



Samling af Afgørelser

RETTENS DOM (Sjette Udvidede Afdeling)

13. december 2018*

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

I sag T-53/16,

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

Airport Marketing Services Ltd, Dublin,

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

sagsøgere,

mod

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

sagsøgt,

støttet af

Rådet for Den Europæiske Union ved S. Boelaert, S. Petrova og J. Kneale, som befuldmægtigede,

intervenient,

Angående et søgsmål anlagt i henhold til artikel 263 TEUF med påstand om delvis annullation af Kommissionens afgørelse (EU) 2016/633 af 23. juli 2014 vedrørende statsstøtte SA.33961 (2012/C) (ex 2012/NN) gennemført af Frankrig til fordel for Chambre de Commerce et d'Industrie de Nîmes-Uzès-Le Vigan, Veolia Transport Aéroport de Nîmes, Ryanair og Airport Marketing Services (EUT 2016, L 113, s. 32),

har

RET TEN (Sjette Udvidede Afdeling),

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

* Processprog: engelsk.

justitssekretær: fuldmægtig P. Cullen,

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

afsagt følgende

Dom¹

I. Tvistens baggrund

A. De omhandlede foranstaltninger

- 1 Sagsøgerne, dvs. Ryanair DAC, tidligere Ryanair Ltd, og Airport Marketing Services Ltd (herefter »AMS«) er for den førstes vedkommende et luftfartsselskab med hjemsted i Irland, der udfører mere end 1 800 daglige flyvninger, som forbinder 200 destinationer i 31 lande i Europa og Nordafrika, og for den andens vedkommende et datterselskab til Ryanair, der leverer løsninger inden for markedsføringsstrategi, idet hovedparten af dets virksomhed består i at sælge reklameplads på Ryanairs websted.
- 2 Lufthavnen i Nîmes-Garons (herefter »Nîmes lufthavn«), som er ejet af Den Franske Republik, er beliggende i departementet Gard i Frankrig. Denne lufthavn blev indledningsvis drevet af handels- og industrikammeret i Nîmes-Uzès-Le Vigan. Siden den 1. februar 2006 har ansvaret for indretningen, vedligeholdelsen, driften og udviklingen af denne lufthavns civile zone været overdraget til den blandede ejergruppe til indretning og udvikling af lufthavnen i Nîmes-Alès-Camargue-Cévennes (herefter »den blandede ejergruppe«), som udgør en offentlig virksomhed, hvis medlemmer er departementsrådet i Gard, sammenslutningen af byområdet Nîmes Métropole og sammenslutningen af byområdet Grand Alès en Cévennes. Mellem den 1. februar 2006 og den 31. december 2006 overdrog den blandede ejergruppe midlertidigt driften af lufthavnen til det ovennævnte handels- og industrikammer ved en uddelegering af en offentlig tjenesteydelse. Efter en udbudsprocedure valgte den blandede ejergruppe herefter inden for rammerne af en aftale om uddelegering af en offentlig tjenesteydelse, som trådte i kraft den 1. januar 2007, at udlicitere driften af lufthavnen til Veolia Transport, der i henseende til aftalens gennemførelse er blevet afløst af sit helejede datterselskab Veolia Transport Aéroport Nîmes (herefter »VTAN«).
- 3 Ryanairs aktivitet i Nîmes lufthavn begyndte i juni 2000. Den indledende drift af en enkelt luftrute mellem denne lufthavn og London Stansted lufthavn blev udvidet til fire flyforbindelser.
- 4 Handels- og industrikammeret i Nîmes-Uzès-Le Vigan indgik i denne forbindelse den 11. april 2000 en kontrakt om lufthavnstjenester med Ryanair for en periode på ti år, hvorved dette luftfartsselskab forpligtede sig til at lancere daglige flyvninger mellem London Stansted lufthavn og Nîmes lufthavn (herefter »2000-kontrakten om lufthavnstjenester«).
- 5 2000-kontrakten om lufthavnstjenester blev ændret efter brevvekslinger i slutningen af 2001 og i marts 2004, hvorved der aftaltes en forhøjelse af handels- og industrikammeret i Nîmes-Uzès-Le Vigans betalinger til Ryanair med henblik på udvikling af flere ruter. Der blev den 10. oktober 2005 indgået en ny kontrakt om lufthavnstjenester mellem det nævnte handels- og industrikammer og Ryanair for en indledende periode på fem år, hvorved dette luftfartsselskab forpligtede sig til at drive visse flyforbindelser til betjening af Nîmes lufthavn. Den samme dag blev der indgået en kontrakt om

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

markedsføringstjenester mellem dette handels- og industrikammer og AMS, som bestod i leveringer af reklametjenester på Ryanairs websted og pr. email til gengæld for årlige betalinger fra handels- og industrikammeret.

- 6 Den 2. januar 2007 indgik VTAN en kontrakt om lufthavnstjenester med Ryanair, som gav dette luftfartsselskab et bidrag pr. passager i medfør af en incitamentsordning til udvikling af trafikken, og en kontrakt om markedsføringstjenester med AMS om køb af ydelser til et bestemt beløb. Disse kontrakter var gyldige fra den 1. januar 2007 til den 31. oktober 2007. Den 1. august 2007 undertegnede VTAN og AMS en tillægskontrakt til denne sidstnævnte kontrakt, hvorved der fastsattes et supplerende bidrag fra VTAN. Den 1. november 2007 blev der indgået to nye kontrakter mellem de samme parter med henblik på at fortsætte gennemførelsen af de ovennævnte kontrakter, som var udløbet. Betalingerne til Ryanair og AMS blev forhøjet. Den 27. august 2008 afløste to nye kontrakter indgået af de samme parter den hidtidige kontraktlige ramme med virkning fra den 1. november 2008 med en løbetid på et år med mulighed for forlængelse to gange. Den første af disse kontrakter indebar navnlig et tilsagn fra Ryanair om at drive visse flyforbindelser til betjening af Nîmes lufthavn og en bestemmelse om overskudsdeling i forhold til trafikudviklingen. To tillægskontrakter af 25. august 2009 forlængede gennemførelsen af de nævnte kontrakter indtil den 31. december 2011. Endelig undertegnede de samme parter den 18. august 2010 og den 30. november 2010 tillægskontrakter til den anden af de pågældende kontrakter, som fastsatte en forhøjelse af VTAN's bidrag.

[udelades]

II. Retsforhandlinger og parternes påstande

- 24 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 5. februar 2016 har sagsøgerne anlagt nærværende søgsmål.
- 25 Ved særskilt dokument indleveret til Rettens Justitskontor den 2. marts 2016 har sagsøgerne indgivet en anmodning om foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse, hvormed de har anmodet Kommissionen om at fremlægge visse dokumenter.
- 26 Kommissionen har fremsat sine bemærkninger inden for den fastsatte frist.
- 27 Ved processkrift indleveret den 26. maj 2016 har Rådet for Den Europæiske Union fremsat begæring om at måtte intervenere i sagen til støtte for Kommissionens påstande. Ved afgørelse af 5. juli 2017 har formanden for Rettens Sjette Afdeling taget denne begæring til følge.
- 28 Ved afgørelse af 21. juni 2017 har Retten besluttet at henvise sagen til Sjette Udvidede Afdeling.
- 29 På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten besluttet at indlede den mundtlige forhandling, at anmode parterne om at fremsætte deres bemærkninger til en eventuel forening af sagen med sagerne T-111/15 og T-165/15 med henblik på den mundtlige forhandling, og at anmode parterne om at besvare visse spørgsmål som led i de foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse, der er omhandlet i artikel 89 i Rettens procesreglement.
- 30 Ved afgørelse truffet af formanden for Rettens Sjette Udvidede Afdeling den 28. august 2017, efter høring af parterne, er sag T-111/15, T-165/15 og T-53/16 i henhold til procesreglementets artikel 68, stk. 1, blevet forenet med henblik på den mundtlige forhandling.
- 31 Parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 26. oktober 2017.

32 Sagsøgerne har nedlagt følgende påstande:

- Den anfægtede afgørelses artikel 1, 4, 5 og 6 annulleres.
- Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

33 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

- Frifindelse.
- Sagsøgerne tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

III. Retlige bemærkninger

[udelades]

B. Det andet anbringende om, at de omhandlede kontrakter blev tilregnet Den Franske Republik

[udelades]

1. Klagepunktet om, at handels- og industrikammeret i Nîmes-Uzès-Le Vigans afgørelser blev tilregnet Den Franske Republik

[udelades]

b) Den angiveligt selvmodsigende begrundelse

[udelades]

34 110 Følgelig må det foreliggende klagepunkt forkastes.

