIPB.

115 De Commissie is het niet eens met de aangevoerde argumenten.

116 In dat verband moet er om te beginnen op worden gewezen dat de Commissie in het kader van het onderzoek van de maatregelen die van de CCIPB als beheerder van de luchthaven van Pau zijn uitgegaan, heeft vastgesteld dat de CCIPB de luchthaveninfrastructuur en -uitrustingen commercieel exploiteerde en dat de haar in 2004 en 2009 toegekende uitrustingssubsidies staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU vormden (overwegingen 488 en 531 van het bestreden besluit).

117 Vervolgens moet worden opgemerkt dat de Commissie zich in het kader van het onderzoek van de aan verzoeksters toegekende steun heeft gebaseerd op vele factoren, zoals de status van de bij wet ingestelde openbare instellingen, de vervulling van taken van algemeen belang, de ondergeschiktheid van de economische activiteiten en het staatstoezicht, om daaruit af te leiden dat de CCIPB deel uitmaakte van het overheidsbestuur en een overheidsorgaan was waarvan de gedragingen aan de Staat konden worden toegerekend (overwegingen 269-276 van het bestreden besluit). De sluiting van de commerciële overeenkomsten in kwestie is onderdeel van die gedragingen.

118 Vastgesteld moet worden dat de Commissie heeft geoordeeld dat de CCIPB, via haar economische activiteit, de begunstigde van steun was, in dit geval uitrustingssubsidies, maar ook dat zij een entiteit was die, in haar hoedanigheid van overheidsorgaan, had ingestemd met de verlening van steun aan verzoeksters, in casu door de sluiting van de commerciële overeenkomsten in kwestie.

119 Aangezien het bij de betrokken steunmaatregelen van de Staat om afzonderlijke maatregelen ging en zij voorts los van elkaar in het bestreden besluit zijn onderzocht, kan evenwel niet ervan worden uitgegaan dat de kwalificaties als steunbegunstigde en entiteit die als overheidslichaam wordt beschouwd, in casu onverenigbaar zijn, zoals verzoeksters beweren. Een overheidslichaam kan namelijk begunstigde van een steunmaatregel van de staat zijn, wanneer het een op een markt werkzame onderneming betreft. Niets sluit echter uit dat de openbare instelling die onder staatstoezicht is belast met taken van algemeen belang en die in dat kader een economische activiteit uitoefent, niet alleen als overheidsorgaan kan worden beschouwd, maar in het kader van een afzonderlijke maatregel ook steun

kan verlenen aan ondernemingen zoals verzoeksters (zie in die zin arrest van 24 maart 2011, Freistaat Sachsen en Land Sachsen-Anhalt/Commissie, T-443/08 en T-455/08, EU:T:2011:117, punten 143 en 145).

120 In dat verband moet eraan worden herinnerd dat niets belet dat de uitoefening van een economische activiteit wordt ingebed in structuren die tot het openbare bestuur behoren (arrest van 23 april 1991, Höfner en Elser, C-41/90, EU:C:1991:161, punt 21). Ook het feit dat een entiteit tegelijk economische en niet-economische activiteiten verricht, staat er niet aan in de weg dat zij voor eerstgenoemde activiteiten als onderneming in de zin van de staatssteunregels wordt aangemerkt (zie in die zin arrest van 24 oktober 2002, Aéroports de Paris/Commissie, C-82/01 P, EU:C:2002:617, punt 74).

121 Bovendien staat het feit dat een entiteit, zoals de exploitant van een luchthaven, deel uitmaakt van het openbaar bestuur er niet aan in de weg dat deze entiteit de begunstigde van staatssteun kan zijn. De vraag of een orgaan dat economische activiteiten verricht, naar nationaal recht eigen rechtspersoonlijkheid heeft die onderscheiden is van die van de staat, is immers niet van invloed op het bestaan van financiële betrekkingen tussen de staat en dat orgaan, en derhalve op de mogelijkheid voor dat orgaan om in aanmerking te komen voor staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU (zie in die zin arrest van 24 maart 2011, Freistaat Sachsen en Land Sachsen-Anhalt/Commissie, T-443/08 en T-455/08, EU:T:2011:117, punten 128 en 129 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

122 Hieruit volgt dat het bestreden besluit, anders dan verzoeksters stellen, geen tegenstrijdigheid bevat, dat daarin het recht niet verkeerd is toegepast en dat het niet gebrekkig is gemotiveerd voor zover de CCIPB daarin tegelijkertijd als steunbegunstigde en als overheidsorgaan is gekwalificeerd.

123 Bijgevolg moet de tweede grief van het tweede middel worden afgewezen.

124 Gelet op het voorgaande dient het tweede middel in zijn geheel te worden afgewezen.

C. Derde middel: verkeerde toepassing van de toets van de marktdeelnemer in een markteconomie

125 Met haar derde middel stellen verzoeksters dat de Commissie de toets van de marktdeelnemer in een markteconomie verkeerd heeft toegepast en daardoor artikel 107, lid 1, VWEU heeft geschonden.

126 Dit middel bestaat uit twee onderdelen. In de eerste plaats heeft de Commissie ten onrechte geweigerd om een vergelijkende analyse uit te voeren, terwijl zij aan de hand van een dergelijke analyse tot de conclusie zou zijn gekomen dat er geen sprake was van steun. Bovendien is het bestreden besluit gebrekkig gemotiveerd op dit punt. In de tweede plaats heeft zij in het kader van haar analyse van de incrementele winstgevendheid kennelijke beoordelingsfouten begaan en heeft zij die ontoereikend gemotiveerd.

127 De Commissie wijst dit betoog af.

128 Alvorens de twee onderdelen van dit middel te onderzoeken, moet eraan worden herinnerd dat het begrip staatssteun zoals omschreven in het VWEU, volgens vaste rechtspraak van het Hof een juridisch begrip is dat moet worden uitgelegd op basis van objectieve elementen. Om die reden moet de Unierechter in beginsel, gelet op zowel de concrete gegevens van het hem voorgelegde geschil als de technische aard of de complexiteit van de door de Commissie verrichte beoordelingen, volledig toetsen of een maatregel al dan niet binnen de werkingssfeer van artikel 107, lid 1, VWEU valt (zie arrest van 30 november 2016, Commissie/Frankrijk en Orange, C-486/15 P, EU:C:2016:912, punt 87 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

129 Het Hof heeft niettemin geoordeeld dat met betrekking tot de vraag of een maatregel binnen de werkingssfeer van artikel 107, lid 1, VWEU valt, slechts een beperkte rechterlijke toetsing mag worden verricht wanneer de door de Commissie verrichte beoordelingen technisch of complex zijn (arrest van 30 november 2016, Commissie/Frankrijk en Orange, C-486/15 P, EU:C:2016:912, punt 88).

130 Wanneer de Commissie bij het onderzoek of een maatregel binnen de werkingssfeer van artikel 107, lid 1, VWEU valt, het criterium van de voorzichtige particuliere investeerder in een markteconomie moet toepassen, vergt de aanwending van dit criterium doorgaans een ingewikkelde economische beoordeling van de Commissie (arrest van 30 november 2016, Commissie/Frankrijk en Orange, C-486/15 P, EU:C:2016:912, punt 89).

131 Hoewel het Gerecht zijn eigen economische beoordeling niet in de plaats mag stellen van die van de Commissie, blijkt uit inmiddels vaste rechtspraak van het Hof dat de Unierechter met name niet alleen de materiële juistheid van de aangevoerde bewijzen en de betrouwbaarheid en samenhang ervan dient te controleren, maar ook moet nagaan of die bewijzen het relevante feitenkader vormen voor de beoordeling van een complexe toestand en of zij de daaruit getrokken conclusies kunnen schragen (zie in die zin arrest van 30 november 2016, Commissie/Frankrijk en Orange, C-486/15 P, EU:C:2016:912, punt 91 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

1. Eerste onderdeel: beoordelingsfouten en motiveringsgebreken van de Commissie, doordat zij heeft geweigerd een vergelijkende analyse met betrekking tot de overeenkomsten inzake luchthavendiensten en de overeenkomsten inzake marketingdiensten uit te voeren

[*omissis*]

a) Afwijzing van de vergelijkende analyse als methode voor de toepassing van de toets van de marktdeelnemer in een markteconomie

138 Verzoeksters voeren aan dat de Commissie er ten onrechte aan voorbij is gegaan dat de vergelijkende analyse de belangrijkste beoordelingsmethode voor de toepassing van de toets van de marktdeelnemer in een markteconomie is, teneinde te bepalen of de particuliere partij een voordeel bij een regeling wordt toegekend, welke methode overigens in overeenstemming is met het rechtszekerheidsbeginsel. Zich baserend op het arrest van 3 juli 2003, Chronopost e.a./Ufex e.a. (C-83/01 P, C-93/01 P en C-94/01 P, EU:C:2003:388, punten 38 en 39), betogen zij dat het een algemeen beginsel van Unierecht is dat de Commissie zich alleen op een analyse van de incrementele winstgevendheid mag baseren wanneer een vergelijkende analyse, met name in het kader van een vergelijking met een particuliere investeerder, niet mogelijk zou zijn.

139 In dat verband moet eraan worden herinnerd dat uit vaste rechtspraak volgt dat een maatregel niet voldoet aan de voorwaarden om onder het begrip „steun” in de zin van artikel 107 VWEU te vallen, wanneer de begunstigde onderneming onder met normale marktvoorwaarden overeenkomende omstandigheden hetzelfde voordeel had kunnen genieten als het voordeel dat haar met staatsmiddelen ter beschikking is gesteld (arresten van 5 juni 2012, Commissie/EDF, C-124/10 P, EU:C:2012:318, punt 78, en 24 januari 2013, Frucona Košice/Commissie, C-73/11 P, EU:C:2013:32, punt 70). Deze beoordeling wordt in beginsel aan de hand van het criterium van de marktdeelnemer in een markteconomie verricht (zie in die zin en naar analogie arrest van 24 januari 2013, Frucona Košice/Commissie, C-73/11 P, EU:C:2013:32, punt 71).

140 Om te bepalen of een maatregel van de staat steun vormt, moet worden beoordeeld of een marktdeelnemer in een markteconomie die qua omvang vergelijkbaar is met de organen die de publieke sector beheren, in soortgelijke omstandigheden ertoe zou kunnen worden gebracht de

overeenkomsten in kwestie te sluiten (zie in die zin en naar analogie arresten van 21 maart 1990, België/Commissie, C-142/87, EU:C:1990:125, punt 29, en 3 juli 2014, Spanje e.a./Commissie, T-319/12 en T-321/12, niet gepubliceerd, EU:T:2014:604, punten 40 en 42).

141 Wanneer moet worden bepaald of een marktdeelnemer in een markteconomie tot een regeling als hier aan de orde zou zijn overgaan, betekent dit echter niet per se dat de Commissie verplicht is de methode van de vergelijkende analyse te hanteren. Deze methode is immers slechts één van de analytische instrumenten aan de hand waarvan kan worden bepaald of de begunstigde onderneming een economisch voordeel heeft verkregen dat zij onder normale marktvoorwaarden niet zou hebben verkregen (zie in die zin en naar analogie arresten van 6 maart 2003, Westdeutsche Landesbank Girozentrale en Land Nordrhein-Westfalen/Commissie, T-228/99 en T-233/99, EU:T:2003:57, punten 250 en 254, en 3 juli 2014, Spanje e.a./Commissie, T-319/12 en T-321/12, niet gepubliceerd, EU:T:2014:604, punten 43 en 44).

142 Het is immers aan de Commissie om het geschikte instrument te kiezen in het kader van haar verplichting om een volledig onderzoek uit te voeren van alle relevante aspecten van de litigieuze transactie en haar context, met inbegrip van de situatie van de begunstigde onderneming en de betrokken markt, om na te gaan of de begunstigde onderneming een economisch voordeel heeft verkregen dat zij onder normale marktvoorwaarden niet zou hebben verkregen (zie in die zin en naar analogie arresten van 6 maart 2003, Westdeutsche Landesbank Girozentrale en Land Nordrhein-Westfalen/Commissie, T-228/99 en T-233/99, EU:T:2003:57, punten 251 en 258, en 3 juli 2014, Spanje e.a./Commissie, T-319/12 en T-321/12, niet gepubliceerd, EU:T:2014:604, punt 45).

143 In de onderhavige zaak moet, zonder dat het noodzakelijk is om in dit stadium een beoordeling te verrichten van de gegrondheid van de door de Commissie aangevoerde redenen waarom de vergelijkende analyse in de onderhavige zaak moest worden afgewezen, worden geoordeeld dat zij, zonder een fout te begaan, in de overwegingen 359 tot en met 372 van het bestreden besluit een omstandige analyse mocht verrichten van de beoordelingsmethode die het meest geschikt was om de toets van de marktdeelnemer in een markteconomie toe te passen. Omdat zij twijfelde of het in de huidige stand van zaken mogelijk was een passende benchmark te bepalen om een daadwerkelijk markttarief voor door luchthavens verrichte diensten vast te stellen, heeft de Commissie, rekening houdend met overwegingen die verband hielden met de verschillen in kosten en opbrengsten tussen luchthavens, de geringe vergelijkbaarheid van de transacties tussen luchthavens en luchtvaartmaatschappijen, de problemen om een steekproef met vergelijkbare luchthavens en transacties te vinden en de verrichting van diensten tegen tarieven die tot een incrementeel verlies leidden, voor de analyse van de incrementele winstgevendheid gekozen en geen vergelijkende analyse verricht.

144 Aan deze benadering van de Commissie wordt niet afgedaan door de rechtspraak die door verzoeksters is aangevoerd, namelijk het arrest van 3 juli 2003, Chronopost e.a./Ufex e.a. (C-83/01 P, C-93/01 P en C-94/01 P, EU:C:2003:388, punten 38 en 39), waarin is vastgesteld dat wanneer het volstrekt onmogelijk is de situatie van het overheidsbedrijf te vergelijken met die van een particuliere onderneming die niet in een gereserveerde sector werkzaam is, de normale marktvoorwaarden, die noodzakelijkerwijs hypothetisch zijn, moeten worden beoordeeld aan de hand van de beschikbare objectieve en controleerbare elementen, zoals de kosten die het overheidsbedrijf heeft moeten dragen. Deze rechtspraak moet immers worden gelezen binnen de context van de zaak die tot dat arrest heeft geleid, namelijk de onmogelijkheid om een vergelijkende analyse toe te passen en daarmee het ontbreken van een keuze tussen een dergelijke analyse en andere methoden. Anders dan verzoeksters in wezen stellen, heeft het Hof zich in voornoemd arrest bijgevolg niet uitgesproken over het bestaan van een hiërarchie tussen de vergelijkende analyse en andere methoden, maar alleen vastgesteld dat het in die casus niet mogelijk was om een vergelijkende analyse te verrichten.

145 Hieruit volgt dat verzoeksters' argument inzake het bestaan van een vermeend in het arrest van 3 juli 2003, Chronopost e.a./Ufex e.a. (C-83/01 P, C-93/01 P en C-94/01 P, EU:C:2003:388), genoemd algemeen beginsel van Unierecht dat een hiërarchie tussen de vergelijkende analyse en andere methoden schept, niet kan slagen.

