



Rättsfallssamlingen

TRIBUNALENS DOM (sjätte avdelningen i utökad sammansättning)

den 13 december 2018*

”Statligt stöd – Avtal mellan industri- och handelskammaren i Nîmes, Uzès och Le Vigan och Ryanair och dess dotterbolag Airport Marketing Services – Flygplatstjänster – Marknadsföringstjänster –

Beslut varigenom stödet förklaras vara oförenligt med den inre marknaden och varigenom det förordnas att stödet ska återkrävas – Begreppet statligt stöd – Huruvida stödet kan tillskrivas staten – Industri- och handelskammare – Fördel – Kriteriet om en privat investerare – Återkrav – Artikel 41 i stadgan om de grundläggande rättigheterna – Rätt till tillgång till akten i ärendet – Rätten att yttra sig”

I mål T-53/16,

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

Airport Marketing Services Ltd, Dublin,

företrädna av advokaterna G. Berrisch, E. Vahida och I.-G. Metaxas-Maranghidis samt B. Byrne, solicitor,

sökande,

mot

Europeiska kommissionen, företräd av L. Flynn och S. Noë, båda i egenskap av ombud,

svarande,

med stöd av

Europeiska unionens råd, företrätt av S. Boelaert, S. Petrova och J. Kneale, samtliga i egenskap av ombud,

intervenient,

angående en talan enligt artikel 263 FEUF om delvis ogiltigförklaring av kommissionens beslut (EU) 2016/633 av den 23 juli 2014 om det statliga stöd SA.33961 (2012/C) (f.d. 2012/NN) som Frankrike har genomfört till förmån för industri- och handelskammaren för Nîmes, Uzès och Le Vigan, Veolia Transport Aéroport de Nîmes, Ryanair Limited och Airport Marketing Services Limited (EUT L 113, 2016, s. 32),

meddelar

* Rättegångsspråk: engelska

TRIBUNALEN (sjätte avdelningen i utökad sammansättning),

sammansatt av ordföranden G. Berardis samt domarna S. Papasavvas, D. Spielmann (referent), Z. Csehi och O. Spineanu-Matei,

justitiesekreterare: handläggaren P. Cullen,

efter den skriftliga delen av förfarandet och förhandlingen den 25 oktober 2017,

följande

Dom¹

I. Bakgrund till tvisten

A. Berörda åtgärder

- 1 Av sökandena, Ryanair DAC (tidigare Ryanair Ltd) och Airport Marketing Services Ltd (nedan kallat AMS), är den första ett flygbolag med säte i Irland som dagligen utför över 1 800 flygningar mellan 200 destinationer i 31 länder i Europa och Nordafrika medan den andra är ett dotterbolag till Ryanair som tillhandahåller marknadsföringsstrategilösningar, varvid huvudparten av dess verksamhet består i att sälja reklamutrymme på Ryanairs webbplats.
- 2 Flygplatsen Nîmes-Garons (nedan kallad flygplatsen i Nîmes) ägs av Republiken Frankrike och är belägen i departementet Gard i Frankrike. Nämda flygplats förvaltades inledningsvis av industri- och handelskammaren i Nîmes, Uzès och Le Vigan. Den 1 februari 2006 övergick ansvaret för planering, underhåll, drift och utveckling av flygplatsens civila del till det gemensamma konsortiet för planering och utveckling av flygplatsen i Nîmes-Alès-Camargue-Cévennes (nedan kallat det gemensamma konsortiet), vilket är en offentlig institution bestående av Conseil départemental du Gard (departementsstyrelsen för Gard), Communauté d'agglomération Nîmes Métropole (storkommunen Nîmes) och Communauté d'agglomération du Grand Alès en Cévennes (storkommunen Alès Cévennes). Genom delegering av offentlig verksamhet uppdrog det gemensamma konsortiet tillfälligt, under perioden från den 1 februari 2006 till den 31 december 2006, åt den ovannämnda industri- och handelskammaren att driva den berörda flygplatsen. Efter överklagande valde sedan det gemensamma konsortiet att genom ett avtal om delegering av offentlig verksamhet som trädde i kraft den 1 januari 2007 lägga ut driften av flygplatsen på entreprenad till Veolia Transport, som såvitt avsåg genomförandet av detta avtal ersattes av sitt helägda dotterbolag Veolia Transport Aéroport Nîmes (nedan kallat VTAN).
- 3 Ryanair inledde sin verksamhet på flygplatsen i Nîmes i juni 2000. Till att börja med drev bolaget en enda flygförbindelse, mellan nämnda flygplats och London Stansted, men detta utökades sedermera till fyra flygförbindelser.
- 4 Den 11 april 2000 ingick industri- och handelskammaren i Nîmes, Uzès och Le Vigan ett tioårigt avtal om flygplatstjänster med Ryanair enligt vilket Ryanair åtog sig att genomföra dagliga flygningar mellan flygplatsen London Stansted och flygplatsen i Nîmes (nedan kallat 2000 års avtal om flygplatstjänster).