2. Klagepunktet om, at den blandede ejergruppes afgørelser blev tilregnet Den Franske Republik

111 Sagsøgerne har gjort gældende, at Kommissionen urigtigt tilregnede staten den blandede ejergruppes afgørelser. De har hertil anført, at den blandede ejergruppes medlemmer er offentlige enheder og leverer lufthavnstjenester i sin egenskab af medforvalter af lufthavnen. Eftersom den blandede ejergruppe var en offentlig virksomhed, var Kommissionen i medfør af dom af 16. maj 2002, Frankrig mod Kommissionen (C-482/99, EU:C:2002:294), forpligtet til at efterprøve, om de offentlige myndigheder var impliceret i vedtagelsen af de foranstaltninger, som den blandede ejergruppe traf til sagsøgernes fordel. I strid med den nævnte dom baserede Kommissionen imidlertid i 573. betragtning til den anfægtede afgørelse sin konklusion om tilregnelser til staten på et enkelt organisatorisk kriterium, der var støttet på ejendomsretten, dvs. sammensætningen af den blandede ejergruppes faglige udvalg. Endvidere undlod Kommissionen under tilsidesættelse af denne doms krav at foretage en undersøgelse baseret på flere kriterier af, hvorvidt offentlige myndigheder deltog i den blandede ejergruppes afgørelser.

112 Sagsøgerne finder, at den fremgangsmåde, som Kommissionen valgte i den anfægtede afgørelse, har til følge, at kriterierne i dom af 16. maj 2002, Frankrig mod Kommissionen (C-482/99, EU:C:2002:294), ikke kan finde anvendelse på nogen virksomhed, der ejes af statslige enheder, uanset om de er centrale eller lokale. Imidlertid kan disse myndigheder stifte en virksomhed og være eneaktionær heri,

uden at denne virksomhed af den grund bliver en offentlig myndighed. Denne fremgangsmåde er ensbetydende med systematisk at handle under afvigelse fra den juridiske persons selvstændige retsevne, som om der ikke eksisterede nogen offentlige selskaber.

- 113 Det skal indledningsvis bemærkes, at Kommissionen i sin analyse af, hvorvidt de pågældende kontrakter kunne tilregnes staten hvad angik de med handels- og industrikammeret i Nîmes-Uzès-Le Vigan indgåede kontrakter, udelukkende støttede sig på dette kammers karakter af offentlig myndighed uden at tildele den blandede ejergruppe nogen rolle. Følgelig er sagsøgernes klagepunkt uvirksomt, for så vidt som det har til formål at kritisere analysen af, hvorvidt disse kontrakter kan tilregnes staten. Hvad derimod angik de med VTAN indgåede kontrakter skal det fremhæves, at Kommissionen i 277. betragtning til den anfægtede afgørelse fastslog, at VTAN's forretningspolitik i forhold til sagsøgerne i vid udstrækning var blevet påvirket af en ramme fastsat af den blandede ejergruppe, hvilket havde fået VTAN til at fjerne sig fra den normale handle måde hos en lufthavnsforvalter, som er fri i sin forretningspolitik og styres af udsigterne til rentabilitet. Efter sin analyse konkluderede Kommissionen i 299. betragtning til den anfægtede afgørelse, at de med VTAN indgåede kontrakter skulle anses for at kunne tilregnes den blandede ejergruppe og dermed Den Franske Republik i bred forstand.
- 114 Derfor skal det foreliggende klagepunkt undersøges, for så vidt som sagsøgerne har anført, at Kommissionen fejlagtigt ikke dokumenterede, at de foranstaltninger, som den blandede ejergruppe traf til sagsøgernes fordel, kunne tilregnes Den Franske Republik i bred forstand, idet påvirkningen fra VTAN's forretningspolitik var favorabel over for dem.
- 115 Der skal i den forbindelse først henvises til den retspraksis, hvorefter foranstaltninger truffet af regionale forvaltningsmyndigheder eller andre indenstatslige enheder på samme måde som foranstaltninger truffet af centralmagten falder inden for anvendelsesområdet for artikel 107, stk. 1, TEUF, såfremt de i denne bestemmelse fastsatte betingelser er opfyldt (jf. den i præmis 85 ovenfor nævnte retspraksis).
- 116 Det skal i den konkrete sag fastslås, at Kommissionen i 26. og 572. betragtning til den anfægtede afgørelse fremhævede, at den blandede ejergruppe var et offentligt foretagende, der omfattede tre regionale forvaltningsmyndigheder, nemlig departementsrådet i Gard, sammenslutningen af byområdet Nîmes Métropole og sammenslutningen af byområdet Grand Alès en Cévennes.
- 117 I øvrigt angav Kommissionen i 572. og 573. betragtning til den anfægtede afgørelse, at beslutninger truffet af regionale forvaltningsmyndigheder skulle anses for at kunne tilregnes staten i bred forstand, og at denne konklusion i forlængelse heraf gjaldt for en gruppe af lokale og regionale forvaltningsmyndigheder som den blandede ejergruppe.
- 118 Endvidere bemærkede Kommissionen i 573. betragtning til den anfægtede afgørelse, at den blandede ejergruppe blev administreret af et fagligt udvalg, der udelukkende bestod af delegerede repræsentanter for de lokale og regionale forvaltningsmyndigheder, som var medlemmer af ejergruppen.
- 119 Kommissionen udledte heraf i 573. betragtning til den anfægtede afgørelse, at alle den blandede ejergruppes beslutninger kunne tilregnes staten.
- 120 På baggrund af den i præmis 85 ovenfor omtalte retspraksis skal denne konklusion tiltrædes.
- 121 Denne konklusion afsvækkes ikke af sagsøgernes argument om, at den blandede ejergruppe er en virksomhed, der leverer lufthavnstjenester, og at Kommissionen som følge heraf var forpligtet til at bedømme, hvorvidt den blandede ejergruppes beslutninger kunne tilregnes staten, på grundlag af de kriterier, der blev opstillet i dom af 16. maj 2002, Frankrig mod Kommissionen (C-482/99, EU:C:2002:294).

- 122 Det skal således fremhæves, at Kommissionen i 277. betragtning til den anfægtede afgørelse fastslog, at VTAN's handlemåde over for sagsøgerne ikke skulle betragtes uafhængigt af handlemåden hos den blandede ejergruppe – som var en sammenslutning af offentlige myndigheder, der handlede som overdragende myndighed i forbindelse med tildeling og iværksættelse af kontrakten om offentlig tjenesteydelser – og navnlig, at VTAN's forretningspolitik over for sagsøgerne i vid udstrækning var blevet påvirket af en ramme fastsat af den blandede ejergruppe.
- 123 Selv om den blandede ejergruppe ligesom andre statsorganer kan udøve virksomhedsaktiviteter, skal det fastslås, at den udgør en sammenslutning af regionale myndigheder, som i øvrigt i det konkrete tilfælde agerede som overdragende myndighed ved uddelegeringen af en offentlig tjenesteydelse, og at der derfor ikke var grund til at dokumentere, at de af denne ejergruppe truffne foranstaltninger kunne tilregnes staten på grundlag af den fremgangsmåde, der blev fastsat ved dom af 16. maj 2002, Frankrig mod Kommissionen (C-482/99, EU:C:2002:294).
- 124 Følgelig må det foreliggende klagepunkt forkastes.

3. Klagepunktet om, at VTAN's afgørelser blev tilregnet staten

- 125 Sagsøgerne har anført, at afgørelser truffet af en privat virksomhed såsom VTAN ikke i almindelighed kan tilregnes staten, navnlig ikke hvor staten ikke har nogen ejendomsret over den pågældende virksomhed. Under alle omstændigheder påviste Kommissionen ikke, at de af VTAN truffne afgørelser kunne tilregnes staten. Den blandede ejergruppes blotte påvirkning af VTAN's handlemåde gennem aftalen om uddelegering af en offentlig tjenesteydelse er således ikke tilstrækkelig i denne henseende. I øvrigt undlod den blandede ejergruppe systematisk at udøve sin beføjelse til at påvirke VTAN i dette selskabs forhandlinger med Ryanair. VTAN kunne desuden ifølge sagsøgerne frit søge at udskifte Ryanair og havde en bred margen til at forhandle om kontrakterne med sagsøgerne.
- 126 Kommissionen har bestridt sagsøgernes argumentation.
- 127 Det skal hertil bemærkes, at der efter fast praksis ikke sondres mellem tilfælde, hvor støtten ydes direkte af staten, og tilfælde, hvor støtten ydes af offentlige eller private organer, som staten opretter eller udpeger med henblik på at administrere støtten. Det bør derfor ikke være muligt efter EU-retten at omgå statsstøttereglerne blot ved at oprette selvstændige institutioner, som foretager støttetildelingen (jf. dom af 16.5.2002, Frankrig mod Kommissionen, C-482/99, EU:C:2002:294, præmis 23 og den deri nævnte retspraksis).
- 128 Den omstændighed, at staten udpeger en privat enhed til støttetildeling, kan heller ikke i sig selv medføre, at statsstøttereglerne ikke finder anvendelse på de foranstaltninger, som denne enhed vedtager.
- 129 Hvad angår betingelsen om foranstaltningens tilregnelser skal der foretages en undersøgelse af, om de offentlige myndigheder må anses for at være impliceret i vedtagelsen af denne foranstaltning (jf. dom af 19.12.2013, Association Vent De Colère! m.fl., C-262/12, EU:C:2013:851, præmis 17 og den deri nævnte retspraksis). Følgelig skal det undersøges, om Kommissionen efter sin analyse af den statslige tilregnelser med rette kunne fastslå, at den blandede ejergruppe var impliceret i indgåelsen af de kontrakter, som VTAN indgik med sagsøgerne.
- 130 Det må i denne forbindelse konstateres, at Kommissionen i 278.-299. betragtning til den anfægtede afgørelse identificerede en række indikatorer til støtte for, at den blandede ejergruppe var impliceret.
- 131 For det første fastslog Kommissionen, at den aftale om uddelegering af en offentlig tjenesteydelse, der var indgået mellem den blandede ejergruppe og Veolia Transport, og hvis gennemførelse blev overdraget til VTAN, ikke begrænsede sig til at tildele VTAN den kommercielle drift af Nîmes