146 Ook kunnen verzoeksters zich niet met succes beroepen op het feit dat de arresten van 6 maart 2003, Westdeutsche Landesbank Girozentrale en Land Nordrhein-Westfalen/Commissie (T-228/99 en T-233/99, EU:T:2003:57), en 3 juli 2014, Spanje e.a./Commissie (T-319/12 en T-321/12, niet gepubliceerd, EU:T:2014:604), betrekking hebben op het analytische instrument van het gemiddelde rendement in de sector, aangezien het Gerecht in die arresten heeft geoordeeld dat het gebruik van het gemiddelde rendement in de sector slechts één van de analytische instrumenten was in het kader van de toepassing van artikel 107, lid 2, VWEU.

147 Verzoeksters kunnen zich evenmin met succes beroepen op de rechtspraak dat het feit dat de litigieuze transactie voor het overheidsorgaan redelijk is, de Commissie niet ontslaat van haar verplichting om na te gaan of de betrokken maatregel de begunstigde onderneming een economisch voordeel heeft verschaft dat zij onder normale markvoorwaarden niet zou hebben verkregen (arresten van 6 maart 2003, Westdeutsche Landesbank Girozentrale en Land Nordrhein-Westfalen/Commissie, T-228/99 en T-233/99, EU:T:2003:57, punt 315, en 13 september 2010, Griekenland e.a./Commissie, T-415/05, T-416/05 en T-423/05, EU:T:2010:386, punt 213). De analyse van de incrementele winstgevendheid is er immers juist op gericht dat wordt nagegaan of het overheidsorgaan dat handelt als een marktdeelnemer in een markteconomie die zich zo veel als mogelijk in dezelfde situatie bevindt, zijn medecontractant door sluiting van de overeenkomst een economisch voordeel heeft verschaft dat hij onder normale marktvoorwaarden niet zou hebben verkregen.

148 Wat tot slot verzoeksters' argument betreft dat de sluiting van een overeenkomst die voor een openbare luchthaven niet winstgevend is wegens haar eigen inefficiëntie, de luchtvaartmaatschappij in vergelijking met de normale marktvoorwaarden geen voordeel toekent, moet worden benadrukt dat de toepassing van het criterium van de marktdeelnemer in een markteconomie volgens de rechtspraak (punt 140 hierboven en punt 181 hieronder), niet bedoeld is om een minimale efficiëntie bij het verrichten van een activiteit te eisen, maar om te bepalen of een vergelijkbare particuliere investeerder er in soortgelijke omstandigheden toe had kunnen worden gebracht de betrokken maatregel te nemen. Daarbij moet rekening worden gehouden met de structuur van de kosten en inkomsten van het overheidsorgaan waarvan het gedrag wordt vergeleken met dat van een marktdeelnemer in een markteconomie. Bijgevolg moet verzoeksters' argument worden afgewezen.

149 Hieruit volgt dat verzoeksters' betoog dat de Commissie een vergelijkende analyse had moeten verrichten met het oog op de toepassing van de toets van de marktdeelnemer in een markteconomie moet worden afgewezen.

b) Gronden die de Commissie in het bestreden besluit heeft aangevoerd om in de onderhavige zaak geen vergelijkende analyse te verrichten

150 Verzoeksters komen op tegen de specifieke gronden die de Commissie in de overwegingen 360 tot en met 369 van het bestreden besluit heeft aangevoerd om in de onderhavige zaak geen vergelijkende analyse te verrichten.

151 Meer bepaald voeren zij in wezen vijf grieven aan die inhouden dat beoordelingsfouten zijn gemaakt en de motivering gebrekkig is.

1) Eerste grief: de Commissie heeft ten onrechte geoordeeld dat de diversiteit van de luchthavens de vergelijkende analyse ongeldig maakte

152 Verzoeksters voeren aan dat de Commissie een fout heeft begaan door te verklaren dat de diversiteit van de voorwaarden op Europese luchthavens de vergelijkende analyse ongeldig maakte.

153 Wat in de eerste plaats de grond inzake het verschil in structuur van de kosten, opbrengsten en andere voorwaarden tussen de luchthavens betreft (overweging 362 van het bestreden besluit), voeren verzoeksters aan dat de Commissie geen gegevens of voorbeelden heeft verstrekt om het niveau of het belang van die verschillen toe te lichten. Het was echter aan de Commissie om voor de zaak specifieke argumenten aan te dragen als rechtvaardiging voor de afwijzing van de vergelijkende analyse, die de belangrijkste beoordelingsmethode is om het criterium van de particuliere investeerder toe te passen.

154 In dat verband volstaat het dat erop wordt gewezen dat de Commissie in overweging 362 van het bestreden besluit heeft vastgesteld dat de structuur van de kosten en de opbrengsten per luchthaven sterk verschilden en dat zij ter onderbouwing van die vaststelling heeft verwezen naar een reeks indicatoren waaruit die verschillen bleken. Bovendien hebben verzoeksters geen concreet argument geformuleerd op grond waarvan kan worden geoordeeld dat een kennelijke beoordelingsfout is begaan bij de uiteenzetting van die indicatoren.

155 Wat in de tweede plaats de grond inzake de geringe vergelijkbaarheid van de transacties tussen luchthavens en luchtvaartmaatschappijen betreft (overweging 363 van het bestreden besluit), voeren verzoeksters aan dat de Commissie ten onrechte heeft gesteld dat de luchthavengelden van de verschillende luchthavens in het algemeen niet onderling konden worden vergeleken.

156 Dienaangaande moet worden vastgesteld dat verzoeksters er een onjuiste lezing van het bestreden besluit op na houden wanneer zij aanvoeren dat de Commissie van oordeel was dat de luchthavengelden van de verschillende luchthavens niet onderling konden worden vergeleken. De Commissie heeft in overweging 363 van het bestreden besluit immers toegelicht dat de commerciële relaties tussen luchthavens en luchtvaartmaatschappijen, zoals ook de onderhavige zaak liet zien, niet noodzakelijk berustten op een lijst met openbare tarieven betreffende individuele diensten, maar heel uiteenlopend van aard waren, zodat zij moeilijk op basis van een tarief per retourvlucht of per passagier onderling te vergelijken waren. Bovendien blijkt uit de stukken dat de overeenkomsten tussen de luchthaven van Pau en verzoeksters veel verder gingen dan een eenvoudige toepassing van de algemene tarieven die op de luchthaven golden voor de luchthavengelden en bestonden in de sluiting van overeenkomsten inzake luchthavendiensten en overeenkomsten inzake marketingdiensten.

157 Ook verzoeksters' argument dat de Commissie in overweging 363 van het bestreden besluit een fout heeft begaan door te stellen dat de openbare tarieflijsten niet noodzakelijkerwijs de door de luchthavens en luchtvaartmaatschappijen gesloten commerciële overeenkomsten vertegenwoordigden, kan niet worden aanvaard.

158 Anders dan verzoeksters beweren, volstaat het niveau van de vergoedingen die uit de individuele onderhandelingen tussen de luchthavens en bepaalde luchtvaartmaatschappijen is voortgekomen, dat lager is dan dat van de openbare tarieven, op zich niet voor het oordeel dat een vergelijkende analyse op basis van de openbare tarieflijsten een geldige benadering is. In dat verband moet erop worden gewezen dat de Commissie in overweging 366 van het bestreden besluit heeft geoordeeld dat de transacties in kwestie meerdere tarieven omvatten, namelijk luchthavengelden, de tarieven voor grondafhandelingsdiensten en de tarieven voor marketingdiensten, wat verzoeksters niet betwisten. Zoals blijkt uit overweging 367 van het bestreden besluit, kunnen dergelijke transacties niet zinvol onderling worden vergeleken door zich tot de vergoedingen op de openbare tarieflijsten te beperken, en dus met name de vergoeding voor de marketingdiensten buiten beschouwing te laten.

159 Daarenboven moet ten aanzien van verzoeksters' argument dat de Commissie de liberalisering van de luchtvaartsector in Europa niet mocht aanvoeren als rechtvaardiging voor de afwijzing van de vergelijkende analyse zonder gegevens ter onderbouwing daarvan aan te dragen, worden benadrukt dat de Commissie de liberalisering in overweging 363 van het bestreden besluit heeft genoemd om de heterogeniteit van de handelspraktijken op de verschillende luchthavens uit te leggen, die elke zuiver vergelijkende analyse ingewikkeld maakte. Anders dan verzoeksters stellen, is het bestreden besluit niet gericht op de uitsluiting van de vergelijkende analyse om te bepalen of een marktdeelnemer in een markteconomie tot een bepaalde regeling in de geliberaliseerde, of zelfs alle, sectoren zou zijn gekomen.

160 In de derde plaats moet met betrekking tot verzoeksters' argument dat de afwijzing van de vergelijkende analyse van de luchthavens in tegenspraak is met de benadering van de Commissie in andere sectoren, in herinnering worden gebracht dat het begrip staatssteun een juridisch begrip is en uitsluitend op grond van artikel 107, lid 1, VWEU moet worden uitgelegd, en niet op grond van een of andere administratieve praktijk die de Commissie vroeger heeft gevolgd, zo die al zou komen vast te staan (zie arrest van 3 juli 2014, Spanje e.a./Commissie, T-319/12 en T-321/12, niet gepubliceerd, EU:T:2014:604, punt 46 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

161 Bovendien doet het enkele feit dat de Commissie geen gebruik heeft gemaakt van de gegevens die zij met haar verzoeken om inlichtingen over de vergelijking van luchthavens heeft verzameld, niet af aan de geloofwaardigheid van het bestreden besluit. Zoals de Commissie toelicht, kan haar immers niet het verwijt worden gemaakt dat zij niet is uitgegaan van gegevens die zij uiteindelijk niet relevant achtte voor de gekozen benadering. Zij heeft in overweging 365 van het bestreden besluit vastgesteld dat geen andere belanghebbende haar een steekproef had voorgesteld van luchthavens die, afgaand op bepaalde parameters, voldoende met de luchthaven van Pau vergelijkbaar waren.

162 Gelet op een en ander moet derhalve worden vastgesteld dat verzoeksters' betoog dat de Commissie ten onrechte heeft geoordeeld dat de diversiteit van de situaties op de luchthavens de „vergelijkende analyse van Ryanair" in de onderhavige zaak ongeldig maakte, moet worden afgewezen.

2) Tweede grief: onterechte verwijzing naar de overeenkomsten inzake marketingdiensten die met AMS zijn gesloten

163 Om te beginnen moet erop worden gewezen dat verzoeksters zich beroepen op een rapport dat door hun economische consultant is opgesteld en dat zij aan de Commissie hebben overgelegd in het kader van de administratieve procedure (hierna: „studie van 31 augustus 2011"). Allereerst zijn in deze studie aan de hand van een vooraf gedefinieerde methodologie drie referentieluchthavens geïdentificeerd. Vervolgens zijn daarin de door Ryanair aan de luchthaven van Pau betaalde bedragen vergeleken met de bedragen die deze vennootschap aan die luchthavens heeft betaald. Tot slot wordt in de studie de conclusie getrokken dat het niveau van de door Ryanair aan de luchthaven van Pau betaalde bedragen aanzienlijk hoger was dan dat van de bedragen die aan die referentieluchthavens zijn betaald, zowel op basis van een tarief per retourvlucht als op basis van een tarief per passagier. Volgens die studie wijzen deze resultaten erop dat de bedragen die Ryanair aan de luchthaven van Pau heeft betaald, zich op een niveau bevonden dat overeenstemt met dat van de bedragen die haar in vergelijkbare omstandigheden zouden zijn voorgesteld door een particuliere investeerder in een markteconomie die een luchthaven bezit. Bovendien is in de studie van 31 augustus 2011 vermeld dat bij de analyse geen rekening is gehouden met de marketingovereenkomsten, dat wil zeggen de overeenkomsten inzake marketingdiensten tussen de luchthaven van Pau en AMS.

164 Verzoeksters voeren aan dat de Commissie de studie van 31 augustus 2011 ten onrechte heeft afgewezen omdat die onbruikbaar zou zijn, op grond dat die beperkt was tot de betalingen die uit overeenkomsten inzake luchthavendiensten zijn voortgevloeid, zonder rekening te houden met de betalingen die uit de overeenkomsten inzake marketingdiensten zijn voortgevloeid. Volgens

verzoeksters is het tarief voor de marketingdiensten een afspiegeling van een onafhankelijke handelswaarde, zoals wordt aangetoond door meerdere economische studies die in de loop van de administratieve procedure zijn overgelegd, en compenseert dat tarief die waarde volledig, waardoor het netto resultaat nul is. Op basis van het feit dat de overeenkomsten inzake luchthavendiensten en die inzake marketingdiensten op dezelfde datum zijn ondertekend door vennootschappen die tot dezelfde groep behoren, mag de Commissie niet afleiden dat de betalingen uit hoofde van de overeenkomsten inzake marketingdiensten als een korting op de luchthavengelden als bepaald in de overeenkomsten inzake luchthavendiensten moeten worden beschouwd.

165 In dat verband moet eraan worden herinnerd dat de Commissie rekening moet houden met de context waarbinnen een specifieke transactie plaatsvindt wanneer zij nagaat of die transactie steunelementen omvat (zie in die zin arrest van 13 december 2011, Konsum Nord/Commissie, T-244/08, niet gepubliceerd, EU:T:2011:732, punt 57). Wanneer een transactie buiten haar context wordt onderzocht, zou dat immers kunnen leiden tot strikt formele resultaten die niet met de economische realiteit overeenstemmen (arrest van 8 januari 2015, Club Hotel Loutraki e.a./Commissie, T-58/13, niet gepubliceerd, EU:T:2015:1, punt 91 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

166 In het kader van de toepassing van het criterium van de particuliere investeerder dient de handelstransactie in haar geheel te worden beschouwd om uit te maken of de overheid zich als een rationele ondernemer in een markteconomie heeft gedragen. De Commissie moet immers bij de evaluatie van de litigieuze maatregelen rekening houden met alle relevante elementen en hun context (zie arrest van 17 december 2008, Ryanair/Commissie, T-196/04, EU:T:2008:585, punt 59 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

167 In de onderhavige zaak was de Commissie in het bestreden besluit van oordeel dat de overeenkomst inzake marketingdiensten onlosmakelijk was verbonden met de onderliggende overeenkomst inzake luchthavendiensten. Bijgevolg moest elke overeenkomst inzake marketingdiensten samen met de tegelijkertijd gesloten overeenkomst inzake luchthavendiensten als één enkele maatregel worden onderzocht (overwegingen 286-313 van het bestreden besluit). Om tot die conclusie te komen, heeft zij in de overwegingen 289 en 290 van het bestreden besluit met name geconstateerd dat elke overeenkomst inzake marketingdiensten en elke daarmee corresponderende overeenkomst inzake luchthavendiensten vrijwel op hetzelfde ogenblik waren gesloten door dezelfde partijen, die één enkele economische eenheid vormden. Bovendien heeft de Commissie in de overwegingen 291 tot en met 313 van het bestreden besluit een aantal factoren genoemd die wezen op nog andere nauwe banden tussen de overeenkomsten inzake marketingdiensten en de tegelijk daarmee gesloten overeenkomsten inzake luchthavendiensten. Zo heeft de Commissie na onderzoek van de inhoud van de verschillende overeenkomsten inzake marketingdiensten in overweging 305 van het bestreden besluit vastgesteld dat de marketingdiensten zowel qua looptijd als qua aard nauw verbonden waren met de luchtvervoersdiensten van Ryanair die voorwerp van de overeenkomsten inzake luchthavendiensten waren. Zij heeft in dat verband opgemerkt dat in de overeenkomsten inzake marketingdiensten was aangegeven dat zij hun oorsprong vonden in de toezegging van Ryanair om de betrokken luchtvervoersdiensten te exploiteren. Ook heeft zij vastgesteld dat de marketingdiensten helemaal niet bedoeld waren om toeristen en zakenlui in het algemeen en zonder onderscheid meer naar Pau en omgeving te laten reizen, maar wel specifiek gericht waren op potentiële gebruikers van de in de contracten inzake marketingdiensten bedoelde vervoersdiensten van Ryanair, en in wezen tot doel hadden reclame voor deze diensten te maken. Voorts heeft de Commissie in overweging 306 van het bestreden besluit vastgesteld dat uit de hierboven beschreven feitelijke elementen bleek dat de overeenkomsten inzake marketingdiensten niet zouden zijn gesloten indien de betrokken luchtroutes en dus de daarop betrekking hebbende overeenkomsten inzake luchthavendiensten niet zouden hebben bestaan. Tot slot heeft de Commissie uit de verklaringen van de Franse autoriteiten afgeleid dat de sluiting van de overeenkomsten inzake marketingdiensten voor al de overeenkomsten inzake luchthavendiensten een voorwaarde voor sluiting daarvan was (zie overwegingen 309-311 van het bestreden besluit).