¹ Nedan återges endast de punkter i denna dom som tribunalen anser bör offentliggöras.

- 5 2000 års avtal om flygplatstjänster ändrades efter skriftväxling i slutet av 2001 och i mars 2004, varvid de belopp som industri- och handelskammaren i Nîmes, Uzès och Le Vigan skulle betala till Ryanair höjdes i utbyte mot utsikter till utveckling av kompletterande flygförbindelser. Den 10 oktober 2005 ingicks ett nytt avtal om flygplatstjänster mellan nämnda industri- och handelskammare och Ryanair. Detta avtal hade en inledande löptid på fem år och innebar att Ryanair åtog sig att ombesörja vissa flygförbindelser till och från flygplatsen i Nîmes. Samma dag ingicks ett avtal om marknadsföringstjänster mellan industri- och handelskammaren och AMS enligt vilket reklamtjänster skulle tillhandahållas på Ryanairs webbplats och per e-post mot att industri- och handelskammaren gjorde årliga betalningar.
- 6 Den 2 januari 2007 ingick VTAN ett avtal om flygplatstjänster med Ryanair, enligt vilket Ryanair skulle erhålla ett bidrag per passagerare avsett att ge bolaget incitament att utveckla trafiken, och ett avtal om marknadsföringstjänster med AMS, enligt vilket vissa tjänster skulle köpas för ett angivet belopp. Dessa båda avtal löpte från den 1 januari 2007 till den 31 oktober 2007. Den 1 augusti 2007 undertecknade VTAN och AMS ett tilläggsavtal till det sistnämnda avtalet enligt vilket VTAN skulle lämna ett kompletterande bidrag. Den 1 november 2007 ingick samma parter två nya avtal för att fortsätta genomförandet av de ovannämnda avtalen, vilka hade löpt ut. Betalningarna till Ryanair och AMS höjdes. Den 27 augusti 2008 ersatte två nya avtal mellan samma parter den tidigare avtalsramen med verkan den 1 november 2008. Dessa båda avtal hade en löptid på ett år som kunde förlängas två gånger. Det första av dessa avtal innehöll bland annat ett åtagande från Ryanairs sida om att driva vissa flygförbindelser till och från flygplatsen i Nîmes liksom en incitamentsordning för trafikutveckling. Genom två tilläggsavtal av den 25 augusti 2009 förlängdes genomförandet av de ovannämnda avtalen till den 31 december 2011. Slutligen undertecknade samma parter den 18 augusti 2010 och den 30 november 2010 tilläggsavtal till det sistnämnda av de båda berörda avtalen enligt vilka VTAN:s bidrag höjdes.

[utelämnas]

II. Förfarandet och parternas yrkanden

- 24 Sökandena väckte den aktuella talan genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 5 februari 2016.
- 25 Genom separat handling som inkom till tribunalens kansli den 2 mars 2016 framställde sökandena ett yrkande om åtgärder för processledning med innebörden att kommissionen skulle föreläggas att förete vissa handlingar.
- 26 Kommissionen ingav sina synpunkter inom den föreskrivna fristen.
- 27 Genom handling som inkom den 26 maj 2016 ansökte Europeiska unionens råd om att få intervensera i målet till stöd för kommissionens yrkanden. Genom beslut av den 5 juli 2017 biföll ordföranden på tribunalens sjätte avdelning nämnda ansökan.
- 28 Genom beslut av den 21 juni 2017 beslutade tribunalen att hänskjuta målet till den sjätte avdelningen i utökad sammansättning.
- 29 På grundval av referentens rapport beslutade tribunalen att inleda den muntliga delen av förfarandet, att uppmana parterna att yttra sig över en eventuell förening av målet med målen T-111/15 och T-165/15 såvitt avsåg den muntliga delen av förfarandet och att inom ramen för sådana åtgärder för processledning som avses i artikel 89 i dess rättegångsregler uppmana parterna att besvara vissa frågor.