lufthavn, men ligeledes betroede dette selskab en opgave med udvikling af luftfarten. Ifølge Kommissionen forpligtede og påvirkede denne aftale om uddelegering af en offentlig tjenesteydelse således VTAN's forretningspolitik over for luftfartsselskaberne, og det især fordi udviklingen af luftfarten ikke i sig selv er endemålet for en privat lufthavnsforvalter, som står helt frit med hensyn til sin forretningspolitik. En sådan privat forvalters mål er at maksimere sin rentabilitet, som under alle omstændigheder ikke er forenelig med udvikling af luftfarten (278.-281. betragtning til den anfægtede afgørelse). Endvidere fastslog Kommissionen, at Veolia Transports svar på udbuddet var blevet påvirket af det trafikudviklingsmål, den blandede ejergruppe havde fastsat, og mere generelt af de mål for lokal økonomisk udvikling, som den blandede ejergruppe forfulgte (282.-285. betragtning til den anfægtede afgørelse). For det andet fastslog Kommissionen, at de forskellige udtalelser fra Veolia Transport under udbudsprocessen bekræftede, at dette selskab var bevidst om, at forretningsforholdet med Ryanair kunne skade rentabiliteten af driften af Nîmes lufthavn, og at selskabet kun var parat til at fortsætte denne relation på lignende betingelser som dem, som handels- og industrikammeret i Nîmes-Uzès-Le Vigan tidligere havde fastsat, på grund af den blandede ejergruppes mål for trafikudviklingen, tilsagnene afgivet over for den blandede ejergruppe for at få tildelt forvaltningen af denne lufthavn, og det faste bidrag, som den blandede ejergruppe tilbød, og som sikrede den finansielle balance i koncessionen (287. betragtning til den anfægtede afgørelse). Hvad for det tredje angik dette faste driftstilskud fastslog Kommissionen, at rentabiliteten af VTAN's koncession byggede på dette bidrag, at bidragsbeløbet var blevet beregnet på grundlag af et foreløbigt budget, der omfattede udgifter og indtægter i forbindelse med de pågældende kontrakter, og at den blandede ejergruppe derfor havde ydet VTAN et bidrag, som gjorde det muligt at videreføre Ryanairs virksomhed på de samme vilkår som dem, hvorpå Ryanair tilbød sine tjenesteydelser fra Nîmes lufthavn, da handels- og industrikammeret i Nîmes-Uzès-Le Vigan drev lufthavnen. I øvrigt fremhævede Kommissionen, at gradueringen af det faste bidrag i forhold til Ryanairs aktivitet mindskede VTAN's incitamenter til at træffe beslutninger, som kunne forårsage en nedgang i Ryanairs trafik (288., 289. og 291. betragtning til den anfægtede afgørelse).

132 Det skal fastslås, at Kommissionen i retligt tilstrækkeligt omfang påviste, at de rammer, som den blandede ejergruppe havde fastsat gennem udbudsprocessen, målene i aftalen om uddelegering af en offentlig tjenesteydelse og det faste bidrag – således som angivet af Kommissionen i 292. og 293. betragtning til den anfægtede afgørelse – havde haft en tilstrækkeligt afgørende indflydelse på VTAN's handlemåde over for sagsøgerne til, at de pågældende kontrakter kunne tilregnes staten efter retspraksis. Følgelig skal den konklusion fra Kommissionen, der er anført i 299. betragtning til den anfægtede afgørelse, tiltrædes, hvorefter årsagssammenhængen mellem på den ene side vilkårene i aftalen om uddelegering af en offentlig tjenesteydelse, udbudsprocessen og det faste bidrag, og på den anden side de kontrakter, som VTAN havde indgået med sagsøgerne, var tilstrækkeligt stærk til at påvise, at den blandede ejergruppe var klart involveret i de pågældende foranstaltninger, således at disse foranstaltninger skulle tilregnes denne ejergruppe.

133 Ingen af sagsøgerens argumenter kan ændre ved denne konklusion.

134 For det første har sagsøgerne således anført, at den blandede ejergruppes blotte påvirkning af VTAN's handlemåde gennem den aftale om uddelegering af en offentlig tjenesteydelse, der blev indgået mellem den blandede ejergruppe og Veolia Transport, ikke svarer til en statskontrol og ikke giver grundlag for en tilregnelser til staten. Imidlertid rummer dette udsagn en fejlagtig fortolkning af den anfægtede afgørelse, hvilken afgørelse bygger på en række indikatorer for at fastslå, at den blandede ejergruppe udøvede en afgørende indflydelse på VTAN's afgørelser vedrørende sagsøgerne. Kommissionen begrænsede sig derfor ikke i den anfægtede afgørelse til at påvise, at der forelå en simpel statslig indflydelse på en virksomheds handlemåde, da den fastslog en tilregnelser til staten.

135 For det andet har sagsøgerne gjort gældende, at den blandede ejergruppe systematisk undlod at udøve sin beføjelse til at påvirke VTAN's adfærd i forhandlingerne med Ryanair. Dette argument er dog uvirksomt. Det fremgår således af 296. betragtning til den anfægtede afgørelse, at den blotte mulighed, som den blandede ejergruppe havde for at involvere sig i disse forhandlinger, gav denne en vis

indflydelse, og at denne ejergruppe kunne have grebet ind, hvis VTAN havde forsøgt at pålægge Ryanair vilkår, som kunne have tilskyndet dette luftfartsselskab til at nedbringe sin trafik i Nîmes lufthavn. Som angivet af Kommissionen vidste VTAN, at den blandede ejergruppe kunne gribe ind, og VTAN havde al mulig grund til at tage hensyn til denne omstændighed ved sine egne beslutninger, hvilke beslutninger i øvrigt allerede indgik i den ramme, der var fastsat af den blandede ejergruppe.