168 Verzoeksters slagen er niet in om deze analyse te weerleggen. De Commissie heeft zich niet alleen gebaseerd op het feit dat elke overeenkomst inzake marketingdiensten op vrijwel dezelfde dag was ondertekend als een overeenkomst inzake luchthavendiensten, door partijen die tot dezelfde groep entiteiten toebehoorden. Zij heeft niet alleen met die factoren rekening gehouden, maar ook met andere factoren, zoals de gelijke bewoordingen van de overeenkomsten inzake marketingdiensten en de vaststelling dat de overeenkomsten inzake marketingdiensten niet zouden zijn gesloten indien de luchtroutes in kwestie niet hadden bestaan. In dat verband moet erop worden gewezen dat de overeenkomsten inzake marketingdiensten in kwestie er uitdrukkelijk bepaalden dat zij hun oorsprong vonden in de toezegging van Ryanair om een luchtroute vanaf de luchthaven van Pau te exploiteren.

169 Daarnaast voeren verzoeksters niets aan dat kan afdoen aan de analyse van de Commissie dat elke overeenkomst inzake marketingdiensten nauw verbonden was met een overeenkomst inzake luchthavendiensten en de luchtvervoersdiensten waarop die zagen.

170 Bijgevolg mocht de Commissie zich, zonder een fout te begaan, op het standpunt stellen dat elke overeenkomst inzake marketingdiensten samen met de tegelijkertijd gesloten overeenkomst inzake luchthavendiensten als één enkele maatregel moest worden onderzocht.

171 Bijgevolg heeft de Commissie geen fout begaan door te oordelen dat de te analyseren transacties complexe gehelen waren, dat wil zeggen samengesteld uit een overeenkomst inzake luchthavendiensten en een overeenkomst inzake marketingdiensten, en dat een vergelijkende analyse van alleen de door de CCIPB aan de luchtvaartmaatschappijen aangerekende luchthavengelden met de door de andere luchthavens aangerekende luchthavengelden geen nuttige aanwijzing zou opleveren over de vraag of is voldaan aan het beginsel van de marktdeelnemer in een markteconomie (overweging 367 van het bestreden besluit). De studie van 31 augustus 2011 beperkte zich immers tot een vergelijking van de luchthavengelden, terwijl een juiste toepassing van het criterium van de marktdeelnemer in een markteconomie impliceerde dat de overeenkomsten inzake luchthavendiensten en die inzake marketingdiensten in casu als één enkele transactie in aanmerking dienden te worden genomen.

172 Verzoeksters' argument dat het tarief voor de marketingdiensten de waarde van die diensten compenseerde, moet worden afgewezen. Dit argument gaat immers uit van de onjuiste veronderstelling dat de marketingdiensten en de luchthavendiensten onderscheiden en los van elkaar staande diensten waren (zie punten 165-170 hierboven) en dus dat het tarief voor de inkoop van de marketingdiensten niet kon worden afgeleid uit de luchthavengelden die voortvloeiden uit de door Ryanair geëxploiteerde luchtroute en voorwerp waren van de overeenkomst inzake luchthavendiensten die tegelijkertijd met de overeenkomst inzake marketingdiensten in kwestie was gesloten.

173 Hieruit volgt dat verzoeksters' stelling dat het tarief dat voor de marketingdiensten is betaald, de waarde van die diensten volledig compenseerde, moet worden afgewezen.

174 Derhalve moet verzoeksters' argument inzake een onterechte verwijzing naar de met AMS gesloten overeenkomsten inzake marketingdiensten worden afgewezen.

3) Derde grief: afwijzing van de vergelijkende analyse op grond dat de onderzochte overeenkomsten incrementele kosten veroorzaakten die hoger waren dan de incrementele inkomsten

175 Verzoeksters voeren aan dat de Commissie een fout heeft begaan door de vergelijkende analyse af te wijzen op grond dat het te verwachten was dat de onderzochte overeenkomsten incrementele kosten zouden veroorzaken die hoger waren dan de incrementele inkomsten. De benadering van de Commissie betekent dat in het kader van de vergelijkende analyse een analyse van de incrementele winstgevendheid wordt verricht, zodat de twee analyses cumulatief worden toegepast, wat in tegenspraak is met de rechtspraak.

176 In dat verband heeft de Commissie in het bestreden besluit geoordeeld dat, ervan uitgaand dat op grond van een geldige vergelijkende analyse kon worden vastgesteld dat de tarieven waarvan sprake was in de verschillende onderzochte transacties, die voorwerp van dit onderzoek zijn, gelijkwaardig aan of hoger waren dan het markttarief dat was vastgesteld met behulp van de steekproef van vergelijkbare transacties, zij daarom nog niet kon concluderen dat die transacties in overeenstemming waren met het markttarief als bleek dat de luchthavenbeheerder op het ogenblik waarop de transacties werden aangegaan, kon verwachten dat die tarieven incrementele kosten zouden veroorzaken die hoger waren dan de incrementele inkomsten. Volgens de Commissie zou een marktdeelnemer in een markteconomie er immers geen enkel belang bij hebben om goederen of diensten tegen markttarief aan te bieden wanneer dat tot incrementeel verlies leidt (overweging 368 van het bestreden besluit).

177 In herinnering dient echter te worden gebracht dat de vergelijkende analyse slechts één van de analytische instrumenten is voor de toepassing van het criterium van de particuliere investeerder in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU en dat het gebruik van die methode de Commissie niet ontslaat van haar verplichting om een volledige analyse van alle relevante elementen van de litigieuze transactie en de context ervan te verrichten. De Commissie mag derhalve rekening houden met het feit dat in het kader van een bepaalde transactie een negatief rendement te verwachten is (zie in die zin arrest van 3 juli 2014, Spanje e.a./Commissie, T-319/12 en T-321/12, niet gepubliceerd, EU:T:2014:604, punten 44 en 45).

178 Bijgevolg heeft de Commissie in de onderhavige zaak geen fout begaan door het negatieve rendement van de overeenkomsten in kwestie te vermelden in het kader van haar onderzoek of de vergelijkende analyse afdoende was.

[*omissis*]

c) Grief dat de vergelijkende analyse laat zien dat bij de overeenkomsten inzake marketingdiensten en de overeenkomsten inzake luchthavendiensten geen voordeel is toegekend

228 Verzoeksters voeren onder verwijzing naar de economische rapporten en andere bewijzen in het administratieve dossier aan dat de vergelijkende analyse laat zien dat bij de overeenkomst inzake marketingdiensten en de overeenkomst inzake luchthavendiensten geen economisch voordeel is toegekend. Ten eerste blijkt uit meerdere economische rapporten dat het tarief dat is vermeld in de overeenkomst inzake marketingdiensten in overeenstemming is met het markttarief dat AMS van particuliere klanten kreeg of met het markttarief dat particuliere klanten voor vergelijkbare diensten betaalden aan andere dienstverleners. Ten tweede blijkt uit de studie van 31 augustus 2011 dat de luchthavengelden die Ryanair aan de luchthaven van Pau heeft betaald, zich op een niveau bevonden dat in overeenstemming was met de vergoedingen die haar in vergelijkbare omstandigheden zijn aangeboden door een marktdeelnemer in een markteconomie met een luchthaven.

229 In dat verband moet met de Commissie worden opgemerkt dat verzoeksters' betoog, dat op eerdergenoemde economische rapporten en de studie van 31 augustus 2011 is gebaseerd, niet ter zake dienend is, aangezien zij van het onjuiste postulaat vertrekt dat de marketingdiensten en de luchthavendiensten onderscheiden en opzichzelfstaande diensten zijn. Wat de overeenkomsten in kwestie betreft, moest juist elke overeenkomst inzake marketingdiensten samen met de daarmee corresponderende overeenkomst inzake luchthavendiensten als één enkele maatregel worden onderzocht om te bepalen of zij een voordeel opleverden (zie punten 165-170 hierboven).

230 Ten aanzien van de overeenkomsten inzake marketingdiensten moet eraan worden herinnerd dat in de economische rapporten in kwestie geen rekening is gehouden met het feit dat de marketingdiensten van AMS door de luchthaven van Pau zijn ingekocht om de exploitatie van de luchtroutes die Ryanair op die luchthaven verzorgde te promoten. Zo wordt in twee economische rapporten een vergelijking gemaakt tussen het tarief voor advertentieruimte en marketing op de website van Ryanair met de

tarieven die door de websites van andere luchtvaartmaatschappijen of andere reiswebsites in rekening worden gebracht voor reclame op internet. In diezelfde zin wordt in een ander economisch rapport een vergelijking gemaakt tussen de prijzen in de tarieflijsten van AMS en de prijzen in de tarieflijst voor reclamediensten op een grote waaier van andere Europese reiswebsites. In de rapporten wordt met name niet gesteld dat de adverteerders op andere reiswebsites vergelijkbaar zijn met de luchthavens die marketingdiensten inkopen in verband met de luchtvervoersdiensten van een luchtvaartmaatschappij.

231 Bovendien wordt met de overgelegde economische rapporten in kwestie, die uitgaan van de veronderstelling dat de marketingdiensten en de luchthavendiensten onderscheiden en op zichzelf staande diensten zijn, geenszins afgedaan aan de analyse van de Commissie dat de overeenkomsten inzake marketingdiensten onlosmakelijk verbonden zijn met overeenkomsten inzake luchthavendiensten en de luchtvervoersdiensten die daar het voorwerp van zijn. Verzoeksters kunnen zich dus niet met succes op deze economische rapporten beroepen om deze analyse te weerleggen.

232 Wat betreft de voorbeelden van overeenkomsten inzake marketingdiensten waarmee bepaalde particuliere luchthavens diensten bij AMS hebben ingekocht, volstaat de vaststelling dat verzoeksters niet aantonen dat de particuliere luchthavens zich in een vergelijkbare situatie bevonden als de luchthaven van Pau toen zij die overeenkomsten sloten.

233 Wat betreft de luchthavendiensten wordt in de studie van 31 augustus 2011 slechts een vergelijking gemaakt tussen de door de luchthaven van Pau opgelegde luchthavengelden en de luchthavengelden die door de referentieluchthavens worden opgelegd, zonder rekening te houden met de corresponderende overeenkomst inzake marketingdiensten, terwijl de twee soorten overeenkomsten als één enkele maatregel moeten worden beschouwd.

234 Verzoeksters' grief moet derhalve worden afgewezen.

[*omissis*]

2. Tweede onderdeel: beoordelingsfouten en ontoereikende motivering wat de analyse van de incrementele winstgevendheid betreft

[*omissis*]

a) De Commissie heeft geen passende waarde aan de marketingdiensten van AMS toegekend in de analyse van de incrementele winstgevendheid

250 Verzoeksters voeren aan dat de Commissie het totaal van de kosten die door de overeenkomsten inzake marketingdiensten werden veroorzaakt aan de overeenkomsten inzake luchthavendiensten heeft toegerekend. Tegelijk heeft zij gesteld dat het enige voordeel dat de CCIPB van de overeenkomsten inzake marketingdiensten kon verwachten, de toename van het verkeersvolume (in dit geval tot een bezetting van de vluchten met 85 %) was gedurende de periode waarin Ryanair de routes exploiteerde, aangezien de andere voordelen te onzeker waren om in aanmerking te kunnen worden genomen bij de berekening van de winstgevendheid van de overeenkomsten. De Commissie heeft dus het totaal van de kosten van de marketingdiensten over de looptijd van de onderzochte overeenkomsten gespreid, zonder de overige voordelen van de overeenkomsten inzake marketingdiensten mee te nemen.

251 Meer bepaald stellen verzoeksters in de eerste plaats dat de passende waarde van een dienst, daaronder begrepen een marketingdienst of reclamedienst, de marktprijs is wanneer er geen bewijs is dat deze prijs buitensporig hoog is. Aangezien de Commissie de door de luchthaven van Pau aan AMS betaalde

bedragen heeft opgenomen in de kosten in het kader van haar analyse van de incrementele winstgevendheid, had de waarde van de door AMS geleverde diensten moeten worden opgenomen in de voordelen, en dus tot een netto resultaat van nul moeten leiden.

252 In de tweede plaats betogen verzoeksters dat de overeenkomsten inzake marketingdiensten niet tot doel hadden om voor een hoge bezettingsgraad op de routes van Ryanair te zorgen. De luchthaven van Pau verkrijgt de gewenste verkeersstromen door middel van de overeenkomsten inzake luchthavendiensten, terwijl Ryanair met haar eigen marketing voor de hoge bezettingsgraad op haar routes zorgt, met name door aankondigingen van lage prijzen op geselecteerde vluchten tijdens korte periodes met frequente intervallen. Een luchthaven kan dit werk niet voor Ryanair verrichten door middel van de marketing van AMS.

253 In de derde plaats geven verzoeksters te kennen dat de Commissie ten onrechte heeft gesteld dat de website van Ryanair alleen nuttig kon zijn om de routes van Ryanair te promoten en slechts marketing op korte termijn kon aanbieden, omdat die niet zo doeltreffend was als een aantal websites samen. Zij heeft het door Ryanair overgelegde bewijs dat haar website grote populariteit genoot niet onderzocht, maar slechts gesteld dat deze website niet zo doeltreffend was als een aantal websites samen en dat televisiereclame en reclameborden de consument meer raakten.

254 Bijgevolg heeft de Commissie een kennelijke beoordelingsfout gemaakt en een ontoereikende motivering aangereikt, door geen passende waarde aan de marketingdiensten van AMS toe te kennen.

255 De Commissie wijst de door verzoeksters aangevoerde argumenten af.

256 Vooraf moet worden opgemerkt dat verzoeksters met de argumenten die zij ter ondersteuning van de onderhavige grief aanvoeren, opkomen tegen de wijze waarop de waarde van de marketingdiensten in de analyse van de incrementele winstgevendheid van de overeenkomsten in kwestie is verwerkt.