30 Sedan parterna hade fått yttra sig förenade ordföranden på tribunalens sjätte avdelning i utökad sammansättning, genom beslut av den 28 augusti 2017, målen T-111/15, T-165/15 och T-53/16 såvitt avsåg den muntliga delen av förfarandet, i enlighet med artikel 68.1 i rättegångsreglerna.

31 Parterna utvecklade sin talan vid förhandlingen den 26 oktober 2017.

32 Sökandena har yrkat att tribunalen ska

- ogiltigförklara artiklarna 1 och 4–6 i det angripna beslutet,
- förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

33 Kommissionen har yrkat att tribunalen ska

- ogilla talan,
- förplikta sökandena att ersätta rättegångskostnaderna.

III. Rättslig bedömning

[utelämnas]

B. Den andra grunden: huruvida de berörda avtalen kan tillskrivas Republiken Frankrike

[utelämnas]

1. Invändningen om huruvida besluten av industri- och handelskammaren i Nîmes, Uzès och Le Vigan kan tillskrivas Republiken Frankrike

[utelämnas]

b) Den påstått motstridiga motiveringen

[utelämnas]

110 Således ska den aktuella invändningen lämnas utan avseende.

2. Invändningen om huruvida det gemensamma konsortiets beslut kan tillskrivas Republiken Frankrike

111 Sökandena har gjort gällande att kommissionen gjorde en felaktig bedömning när den tillskrev staten de beslut som det gemensamma konsortiet hade fattat. Härvidlag har sökandena hävdad att det gemensamma konsortiet är en sammanslutning av offentliga enheter som tillhandahåller flygplatstjänster i sin egenskap av medförvaltare av flygplatsen. Med tanke på att det gemensamma konsortiet var ett offentligt företag, anser sökandena att kommissionen i enlighet med domen av den 16 maj 2002 i målet Frankrike/kommissionen (C-482/99, EU:C:2002:294) var skyldig att undersöka huruvida de offentliga myndigheterna hade varit delaktiga när det gemensamma konsortiet vidtog de åtgärder som var fördelaktiga för sökandena. Kommissionen åsidosatte enligt sökandena den domen genom att i skäl 573 i det angripna beslutet basera sin slutsats att det gemensamma konsortiets beslut kunde tillskrivas staten på ett enda organisatoriskt kriterium grundat på ägarförhållanden, nämligen

sammansättningen av det gemensamma konsortiets styrande kommitté. Därutöver anser sökandena att kommissionen även åsidosatte kraven enligt nämnda dom genom att inte göra en prövning baserad på flera olika kriterier av de offentliga myndigheternas medverkan i det gemensamma konsortiets beslut.