- 136 For det tredje har sagsøgerne anført, at VTAN havde en stor handlefrihed til at forhandle om kontrakter med dem. Det skal hertil fremhæves, at selv om Kommissionen i den anfægtede afgørelse angav, at den aftale om uddelegering af en offentlig tjenesteydelse, der var indgået mellem den blandede ejergruppe og Veolia Transport, omtalte »en fuldstændig frihed« for VTAN til at forhandle om kontrakterne med lufthavnsbrugerne, forklarede Kommissionen derefter, at denne frihed kun kunne udøves inden for de generelle rammer, som var fastsat i den nævnte aftale om uddelegering og Veolia Transports forpligtelser som svar på udbuddet, idet disse kunne begrænse og i betydelig grad påvirke VTAN's handlemåde. Det må i øvrigt konstateres, at uagtet at VTAN havde en vis forretningsmæssig handlefrihed til at forhandle om kontrakterne (292. og 299. betragtning til den anfægtede afgørelse), påviste Kommissionen i retligt tilstrækkeligt omfang – på grundlag af de overensstemmende indikatorer, der er opregnet i præmis 131 ovenfor – at disse generelle rammer havde ført til, at den blandede ejergruppe udøvede en tilstrækkeligt afgørende indflydelse på VTAN's forretningsmæssige forbindelser til sagsøgerne til at fastslå en tilregnelser til staten. Sagsøgerne har ikke fremført nogen oplysning, der beviser, at den omstændighed, at VTAN havde en forretningsmæssig handlefrihed, rejste tvivl om Kommissionens tilregnelseranalyse.
- 137 For det fjerde finder sagsøgerne, at det fremgår af den anfægtede afgørelse, at de franske myndigheder har bekræftet VTAN's aftalefrihed. I 92. betragtning til den anfægtede afgørelse, som sagsøgerne har støttet sig på, fremføres imidlertid, og som Kommissionen med rette har angivet, blot de af medlemsstaten forelagte oplysninger om den procedure, som blev fulgt inden for VTAN selv med henblik på vedtagelsen af dette selskabs beslutninger, og Kommissionen udtalte sig ikke i denne betragtning om den blandede ejergruppes indflydelse på indholdet af de kontrakter, som VTAN havde indgået.
- 138 For det femte har sagsøgerne gjort gældende, at VTAN frit kunne søge at udskifte Ryanair, og at der ikke gjaldt nogen sanktion for denne type beslutning. Denne omstændighed kan imidlertid, og som Kommissionen med rette har angivet, ikke have en indvirkning på spørgsmålet om, hvorvidt de omhandlede kontrakter kan tilregnes staten. Den blandede ejergruppe kunne således lige så vel stille sig tilfreds med en anden transportør valgt af VTAN. Det forholder sig ikke desto mindre således, at den blandede ejergruppe udøvede en afgørende indflydelse på de vilkår, som VTAN tilbød luftfartsselskaberne, gennem de generelle rammer, som var fastsat ved hjælp af udbudsprocessen, de trafikudviklingsmål, der var fastsat i den aftale om uddelegering af en offentlig tjenesteydelse, der var indgået mellem den blandede ejergruppe og Veolia Transport, og det faste bidrag. I øvrigt – og som Kommissionen med rette har fremhævet – var den mulighed for erstatning af Ryanairs aktivitet, der er omtalt i 411. betragtning til den anfægtede afgørelse, alene planlagt på længere sigt og ikke i løbet af den periode, som den nævnte afgørelse vedrører.
- 139 For det sjette har sagsøgerne anført, at der ikke var fastsat nogen sanktion for det tilfælde, at VTAN ikke opfyldte sine tilsagn over for den blandede ejergruppe, undtagen risikoen for at få skadet sit omdømme. Imidlertid hviler dette udsagn på en fejlagtig læsning af den anfægtede afgørelse. 286. betragtning til denne afgørelse henviser således på ingen måde til sanktioner, men fastslår, at VTAN's handlemåde over for sagsøgerne grundlæggende blev påvirket af det trafikudviklingsmål, som den blandede ejergruppe havde fastsat. Kommissionen bemærkede i denne sammenhæng i den nævnte betragtning, at tilbuddet fra den tjenesteyder, der endte med at blive valgt, nødvendigvis bandt denne i hele koncessionens varighed – juridisk, men tillige i andre henseender – og udtalte, at en virksomhed, der formulerer mål og forpligtelser i et svar på et udbud afholdt af en lokal myndighed, og som siden

handler i modstrid med disse mål og forpligtelser, vil løbe en risiko for at skade sit omdømme hos de lokale myndigheder. Kommissionen udledte heraf, at Veolia Transport, der i 2007 søgte at etablere sig på markedet for lufthavnsforvaltning, ikke ville have løbet en sådan risiko.

- 140 Hvad for det syvende og endelig angår sagsøgernes argument om, at den blandede ejergruppe højst havde afgivet forsikringer over for VTAN for at dække visse tab i tilfælde af, at VTAN skulle beslutte at videreføre en »arvet situation« med sagsøgerne, skal det fremhæves, at Kommissionen i 278.-299. betragtning til den anfægtede afgørelse udledte, at de omhandlede kontrakter kunne tilregnes staten, ikke kun på grund af ydelsen af det faste bidrag til sikring af balancen i Nîmes lufthavn, men ligeledes på grund af en helhed af forhold, herunder navnlig tilsagnene om trafikudvikling, som kunne skade rentabiliteten af denne lufthavn, og som kun ville have været acceptable, såfremt der blev ydet en finansiell godtgørelse.
- 141 På baggrund af det ovenstående må det nærværende klagepunkt og følgelig det andet anbringende forkastes.

C. Det tredje anbringende om en tilsidesættelse af artikel 107, stk. 1, TEUF, idet Kommissionen urigtigt fastslog, at VTAN's midler var statsmidler

- 142 Sagsøgerne har gjort gældende, at Kommissionen ikke godtgjorde, at betingelsen om anvendelse af statsmidler var opfyldt. Det faste bidrag fra den blandede ejergruppe til VTAN var således omfattet af VTAN's kontrol, og dette selskab havde ret til frit at bestemme over bidragets anvendelse og til ikke at overføre det til sagsøgerne. VTAN's midler forblev derfor ikke konstant under offentlig kontrol som omhandlet i retspraksis.
- 143 Der skal i denne forbindelse indledningsvis erindres om, at betingelsen for at anse fordele for støtte som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF bl.a. er, at disse ydes direkte eller indirekte ved hjælp af statsmidler (jf. i denne retning dom af 16.5.2002, Frankrig mod Kommissionen, C-482/99, EU:C:2002:294, præmis 24, og af 19.12.2013, Association Vent De Colère! m.fl., C-262/12, EU:C:2013:851, præmis 16).
- 144 Begrebet støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler, omfatter ud over fordele ydet direkte af staten i denne forbindelse også fordele, der ydes af offentlige eller private organer, der er udpeget eller oprettet af staten med henblik på at forvalte støtten (jf. dom af 19.12.2013, Association Vent De Colère! m.fl., C-262/12, EU:C:2013:851, præmis 20 og den deri nævnte retspraksis).
- 145 Domstolen har ligeledes fastslået, at artikel 107, stk. 1, TEUF omfatter alle økonomiske midler, som offentlige myndigheder faktisk kan anvende til at støtte virksomheder, uden at det har nogen betydning, om disse midler til stadighed udgør en del af statens formue. Det er ikke nødvendigt, at de beløb, som er anvendt til den pågældende foranstaltning, tilhører statskassen, men det er tilstrækkeligt til at anse dem for statsmidler, at de til stadighed er under de offentlige myndigheders kontrol og dermed står til rådighed for de kompetente nationale myndigheder (jf. dom af 19.12.2013, Association Vent De Colère! m.fl., C-262/12, EU:C:2013:851, præmis 21 og den deri nævnte retspraksis).
- 146 Det forhold, at de omhandlede midler administreres af enheder, der ikke henhører under den offentlige myndighed, er i denne forbindelse uden betydning (jf. i denne retning dom af 2.7.1974, Italien mod Kommissionen, 173/73, EU:C:1974:71, præmis 35).
- 147 Det er i den foreliggende sag ubestridt, at der er blevet overført statsmidler i form af et fast bidrag fra den blandede ejergruppe til VTAN, der er en privat virksomhed, som forvalter lufthavnen.

- 148 I øvrigt skal det fastslås, at Kommissionen i 300. betragtning til den anfægtede afgørelse under henvisning til 298. betragtning til denne afgørelse anførte, at den finansielle balance i driften af Nîmes lufthavn byggede på det faste bidrag fra den blandede ejergruppe, hvis størrelse bl.a. blev fastsat i forhold til parametrene for forretningsforholdet mellem handels- og industrikammeret i Nîmes-Uzès-Le Vigan og sagsøgerne i 2006 og dermed på en måde, som gjorde det muligt for Ryanair at videreføre sin aktivitet med flyafgange fra Nîmes lufthavn på de samme vilkår, som da dette handels- og industrikammer drev denne lufthavn. Kommissionen udledte heraf i den samme betragtning, at de fordele, som disse kontrakter gav sagsøgerne, derfor var blevet finansieret ved hjælp af dette faste bidrag og som følge heraf ved hjælp af statsmidler.
- 149 Kommissionen fastslog bl.a. i 288. betragtning til den anfægtede afgørelse, at rentabiliteten i koncessionen for VTAN byggede på det faste tilskud fra den blandede ejergruppe, som dermed direkte deltog i finansieringen af driften af Nîmes lufthavn. Kommissionen forklarede, at dette tilskud fra den blandede ejergruppe viste ejergruppens indflydelse på VTAN's forretningsforhold til sagsøgerne, eftersom det uden dette tilskud var sandsynligt, at ingen forvalter ville have accepteret at drive denne lufthavn inden for rammerne af en koncession, hvis økonomiske model byggede på et mål om trafikudvikling og relationer med et luftfartsselskab, som kunne give en negativ fortjeneste ved lufthavnsforvaltningen. Kommissionen fandt, at tildelingen af det pågældende tilskud således var en del af de elementer, der havde muliggjort indgåelsen af kontrakterne med sagsøgerne.
- 150 Under disse vilkår er de kriterier, der er opstillet i den i præmis 145 ovenfor omtalte retspraksis, opfyldt. Det fremgår således af den anfægtede afgørelse, at den blandede ejergruppe ydede VTAN et bidrag, som gjorde det muligt at videreføre Ryanairs virksomhed på de samme vilkår som dem, der gjaldt, da handels- og industrikammeret i Nîmes-Uzès-Le Vigan drev Nîmes lufthavn (jf. ligeledes 289. betragtning til den anfægtede afgørelse), og at VTAN uden dette bidrag ville have betalt samtlige de fordele, der blev ydet sagsøgerne i henhold til de indgåede kontrakter.
- 151 Den omstændighed, at VTAN havde en vis handlefrihed til at forhandle om sine kontrakter med sagsøgerne, og at der ikke eksisterede nogen mekanisk sammenhæng mellem det faste bidrags størrelse og parametrene for de forhandlede kontrakter, medfører ikke, at sammenhængen mellem dette bidrag og den fordel, som sagsøgerne nød godt af, fjernes. Det må således fastslås, at det faste bidrag til VTAN i økonomisk henseende muliggjorde indgåelsen af kontrakterne med sagsøgerne og gjorde det muligt for VTAN at undgå betaling af omkostningerne ved de fordele, som sagsøgerne opnåede i henhold til disse kontrakter. Disse fordele er således slutresultatet af udbetalingen af det faste bidrag til VTAN (jf. i denne retning dom af 19.9.2000, Tyskland mod Kommissionen, C-156/98, EU:C:2000:467, præmis 26 og 27).
- 152 På grundlag af samtlige de anførte betragtninger må det tredje anbringende forkastes.