257 In dat verband moet erop worden gewezen dat de Commissie in het bestreden besluit een analyse heeft verricht van de voordelen die een marktdeelnemer in een markteconomie die in de plaats van de CCIPB zou handelen, van de overeenkomst inzake marketingdiensten had kunnen verwachten. Zij heeft meer bepaald vastgesteld dat de marketingdiensten een stimulans konden vormen voor het gebruik van de luchtroutes waarop de overeenkomsten in kwestie betrekking hadden. Zij heeft daaraan toegevoegd dat dit effect niet alleen de luchtvaartmaatschappij ten goede kwam, maar ook de luchthaven van Pau, aangezien de toename van het aantal passagiers zich voor de beheerder van de luchthaven kon vertalen in een toename van de luchthavengelden en de niet-luchtvaartgebonden inkomsten. Zij heeft daaruit afgeleid dat een marktdeelnemer in een markteconomie dit positieve effect in aanmerking had kunnen nemen in de afweging van het belang bij sluiting van de onderzochte overeenkomsten (overwegingen 332-335 van het bestreden besluit). De voordelen van de overeenkomst inzake marketingdiensten die verder reikten dan de luchtroutes waarop de overeenkomsten in kwestie zagen en dan hun looptijd, heeft de Commissie echter afgewezen omdat die te onzeker waren (overwegingen 337-358 van het bestreden besluit). Vervolgens heeft de Commissie dit mogelijke voordelige effect op de bezettingsgraad die in de overeenkomsten voor die routes was gekozen, in het kader van haar analyse van de incrementele winstgevendheid opgenomen (overweging 401 van het bestreden besluit). De bedragen die de CCIPB aan AMS heeft betaald voor de inkoop van de marketingdiensten, heeft zij echter opgenomen in de kosten die moesten worden afgetrokken van de incrementele opbrengsten uit de betrokken luchtroutes (overwegingen 416 en 429 van het bestreden besluit).

258 Gelet op het voorgaande moet worden geoordeeld dat het betoog inzake ontoereikende motivering van het bestreden besluit moet worden afgewezen. De wijze waarop de Commissie de waarde van de marketingdiensten van AMS in aanmerking heeft genomen in de analyse van de incrementele winstgevendheid blijkt immers duidelijk uit het bestreden besluit.

259 Daarnaast heeft de Commissie geen kennelijke beoordelingsfout gemaakt.

260 In de eerste plaats moet namelijk ten aanzien van verzoeksters' argument waarmee zij de analyse van de Commissie inzake het nut van de website van Ryanair bekritiseert, dat vóór de andere argumenten moet worden onderzocht, ten eerste worden benadrukt dat de Commissie, door de duurzaamheid van de door een marktdeelnemer in een markteconomie verwachte positieve effecten van de overeenkomst inzake marketingdiensten te beoordelen, geen vraagtekens heeft geplaatst bij de populariteit van de website van Ryanair zoals die bleek uit het overgelegde bewijs, dit wat betreft het aantal directe bezoeken en bezoeken via een zoekmachine, maar de impact daarvan op het koopgedrag van de personen die deze website bezoeken heeft onderzocht. De Commissie heeft met name geoordeeld dat het weinig waarschijnlijk was dat de herinnering die de bezoekers van de website in kwestie hadden van de promotie van Pau en omgeving als reisbestemming, lang is blijven hangen en hun aankoop van vliegtickets nog enkele weken later heeft kunnen beïnvloeden (overweging 341 van het bestreden besluit).

261 Bijgevolg moet verzoeksters' argument dat de Commissie geen onderzoek heeft verricht naar de bewijzen waaruit de populariteit van de website van Ryanair bleek, worden afgewezen. Zoals de Commissie terecht opmerkt, kunnen niet basis van de populariteit die deze website geniet conclusies worden getrokken over de verhoopte effecten op lange termijn van een bezoek aan de aan Pau gewijde pagina van deze website op het consumentengedrag en het verkeer naar de luchthaven van Pau, gelet op de beperkte duur van dergelijke reclame en het feit dat die nagenoeg beperkt was tot uitsluitend de op deze website aan Pau gewijde pagina en niet zichtbaar was op de website in haar geheel.

262 Ten tweede heeft de Commissie, om de effecten op het consumentengedrag te beoordelen, in overweging 341 van het bestreden besluit vermeld dat een reclamecampagne duurzame effecten heeft wanneer de reclame wordt gemaakt aan de hand van één of meer media waaraan de consumenten frequent worden blootgesteld in een gegeven periode. Als voorbeelden noemde zij een reclamecampagne op algemene tv- en radiozenders, op een aantal websites en/of een aantal reclameborden die buiten of op openbare plaatsen waren opgesteld, die een dergelijk duurzaam effect op de consument zullen sorteren indien die herhaaldelijk en passief toegang tot die media heeft. Een reclamecampagne die daarentegen beperkt blijft tot bepaalde pagina's van alleen de website van Ryanair, zou wellicht geen effecten sorteren die aanzienlijk langer zouden aanhouden dan de duur van die campagne. Volgens haar was het weinig waarschijnlijk dat de herinnering die de bezoekers van de website aan de door hen bekeken promotie van Pau en omgeving hadden, lang zou blijven hangen en hun aankoop van vliegtickets nog enkele weken later zou kunnen beïnvloeden. Op dat punt heeft zij in overweging 342 van het bestreden besluit geoordeeld dat het waarschijnlijk was dat het bezoek aan de website in kwestie niet vaak genoeg plaatsvond om de consument er blijvend aan te herinneren dat op die site een bepaalde bestemming werd gepromoot.

263 Hieruit volgt dat de Commissie zich voor de beoordeling van de effecten van de marketingdiensten hoofdzakelijk heeft gebaseerd op het onderscheid tussen enerzijds de effecten van campagnes waaraan consumenten frequent, of zelfs herhaaldelijk en passief, worden blootgesteld en anderzijds de effecten van de reclamecampagne op de website van Ryanair, die gedurende een beperkt aantal dagen over een periode van vijf jaar tot enkele pagina's was beperkt en dus geen duurzame effecten na afloop van de campagne had.

264 Verzoeksters betogen dat de Commissie met dit standpunt voorbijgaat aan de buitengewoon lange duur van de bezoeken op de website van Ryanair en aan de opinie van marketingdeskundigen, die hebben aangetoond dat marketing die op doelgroep is gericht, effectiever en rendabeler is dan niet-gerichte en passieve marketing voor het grote publiek. Zij baseren zich daarvoor op twee economische rapporten.

265 In dat verband moet worden opgemerkt dat de Commissie in overweging 342 van het bestreden besluit heeft toegelicht, en vastgesteld, dat de promotie van de regio van Pau op de startpagina van de website van Ryanair louter uit een link naar een door de CCIPB gespecificeerde website gedurende beperkte, zelfs zeer korte, perioden in aantal dagen bestond, die nauwelijks duurzame effecten kon sorteren in de periode na de campagne. Meer bepaald heeft zij uitgelegd dat verzoeksters de gestelde ontlastende effecten van de marketing op basis van de overeenkomsten inzake marketingdiensten op het consumentengedrag en hun weerslag op het verkeer op de luchthaven te Pau op lange termijn niet hebben trachten te analyseren of kwantificeren.

266 In de passages van de economische rapporten in kwestie wordt weliswaar een algemene toelichting gegeven bij de pluspunten van een op een doelgroep gerichte reclame, met name via AMS, maar daaruit kunnen niet genoegzaam conclusies worden getrokken ter zake van de reële effecten op lange termijn van dergelijke reclame op het koopgedrag van de bezoekers van de website van Ryanair en op het gebruik van de luchtroutes waarop de overeenkomsten in kwestie zien.

267 Bijgevolg zijn verzoeksters niet geslaagd in het bewijs dat de Commissie een kennelijke beoordelingsfout heeft begaan door in de overwegingen 341 en 342 van het bestreden besluit te oordelen dat het weinig waarschijnlijk was dat de toegang tot de promotie voor de bestemming Pau op de website van Ryanair door de personen die deze website hebben geraadpleegd, er enkele weken na die toegang nog toe kon aanzetten om tickets van Ryanair voor Pau te kopen of dat de promotie op die website een effect heeft kunnen hebben dat nog lang na afloop van de campagne heeft geduurd.

268 Verzoeksters' argument dat de Commissie ten onrechte tot het oordeel is gekomen dat de promotie op de website van Ryanair slechts een effect op korte termijn had dat niet langer duurde dan de looptijd van de overeenkomsten in kwestie of de routes waarop de overeenkomsten in kwestie zagen, moet bijgevolg worden afgewezen.

269 Hieruit volgt derhalve dat verzoeksters niet zijn geslaagd in het bewijs dat de Commissie een kennelijke beoordelingsfout heeft gemaakt door in overweging 344 van het bestreden besluit te oordelen dat de marketingdiensten weliswaar het gebruik van de luchtroutes als bedoeld in de contracten inzake marketingdiensten hadden kunnen stimuleren tijdens de periode waarin die diensten werden verricht, maar dat het zeer waarschijnlijk was dat een dergelijk effect na die periode of op andere routes onbestaand of verwaarloosbaar zou zijn geweest.

270 Om dezelfde redenen moet verzoeksters' argument dat de Commissie ten onrechte niet heeft onderzocht of de reclame op de website van Ryanair de algemene zichtbaarheid van de luchthaven van Pau voor alle potentiële passagiers van Ryanair en voor in luchthavens gespecialiseerde detailhandelszaken heeft vergroot, worden afgewezen.

271 Verzoeksters' argument dat de Commissie het marketingeffect van de website van Ryanair niet heeft onderzocht, moet derhalve worden afgewezen.

272 In de tweede plaats komt het argument dat de waarde van de marketingdiensten, die gelijk was aan de marktprijs, een compensatie vormde voor de inkoopprijs voor die diensten, als kosten in analyse van de incrementele winstgevendheid, erop neer dat de marketingdiensten en de luchthavendiensten als onderscheiden en opzichzelfstaande diensten worden beschouwd en dat de waarde van de marketingdiensten dus los van de door Ryanair geëxploiteerde luchtroutes waarop de desbetreffende overeenkomsten inzake luchthavendiensten zagen, wordt beoordeeld.

273 Verzoeksters weerleggen echter niet de tegenovergestelde benadering die in het bestreden besluit is gevolgd, die inhoudt dat de overeenkomst inzake marketingdiensten en de overeenkomst inzake luchthavendiensten nauw met elkaar samenhangen doordat de marketingdiensten hoofdzakelijk zijn ontworpen om de luchtroutes te promoten (zie punten 165-170 hierboven en punten 279 en 280

hieronder). In die benadering mocht de Commissie, zonder een fout te begaan, oordelen dat de inkoopprijs van de marketingdiensten een incrementele kostenpost was die van de incrementele inkomsten uit de luchtroutes in kwestie moest worden afgetrokken.

274 Evenmin weerleggen verzoeksters de analyse van de Commissie dat een marktdeelnemer in een markteconomie zich op het standpunt zou hebben gesteld dat elk ander voordeel dan dat als gevolg van het positieve effect op het gebruik van de door Ryanair geëxploiteerde luchtroutes te onzeker was om daar kwantificeerbaar rekening mee te houden (zie overwegingen 337-358 van het bestreden besluit).

275 Ten eerste heeft de Commissie namelijk vastgesteld dat zelfs wanneer de marketingdiensten het gebruik van de luchtroutes als bedoeld in de overeenkomsten inzake marketingdiensten hadden kunnen stimuleren tijdens de periode waarin die diensten werden verricht, het zeer waarschijnlijk was dat een dergelijk effect na die periode of op andere routes onbestaand of verwaarloosbaar zou zijn geweest (overwegingen 339-342 en 344 van het bestreden besluit). Verzoeksters zijn er niet in geslaagd aan deze vaststelling af te doen (zie punten 260-268 hierboven).

276 Ten tweede hebben verzoeksters niets aangedragen ter weerlegging van de analyse van de Commissie dat de twee methoden die Ryanair in de loop van de administratieve procedure in de studies van 17 en 31 januari 2014 had voorgesteld voor de beoordeling van de voordelen uit de overeenkomsten inzake marketingdiensten die verder gingen dan de luchtroutes in kwestie en de exploitatieperiode van die luchtroutes, zeer onzekere en weinig betrouwbare resultaten opleverden (overwegingen 345-357 van het bestreden besluit).

277 Verzoeksters hebben dan ook niet bewezen dat de Commissie een kennelijke beoordelingsfout heeft begaan door de analyse van de incrementele winstgevendheid te baseren op de hypothese dat een marktdeelnemer in een markteconomie de overeenkomst inzake marketingdiensten alleen in overweging zou nemen wegens het positieve effect op het aantal passagiers dat van de door Ryanair verzorgde luchtroute gebruikmaakte en derhalve de bijkomende incrementele inkomsten in verband met het passagiersverkeer op die route, en tegelijk de inkoopprijs voor de marketingdiensten die aan AMS moest worden betaald, te beschouwen als een incrementele kostenpost voor de luchthaven van Pau die van de incrementele opbrengsten moest worden afgetrokken, en deze niet te beschouwen als door de waarde van de marketingdiensten gecompenseerd.

278 In de derde plaats moet verzoeksters' argument dat de Commissie er ten onrechte van is uitgegaan dat de overeenkomst inzake marketingdiensten tot doel had om voor een hoge bezettingsgraad op de door Ryanair geëxploiteerde luchtroutes te zorgen, worden afgewezen.

279 Op dat punt moet worden opgemerkt dat de Commissie op basis van verschillende factoren die verband hielden met de overeenkomsten inzake marketingdiensten, die in de overwegingen 292 tot en met 304 van het bestreden besluit zijn beschreven, heeft geoordeeld dat de marketingdiensten specifiek waren gericht op personen die mogelijk zouden gebruikmaken van de luchtvervoersdiensten van Ryanair en als hoofddoel de promotie van die diensten hadden, en niet bezoeken van toeristen en zakenlui in het algemeen en zonder onderscheid aan Pau en omgeving (overweging 305 van het bestreden besluit).

280 Met deze analyse moet worden ingestemd. Zij is gebaseerd op de vaststelling dat de marketingdiensten die ten behoeve van de beheerders van de luchthaven werden verricht, gericht waren op de potentiële passagiers van Ryanair die zouden gebruikmaken van de door deze luchtvaartmaatschappij verzorgde luchtroutes van of naar de luchthaven van Pau, zelfs wanneer in het kader van die diensten toeristische bezienswaardigheden en zakelijke ontmoetingen in de regio Pau werden aangeprezen. Deze diensten bleken dus zeer nauw te zijn verbonden met de luchtroutes die door die luchtvaartmaatschappij werden verzorgd.

281 Bovendien belette de promotie van de luchtroutes van Ryanair via de bij AMS ingekochte marketingdiensten het Ryanair niet om zelf voor een hoge bezettingsgraad te zorgen door middel van haar eigen promotie.

282 In de vierde plaats betogen verzoeksters in de repliek dat de Commissie er ten onrechte van heeft afgezien om de voordelen van de marketingdiensten in haar analyse van de incrementele winstgevendheid mee te nemen, dit op de in overweging 379 van het bestreden besluit genoemde grond dat een marktdeelnemer in een markteconomie zou hebben geweigerd de transactie in verband met de overeenkomst inzake marketingdiensten en de overeenkomst inzake luchthavendiensten aan te gaan indien de door die transactie veroorzaakte incrementele kosten hoger waren dan de contante waarde van de incrementele inkomsten, en dit zelfs indien de voor die dienst te betalen prijs lager dan of gelijk aan de marktprijs zou zijn.