- 112 Sökandena anser att det tillvägagångssätt som kommissionen valde i det angripna beslutet får till följd att kriterierna i domen av den 16 maj 2002 i målet Frankrike/kommissionen (C-482/99, EU:C:2002:294) inte kan tillämpas på något enda företag som ägs av statliga enheter, oavsett om dessa enheter är centrala eller lokala. Enligt sökandena kan emellertid en sådan myndighet bilda ett företag och vara ensam aktieägare i detta utan att företaget därigenom blir en statlig myndighet. Kommissionens tillvägagångssätt innebär som sökandena ser saken ett systematiskt bortseende från den autonomi som tillkommer juridiska personer i dessas egenskap av egna rättssubjekt – som om det inte existerade några offentliga bolag.
- 113 Tribunalen påpekar inledningsvis att vid bedömningen av huruvida de berörda avtalen kunde tillskrivas staten utgick kommissionen, såvitt avsåg avtalen med industri- och handelskammaren i Nîmes, Uzès och Le Vigan, uteslutande från att nämnda industri- och handelskammare var att betrakta som en myndighet och tillskrev inte det gemensamma konsortiet någon roll i sammanhanget. Därför är sökandenas invändning verkningslös till den del den är avsedd som kritik av bedömningen av huruvida de sistnämnda avtalen kunde tillskrivas staten. När det däremot gäller avtalen med VTAN ska det framhållas att kommissionen i skäl 277 i det angripna beslutet fann att VTAN:s affärsstrategi gentemot sökandena i hög grad hade påverkats av bestämmelser som hade fastställts av det gemensamma konsortiet, något som hade fått VTAN att avvika från hur en flygplatsförvaltare som fritt bestämde sin affärsstrategi och vägledades av lönsamhetsutsikter normalt skulle ha betett sig. Efter att ha slutfört sin bedömning drog kommissionen, i skäl 299 i det angripna beslutet, slutsatsen att avtalen med VTAN skulle kunna tillskrivas det gemensamma konsortiet och således Republiken Frankrike i vid bemärkelse.
- 114 Det finns följaktligen anledning att pröva den aktuella invändningen till den del som sökandena har gjort gällande att kommissionen begick ett fel genom att underlåta att styrka att de för sökandena fördelaktiga åtgärder som det gemensamma konsortiet vidtog genom att påverka VTAN:s affärsstrategi gentemot sökandena i en för dessa fördelaktig riktning kunde tillskrivas Republiken Frankrike i vid bemärkelse.
- 115 Därvidlag ska det inledningsvis erinras om den rättspraxis som innebär att åtgärder som vidtas av kommuner, regioner och andra organ under den statliga nivån omfattas – på samma sätt som åtgärder som vidtas av centralmakten – av tillämpningsområdet för artikel 107.1 FEUF när villkoren i den bestämmelsen är uppfyllda (se den rättspraxis som beskrivs i punkt 85 ovan).
- 116 I det aktuella fallet kan det konstateras att kommissionen i skälen 26 och 572 i det angripna beslutet framhöll att det gemensamma konsortiet var en offentlig institution som innefattade tre lokala myndigheter, nämligen Conseil départemental du Gard (departementsstyrelsen för Gard), Communauté d'agglomération Nîmes Métropole (storkommunen Nîmes) och Communauté d'agglomération du Grand Alès en Cévennes (storkommunen Alès Cévennes).
- 117 Kommissionen påpekade vidare, i skälen 572 och 573 i det angripna beslutet, att lokala myndigheters beslut skulle anses kunna tillskrivas staten i vid bemärkelse och att denna slutsats i förlängningen gällde även för en sådan sammanslutning av lokala myndigheter som det gemensamma konsortiet.
- 118 Dessutom noterade kommissionen i skäl 573 i det angripna beslutet att det gemensamma konsortiet förvaltades av en kommitté som uteslutande bestod av företrädare för de lokala myndigheter som var medlemmar.
- 119 Med ledning av detta drog kommissionen, i skäl 573 i det angripna beslutet, slutsatsen att samtliga beslut av det gemensamma konsortiet kunde tillskrivas staten.

- 120 Mot bakgrund av den rättspraxis som har nämnts i punkt 85 ovan finner tribunalen att kommissionen hade fog för den slutsatsen.
- 121 Nämda slutsats kan inte med framgång ifrågasättas genom hänvisning till sökandenas argument att det gemensamma konsortiet är ett företag som tillhandahåller flygplatstjänster och att kommissionen därför skulle ha varit skyldig att bedöma statens delaktighet i det gemensamma konsortiets beslut på grundval av de kriterier som slogs fast i domen av den 16 maj 2002 i målet Frankrike/kommissionen (C-482/99, EU:C:2002:294).
- 122 Kommissionen fann nämligen i skäl 277 i det angripna beslutet att VTAN:s beteende gentemot sökandena inte skulle betraktas separat från det gemensamma konsortiets beteende, med tanke på dels att det gemensamma konsortiet var den sammanslutning av myndigheter som fungerade som koncessionsgivare inom ramen för beviljandet och genomförandet av delegeringen av offentlig verksamhet, dels, och i synnerhet, att VTAN:s affärsstrategi gentemot sökandena i hög grad hade påverkats av bestämmelser som hade fastställts av det gemensamma konsortiet.
- 123 Det gemensamma konsortiet kan visserligen, i likhet med andra statliga organ, bedriva affärsverksamhet, men det måste konstateras att nämnda konsortium är en sammanslutning av lokala myndigheter som dessutom i det aktuella fallet har fungerat som koncessionsgivare i fråga om delegering av offentlig verksamhet, varför kommissionen inte behövde styrka att det gemensamma konsortiets åtgärder kunde tillskrivas staten med användning av den metod som angavs i domen av den 16 maj 2002 i målet Frankrike/kommissionen (C-482/99, EU:C:2002:294).
- 124 Den aktuella invändningen ska således lämnas utan avseende.