D. Det fjerde anbringende om en tilsidesættelse af artikel 107, stk. 1, TEUF, idet Kommissionen ikke påviste, at der forelå en selektiv fordel

[udelades]

2. Det andet led om urigtige vurderinger og begrundelsesmangler hvad angår beslutningen om at afvise den komparative analyse i den foreliggende sag

[udelades]

b) Klagepunkterne om begrundelsen i den anfægtede afgørelse for i den foreliggende sag at afvise den komparative analyse

[udelades]

2) Klagepunktet om, at Kommissionen urigtigt fastslog, at den komparative analyse skulle baseres på en sammenligning af de pågældende kontrakter under ét med andre tilsvarende transaktioner

3) Klagepunktet om, at Kommissionen urigtigt fastslog, at de omhandlede kontrakter skabte meromkostninger, der oversteg merindtægterne

4) Klagepunktet om, at Kommissionen urigtigt fastslog, at de af Ryanair fremlagte beviser ikke dokumenterede, at de lufthavne, der var udvalgt i undersøgelsen af 28. september 2012, var tilstrækkeligt sammenlignelige med Nîmes lufthavn, samt om en begrundelsesmangel i denne forbindelse

226 Sagsøgerne har gjort gældende, at Kommissionen med urette anførte, at Ryanair ikke havde dokumenteret, at de fem lufthavne, der var udvalgt i undersøgelsen af 28. september 2012, var tilstrækkeligt sammenlignelige med Nîmes lufthavn. For det første har sagsøgerne i denne forbindelse anført, at Kommissionen hverken tilbageviste den »specifikke udvælgelse« af referencelufthavnene eller de detaljerede argumenter i den nævnte undersøgelse, der blev suppleret af yderligere undersøgelser. Under disse omstændigheder udgjorde Kommissionens afvisning af de udvælgelseskriterier, der er anført i denne undersøgelse, en åbenbart urigtig vurdering og en begrundelsesmangel. Sagsøgerne har i replikken anført, at de argumenter, som Kommissionen har fremført for Retten for at rejse tvivl om det valg af referencelufthavne, der blev foretaget i undersøgelsen af 28. september 2012, ikke fremgår af den anfægtede afgørelse og ikke efterfølgende kan afhjælpe den begåede fejl eller begrundelsesmanglen. For det andet har sagsøgerne gjort gældende, at Kommissionen aldrig har rettet henvendelse til en privat lufthavn eller en lufthavn drevet af en privat aktør for at skaffe sig oplysninger om de anvendte priser og dermed ikke har bestræbt sig på at finde nogen referencelufthavn, til trods for at disse åbenlyst findes.

227 Hvad angår argumentationen om, at Kommissionen urigtigt fastslog, at de af Ryanair fremlagte beviser ikke dokumenterede, at de lufthavne, der var udvalgt i undersøgelsen af 28. september 2012, var tilstrækkeligt sammenlignelige med Nîmes lufthavn, skal det hertil bemærkes, at den manglende hensyntagen til kontrakterne om markedsføringstjenester, som angivet af Kommissionen, allerede var tilstrækkelig til at udelukke den metode, der blev anvendt i den nævnte undersøgelse (383. betragtning til den anfægtede afgørelse). Anvendelsen af kriteriet om den private investor på det konkrete tilfælde krævede således, at alle kombinationerne af en kontrakt om lufthavnstjenester og en tilsvarende kontrakt om markedsføringstjenester – hvilke kontrakter hver gang skulle anses for én enkelt transaktion – skulle analyseres samlet (jf. præmis 207-212 ovenfor). Følgelig skal denne argumentation forkastes som uvirksom.

228 Den omstændighed, at den anfægtede afgørelse ikke for hver enkelt af de lufthavne, der var udvalgt i undersøgelsen af 28. september 2012, præciserer grundene til, at de ikke kunne anvendes som sammenligningsgrundlag, giver i øvrigt ikke som sådan grundlag for at konkludere, at der foreligger en begrundelsesmangel som omhandlet i artikel 296 TEUF.

229 Det skal hertil bemærkes, at det fremgår af fast retspraksis, at den begrundelse, som kræves i henhold til artikel 296 TEUF, skal tilpasses karakteren af den pågældende retsakt og klart og utvetydigt angive de betragtninger, som den institution, der har udstedt den anfægtede retsakt, har lagt til grund, således at de berørte parter kan få kendskab til grundlaget for den trufne foranstaltning, og således at den kompetente ret kan udøve sin prøvelsesret. Det nærmere indhold af begrundelseskravet skal fastlægges i lyset af den konkrete sags omstændigheder, navnlig indholdet af den pågældende retsakt,

indholdet af de anførte grunde samt den interesse, som retsaktens adressater samt andre, der må anses for umiddelbart og individuelt berørt af retsakten, kan have i begrundelsen. Det kræves ikke, at begrundelsen angiver alle de forskellige relevante faktiske og retlige momenter, da spørgsmålet, om en beslutnings begrundelse opfylder kravene efter nævnte bestemmelse, ikke blot skal vurderes i forhold til ordlyden, men ligeledes til den sammenhæng, hvori den indgår, samt under hensyn til alle de retsregler, som gælder på det pågældende område (jf. dom af 2.4.1998, Kommissionen mod Sytraval og Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, præmis 63 og den deri nævnte retspraksis).

- 230 I den konkrete sag påpegede Kommissionen i 378. betragtning til den anfægtede afgørelse sin tvivl således som udtrykt i 2014-retningslinjernes punkt 59 om, hvorvidt der på indeværende tidspunkt kunne defineres et passende sammenligningsgrundlag til fastsættelse af en korrekt markedspris for ydelser, der leveredes af lufthavnene. Ydermere fastslog Kommissionen i 384. betragtning til den anfægtede afgørelse – under henvisning til de parametre, der er opregnet i 2014-retningslinjernes punkt 60 – at Ryanair ikke havde påvist, i hvilket omfang de i undersøgelsen nævnte lufthavne var tilstrækkeligt sammenlignelige, idet Kommissionen tog hensyn til trafikens omfang, trafiktypen, de ydede lufthavnstjenesters type og niveau, lufthavnens placering i forhold til en storby, antallet af indbyggere i lufthavnens opland, velstandsniveauet i det omkringliggende område og tilstedeværelsen af andre geografiske områder, som kunne tiltrække passagererne.
- 231 Ganske vist præciserede Kommissionen ikke i den anfægtede afgørelse mere detaljeret grundene til, at den ikke anvendte den stikprøve af lufthavne, der var udvalgt i undersøgelsen af 28. september 2012, som gyldigt sammenligningsgrundlag.
- 232 Hvad angår fastlæggelsen af referencelufthavnene kan det imidlertid ikke bestrides, at denne beror på komplekse tekniske vurderinger. Da Kommissionens ræsonnement klart fremgik af den anfægtede afgørelse, således at det efterfølgende var muligt at bestride rigtigheden af afgørelsen for den kompetente domstol, vil det være uforholdsmæssigt at kræve en særlig begrundelse for de enkelte afgørelser af teknisk art eller de talmæssige oplysninger, der dannede grundlag for dette ræsonnement (jf. i denne retning dom af 1.7.2008, Chronopost og La Poste mod UFEX m.fl., C-341/06 P og C-342/06 P, EU:C:2008:375, præmis 108, og af 27.4.2017, Germanwings mod Kommissionen, T-375/15, ikke trykt i Sml., EU:T:2017:289, præmis 45; jf. ligeledes analogt dom af 12.7.2005, Alliance for Natural Health m.fl., C-154/04 og C-155/04, EU:C:2005:449, præmis 134).
- 233 For at sagsøgerne kunne forstå Kommissionens ræsonnement, forekom det således ikke nødvendigt at give en redegørelse i den anfægtede afgørelse i forhold til hver enkelt af de lufthavne, der var udvalgt i undersøgelsen af 28. september 2012, for grundene til, at disse lufthavne ikke kunne anvendes.
- 234 Sagsøgerne var således i stand til for Retten at anfægte Kommissionens afvisning af den stikprøve af lufthavne, der var udvalgt i undersøgelsen af 28. september 2012.
- 235 Argumentationen om en begrundelsesmangel skal derfor forkastes.
- 236 Endvidere har sagsøgerne ikke påvist, at Kommissionen foretog en åbenbart urigtig vurdering vedrørende metoden til udvælgelse af sammenligningslufthavnene. De har i denne henseende anført, at Kommissionen urigtigt fastslog, at Ryanair ikke havde foreslået en stikprøve af referencelufthavne, der inkluderede lufthavne, der var tilstrækkeligt sammenlignelige med Nîmes lufthavn. Sagsøgerne har anført, at den af Ryanair fremlagte undersøgelse af 28. september 2012 indeholdt en systematisk sammenligning mellem de vilkår, der blev fastsat i de kontrakter om lufthavnstjenester, der blev underskrevet med andre lufthavne, hvoraf flertallet var private, privat drevne eller opererede som markedsøkonomisk investorer, og havde flere fælles kendetegn med Nîmes lufthavn.
- 237 Kommissionen har heroverfor anført, at dette udsagn afkræftes af en indgående undersøgelse af de lufthavne, der var udvalgt i undersøgelsen af 28. september 2012.