283 Volgens verzoeksters wordt met deze stelling van de Commissie geheel aan de economische werkelijkheid voorbijgegaan. Ten eerste investeren particuliere bedrijven vaak grote bedragen om hun merk op te bouwen, waarbij zij in het begin of in de aanloopfase incrementele verliezen lijden. Het doel is niet om onmiddellijk rendement uit de investering te halen, maar om op lange termijn voordelen te verkrijgen. Verzoeksters beroepen zich op de beslissingspraktijk van de Commissie, waarin in het kader van de analyse van de incrementele winstgevendheid rekening is gehouden met kwalitatieve en strategische doelstellingen van luchthavens die verder gaan dan een eenvoudige analyse van de kosten en de baten. De bijdrage die marketing aan het imago van de luchthaven levert, is ook in aanmerking genomen in die analyse. Zij verwijzen daarnaast naar punt 66 van de richtsnoeren van 2014, waarin is bepaald dat de Commissie bij de beoordeling van regelingen tussen luchthavens en maatschappijen ook rekening houdt met de mate waarin de te beoordelen regelingen kunnen worden beschouwd als onderdeel van de tenuitvoerlegging van een algemene strategie van de luchthaven die ten minste op de lange termijn tot winstgevendheid moet leiden. Ten tweede zijn marginale verliezen volgens de rechtspraak met het criterium van de marktdeelnemer in een markteconomie verenigbaar wanneer er geen beter alternatief is. Een negatieve verkoopprijs kan met dat criterium verenigbaar zijn, tenzij er andere alternatieven, zoals een faillissement, zijn waardoor het verlies voor de staat als verkoper lager zou zijn. De Commissie heeft ten onrechte niet beoordeeld wat de verliezen zouden zijn indien de luchthaven werd gesloten.

284 In dat verband moet meteen worden herinnerd aan de rechtspraak dat de kwalificatie van een maatregel als staatssteun niet kan afhangen van een subjectieve beoordeling door de Commissie en evenmin van een of andere administratieve praktijk die deze instelling vroeger heeft gevolgd, zo die al zou komen vast te staan (zie arrest van 3 juli 2014, Spanje e.a./Commissie, T-319/12 en T-321/12, niet gepubliceerd, EU:T:2014:604, punt 46 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

285 Hieruit volgt dat het niet dienstig is om te onderzoeken of de door verzoeksters aangevoerde eerdere beslissingspraktijk van de Commissie ook bestaat.

286 Verzoeksters' argument moet juist worden onderzocht aan de hand van het criterium van de marktdeelnemer in een markteconomie, zoals dit volgt uit artikel 107, lid 1, VWEU.

287 De Commissie heeft in casu in overweging 379 van het bestreden besluit vastgesteld dat een hypothetische marktdeelnemer in een markteconomie die zich laat leiden door het uitzicht op rendement, niet bereid zou zijn om de marketingdiensten in te kopen indien hij voorzag dat de door die overeenkomsten veroorzaakte incrementele kosten ondanks het positieve effect van die diensten op het gebruik van de betrokken luchtroute, hoger zouden zijn dan de contante waarde van de incrementele inkomsten.

288 Zonder dat uitspraak hoeft te worden gedaan over de vraag of een marktdeelnemer in een markteconomie die een luchthaven beheert, afgaand op artikel 107, lid 1, VWEU een incrementeel verlies in netto contante waarde kan lijden door inkoop van marketingdiensten, moet worden vastgesteld dat verzoeksters hoe dan ook niet aantonen dat een dergelijke marktdeelnemer die in de plaats van de CCIPB zou handelen, in het onderhavige geval bereid zou zijn om zo te handelen.

289 In casu beperken verzoeksters zich in hun betoog tot de algemene stelling dat particuliere bedrijven vaak grote bedragen investeren om hun merken op te bouwen, waarbij zij aanvankelijke incrementele verliezen lijden zonder dat de investering onmiddellijk rendeert, met het doel om op lange termijn voordelen te verkrijgen. Zij tonen niet aan dat de Commissie een kennelijke beoordelingsfout heeft begaan door in de overwegingen 345 tot en met 357 van het bestreden besluit te oordelen dat de voordelen uit de overeenkomsten inzake marketingdiensten die verder reikten dan de in de overeenkomst bedoelde luchtroutes en de exploitatieperiode van die luchtroutes, uiterst onzeker waren en niet konden worden gekwantificeerd met een mate van betrouwbaarheid die voldoende zou worden geacht door een bedachtzame marktdeelnemer in een markteconomie.

290 Meer bepaald hebben verzoeksters niets aangevoerd ter weerlegging van de analyse van de Commissie dat de twee methoden die Ryanair in de loop van de administratieve procedure in de studies van 17 en 31 januari 2014 had voorgesteld voor de beoordeling van de voordelen uit de overeenkomsten inzake marketingdiensten die verder reikten dan de luchtroutes in kwestie en de exploitatieperiode van die luchtroutes, dat wil zeggen de toekomstige opbrengsten uit met name de naamsbekendheid en het sterke merkimago die dankzij de marketingdiensten zijn verkregen, zeer onzekere en weinig betrouwbare resultaten opleverden (zie overwegingen 347-350 en 353 van het bestreden besluit).

291 Hieruit volgt dat verzoeksters niet aantonen dat een marktdeelnemer in een markteconomie die in de plaats van de luchthaven van Pau zou handelen, zou hebben gemeend dat de bij AMS ingekochte marketingdiensten een investering waren die op lange termijn voordelen kon genereren.

292 Wat tot slot verzoeksters' argument inzake de minst kostbare oplossing betreft, moet worden benadrukt dat de Commissie in het bestreden besluit, zonder een fout te begaan, heeft vastgesteld dat een marktdeelnemer in een markteconomie die in de positie van de beheerder van de luchthaven van Pau zou zijn geplaatst, zou hebben verwacht dat de overeenkomsten in kwestie niet rendabel zouden zijn. Zoals de Commissie terecht uiteenzet, zou het afzien van de ondertekening van de overeenkomsten in kwestie voor een dergelijke beheerder derhalve een beter alternatief zijn gebleken, aangezien deze overeenkomsten een negatieve incrementele winstgevendheid hadden en de sluiting ervan dus tot een verslechtering van de financiële situatie van de luchthaven zou hebben geleid.

293 Zelfs aangenomen dat de sluiting van de luchthaven van Pau voor de eigenaar ervan tot een groter verlies zou hebben geleid dan de verwachte incrementele verliezen wegens de toepassing van de combinatie van de overeenkomsten in kwestie, zou een door het uitzicht op winstgevendheid geleide marktdeelnemer in een markteconomie die als beheerder van die luchthaven zou handelen, er in casu bijgevolg de voorkeur aan hebben gegeven om van de sluiting van die overeenkomsten af te zien.

294 Hieruit volgt dat verzoeksters' betoog moet worden afgewezen.

295 Gelet op een en ander moet de conclusie luiden dat de Commissie, zonder een kennelijke beoordelingsfout te begaan, bij de analyse van de incrementele winstgevendheid rekening kon houden met alleen de opbrengsten uit de luchtroutes waarop de onderzochte overeenkomsten betrekking hadden tijdens de looptijd van die overeenkomsten, zelfs wanneer zij de kosten in verband met de overeenkomst inzake marketingdiensten heeft meegenomen, die werden geacht in hun totaliteit te zijn veroorzaakt in de loop van die periode.

296 Hieruit volgt dat al de argumenten van verzoeksters die inhouden dat de Commissie geen passende waarde heeft gehecht aan de marketingdiensten van AMS, moeten worden afgewezen.

297 Tot slot bestrijden verzoeksters in de repliek de gegrondheid van de stelling van de Commissie in het verweerschrift dat een marktdeelnemer in een markteconomie niet bereid zou zijn om zijn klant te betalen gedurende een periode die tot acht jaar kan belopen en vervolgens tot de jaren daarna de wachten om het uitgegeven geld terug te krijgen.

298 Verzoeksters betogen in dat verband dat luchthavens grote infrastructuurprojecten op lange termijn zijn waarin over meerdere decennia wordt geïnvesteerd en dat de rentabiliteit van een investering volgens de economische en financiële literatuur niet noodzakelijkerwijs beperkt dient te blijven tot de verwachte netto contante waarde van de toekomstige financiële stromen die door deze investering worden gegenereerd, maar ook de waarde van de strategische opties kan omvatten. Een marktdeelnemer in een markteconomie zou een investering kunnen doen die op korte termijn verlieslatend is, zelfs met een netto contante waarde die nul bedraagt of negatief is, indien die strategische waarde had en de onderneming de mogelijkheid bood om meer rendabele investeringen op lange termijn te doen die de aanvankelijke verliezen zouden compenseren. Een verlieslatende reclamecampagne kan dus een strategische investering zijn, doordat daarmee het merk wordt opgebouwd en zo de winstgevendheid van het bedrijf op lange termijn wordt vergroot.

299 Ten eerste mocht de Commissie, zonder een kennelijke beoordelingsfout te begaan, oordelen dat een marktdeelnemer in een markteconomie die zich in de situatie van de beheerder van de luchthaven van Pau bevond, niet op een verlenging van de overeenkomsten in kwestie zou hebben gerekend en dus niet zou hebben aanvaard tijdens de voorziene looptijd van de overeenkomsten verliezen te lijden omdat hij die door toekomstige voordelen gecompenseerd zou kunnen krijgen (zie punten 365-380 hieronder).

300 Ten tweede moet er met de Commissie op worden gewezen dat verzoeksters niet aantonen dat de economische en financiële literatuur die betrekking heeft op de elektriciteitssector en kapitaalinvesteringsprojecten, relevant is voor de beoordeling van het gedrag van de beheerder van de luchthaven van Pau wanneer die een nieuwe route opent. In elk geval volstaat het wat de opbouw van het merk op lange termijn door een marketingcampagne betreft, dat naar de punten 289 en 290 hierboven wordt verwezen.

301 Derhalve moet verzoeksters' argument worden afgewezen, en daarmee de grief in zijn geheel.

b) Afwijzing van de beweegredenen voor de beslissing van de beheerder van de luchthaven van Pau om de overeenkomst inzake marketingdiensten te sluiten

302 Verzoeksters betogen dat met de stelling van de Commissie in overweging 379 van het bestreden besluit dat een marktdeelnemer die zich laat leiden door het uitzicht op rendement, niet bereid zou zijn om de overeenkomsten inzake marketingdiensten te sluiten indien hij voorzag dat de door die overeenkomsten veroorzaakte incrementele kosten hoger zouden zijn dan de contante waarde van de incrementele inkomsten, aan de commerciële werkelijkheid wordt voorbijgegaan. Particuliere bedrijven investeren vaak grote bedragen in de opbouw van merken, terwijl zij weten dat zij in het begin incrementele verliezen zullen lijden. Hun doel is niet om de investering onmiddellijk te laten renderen, maar om voordelen op lange termijn te realiseren.

303 Verzoeksters voeren aan dat de Commissie ten onrechte is voorbijgegaan aan de vele kwalitatieve en strategische voordelen die de CCIPB redelijkerwijs mocht verwachten van de overeenkomsten inzake marketingdiensten, namelijk een beter imago van de luchthaven van Pau en een hogere handelswaarde van die luchthaven, de diversificatie van de luchtvaartmaatschappijen en een hoger aantal inkomende passagiers.

304 Verzoeksters beroepen zich ten eerste op de rechtspraak die de Commissie ertoe verplicht om bij de beoordeling van de litigieuze maatregelen rekening te houden met alle relevante elementen, ten tweede op de eerdere beslissingspraktijk van de Commissie op het gebied van steunmaatregelen voor luchthavens, waarin boven op de kosten-batenanalyse rekening is gehouden met kwalitatieve en strategische doelstellingen, en ten derde op punt 66 van de richtsnoeren van 2014. In de repliek voegen zij daaraan toe dat de incrementele kosten niet hoger zouden zijn geweest dan de contante waarde van de incrementele inkomsten indien de te verwachten voordelen in de analyse waren meegenomen.

305 De Commissie meent dat de voorwaarde van de bijdrage aan de winstgevendheid in punt 63 van de richtsnoeren van 2014, volgens welke regelingen die luchtvaartmaatschappijen en een luchthaven aangaan, kunnen worden geacht aan het criterium van de marktdeelnemer in een markteconomie te voldoen wanneer zij, vooraf beschouwd, incrementeel bijdragen aan de winstgevendheid van de luchthaven, en de voorwaarde in punt 66 van diezelfde richtsnoeren dat rekening wordt gehouden met de mate waarin de regelingen kunnen worden beschouwd als onderdeel van de tenuitvoerlegging van een algemene strategie van de luchthaven die ten minste op de lange termijn tot winstgevendheid moet leiden, cumulatieve voorwaarden zijn. De Commissie legt uit dat zij, na te hebben vastgesteld dat geen van de overeenkomsten in kwestie aan de voorwaarde van de bijdrage aan de winstgevendheid voldeed, tot de conclusie mocht komen dat die overeenkomsten niet aan het criterium van de marktdeelnemer in een markteconomie voldeden, zonder dat zij de andere cumulatieve voorwaarde in punt 66 van de richtsnoeren van 2014 hoefde te onderzoeken.

306 In dat verband moet er meteen aan worden herinnerd dat de kwalificatie van een maatregel als staatssteun volgens de rechtspraak niet kan afhangen van een subjectieve beoordeling door de Commissie, zodat het niet dienstig is om te onderzoeken of de door verzoeksters ingeroepen eerdere beslissingspraktijk van de Commissie ook bestaat (zie punten 284 en 285 hierboven).

307 Verzoeksters' grief dat de Commissie ten onrechte geen rekening heeft gehouden met de beweegredenen voor de beslissing van de beheerder van de luchthaven van Pau om de overeenkomsten inzake marketingdiensten te sluiten, moet worden getoetst aan het criterium van de marktdeelnemer in een markteconomie, zoals dit volgt uit artikel 107, lid 1, VWEU.

308 In herinnering moet worden gebracht dat de Commissie in het kader van de toepassing van het criterium van de particuliere investeerder verplicht is om bij de evaluatie van een maatregel rekening te houden met alle relevante elementen en hun context (zie arrest van 17 december 2008, Ryanair/Commissie, T-196/04, EU:T:2008:585, punt 59 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

309 In de onderhavige zaak heeft de Commissie in overweging 379 van het bestreden besluit vastgesteld dat een hypothetische marktdeelnemer in een markteconomie die zich laat leiden door het uitzicht op rendement, niet bereid zou zijn om de marketingdiensten in te kopen indien hij voorzag dat de door die overeenkomsten veroorzaakte incrementele kosten ondanks het positieve effect van die diensten op het gebruik van de betrokken luchtroute, hoger zouden zijn dan de contante waarde van de incrementele inkomsten.

310 Zonder dat uitspraak hoeft te worden gedaan over de these van de Commissie dat een regeling tussen een luchthaven en een luchtvaartmaatschappij die in netto contante waarde tot een incrementeel verlies zou leiden, niet op grond dat deze regeling te plaatsen is in de context van een alomvattende strategie van de luchthaven die op lange termijn winstgevend zou moeten zijn, kan worden geacht aan het criterium van een marktdeelnemer in een markteconomie te voldoen, moet worden vastgesteld dat verzoeksters om de hierboven uiteengezette redenen in casu hoe dan ook niet aantonen dat de Commissie een kennelijke beoordelingsfout heeft begaan door geen rekening te houden met de door verzoeksters aangevoerde zogeheten kwalitatieve en strategische voordelen.

311 In de eerste plaats betogen verzoeksters, onder aanvoering van met name een economisch rapport en bepaalde verklaringen van de CCIPB in de loop van de administratieve procedure, dat de Commissie er rekening mee had moeten houden dat de overeenkomsten inzake marketingdiensten voor de CCIPB tot doel hadden om de luchthaven van Pau beter bekend te maken, met name bij het grote publiek aan het andere einde van de door Ryanair verzorgde luchtroutes, en om de naamsbekendheid en de attractiviteit van die luchthaven te vergroten. Reclame is voor regionale luchthavens een noodzaak. De CCIPB kon redelijkerwijs verwachten dat het imago van de luchthaven, en op termijn haar handelswaarde voor de eigenaren ervan, zouden verbeteren.