3. Invändningen om huruvida VTAN:s beslut kan tillskrivas Republiken Frankrike

- 125 Sökandena har påpekat att beslut av ett privat företag som VTAN i allmänhet inte kan tillskrivas staten, särskilt om staten inte äger någon som helst andel i det berörda företaget. I alla händelser anser sökandena att kommissionen inte styrkte att VTAN:s beslut kunde tillskrivas staten. Att det gemensamma konsortiet utövade inflytande över VTAN:s beteende genom avtalet om delegering av offentlig verksamhet utgör enligt sökandena inte i sig en tillräcklig grund för en sådan bedömning. Dessutom har sökandena hävdat att det gemensamma konsortiet systematiskt avstod från att utnyttja sin möjlighet att påverka VTAN under dess förhandlingar med Ryanair. Till yttermera visso stod det enligt sökandena VTAN fritt att försöka byta ut Ryanair, och VTAN hade stort manöverutrymme i avtalsförhandlingarna med sökandena.
- 126 Kommissionen har bestritt sökandenas argument.
- 127 Tribunalen erinrar om att det enligt fast rättspraxis inte ska göras någon åtskillnad mellan fall där stöd beviljas direkt av staten och fall där stöd beviljas av offentliga eller privata organ som staten har inrättat eller utsett för förvaltning av stöd. Det kan nämligen inte vara tillåtet enligt unionsrätten att kringgå reglerna om statligt stöd genom att helt enkelt skapa självständiga myndigheter med uppgift att distribuera stöd (se dom av den 16 maj 2002, Frankrike/kommissionen, C-482/99, EU:C:2002:294, punkt 23 och där angiven rättspraxis).
- 128 Att staten utser en privat enhet att bevilja stöd kan av samma skäl inte heller i sig medföra att de åtgärder som nämnda enhet vidtar undantas från tillämpningen av reglerna om statligt stöd.
- 129 Vid bedömningen av villkoret att en åtgärd ska kunna tillskrivas staten är det nödvändigt att undersöka huruvida myndigheterna ska anses ha varit delaktiga i vidtagandet av åtgärden (se dom av den 19 december 2013, Association Vent De Colère! m.fl., C-262/12, EU:C:2013:851, punkt 17 och där

angiven rättspraxis). Det ska därför undersökas huruvida kommissionen hade fog för den slutsats som den drog efter sin bedömning av frågan om tillskrivbarhet till staten, nämligen att det gemensamma konsortiet hade varit delaktigt i ingåendet av avtalen mellan VTAN och sökandena.