238 Hvad på den ene side angår spørgsmålet om fastlæggelsen af pålidelige referencegrundlag har Kommissionen i denne forbindelse angivet, for det første, at Bournemouth lufthavn tilhørte en hovedsagelig statsejet enhed og havde en negativ rentabilitet i 2012, for det andet, at Prestwick lufthavn var tabsgivende, inden dens private ejer afhændede den til den skotske regering i november 2013, for det tredje, at Maastricht lufthavn havde modtaget væsentlige tilskud siden 2004 og ligeledes var overgået til offentligt ejerskab i 2013 efter tilsyneladende at have måttet reddes af den nederlandske stat, og for det fjerde, at Knock lufthavn skønt privat ejet havde modtaget betragtelige offentlige midler, nemlig kapitaltilskud i størrelsesorden 13 mio. EUR mellem 1997 og 2012.

239 Hvad på den anden side angår kendetegnene som omhandlet i 2014-retningslinjernes punkt 60 ved de lufthavne, der var udvalgt i undersøgelsen af 28. september 2012, har Kommissionen forklaret, at de under alle omstændigheder var vidt forskellige fra kendetegnene ved Nîmes lufthavn:

- Det fremgår af undersøgelsen af 28. september 2012, at det samlede omfang af passagertrafikken i lufthavnen varierede betydeligt fra den ene lufthavn til den anden, og det på endnu mere iøjnefaldende vis hvad angik omfanget af passagerer, der rejste med Ryanair i disse lufthavne.
- Aktiviteterne i Grenoble lufthavn var stærkt koncentreret på vintersæsonen.
- Maastricht lufthavn havde omfattende fragttaktiviteter.
- De byer, der var beliggende tættest på hver lufthavn, er af meget forskellige størrelse. Med hensyn til parametret om nærheden til en storby nævner undersøgelsen af 28. september 2012 således byen Nîmes og for Knock lufthavn byen Sligo (Irland), men afstandene varierer kraftigt.
- Hvad angår parametret om antallet af indbyggere i lufthavnens opland henviser undersøgelsen af 28. september 2012 udelukkende til befolkningen i den største by i en radius på 150 kilometer og ikke til antallet af indbyggere i lufthavnens opland.
- Hvad angår parametret om velstandsniveaue i det omkringliggende område afspejler referencegrundlagene i de regioner, der var udvalgt i undersøgelsen af 28. september 2012, ikke nøjagtigt de pågældende lufthavnes omkringliggende områder, og velstandsniveaue varierer væsentligt fra den ene region til den anden.
- Parametret om lufthavnens bagland optræder ikke i undersøgelsen af 28. september 2012, hverken for de afrejsende passagerer eller for de ankommende passagerer. I betragtning af Middelhavskystens turistmæssige tiltrækningskraft er Nîmes lufthavn imidlertid primært orienteret mod de ankommende passagerer, hvorimod lufthavnene i Prestwick og Bournemouth tilbyder et potentielt marked for de afrejsende passagerer.

240 Det følger heraf, at Kommissionen på grundlag af alle disse forhold uden at foretage en åbenbart urigtig vurdering kunne fastslå, at de lufthavne, der var udvalgt i undersøgelsen af 28. september 2012, ikke var tilstrækkeligt sammenlignelige med Nîmes lufthavn.

241 De af sagsøgerne fremførte argumenter kan ikke rejse tvivl om denne konklusion.

242 Hvad for det første angår argumentet om, at Bournemouth lufthavn genererede overskud mellem 2001 og 2011 uden at modtage tilskud, skal det fremhæves, at selv om denne oplysning ganske vist er relevant i forhold til at anse denne lufthavns handle måde for en markedsøkonomisk aktørs handle måde, forholder det sig ikke desto mindre således, at denne lufthavn tilhører en offentlig enhed.

243 Hvad for det andet angår sagsøgernes argument om, at Prestwick lufthavn ikke kun var i privat eje, men tillige var rentabel mellem 2000 og 2008, skal det fastslås, at selv om disse omstændigheder taler til fordel for en markedsøkonomisk aktørs handle måde, rejser de ikke tvivl om den præcisering,

Kommissionen har foretaget i sine processkrifter og i retsmødet, ifølge hvilken denne lufthavn var blevet tabsgivende og havde måttet afhændes til den skotske regering i november 2013 og følgelig ikke udgjorde et egnet sammenligningsgrundlag med henblik på fastlæggelsen af en korrekt markedspris for lufthavnstjenesterne (jf. 378. betragtning til den anfægtede afgørelse).

- 244 Hvad for det tredje angår sagsøgernes argument om, at Ryanair på den ene side havde drevet adskillige sommerflyforbindelser til og fra Grenoble lufthavn mellem 2006 og 2009, og at denne lufthavn på den anden side blev drevet af en privat aktør, der pålagde de højeste lufthavnsafgifter blandt referencelufthavnene, må det konstateres, at selv om Ryanair drev flyforbindelser uden for vintersæsonen, forekom disse aktiviteter ikke at have ført til en opretholdelse af disse tjenester hele året rundt. I denne henseende modsiger sagsøgernes argument ikke Kommissionens konstatering af, at aktiviteterne i Grenoble lufthavn var stærkt koncentreret på vintersæsonen, hvilket adskilte denne lufthavn fra situationen i Nîmes lufthavn, hvor Ryanair i det mindste havde drevet et vist antal daglige forbindelser hele året rundt, som det fremgår af den anfægtede afgørelse.
- 245 Hvad for det fjerde angår sagsøgernes argument om, at kapitalindskuddene til fordel for Knock lufthavn ifølge de af Kommissionen fremlagte oplysninger kun beløb sig til 6% af denne lufthavns aktiver for perioden mellem 2002 og 2012, skal det bemærkes, at Kommissionen uden at foretage en åbenbart urigtig vurdering kunne fastslå, at en tilførsel af offentlige midler af et sådant omfang udgjorde en relevant oplysning ved denne institutions vurdering af, hvorvidt denne lufthavn var egnet som referencegrundlag.
- 246 Hvad for det femte angår sagsøgernes argument om, at der blandt sammenligningslufthavnene var fire, som svarede til Nîmes lufthavn med hensyn til parametret om den samlede trafik eller Ryanairs trafik, skal det som bemærket af Kommissionen fastslås, at de tal, der er nævnt i undersøgelsen af 28. september 2012, viser, at den samlede passagertrafik i lufthavnene og Ryanairs trafik i disse lufthavne varierede betydeligt fra den ene lufthavn til den anden og set i forhold til Nîmes lufthavn. Det fremgår således af den nævnte undersøgelse, at der navnlig er betydelige forskelle mellem trafikken i Nîmes lufthavn og trafikken i lufthavnene i Prestwick (for hele den omhandlede periode), i Bournemouth og i Knock (for den sidste del af den omhandlede periode).
- 247 Hvad angår sagsøgernes argument om, at undersøgelsen af 28. september 2012 i henseende til parametret om velstandsniveauet i det omkringliggende område viste data for Knock lufthavn på regionalt plan af hensyn til sammenligningen med det årlige bruttonationalprodukt pr. indbygger – selv om vurderingen af den månedlige indtægt blev vist for hele Irland – skal det ligeledes fastslås, at dette argument ikke kan afsvække Kommissionens konstateringer med hensyn til visse andre parametre.
- 248 Følgelig og til trods for konstateringerne i præmis 242 og 243 ovenfor skal det konkluderes, at Kommissionen, henset til alle de pålidelige referencegrundlag og de forskellige parametre, der er omtalt i 365. betragtning til den anfægtede afgørelse, ikke foretog en åbenbart urigtig vurdering ved at afvise den stikprøve af sammenligningslufthavne, der blev foreslået i undersøgelsen af 28. september 2012.
- 249 Hvad angår sagsøgernes argument om Kommissionens manglende bestræbelser på at forhøre sig hos private eller privat drevne lufthavne for at finde sammenligningskriterier skal det bemærkes, at dette klagepunkt omhandler rækkevidden af de undersøgelsesforpligtelser, der påhvilede Kommissionen, da den skulle anvende kriteriet om den markedsøkonomiske aktør på de omhandlede kontrakter.
- 250 I henhold til retspraksis er Kommissionen ved anvendelsen af kriteriet om den private investor forpligtet til ved vurderingen af en foranstaltning at gennemgå alle de relevante forhold og disses sammenhæng (jf. i denne retning dom af 17.12.2008, Ryanair mod Kommissionen, T-196/04, EU:T:2008:585, præmis 59).