312 In dat verband moet meteen worden vastgesteld dat de Commissie in het bestreden besluit niet heeft betwist dat het voor regionale luchthavens nuttig, of zelfs noodzakelijk, was om een marketingstrategie uit te werken.

313 De Commissie heeft in het bestreden besluit evenwel geoordeeld dat de marketingdiensten van AMS het imago van de luchthaven van Pau niet op de lange termijn konden verbeteren. Verzoeksters hebben niets aangevoerd dat aantoont dat de Commissie bij die analyse een kennelijke beoordelingsfout heeft begaan (zie punten 260-268, 289 en 290 hierboven).

314 Bovendien blijkt uit de stukken dat de passages uit het economische rapport waarop verzoeksters zich baseren, zoals de Commissie heeft toegelicht, geen precieze inlichtingen bevatten over het soort reclame van AMS dat duurzame effecten kon sorteren en dat daarin niet specifiek wordt ingegaan op de vraag of de marketingdiensten die de beheerder van de luchthaven van Pau bij AMS heeft ingekocht, ook na de looptijd van de overeenkomsten inzake marketingdiensten of op andere luchtroutes dat de door Ryanair geëxploiteerde routes vanaf de luchthaven van Pau het gedrag van de klanten konden beïnvloeden en het imago van die luchthaven duurzaam kon verbeteren. Zoals de Commissie toelicht, wordt in de betreffende passages van het rapport bovendien geen rekening gehouden met de exacte strekking van die overeenkomsten, anders dan in het bestreden besluit.

315 Derhalve moet verzoeksters' argument dat de Commissie een kennelijke beoordelingsfout heeft begaan bij de vraag of de wens om het imago en derhalve de handelswaarde van de luchthaven van Pau dankzij de overeenkomsten inzake marketingdiensten te verbeteren in aanmerking moest worden genomen, worden afgewezen.

316 In de tweede plaats stellen verzoeksters dat de CCIPB van de overeenkomsten inzake marketingdiensten mocht verwachten dat die zouden bijdragen tot de diversificatie van de luchtvaartmaatschappijen op de luchthaven van Pau. Zij lichten op basis van een economisch rapport toe dat het bewezen succes van een luchthaven die reclame heeft gemaakt om zichzelf te promoten, andere luchtvaartmaatschappijen kan aanmoedigen om die luchthaven in hun aanbod op te nemen. Verzoeksters benadrukken dat de luchthaven in de beginperiode van de activiteiten van Ryanair in Pau weliswaar hoofdzakelijk door Air France werd bediend en dus sterk afhankelijk van deze luchtvaartmaatschappij was, maar dat die rol gaandeweg is uitgehold door hogesnelheidslijnen. Voor de luchthaven van Pau was het commercieel gezien rationeel om de onbenutte capaciteit die daardoor was ontstaan, toe te bedelen aan een luchtvaartmaatschappij die haar zou helpen om minder afhankelijk te worden van de groep Air France.

317 Vastgesteld moet echter worden dat verzoeksters niet zijn geslaagd in het bewijs dat de door AMS verrichte marketingdiensten het voor een marktdeelnemer in een markteconomie die in de plaats van de CCIPB zou handelen, mogelijk zou maken om andere luchtvaartmaatschappijen voor de luchthaven van Pau aan te trekken. De Commissie heeft in met name de overwegingen 337 tot en met 358 van het bestreden besluit vastgesteld dat het enige voordeel dat een dergelijke marktdeelnemer met zekerheid kon verwachten van de overeenkomsten inzake marketingdiensten, de toename van het aantal passagiers op de door Ryanair geëxploiteerde luchtroutes was. Volgens haar was enige ander

voordeel dat verder strekte dan deze routes, echter te onzeker was om op gekwantificeerde wijze in aanmerking te kunnen worden genomen. Verzoeksters hebben niets aangevoerd dat aan deze beoordeling van de Commissie kan afdoen.

318 Zoals de Commissie bovendien terecht opmerkt, kan het weliswaar een rationele economische strategie zijn dat een luchthaven andere luchtvaartmaatschappijen wil aantrekken om onbenutte capaciteit op de luchthaven te vullen, maar zou een marktdeelnemer in een markteconomie in de omstandigheden van dit geval minimaal eisen dat de komst van een nieuwe luchtvaartmaatschappij geen incrementele kosten zou veroorzaken die hoger waren dan de incrementele inkomsten.

319 In antwoord op verzoeksters' stelling in de repliek dat het uitgebreide internationale netwerk van Ryanair het gebrek aan erkenning van de luchthaven van Pau in het buitenland compenseerde, heeft de Commissie de plausibele toelichting gegeven dat reizigers uit de hele wereld daar naartoe konden gaan door een vlucht van Air France via Parijs (Frankrijk) te nemen en dat Ryanair een luchtvaartmaatschappij was die slechts directe routes van „punt naar punt" verzorgde en geen overstappen naar andere bestemming als dienst aanbod.

320 Verzoeksters' grief dat de Commissie kennelijke beoordelingsfouten heeft begaan wat betreft het voordeel in de vorm van diversificatie van de luchtvaartmaatschappijen voor de luchthaven van Pau, moet derhalve worden afgewezen.

321 In de derde plaats voeren verzoeksters aan dat de Commissie zich niet heeft uitgesproken over de vraag of de overeenkomsten inzake marketingdiensten tot doel hadden om het aandeel passagiers dat van het andere einde van de routes naar Pau kwam („inkomende passagiers") te laten toenemen in vergelijking met het totale aantal passagiers dat Ryanair volgens de afspraken naar de luchthaven van Pau zou brengen. De toename van dit aandeel in het totale aantal passagiers van Ryanair op de luchthaven houdt geen verband met de toename van het totale aantal passagiers. De eerste toename heeft betrekking op de uitsplitsing tussen passagiers die uit het verzorgingsgebied van de luchthaven komen („uitgaande passagiers") en passagiers die van het andere einde van de routes naar Pau komen („inkomende passagiers"), terwijl de tweede toename op absolute cijfers betrekking heeft. Het doel om het aandeel van de „inkomende passagiers" te vergroten was prominent aanwezig in de bewoordingen zelf van deze overeenkomsten. Aangezien „inkomende passagiers" meer niet-luchtvaartgebonden inkomsten kunnen genereren dan „uitgaande passagiers", bestaat bijgevolg het risico dat in de analyse van de incrementele winstgevendheid van de Commissie een onderschatting is gemaakt van het niveau van de niet-luchtvaartgebonden inkomsten dat de luchthaven redelijkerwijs van die overeenkomsten mocht verwachten.

322 In dat verband heeft de Commissie toegelicht dat het absolute aantal „inkomende passagiers" het doel moet zijn geweest, en niet het aandeel „inkomende passagiers" ten opzichte van het totale aantal passagiers, aangezien deze factor belangrijk was voor de inkomsten van zowel Ryanair als de CCIPB, dankzij de luchthavengelden, die gedeeltelijk waren gebaseerd op het aantal passagiers, en dankzij de niet-luchtvaartgebonden inkomsten. Daarnaast heeft zij uiteengezet dat het absolute aantal „inkomende passagiers", anders dan het aandeel van de „inkomende passagiers" ten opzichte van het totale aantal passagiers, wel degelijk verband hield met de toename van het totale aantal passagiers, aangezien dat laatste totaal de som van de „inkomende passagiers" en de „uitgaande passagiers" was. Bovendien heeft de Commissie toegelicht dat de weerslag van de overeenkomsten inzake marketingdiensten op het absolute aantal inkomende passagiers, als subtotaal van het totale aantal passagiers, op de routes in kwestie als basis heeft gediend voor de schatting van inkomstenstromen uit de luchthavengelden en de niet-luchtvaartgebonden inkomsten.

323 Verzoeksters antwoorden hierop dat Ryanair en de beheerders van de luchthaven van Pau niet dezelfde belangen hebben, aangezien Ryanair zorgt voor het absolute aantal passagiers en evenveel voordeel haalt uit het vervoer van „inkomende passagiers" als uit dat van „uitgaande passagiers", terwijl de luchthaven er belang bij heeft dat zij erop toeziet dat het totale aantal passagiers uit een zo groot

mogelijk aantal inkomende passagiers bestaat. De stelling van de Commissie dat het absolute aantal „inkomende passagiers" wel degelijk verband houdt met het totale aantal passagiers is bijgevolg een onjuiste generalisering.

324 In dat verband moet, ervan uitgaand dat het absolute aantal passagiers en het aandeel „inkomende passagiers" niet noodzakelijkerwijs in een vaste verhouding tot elkaar staan, worden vastgesteld dat de Commissie, naar zij zelf aangeeft, in het bestreden besluit een analyse heeft gemaakt van de weerslag van de overeenkomsten inzake marketingdiensten op de verwachte incrementele inkomsten om het criterium van de marktdeelnemer in een markteconomie toe te passen. Daarbij heeft zij zich voor de niet-luchtvaartgebonden inkomsten gebaseerd op de voortschrijdende gemiddelden van de historische inkomsten van de luchthaven van Pau over drie jaar, gecorrigeerd voor inflatie en uitgaand van een voor verzoeksters gunstige bezettingsgraad van 85 % per vlucht (zie overwegingen 401, 414 en 415 van het bestreden besluit).

325 Bijgevolg kan niet met succes worden betoogd dat de Commissie een kennelijke beoordelingsfout heeft begaan door een analyse op basis van het totale aantal „inkomende passagiers" te verrichten zonder een correctie met inachtneming van de ratio tussen de „inkomende passagiers" en de „uitgaande passagier" toe te passen, temeer daar de beheerder van de luchthaven van Pau zelf niet ex ante een raming had gemaakt van de toekomstige niet-luchtvaartgebonden inkomsten die als gevolg van de overeenkomsten inzake marketingdiensten konden worden verwacht.

326 Derhalve moet verzoeksters' betoog inzake de voordelen uit de toename van het inkomende verkeer worden verworpen.

327 Gelet op een en ander moet verzoeksters' betoog inzake de afwijzing van de beweegredenen voor de beslissing van de luchthaven van Pau om de overeenkomst inzake marketingdiensten te sluiten, worden afgewezen.

c) Afwijzing van de mogelijkheid dat een deel van de marketingdiensten voor doelstellingen van algemeen belang is ingekocht

328 Verzoeksters voeren aan dat de Commissie de mogelijkheid dat een deel van de marketingdiensten voor doelstellingen van algemeen belang is ingekocht, ten onrechte van de hand heeft gewezen. Zij uiten in dat verband kritiek op het standpunt van de Commissie in overweging 324 van het bestreden besluit dat een overheidsinstantie er niet van kan uitgaan dat de inkoop van marketingdiensten voor de promotie van de activiteiten van welbepaalde ondernemingen onderdeel zijn van de eigen taken van een overheidsinstantie om de lokale ontwikkeling te bevorderen, en zo artikel 107, lid 1, VWEU kan omzeilen. Dit standpunt gaat er ten onrechte aan voorbij dat met de marketing op de website van Ryanair ter uitvoering van de overeenkomsten inzake marketingdiensten de regio rond Pau en niet de vervoersdiensten van Ryanair moesten worden gepromoot. Dit standpunt van de Commissie houdt bovendien de invoering in van een algemeen verbod voor publiekrechtelijke entiteiten om marketingdiensten in te kopen bij ondernemingen die lokaal andere diensten leveren, los van de inhoud van de marketingdiensten en de toepassing van de marktprijs.

329 De Commissie wijst de door verzoeksters aangevoerde argumenten af.

330 Om te beginnen moet worden vastgesteld dat de Commissie de marketingdiensten in de overwegingen 323 en 324 van het bestreden besluit heeft onderzocht vanuit de invalshoek van de exploitant van de luchthaven van Pau die handelt als een entiteit die met een taak van algemeen belang is belast. De Commissie wilde nagaan of ervan kon worden uitgegaan dat de specifieke marketingdiensten in kwestie – aangenomen dat het gedrag van de exploitant van de luchthaven van Pau aan de hand van zijn rol als overheidsentiteit met een taak van algemeen belang, in dit geval de

ontwikkeling van Pau en de regio daarrond en niet zijn hoedanigheid van luchthavenbeheerder moest worden beoordeeld – beantwoordden aan een daadwerkelijke behoefte van een overheidsafnemer (overwegingen 315, 316 en 322 van het bestreden besluit).

331 De Commissie heeft in die context in overweging 323 van het bestreden besluit geoordeeld dat weliswaar niet kon worden uitgesloten dat de CCIPB in de uitoefening van haar taak de regio rond Pau economisch te ontwikkelen de behoefte voelt om een beroep te doen op commerciële dienstverleners om het gebied te promoten, maar dat de marketingdiensten van AMS betrekking hadden op een promotieactiviteit die gericht was op de commerciële activiteit van twee welbepaalde ondernemingen, namelijk Ryanair en de CCIPB zelf als beheerder van de luchthaven van Pau. Zij heeft daar in overweging 324 van het bestreden besluit aan toegevoegd dat indien een overheidsinstantie die belast is met de lokale economische ontwikkeling, marketingdiensten zou kunnen inkopen die in wezen de promotie van de producten of diensten van bepaalde lokale ondernemingen tot doel hebben, zonder dat dergelijke maatregelen staatssteun vormen omdat die diensten de ontwikkeling van de lokale economie bevorderen, dit op een omzeiling van artikel 107, lid 1, VWEU zou neerkomen. De Commissie heeft daar in overweging 325 van het bestreden besluit uit afgeleid dat de marketingdiensten die door de beheerder van de luchthaven van Pau waren ingekocht, niet konden worden geacht in een daadwerkelijke behoefte te voorzien.

332 Verzoeksters' kritiek dat de marketingdiensten erop waren gericht de regio en niet de luchtvervoersdiensten van Ryanair te promoten, kan niet worden aanvaard. Uit de punten 165 tot en met 170 en de punten 279 en 280 hierboven volgt immers dat de Commissie zich, zonder een fout te begaan, op het standpunt mocht stellen dat de verschillende overeenkomsten inzake marketingdiensten zeer nauw waren verbonden met de luchtvervoersdiensten van Ryanair en dat zij specifiek waren gericht op personen die mogelijk zouden gebruikmaken van de luchtvervoersdiensten van Ryanair en als hoofddoel de promotie van die diensten hadden, en niet waren ontworpen om bezoeken van toeristen en zakenlui in het algemeen en zonder onderscheid aan Pau en omgeving te doen toenemen (zie met name overwegingen 292-305 van het bestreden besluit).

333 Aan die vaststelling wordt niet afgedaan door het feit dat de regionale autoriteiten na lezing van een studie van de CCIPB op de hoogte waren van de economische voordelen van de toestroom van bezoekers naar hun regio en dat een van hun taken de promotie van de regio was. Verzoeksters hebben overigens niets anders aangevoerd dat aan de vaststelling van de Commissie kan afdoen.

334 Tot slot kan verzoeksters' argument dat het standpunt van de Commissie in de overwegingen 323 en 324 van het bestreden besluit inhoudt dat een te ruim verbod op de inkoop van marketingdiensten door overheidsinstanties wordt opgelegd, niet worden aanvaard. Het probleem dat de Commissie in die overwegingen heeft opgeworpen, betreft namelijk het feit dat de door een overheidsentiteit ingekochte marketingdiensten konden worden gebruikt als een instrument dat hoofdzakelijk was gericht op de promotie van de vluchten van Ryanair met de luchthaven van Pau als bestemming. Anders dan verzoeksters beweren, had de Commissie dus niet de inkoop van marketingdiensten bij een bedrijf dat plaatselijk andere diensten aanbood voor ogen, los van de inhoud van de marketingdiensten.