- 130 I skälen 278–299 i det angripna beslutet angav kommissionen en rad olika omständigheter till stöd för bedömningen att det gemensamma konsortiet verkligen hade varit delaktigt.
- 131 För det första konstaterade kommissionen att avtalet om delegering av offentlig verksamhet mellan det gemensamma konsortiet och Veolia Transport, vars genomförande anförtroddes VTAN, inte inskränkte sig till att VTAN tilldelades den kommersiella driften av flygplatsen i Nîmes, utan VTAN ålades också att utveckla trafiken. Detta betydde enligt kommissionen att nämnda avtal om delegering av offentlig verksamhet begränsade och påverkade VTAN:s affärsstrategi gentemot flygbolagen, inte minst eftersom utveckling av trafiken inte i sig är något överordnat mål för en privat flygplatsförvaltare som helt fritt bestämmer sin affärsstrategi, utan målet för en sådan privat förvaltare är i stället att maximera lönsamheten, något som inte under alla omständigheter är förenligt med en utveckling av trafiken (skälen 278–281 i det angripna beslutet). Kommissionen fann också att Veolia Transports svar på anbudsinfordran hade påverkats av det trafikutvecklingsmål som det gemensamma konsortiet hade ställt upp och mer allmänt av de mål i fråga om lokal ekonomisk utveckling som det gemensamma konsortiet eftersträvade (skälen 282–285 i det angripna beslutet). För det andra konstaterade kommissionen att Veolia Transports olika påståenden under anbudsförfarandet visade att bolaget var införstått med att affärsförbindelsen med Ryanair var ägnad att inverka negativt på lönsamheten för driften av flygplatsen i Nîmes och att det som gjorde att bolaget var redo att behålla den affärsförbindelsen, på villkor liknande dem som tidigare hade fastställts av industri- och handelskammaren för Nîmes, Uzès och Le Vigan, var dels det gemensamma konsortiets mål i fråga om trafikutveckling, dels de åtaganden som bolaget hade gjort gentemot nämnda konsortium för att tilldelas förvaltningen av flygplatsen, och dels det av konsortiet erbjudna schablonbidrag som skulle säkerställa den finansiella balansen för koncessionen (skäl 287 i det angripna beslutet). För det tredje fann kommissionen, på tal om nämnda schablonbidrag, att detta bidrag var en förutsättning för att VTAN:s koncession skulle bli lönsam, att bidragsbeloppet hade fastställts på grundval av en preliminär budget innefattande de kostnader och intäkter som härrörde från de berörda avtalen med sökandena och att det gemensamma konsortiet således hade beviljat VTAN ett bidrag som var avsett att göra det möjligt för Ryanair att fortsätta sin verksamhet på villkor som liknade de villkor på vilka bolaget bedrev verksamhet på flygplatsen i Nîmes när det var industri- och handelskammaren i Nîmes, Uzès och Le Vigan som drev denna. Kommissionen framhöll också att den omständigheten att schablonbidraget anpassades efter Ryanairs verksamhet försvagade VTAN:s incitament att fatta beslut som kunde framkalla en minskning av Ryanairs trafik (skälen 288, 289 och 291 i det angripna beslutet).
- 132 Kommissionen styrkte således vad den angav i skälen 292 och 293 i det angripna beslutet, nämligen att den ram som det gemensamma konsortiet fastställde genom anbudsförfarandet, genom de mål som ställdes upp i avtalet mellan det gemensamma konsortiet och Veolia Transport om delegering av offentlig verksamhet och genom schablonbidraget hade en så avgörande inverkan på VTAN:s beteende gentemot sökandena att avtalen i fråga med stöd av rättspraxis kunde tillskrivas staten. Således hade kommissionen fog för sin slutsats i skäl 299 i det angripna beslutet med innebörden att det förelåg ett tillräckligt starkt orsakssamband mellan å ena sidan villkoren i avtalet om delegering av offentlig verksamhet, anbudsförfarandet och schablonbidraget och å andra sidan de avtal som VTAN ingick med sökandena för att det skulle anses styrkt att det gemensamma konsortiet hade varit delaktigt i de berörda åtgärderna och att dessa åtgärder därför kunde tillskrivas det gemensamma konsortiet.
- 133 Inget av de argument som sökandena har anfört föranleder någon annan bedömning.