- 251 I denne forbindelse skal enhver oplysning, der i ikke uvæsentlig grad kan påvirke beslutningsprocessen for en privat markedsøkonomisk aktør, der normalt anses for forsigtig og tilbageholdende, og som befinder sig i en situation, der ligger så tæt som muligt på den situation, som den pågældende medlemsstat befinder sig i, anses for relevant (jf. analogt dom af 20.9.2017, Kommissionen mod Frucona Košice, C-300/16 P, EU:C:2017:706, præmis 60).
- 252 Det skal ligeledes bemærkes, at retmæssigheden af en beslutning om statsstøtte af Unionens retsinstanser skal vurderes i forhold til de oplysninger, som Kommissionen kunne råde over på det tidspunkt, da den vedtog den (dom af 20.9.2017, Kommissionen mod Frucona Košice, C-300/16 P, EU:C:2017:706, præmis 70).
- 253 De oplysninger, som Kommissionen »kunne råde over«, omfatter de oplysninger, som syntes relevante for de vurderinger, som skulle foretages i henhold til den retspraksis, der er nævnt i præmis 251 ovenfor, og som den efter anmodning herom kunne have fået fremlagt under den administrative procedure. (jf. i denne retning dom af 20.9.2017, Kommissionen mod Frucona Košice, C-300/16 P, EU:C:2017:706, præmis 71).
- 254 For det første skal det i den konkrete sag bemærkes, at Kommissionen i 378. betragtning til den anfægtede afgørelse påpegede sin tvivl således som udtrykt i 2014-retningslinjerne om, hvorvidt der på indeværende tidspunkt kunne defineres et passende sammenligningsgrundlag til fastsættelse af en korrekt markedspris for ydelser, der leveredes af lufthavnene. Kommissionen har navnlig i 2014-retningslinjernes punkt 56-58 henvist til, at langt de fleste EU-lufthavne modtager offentlig finansiering, at de offentlige myndigheder traditionelt har anset de offentligt ejede lufthavne for infrastrukturer til fremme af den lokale udvikling og ikke betragtet dem som virksomheder, der opererer på markedsvilkår, at priserne i de offentlige lufthavne derfor generelt ikke er blevet fastsat ud fra markedshensyn, men på grundlag af samfundsmæssige eller regionale hensyn, og at selv de private lufthavnes priser kan være stærkt påvirkede af de priser, der kræves af hovedparten af de lufthavne, som modtager offentlig støtte. Selv om det som forklaret af Kommissionen i retsmødet ikke er udelukket, at der kan findes et tilstrækkeligt antal egnede sammenligningslufthavne, fastslog denne institution derfor, at den ydelsesspecifikke rentabilitetsanalyse i overensstemmelse med 2014-retningslinjernes punkt 61 udgjorde det mest relevante kriterium med henblik på vurderingen af de omhandlede kontrakter.
- 255 For det andet skal det påpeges, at Kommissionen i den anfægtede afgørelse nævnte forskellen mellem lufthavnenes omkostnings- og indtægtsstrukturer og den lave sammenlignelighed i transaktionerne mellem lufthavnene som hensyn, der begrundede en afvisning af den komparative analyse (362. og 363. betragtning til den anfægtede afgørelse).
- 256 For det tredje skal det bemærkes, at Kommissionen i beslutningen om at indlede proceduren anmodede de berørte parter om at fremsætte bemærkninger, samtidig med at den tidligere i denne beslutning angav, at de franske myndigheder ikke var fremkommet med nogen sammenligningsfaktor, der gjorde det muligt at bedømme, om den af Ryanair betalte pris svarede til den normale markedspris.
- 257 Under den administrative procedure fremlagde Ryanair således undersøgelsen af 28. september 2012, der viste en stikprøve af sammenligningslufthavne.
- 258 Som svar på et spørgsmål fra Retten under retsmødet har Kommissionen forklaret, at selv om 2014-retningslinjerne fastsatte en mulighed for at gennemføre en komparativ analyse, gav oplysningerne i sagsakterne ikke i det konkrete tilfælde grundlag for at foretage en sådan analyse på en hensigtsmæssig måde.

- 259 For det fjerde skal der – som angivet af Kommissionen – ved vurderingen af afgifterne for lufthavnstjenesterne tages hensyn til ikke blot de offentliggjorte priser, men ligeledes den store forskellighed af skræddersyede rabatter, der er aftalt med hvert enkelt luftfartsselskab, såvel som enhver kontrakt om markedsføringstjenester. Generelt er disse sidstnævnte oplysninger fortrolige, og Kommissionen kan ikke få fri adgang hertil.
- 260 Under disse omstændigheder kunne Kommissionen uden at begå nogen fejl i det konkrete tilfælde vælge at foretage en ydelsesspecifik rentabilitetsanalyse fremfor en komparativ analyse, uden at den under sin undersøgelse havde inddraget de private eller privat drevne lufthavne med det formål at identificere eventuelle lufthavne, der var tilstrækkeligt sammenlignelige med Nîmes lufthavn, og at finde en stikprøve af sammenlignelige transaktioner i disse samme lufthavne.
- 261 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal sagsøgernes klagepunkt om, at Kommissionen urigtigt fastslog, at de af Ryanair fremlagte beviser ikke dokumenterede, at de lufthavne, der var udvalgt i undersøgelsen af 28. september 2012, var tilstrækkeligt sammenlignelige med Nîmes lufthavn, samt om en begrundelsesmangel i denne forbindelse, derfor forkastes.

5) Klagepunktet om, at Kommissionen urigtigt undlod at gennemføre en »fælles« komparativ analyse

- 262 Sagsøgerne har gjort gældende, at selv hvis det antages, at betalingerne til AMS for markedsføringstjenesterne burde være blevet fratrukket de af Ryanair betalte lufthavnsafgifter med henblik på den komparative analyse, foretog Kommissionen ikke desto mindre en åbenbart urigtig vurdering ved ikke at gennemføre en sådan »fælles« analyse. Sagsøgerne har fremlagt en undersøgelse af 2. februar 2016 udarbejdet af deres økonomikonsulent og indeholdende en lignende analyse, ifølge hvilken de nettoafgifter, som Ryanair betalte til Nîmes lufthavn, når der tages højde for de betalinger, som AMS modtog som led i kontrakterne om markedsføringstjenester, var højere end de gennemsnitlige nettoafgifter, der blev betalt i sammenligningslufthavnene, såvel pr. passager som i forhold til rotationerne.
- 263 Det skal hertil bemærkes, at Kommissionen ifølge retspraksis ikke kan kritiseres for, at den ikke har taget eventuelle faktiske eller retlige forhold i betragtning, som kunne have været fremlagt for den under den administrative procedure, men som ikke er blevet det, da Kommissionen ikke er forpligtet til af egen drift at undersøge og forestille sig, hvilke forhold der kunne være blevet forelagt for den (dom af 2.4.1998, Kommissionen mod Sytraval og Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, præmis 60, og af 14.1.2004, Fleuren Compost mod Kommissionen, T-109/01, EU:T:2004:4, præmis 49). Endvidere følger det af retspraksis, at Unionens retsinstanser skal vurdere retmæssigheden af en beslutning om statsstøtte i forhold til de oplysninger, som Kommissionen kunne råde over på det tidspunkt, da den vedtog den (jf. præmis 252 ovenfor).
- 264 Kommissionen er dog forpligtet til at gennemføre undersøgelsesproceduren vedrørende de anfægtede foranstaltninger upartisk og omhyggeligt, således at den ved vedtagelsen af den endelige beslutning i dette øjemed råder over så væsentlige og pålidelige elementer som muligt (dom af 2.9.2010, Kommissionen mod Scott, C-290/07 P, EU:C:2010:480, præmis 90, og af 16.3.2016, Frucona Košice mod Kommissionen, T-103/14, EU:T:2016:152, præmis 141).
- 265 I den konkrete sag skal det bemærkes, at Kommissionen i beslutningen om at indlede proceduren angav, at den på dette trin vurderede, at der med henblik på anvendelsen af kriteriet om den private investor skulle foretages en samlet vurdering af kontrakterne om lufthavnstjenester og kontrakterne om markedsføringstjenester.