335 Verzoeksters' betoog moet derhalve worden afgewezen.

d) Beoordeling van de met AMS gesloten overeenkomsten zonder rekening te houden met het feit dat het oogpunt van een marktdeelnemer in een markteconomie die eigenaar van de luchthaven is, zich onderscheidt van het oogpunt van een marktdeelnemer in een markteconomie die exploitant van de luchthaven is

336 Verzoeksters geven te kennen dat de Commissie de CCIPB en het syndicat mixte niet heeft onderzocht als marktdeelnemers in een markteconomie die weliswaar nauw met elkaar verbonden maar onderscheiden belangen hadden, namelijk die van de beheerder respectievelijk de eigenaar van de

luchthaven van Pau. Met name heeft zij het syndicat mixte niet meegenomen in haar analyse van de overeenkomsten inzake marketingdiensten, terwijl op de CCIPB een verplichting rustte om de luchthaven en haar intellectuele activa, waaronder het merkimago, terug te geven na het nakende einde van de looptijd van de concessieovereenkomst, die op 31 december 2015 was bepaald. Het zou voor het syndicat mixte redelijk zijn geweest om er meer belang aan te hechten dat de luchthaven op lange termijn een waardevoller merkimago en een grotere waarde had, terwijl de belangen van de CCIPB eerder in het licht van het nakende einde van de concessie moesten worden beoordeeld, zelfs wanneer zij de waarde van de luchthaven wilde maximaliseren om haar vaardigheden te tonen zodat haar de concessie opnieuw zou worden verleend.

337 In dat verband moet eraan worden herinnerd dat de handelstransactie in het kader van de toepassing van het criterium van de particuliere investeerder in haar geheel moet worden beschouwd. De Commissie moet bij de evaluatie van de litigieuze maatregelen immers rekening houden met alle relevante elementen en hun context (zie arrest van 17 december 2008, Ryanair/Commissie, T-196/04, EU:T:2008:585, punt 59 en aldaar aangehaalde rechtspraak), daaronder begrepen de elementen die betrekking hebben op de situatie van de autoriteit of de autoriteiten die de litigieuze maatregelen hebben genomen.

338 Zelfs aangenomen dat de verplichting voor de CCIPB om de goederen van de luchthaven in volmaakte toestand terug te geven het merkimago omvatte, moet in casu meteen worden vastgesteld dat de overeenkomsten inzake marketingdiensten alleen door haar, de beheerder van de luchthaven, zijn gesloten en niet door de eigenaar ervan.

339 Bovendien blijkt uit het bestreden besluit dat de overeenkomsten inzake marketingdiensten geen duurzame effecten op het merkimago of de zichtbaarheid van de luchthaven hadden na de looptijd ervan (zie overwegingen 345-353 van het bestreden besluit) en dat geen van deze overeenkomsten na 1 april 2011 van kracht is gebleven. Zoals de Commissie terecht benadrukt, konden deze overeenkomsten dan ook geen directe weerslag hebben op de situatie van het syndicat mixte, dat de luchthaven niet vóór 31 december 2015 opnieuw in bezit zou dienen te nemen.

340 Hieruit volgt dat de Commissie, zonder een kennelijke beoordelingsfout te begaan, het criterium van de marktdeelnemer in een markteconomie op de overeenkomsten inzake luchthavendiensten mocht toepassen zonder zich uit te spreken over het belang van het syndicat mixte bij teruggave van de luchthaven van Pau op 31 december 2015, dat wil zeggen meer dan vier jaar na afloop van de overeenkomsten inzake marketingdiensten.

[*omissis*]

f) Toepassing door de Commissie van een te korte tijdshorizon ten behoeve van de analyse van de marktdeelnemer in een markteconomie

365 Verzoeksters geven te kennen dat de Commissie bij de toetsing van de overeenkomst aan het criterium van de marktdeelnemer in een markteconomie van een te korte tijdshorizon is uitgegaan doordat zij zich heeft beperkt tot de looptijd van elk van de onderzochte overeenkomsten.

366 Zij stellen wat dat betreft in de eerste plaats dat de door de Commissie gekozen benadering in tegenspraak is met de commerciële realiteit van grote luchthavens, die vaak profiteren van verbintenissen van de zijde van de luchtvaartmaatschappijen en die algemene handelsvoorwaarden hanteren op basis waarvan het die maatschappijen is toegestaan om hun activiteiten op de luchthaven onmiddellijk te staken. De bedrijfsplannen van de luchthavens gaan uit van tijdshorizonnen van meerdere decennia en hun winst- en kostenprognoses zijn gebaseerd op een redelijke analyse van de capaciteit van de luchthaven zonder enige contractuele verbintenissen van de zijde van de

luchtvaartmaatschappijen. Bedrijfsplannen voor de korte termijn die berusten op de looptijd van elk afzonderlijk contract, zoals de Commissie heeft voorgesteld, zouden waarschijnlijk tot negatieve resultaten leiden.

367 Verzoeksters voeren in de tweede plaats aan dat de Commissie er ten onrechte van uit is gegaan dat een marktdeelnemer in een markteconomie niet zou hebben gerekend op een verlenging van de overeenkomsten in kwestie op de vervaldag ervan en er niet onkundig van zou zijn geweest dat lagekostenmaatschappijen zoals Ryanair erom bekendstaan dat dat zij hun activiteiten zeer dynamisch laten evolueren. Ten eerste streven rationeel geleide luchthavens ernaar om op lange termijn een commerciële relatie met de luchtvaartmaatschappijen aan te gaan, die veel verder reikt dan de eerste overeenkomst. Een marktdeelnemer in een markteconomie is bereid risico's te nemen en transacties aan te gaan die in een eerste periode verlieslatend zijn, in afwachting van de ontwikkeling van de activiteiten en de verlenging van de overeenkomst. Volgens Ryanair is de verbintenis om een luchtroute te openen niet meer dan een aanvaardbaar risico in afwachting van een commerciële relatie op lange termijn, wat wordt bevestigd door de specifieke bedingen in de overeenkomst inzake luchthavendiensten. Ten tweede verwacht het merendeel van de luchthavens dat met Ryanair onderhandelt dat de commerciële relatie langer zal duren dan de looptijd van de eerste overeenkomst. Het profiel dat de commerciële relaties van Ryanair met de luchthavens gewoonlijk hebben, laat zien dat deze relaties voor de lange termijn worden opgebouwd en al met al langer duren dan de horizon van vijf jaar. Bovendien hebben verzoeksters en de CCIPB een reeks overeenkomsten inzake luchthavendiensten en overeenkomsten inzake marketingdiensten gesloten, waarvan de eerste in 2003 is ondertekend en de laatste in 2010, zodat een marktdeelnemer in een markteconomie uiterlijk in 2005 zou hebben verondersteld dat aan een commerciële samenwerking op lange termijn was opgebouwd, die langer zou duren dan de aanvankelijke looptijd van de overeenkomsten in kwestie.

368 De Commissie concludeert tot afwijzing van verzoeksters' betoog.

369 Uit de rechtspraak (zie punt 140 hierboven) volgt dat moet worden nagegaan of de Commissie zich, zonder een fout te begaan, op het standpunt kon stellen dat een marktdeelnemer in een markteconomie die in de plaats van de CCIPB zou handelen, het belang bij sluiting van elk van de onderzochte overeenkomsten zou hebben beoordeeld door uit te gaan van een tijdshorizon die tot de looptijd van de overeenkomsten in kwestie beperkt was.

370 Het gedrag van een marktdeelnemer in een markteconomie wordt geleid door het uitzicht op rendement op langere termijn (arrest van 21 maart 1991, Italië/Commissie, C-305/89, EU:C:1991:142, punt 20). Een dergelijke marktdeelnemer die zijn winst wil maximaliseren, is bereid gecalculeerde risico's te nemen bij het bepalen van de verwachte passende vergoeding voor zijn investering.

371 In de onderhavige zaak heeft de Commissie in het bestreden besluit geoordeeld dat een marktdeelnemer in een markteconomie in het kader van zijn beoordeling van het belang om een overeenkomst inzake luchthavendiensten of een overeenkomst inzake marketingdiensten te sluiten, als tijdshorizon de looptijd van die overeenkomsten zou hebben gekozen (overweging 393 van het bestreden besluit). Zij meende ook dat een marktdeelnemer in een markteconomie niet zou hebben gerekend op een verlenging van deze overeenkomst op de vervaldag ervan, onder dezelfde voorwaarden of onder andere voorwaarden, temeer daar lagekostenmaatschappijen zoals Ryanair erom bekendstaan dat zij hun activiteiten op het gebied van de opening en sluiting van routes of de verhoging en verlaging van vluchtfrequenties zeer dynamisch laten evolueren. Zij was van oordeel dat elke verlenging van de overeenkomsten dus een ver en te onzeker toekomstperspectief voor een marktdeelnemer in een markteconomie was om op basis van dat perspectief redelijke economische beslissingen te kunnen nemen (overwegingen 393 en 394 van het bestreden besluit).

372 Bovendien staat vast dat de overeenkomsten inzake luchthavendiensten en de overeenkomsten inzake marketingdiensten voor bepaalde periodes zijn gesloten. Ook staat vast dat de CCIPB, zoals de Commissie heeft uiteengezet zonder door verzoeksters te zijn weersproken, op het ogenblik waarop zij

elk van de overeenkomsten in kwestie sloot, geen bedrijfsplan of enige ander analyse van de incrementele winstgevendheid had opgesteld om de door de luchthaven van Pau jegens verzoeksters aangegane verbintenissen te evalueren.

373 De Commissie mocht dan ook, zonder een fout te begaan, oordelen dat een marktdeelnemer in een markteconomie de winstgevendheid van de overeenkomsten aan de hand van de verwachte kosten en opbrengsten tijdens de looptijd ervan zou hebben geëvalueerd.

374 Ook mocht de Commissie, zonder een kennelijke beoordelingsfout te begaan, oordelen dat het voor een luchthavenbeheerder uiterst moeilijk was om te evalueren hoe waarschijnlijk het was dat een luchtvaartmaatschappij de exploitatie van een route zou willen voortzetten na de duur waarvoor zij verbintenissen was aangegaan in de overeenkomst inzake luchthavendiensten, in de wetenschap dat luchtvaartmaatschappijen, en in het bijzonder lagekostenmaatschappijen, erom bekendstaan dat zij de opening en sluiting van routes zeer dynamisch laten evolueren (zie overwegingen 355 en 394 van het bestreden besluit). De Commissie mocht dan ook, zonder een fout te begaan, oordelen dat een voorzichtige en verstandige marktdeelnemer in een markteconomie die in de plaats van de CCIPB zou handelen, niet zou hebben gerekend op de wens van Ryanair om de exploitatie van de betreffende luchtroute in kwestie te verlengen na afloop van de overeenkomst.

375 Op basis van feit dat de overeenkomst van 2003 en de MSA van 2005 met de mogelijkheid van verlenging voor aanvullende periodes van vijf jaar zijn gesloten, kan op zich niet worden verondersteld dat een marktdeelnemer in een markteconomie, anders dan verzoeksters stellen, reeds op het moment van sluiting van de overeenkomsten zou hebben gerekend op een verlenging van de luchtroutes in kwestie. Bovendien moet erop worden gewezen dat Ryanair, zoals de Commissie heeft uiteengezet zonder door verzoeksters te zijn weersproken, de luchtroute reeds vóór het einde van de overeenkomst betrekkelijk eenvoudig kon beëindigen tegen betaling van boeten.

376 Weliswaar kan een normaal voorzichtige en verstandige marktdeelnemer in een markteconomie bereid zijn om een commercieel risico te nemen door een overeenkomst te sluiten die tijdens de voorziene looptijd ervan verlieslatend is, wanneer er een reëel perspectief is op verlenging van de overeenkomst en derhalve op winst die deze verliezen zal compenseren, waarbij dit op winstgevendheid op lange termijn gerichte gedrag economisch rationeel kan zijn, maar uit het voorgaande volgt dat de Commissie, zonder een kennelijke beoordelingsfout te begaan, kon oordelen dat een marktdeelnemer in de onderhavige zaak niet op een verlenging van de overeenkomst op de vervaldag ervan zou hebben gerekend. Bovendien moet eraan worden herinnerd dat verzoeksters niet zijn geslaagd in het bewijs dat de Commissie een kennelijke beoordelingsfout had begaan door te oordelen dat een marktdeelnemer in een markteconomie die in de plaats van de CCIPB zou handelen, behalve het mogelijke positieve effect van de marketingdiensten op het aantal passagiers dat van de in de overeenkomsten bedoelde luchtroutes gebruikmaakt tijdens de exploitatieperiode van die luchtroutes, de eventuele andere voordelen op lange termijn te onzeker zou vinden om daar op kwantificeerbare wijze rekening mee te houden (zie punten 260-270, 276 en 290 hierboven).

377 Wat betreft het feit dat verzoeksters en de CCIPB tussen 2003 en 2010 een reeks overeenkomsten en aanhangsels hebben gesloten, moet worden benadrukt dat die alle voor bepaalde periodes zijn gesloten, met name wanneer zij op de opening van een nieuwe luchtroute zagen. De Commissie mocht dan ook, zonder een kennelijke beoordelingsfout te begaan, oordelen dat een marktdeelnemer in een markteconomie die in de plaats van de CCIPB zou handelen, niet zou hebben gerekend op de wens van Ryanair om de exploitatie van een route na het verstrijken van de overeenkomst of het aanhangsel in kwestie te verlengen.

378 Tot slot kan op basis van de door Ryanair aangedragen elementen om aan te tonen dat de commerciële banden tussen haar en de luchthavens waarop zij actief was, gemiddeld langer duurden dan vijf jaar, niet worden vastgesteld wat de duur van de luchtroutes van of naar de luchthaven van Pau was. Zoals de Commissie terecht uitlegt, biedt de totale duur van de commerciële banden tussen Ryanair en die

luchthavens immers niet de waarborg dat de andere individuele routes zullen voortbestaan. Bovendien moet het gedrag van een marktdeelnemer in een markteconomie worden beoordeeld door deze in een situatie te brengen die de situatie van de beheerder van de luchthaven van Pau het dichtst mogelijk benadert. Zoals de Commissie terecht opmerkt, hangt het behoud van de activiteit van Ryanair op een luchthaven af van de specifieke situatie op de luchthaven in kwestie en van de specifieke voorwaarden die daarop worden aangeboden.

379 Ook de door Ryanair aangedragen elementen betreffende de duur van haar commerciële relaties op de luchthavens waarop zij aanwezig is, doen niet af aan de vaststelling van de Commissie dat lagekostenmaatschappijen erom bekendstaan dat zij hun activiteiten op het gebied van zowel de opening en sluiting van luchtroutes als de verhoging en verlaging van vluchtfrequenties dynamisch laten evolueren. Aan de hand van deze elementen kan hoogstens het voortbestaan van bepaalde individuele routes worden vastgesteld.

380 Het argument waarmee verzoeksters de Commissie verwijten dat zij haar projectie in de tijd in het kader van haar analyse van de incrementele winstgevendheid heeft beperkt tot de looptijd van de overeenkomsten, moet derhalve worden afgewezen.

g) Feit dat de Commissie haar beoordeling ten onrechte heeft gebaseerd op de luchtroutes die voorwerp van de overeenkomsten in kwestie waren

381 Verzoeksters voeren aan dat de Commissie haar beoordeling ten onrechte heeft gebaseerd op de routes die voorwerp van de overeenkomsten in kwestie waren.