- 134 Sökandena har för det första påstått att den omständigheten att det gemensamma konsortiet genom sitt avtal med Veolia Transport om delegering av offentlig verksamhet utövade inflytande över VTAN inte i sig kan likställas med statlig kontroll och motivera att VTAN:s åtgärder tillskrivs staten. Detta påstående avspeglar emellertid en felaktig tolkning av det angripna beslutet, i vilket kommissionen lade en rad olika omständigheter till grund för bedömningen att det gemensamma konsortiet hade utövat ett avgörande inflytande över VTAN:s beslut avseende sökandena. Således drog inte kommissionen i nämnda beslut slutsatsen att de berörda åtgärderna kunde tillskrivas staten enbart med ledning av ett konstaterande med innebörden att det förelåg statligt inflytande över ett företags beteende.
- 135 För det andra har sökandena gjort gällande att det gemensamma konsortiet systematiskt avstod från att utnyttja sin möjlighet att påverka VTAN under dess förhandlingar med Ryanair. Detta argument är emellertid verkningslöst. Det framgår nämligen av skäl 296 i det angripna beslutet att det gemensamma konsortiet redan genom att det hade möjlighet att delta i förhandlingarna fick ett visst inflytande över dessa, och det gemensamma konsortiet skulle exempelvis ha kunnat ingripa om VTAN hade försökt få Ryanair att gå med på villkor som hade kunnat få bolaget att minska sin trafik på flygplatsen i Nîmes. Som kommissionen har påtalat, visste VTAN att det gemensamma konsortiet kunde ingripa och hade all anledning att ta detta i beaktande när det fattade sina egna beslut, som för övrigt skulle hålla sig inom de ramar som det gemensamma konsortiet hade slagit fast.
- 136 För det tredje har sökandena gjort gällande att VTAN hade stort manöverutrymme i avtalsförhandlingarna med sökandena. I detta hänseende ska det framhållas att kommissionen visserligen angav i det angripna beslutet att det i avtalet mellan det gemensamma konsortiet och Veolia Transport om delegering av offentlig verksamhet hänvisades till att VTAN hade "total frihet" att förhandla fram avtal med flygplatsanvändarna, men kommissionen förklarade sedan att denna frihet kunde utövas endast inom den allmänna ram som följde av delegeringsavtalet och av de åtaganden som Veolia Transport hade gjort som svar på anbudsinfordran – åtaganden som var ägnade att begränsa och i hög grad påverka VTAN:s beteende. Vidare ska det noteras att den omständigheten att VTAN hade visst kommersiellt manöverutrymme vid avtalsförhandlingar (skälen 292 och 299 i det angripna beslutet) inte hindrade kommissionen från att – med hänvisning till de samstämmiga omständigheter som har räknats upp i punkt 131 ovan – styrka att den allmänna ramen hade resulterat i att det gemensamma konsortiet utövade ett inflytande över affärsförbindelserna mellan VTAN och sökandena som var tillräckligt avgörande för att kunna föranleda slutsatsen att VTAN:s åtgärder kunde tillskrivas staten. Sökandena har inte anfört någon omständighet som visar att förekomsten av kommersiellt manöverutrymme för VTAN:s del kan göra det möjligt att ifrågasätta kommissionens bedömning i fråga om tillskrivbarhet till staten.
- 137 För det fjärde har sökandena påstått att det framgår av det angripna beslutet att de franska myndigheterna bekräftade att VTAN omfattades av avtalsfrihet. Som kommissionen på goda grunder har påtalat, utgör emellertid skäl 92 i nämnda beslut, vilket sökandena har åberopat till stöd för sitt påstående, endast en redogörelse för de uppgifter som medlemsstaten hade lämnat om det interna beslutsförfarandet inom VTAN. Kommissionen yttrade sig inte i nämnda skäl om det gemensamma konsortiets inflytande över innehållet i de avtal som VTAN ingick.
- 138 För det femte har sökandena gjort gällande att det stod VTAN fritt att försöka byta ut Ryanair och att ett beslut av det slaget inte var förenat med någon sanktion. Som kommissionen på goda grunder har framhållit, kan den omständigheten emellertid inte påverka bedömningen av huruvida de berörda avtalen kan tillskrivas staten. Det gemensamma konsortiet hade mycket väl kunnat låta sig nöja med ett annat transportföretag som VTAN hade valt, men icke desto mindre utövade det gemensamma konsortiet ett avgörande inflytande över de villkor som VTAN erbjöd flygbolagen via den allmänna ram som hade fastställts genom anbuds förfarandet, genom de mål för trafikutveckling som hade ställts upp i avtalet mellan det gemensamma konsortiet och Veolia Transport om delegering av offentlig

verksamhet och genom schablonbidraget. Den möjlighet att ersätta Ryanairs verksamhet som nämndes i skäl 411 i det angripna beslutet förelåg för övrigt, som kommissionen på goda grunder har framhållit, endast på längre sikt, inte under den period som det beslutet avsåg.