- 266 Sagsøgerne har imidlertid henvist til en fælles komparativ analyse af lufthavnsafgifterne efter fradrag af markedsføringsbetalingerne, som deres økonomikonsulent har foretaget i undersøgelsen af 2. februar 2016, og som først for Retten er blevet fremlagt for første gang. Følgelig kan Kommissionen ikke kritiseres for ikke at have taget hensyn til denne analyse.
- 267 Ydermere var Kommissionen af de grunde, der er gennemgået i præmis 254-260 ovenfor, ikke i den konkrete sag forpligtet til at iværksætte andre foranstaltninger for at skaffe sig data til at gennemføre en fælles komparativ analyse.
- 268 Følgelig skal sagsøgernes klagepunkt om, at Kommissionen urigtigt undlod at gennemføre en »fælles« komparativ analyse, forkastes.

[udelades]

3. Det tredje led om åbenbart urigtige vurderinger og en utilstrækkelig begrundelse hvad angår den ydelsesspecifikke rentabilitetsanalyse

[udelades]

b) Klagepunktet om de begrundelser, der lå til grund for Nîmes' lufthavnsforvalteres beslutning om at indgå kontrakterne om markedsføringstjenester

[udelades]

c) Klagepunktet om afvisningen af at tage hensyn til muligheden for, at en del af markedsføringstjenesterne kunne være købt til formål af almen interesse

[udelades]

d) Klagepunktet om det fejlagtige udsagn, at den blandede ejergruppe og VTAN udgør én enkelt enhed

- 372 Sagsøgerne har gjort gældende, at Kommissionen med urette fastslog, at VTAN og den blandede ejergruppe i henseende til anvendelsen af kriteriet om den markedsøkonomiske aktør udgjorde én enkelt enhed. Kommissionen anlagde en fejlfortolkning af retspraksis og foretog en åbenbart urigtig vurdering ved at fastslå, at ejerskabsforbindelsen ikke var en nødvendig betingelse, og at andre økonomiske forbindelser mellem disse to enheder var tilstrækkelige.
- 373 Det skal hertil bemærkes, at det er blevet fastslået, at det er nødvendigt ved anvendelsen af kriteriet om den private investor at vurdere den pågældende kommercielle transaktion i sin helhed for at afgøre, om det statslige organ og det organ, som kontrolleres heraf, vurderet under ét, har handlet som rationelle erhvervsdrivende på markedsøkonomiske vilkår. Kommissionen er således forpligtet til ved vurderingen af de omtvistede foranstaltninger at gennemgå alle de relevante forhold og disses sammenhæng, herunder forholdene vedrørende den situation, som den eller de myndigheder, der bevilger de omtvistede foranstaltninger, befinder sig i (jf. dom af 17.12.2008, Ryanair mod Kommissionen, T-196/04, EU:T:2008:585, præmis 59 og den deri nævnte retspraksis).
- 374 Selv om der i den konkrete sag ikke bestod nogen ejerskabsforbindelse mellem den blandede ejergruppe og VTAN, fastslog Kommissionen alligevel i 277.-299. betragtning til den anfægtede afgørelse, at den blandede ejergruppe havde udøvet en afgørende indflydelse på de beslutninger, VTAN havde truffet over for sagsøgerne.

- 375 Det må under disse omstændigheder konstateres, at det var med rette, at Kommissionen fastslog, at der mellem den blandede ejergruppe og VTAN bestod tilstrækkeligt tætte økonomiske forbindelser til, at deres adfærd i deres forhold til sagsøgerne skulle vurderes samlet med henblik på anvendelsen af kriteriet om den markedsøkonomiske aktør (307.-309. betragtning til den anfægtede afgørelse).
- 376 Følgelig skal sagsøgernes klagepunkt om det fejlagtige udsagn, at den blandede ejergruppe og VTAN udgør én enkelt enhed, forkastes.

f) Klagepunktet om afvisningen af at tage hensyn til de større fordele, som fulgte af Nîmes lufthavns forbindelser til Ryanair

[udelades]

g) Klagepunktet om den manglende efterprøvelse af de af Nîmes lufthavn fremsendte data og den manglende sammenligning med en velforvaltet lufthavn

- 415 Sagsøgerne har gjort gældende, at Kommissionen fejlagtigt ikke efterprøvede de af Nîmes lufthavn fremsendte omkostningsdata og ikke sammenlignede dem med de typiske data for en korrekt forvaltet lufthavn. De driftsmæssige meromkostninger, som Nîmes lufthavn – således som anført af Kommissionen i den anfægtede afgørelse – havde afholdt, var i det konkrete tilfælde betydeligt højere end dem, som Kommissionen havde påvist i andre sager, således at Nîmes lufthavn blev forvaltet meget ineffektivt. Følgelig svarede disse omkostninger ikke til de markedsomkostninger, som en effektivt forvaltet lufthavn afholdt, og de kunne derfor ikke tjene som reference ved vurderingen af, hvorvidt Ryanair havde opnået en fordel, som dette selskab ikke ville have opnået hos en markedsøkonomisk aktør.
- 416 Det skal hertil bemærkes, at det ifølge retspraksis påhviler Kommissionen at vurdere, hvorvidt en rationel markedsøkonomisk aktør, som befinder sig i en situation, som ligger så tæt som muligt på den situation, som den berørte offentlige enhed befinder sig i, kunne være blevet foranlediget til at træffe den pågældende foranstaltning (jf. i denne retning dom af 5.6.2012, Kommissionen mod EDF, C-124/10 P, EU:C:2012:318, præmis 84). Der skal derfor tages hensyn til den reelle omkostnings- og indtægtsstruktur for den offentlige enhed, hvis handlemåde sammenlignes med handlemåden hos en markedsøkonomisk aktør.
- 417 Det følger heraf, at det i den konkrete sag – i modsætning til det af sagsøgerne hævdede – ikke påhvilede Kommissionen ved anvendelsen af kriteriet om den markedsøkonomiske aktør at efterprøve, om Nîmes lufthavns driftsmæssige meromkostninger og ikke-luftfartsrelaterede indtægter svarede til dem, der kunne forventes af en gennemsnitlig lufthavn eller af en velforvaltet og effektiv lufthavn. Følgelig kunne Kommissionen uden at begå nogen fejl benytte Nîmes lufthavns reelle foreløbige omkostninger og indtægter til at vurdere, hvorvidt sagsøgerne havde opnået en økonomisk fordel.
- 418 Af samme årsager var Kommissionen heller ikke forpligtet til at tage hensyn til de omkostninger, der var konstateret i andre lufthavne end Nîmes lufthavn.
- 419 I øvrigt ville en gennemgang af baggrunden for en offentlig virksomheds reelle omkostnings- og indtægtstal være i strid med reglen i artikel 107, stk. 1, TEUF, som ikke sonderer mellem grundene til eller hensigten med en offentlig enheds statslige interventioner, men alene definerer disse interventioner efter deres virkninger (dom af 5.6.2012, Kommissionen mod EDF, C-124/10 P, EU:C:2012:318, præmis 77).
- 420 Følgelig foretog Kommissionen ikke en åbenbart urigtig vurdering ved ikke at efterprøve, om de af Nîmes lufthavn oplyste omkostninger og indtægter svarede til dem, der generelt forbindes med en velforvaltet eller effektiv lufthavn.

- 421 Det tredje²anbringende må derfor forkastes som ubegrundet.
- 422 Følgelig skal Kommissionen frifindes i det hele, uden at det er fornødent at tage stilling til sagsøgernes anmodning om foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse, for så vidt som den tager sigte på andre foranstaltninger end dem, der allerede er truffet.

Sagsomkostninger

- 423 Ifølge Rettens procesreglements artikel 134, stk. 1, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Da sagsøgerne har tabt sagen, bør de i overensstemmelse med Kommissionens påstand pålægges at bære deres egne omkostninger og at betale Kommissionens omkostninger.
- 424 Rådet bærer sine egne omkostninger i medfør af procesreglementets artikel 138, stk. 1.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RET TEN (Sjette Udvidede Afdeling):

- 1) **Europa-Kommissionen frifindes.**
- 2) **Ryanair DAC og Airport Marketing Services Ltd bærer deres egne omkostninger og betaler Kommissionens omkostninger.**
- 3) **Rådet for Den Europæiske Union bærer sine egne omkostninger.**

Berardis

Papasavvas

Spielmann

Csehi

Spineanu-Matei

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

Underskrifter

[udelades]

2 – »fjerde«? (dette forslag til rettelse skal udskydes, til det eventuelt bekræftes i den fulde udgave).