382 Zij betogen in dat verband dat Ryanair het aantal luchtroutes in 2003 daadwerkelijk naar drie luchtroutes in 2008 heeft verhoogd, overeenkomstig de redelijke verwachtingen die een marktdeelnemer in een markteconomie in de jaren daarvoor kon hebben. Dit perspectief is ook weerspiegeld in de door Ryanair aangegane verbintenis in de overeenkomst van 2003 en de MSA van 2005 om aanvullende routes en frequenties te ontwikkelen. Bovendien stemde de ontwikkeling van de activiteiten te Pau overeen met de algemene toename van de activiteiten van Ryanair in andere Franse luchthavens. Een marktdeelnemer in een markteconomie zou het dus zeer waarschijnlijk hebben gevonden dat het aantal en de frequenties van de routes van Ryanair reeds voor het einde van de eerste vijf jaar zouden zijn verhoogd.

383 De Commissie concludeert tot afwijzing van verzoeksters' betoog.

384 Uit de rechtspraak (zie punt 140 hierboven) volgt dat moet worden nagegaan of de Commissie zich, zonder een fout te begaan, in het kader van de analyse van de incrementele winstgevendheid op het standpunt kon stellen dat een marktdeelnemer in een markteconomie die in de plaats van de CCIPB zou handelen, het belang bij sluiting van elk van de overeenkomsten in kwestie zou hebben beoordeeld door alleen rekening te houden met de luchtroutes die voorwerp van die overeenkomsten waren.

385 Meteen moet worden vastgesteld dat vaststaat dat de Commissie haar eigen analyse van de incrementele winstgevendheid heeft gebaseerd op de luchtroutes waarop de overeenkomsten en aanhangsels in kwestie zagen.

386 In dat verband moet erop worden gewezen dat de Commissie, zonder door verzoeksters te zijn weersproken, heeft uiteengezet dat in bepaalde overeenkomsten weliswaar andere luchtroutes dan de door overeenkomst in kwestie gedekte routes werden vermeld, maar dat die steeds waren opgenomen in bedingen die een inspanningsverplichting inhielden.

387 Bovendien heeft de Commissie, zonder door verzoeksters te zijn weersproken, toegelicht dat aan de opening van nieuwe luchtroutes steeds de sluiting van nieuwe overeenkomsten en voor de CCIPB nieuwe en meer omvangrijke betalingen voor marketingdiensten waren verbonden. Voor een marktdeelnemer in een markteconomie had dit betekend dat hij er niet op kon hopen dat de winstgevendheid van de luchthaven van Pau daardoor zou verbeteren.

388 Daarnaast moet eraan worden herinnerd dat de door Ryanair aangedragen elementen om aan te tonen dat het grote aantal luchthavens dat zij in Frankrijk bediende het mogelijk maakte meerdere luchtroutes te verzorgen, niet beslissend kunnen zijn, aangezien het gedrag van een marktdeelnemer in een markteconomie moet worden beoordeeld door deze in een situatie te brengen die de situatie van de beheerder van de luchthaven van Pau het dichtst mogelijk benadert.

389 Wat verzoeksters' argument betreft dat de Commissie geen rekening heeft gehouden met het gunstige effect van schaalvoordelen als gevolg van de toename van het aantal passagiers op de incrementele kosten en de niet-luchtvaartgebonden inkomsten van de luchthaven van Pau, moet erop worden gewezen dat de Commissie, zonder door verzoeksters te zijn weersproken, heeft uiteengezet dat de Franse autoriteiten geen schaalvoordelen hadden genoemd en die ook niet hadden getracht die te kwantificeren, dat de luchthaven van Pau vóór de sluiting van overeenkomsten geen bedrijfsplan had opgesteld en dat de schaalvoordelen die deze luchthaven had gerealiseerd, hoofzakelijk waren terug te voeren op de activiteit van Air France. De door verzoeksters overgelegde bewijzen op het punt dat schaalvoordelen naar rato van de passagiersaantallen en de omvang van de luchthaven toenemen, kunnen niet afdoen aan de door Commissie gegeven toelichting. Bovendien is, zoals de Commissie terecht opmerkt, het loutere feit dat het aantal passagiers op een luchthaven als gevolg van de sluiting van een overeenkomst kan toenemen, op zich onvoldoende om aan te nemen dat een marktdeelnemer in een markteconomie een dergelijke sluiting ongeacht de daaraan verbonden voorwaarden zou aanvaarden.

390 Gelet op een en ander kon de Commissie, zonder een kennelijke beoordelingsfout te begaan, tot het oordeel komen dat een voorzichtige marktdeelnemer in een markteconomie zijn beoordeling van de winstgevendheid in de situatie van de CCIPB niet zou hebben gebaseerd op het perspectief van een eventuele aanvullende luchtroute.

h) Feit dat de Commissie ten onrechte geen rekening heeft gehouden met de ruime voordelen die de luchthaven van Pau uit haar betrekking met Ryanair haalde

391 Verzoeksters menen dat de Commissie in haar analyse van de incrementele winstgevendheid ten onrechte geen rekening heeft gehouden met de positieve netwerkeffecten die een marktdeelnemer in een markteconomie kon verwachten van de activiteiten van Ryanair op de luchthaven van Pau, of met de effecten op lange termijn van de marketingdiensten van AMS. Doordat het aantal gebruikers van de luchthaven van Pau als gevolg van de aanwezigheid van Ryanair toenam, verhoogde dit de aantrekkingskracht van de luchthaven en opende dit mogelijkheden voor nieuwe routes en voor de komst van andere luchtvaartmaatschappijen en winkels.

392 In dat verband moet erop worden gewezen dat het door verzoeksters aangevoerde begrip netwerkexternaliteiten, zoals de Commissie uiteenzet, verband houdt met het perspectief van een groter aantal passagiers.

393 Uit het bovenstaande volgt dat de Commissie zich, zonder een fout te begaan, op het standpunt mocht stellen dat een voorzichtige marktdeelnemer in een markteconomie die in de plaats van de CCIPB zou handelen, niet zou rekenen op het feit dat de commerciële relatie met Ryanair langer zou duren dan de exploitatie van de luchtroutes waarop de overeenkomsten in kwestie zagen. Bijgevolg moet worden erkend dat een normaal voorzichtige en verstandige marktdeelnemer die als luchthavenbeheerder

handelt, zijn berekeningen van de opbrengsten en de kosten niet zou hebben gebaseerd op een groter aantal passagiers als gevolg van hogere frequenties op de bestaande luchtroutes of de invoering van bijkomende routes door Ryanair.

394 Op dezelfde wijze zou een rationale marktdeelnemer in een markteconomie er niet op hebben gerekend dat er na afloop van de met Ryanair gesloten overeenkomsten en aanhangsels andere luchtvaartmaatschappijen of winkels naar de luchthaven in kwestie zouden komen.

395 De Commissie heeft dan ook geen kennelijke beoordelingsfout begaan door geen rekening te houden met te onzekere netwerkeffecten.

396 Het derde middel moet bijgevolg worden afgewezen.

D. Vierde middel: schending van artikel 107, lid 1, VWEU, omdat de Commissie niet heeft aangetoond dat aan de voorwaarde van selectiviteit is voldaan

397 Onder aanvoering van het arrest van 9 september 2014, Hansestadt Lübeck/Commissie (T-461/12, EU:T:2014:758), geven verzoeksters te kennen dat de Commissie niet heeft aangetoond dat zij een selectief voordeel hadden verkregen, aangezien contractuele maatregelen niet noodzakelijkerwijs alle selectief zijn. De Commissie is met name niet nagegaan of aan andere, actuele of potentiële, gebruikers van de luchthaven van Pau dezelfde voordelen werden aangeboden.

398 In dit verband moet in herinnering worden geroepen dat artikel 107, lid 1, VWEU steunmaatregelen verbiedt die „bepaalde ondernemingen of bepaalde producties" begunstigen, dat wil zeggen selectieve steun (arrest van 14 januari 2015, Eventech, C-518/13, EU:C:2015:9, punt 54).

399 Ook moet eraan worden herinnerd dat het in artikel 107, lid 1, VWEU vervatte vereiste van selectiviteit duidelijk moet worden onderscheiden van de daarmee samengaande vaststelling van een economisch voordeel. Wanneer de Commissie een voordeel in ruime zin heeft vastgesteld dat rechtstreeks of indirect voortvloeit uit een bepaalde maatregel, moet zij bovendien aantonen dat dit voordeel specifiek aan een of meer ondernemingen ten goede komt. Te dien einde moet zij in het bijzonder bewijzen dat de maatregel in kwestie een onderscheid maakt tussen ondernemingen die zich ten aanzien van het doel van de maatregel in een vergelijkbare situatie bevinden. Het voordeel moet dus op selectieve wijze worden toegekend en bepaalde ondernemingen in een gunstiger situatie kunnen brengen dan andere (arresten van 4 juni 2015, Commissie/MOL, C-15/14 P, EU:C:2015:362, punt 59, en 30 juni 2016, België/Commissie, C-270/15 P, EU:C:2016:489, punt 48).

400 Daarbij moet echter worden opgemerkt dat het vereiste van selectiviteit verschilt naargelang de betrokken maatregel bedoeld is als een algemene steunregeling dan wel als individuele steun. In dit laatste geval kan bij de vaststelling van een economisch voordeel in beginsel worden vermoed dat er sprake is van selectiviteit. Bij het onderzoek van een algemene steunregeling moet daarentegen worden vastgesteld of de betrokken maatregel, hoewel hij een voordeel van algemene strekking toekent, dit voordeel enkel voor bepaalde ondernemingen of sectoren schept (zie in die zin arresten van 4 juni 2015, Commissie/MOL, C-15/14 P, EU:C:2015:362, punt 60, en 30 juni 2016, België/Commissie, C-270/15 P, EU:C:2016:489, punt 49).

401 In de onderhavige zaak moeten de overeenkomsten in kwestie, zoals die in het bestreden besluit zijn geanalyseerd, worden geacht individuele steun te omvatten.

402 De Commissie heeft in overweging 432 van het bestreden besluit immers vastgesteld dat het aan verzoeksters verschafte voordeel selectief was, aangezien dit voortvloeide uit de contractuele bepalingen die specifiek voor Ryanair of voor AMS golden.

403 Met deze vaststelling moet worden ingestemd. De overeenkomsten inzake luchthavendiensten en de overeenkomsten inzake marketingdiensten, die als één enkele maatregel moeten worden onderzocht (zie punten 165-174 hierboven, en met name punt 172), omvatten bedingen die op individuele basis tussen de partijen zijn overeengekomen. Daarin is enerzijds gepreciseerd welke luchtroutes Ryanair zou verzorgen en welke diensten de CCIPB ten behoeve van Ryanair moest verrichten en anderzijds welke marketingdiensten AMS op grond van haar verbintenis zou leveren aan de luchthaven van Pau. Daarin zijn gedetailleerd de luchthavengelden en de vergoeding voor de marketingdiensten vastgesteld die verzoeksters en de CCIPB zouden betalen. Meer bepaald volgt uit het bestreden besluit dat de vergoeding voor de marketingdiensten zoals die in de onderhandelingen tussen de CCIPB en verzoeksters tot stand is gekomen, een substantieel deel van de incrementele kosten vertegenwoordigde en dus een belangrijke bijdrage leverde aan de verwachte negatieve incrementele stroom (inkomsten min kosten), die het voordeel ten gunste van verzoeksters vertegenwoordigt (zie overwegingen 416 en 417 en de tabellen 7-11 van het bestreden besluit). Hoewel de gereguleerde luchthavengelden in beginsel van toepassing zijn op alle luchtvaartmaatschappijen die de luchthaven van Pau gebruiken, was de vergoeding voor de marketingdiensten specifiek voor de relatie tussen de CCIPB en verzoeksters.

404 De overeenkomsten in kwestie, die de specifiek tussen de luchthaven van Pau en verzoeksters overeengekomen voorwaarden bevatten en die verzoeksters een voordeel verschaffen, zijn dus om die reden selectief.

405 Bijgevolg hoeft niet te worden nagegaan of de overeenkomsten in kwestie verzoeksters voordelen toekenden ten opzichte van andere marktdeelnemers die zich in een vergelijkbare feitelijke en juridische situatie bevonden (zie in die zin arrest van 26 februari 2015, Orange/Commissie, T-385/12, niet gepubliceerd, EU:T:2015:117, punt 52)

406 Het criterium van de vergelijking van de begunstigde met andere marktdeelnemers die zich, gelet op de door die maatregel nagestreefde doelstelling, in een feitelijk en juridisch vergelijkbare situatie bevinden, berust op en wordt gerechtvaardigd door het kader waarbinnen het selectieve karakter wordt beoordeeld van maatregelen die potentieel algemeen van toepassing zijn. Een dergelijk criterium is derhalve niet relevant wanneer het, zoals in casu, gaat om het beoordelen van het selectieve karakter van een ad-hocmaatregel die slechts betrekking heeft op één onderneming en die beoogt een bepaalde concurrentiedruk die specifiek is voor die onderneming, te wijzigen (arresten van 26 oktober 2016, Orange/Commissie, C-211/15 P, EU:C:2016:798, punten 53 en 54, en 26 februari 2015, Orange/Commissie, T-385/12, niet gepubliceerd, EU:T:2015:117, punt 53).

407 Wat betreft het arrest van 9 september 2014, Hansestadt Lübeck/Commissie (T-461/12, EU:T:2014:758), moet erop worden gewezen dat dit voor de onderhavige zaak irrelevant is, aangezien dit betrekking heeft op een maatregel die van toepassing was op een verzameling marktdeelnemers. De selectiviteit daarvan moest aan de hand van het bepaalde rechtskader worden onderzocht, om na te gaan of die maatregel bepaalde ondernemingen in dat kader voordelen toekende ten opzichte van andere ondernemingen die zich in een vergelijkbare feitelijke en juridische situatie bevonden (arrest van 21 december 2016, Commissie/Hansestadt Lübeck, C-524/14 P, EU:C:2016:971, punten 53 en 54), wat in de onderhavige zaak niet het geval is, met name in aanmerking nemend dat de vergoeding voor de marketingdiensten specifiek tussen de luchthaven van Pau en verzoeksters is overeengekomen op basis van de tarieflijst van AMS.

408 Hieruit volgt dat het vierde middel moet worden afgewezen, zodat het beroep in zijn geheel moet worden verworpen.

409 Het beroep moet dus in zijn geheel worden verworpen zonder dat uitspraak hoeft te worden gedaan op het door verzoeksters gedane verzoek om maatregelen tot organisatie van de procesgang voor zover dit ziet op andere maatregelen dan de maatregelen die reeds zijn gelast.

IV. Kosten

410 Volgens artikel 134, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd. Aangezien verzoeksters in het ongelijk zijn gesteld, dienen zij overeenkomstig de vordering van de Commissie te worden verwezen in hun eigen kosten en in die van de Commissie.

HET GERECHT (Zesde kamer – uitgebreid),

rechtdoende, verklaart:

1) Het beroep wordt verworpen.

2) Ryanair DAC en Airport Marketing Services Ltd worden verwezen in hun eigen kosten en in die van de Europese Commissie.

Berardis Papasavvas Spielmann

Csehi Spineanu-Matei

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 13 december 2018.

ondertekeningen

[*omissis*]