- 139 För det sjätte har sökandena påstått att det inte fanns någon föreskriven sanktion för den händelse att VTAN inte skulle fullgöra sina åtaganden gentemot det gemensamma konsortiet, utan att VTAN endast riskerade att få sitt rykte fläckat. Det påståendet grundar sig emellertid på en felaktig tolkning av det angripna beslutet. I skäl 286 i det beslutet hänvisades nämligen inte till några sanktioner, utan där slogs fast att VTAN:s beteende gentemot sökandena hade påverkats i grunden av det trafikutvecklingsmål som hade fastställts av det gemensamma konsortiet. I samma skäl påpekade kommissionen också att anbudet från en tjänsteleverantör som slutligen har tilldelats ett kontrakt nödvändigtvis är bindande för denne under hela koncessionstiden, inte endast rent juridiskt utan även i andra hänseenden, och kommissionen gjorde bedömningen att ett företag som i sitt svar på en anbudsinfordran från en lokal myndighet anger vissa mål och åtaganden men sedan handlar i strid med dessa mål och åtaganden riskerar att få ett försämrat anseende bland lokala myndigheter. Utifrån detta drog kommissionen slutsatsen att Veolia Transport, som 2007 försökte ta sig in på marknaden för flygplatsförvaltning, inte skulle ha tagit en sådan risk.
- 140 När det för det sjunde slutligen gäller sökandenas argument att det gemensamma konsortiet på sin höjd försäkrade VTAN att konsortiet skulle täcka vissa förluster om VTAN beslutade att tillsammans med sökandena bibehålla en "ärvd situation", ska det påpekas att kommissionen i skälen 278–299 i det angripna beslutet grundade sin bedömning att de berörda avtalen kunde tillskrivas staten inte endast på beviljandet av det schablonbidrag som skulle säkerställa balans för flygplatsen i Nîmes utan även på ett antal andra omständigheter, bland annat trafikutvecklingsåtagandena, vilka var ägnade att minska flygplatsens lönsamhet och inte hade varit godtagbara utan ekonomisk kompensation.
- 141 Mot bakgrund av det ovan anförda ska inget avseende fästas vid den aktuella invändningen, varför talan inte kan bifallas såvitt avser den andra grunden.

C. Den tredje grunden: åsidosättande av artikel 107.1 FEUF genom kommissionens felaktiga bedömning att VTAN:s medel utgjorde statliga medel

- 142 Sökandena har gjort gällande att kommissionen inte styrkte att villkoret om användning av statliga medel var uppfyllt. Det schablonbidrag som det gemensamma konsortiet betalade till VTAN kontrollerades enligt sökandena av VTAN, som hade rätt att fritt besluta hur bidraget skulle användas, inbegripet att avstå från att överföra det till sökandena. Således kontrollerades VTAN:s medel inte fortlöpande av staten i den mening som avses i rättspraxis.
- 143 Tribunalen erinrar inledningsvis om att ett av villkoren för att en fördel ska kunna klassificeras som stöd i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF är att fördelen ges direkt eller indirekt med statliga medel (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 maj 2002, Frankrike/kommissionen, C-482/99, EU:C:2002:294, punkt 24, och dom av den 19 december 2013, Association Vent De Colère! m.fl., C-262/12, EU:C:2013:851, punkt 16).
- 144 Begreppet åtgärd som vidtas med hjälp av statliga medel omfattar, utöver fördelar som ges direkt av en medlemsstat, även sådana fördelar som ges genom ett offentligt eller privat organ som har utsetts eller inrättats av denna stat för att förvalta stödet (se dom av den 19 december 2013, Association Vent De Colère! m.fl., C-262/12, EU:C:2013:851, punkt 20 och där angiven rättspraxis).
- 145 Domstolen har också slagit fast att artikel 107.1 FEUF omfattar samtliga likvida medel som myndigheter faktiskt kan använda för att stödja företag och att det inte är relevant huruvida dessa medel permanent ingår bland statens tillgångar. Följaktligen är det så, att även om de för åtgärden i fråga aktuella beloppen inte permanent disponeras av staten, är det förhållandet att de fortlöpande

kontrolleras av staten, och således kan disponeras av behöriga nationella myndigheter, tillräckligt för att de ska kunna anses utgöra statliga medel (se dom av den 19 december 2013, Association Vent De Colère! m.fl., C-262/12, EU:C:2013:851, punkt 21 och där angiven rättspraxis).

- 146 Att de berörda medlen i förekommande fall förvaltas av andra enheter än offentliga myndigheter saknar relevans i detta hänseende (se, för ett liknande resonemang, dom av den 2 juli 1974, Italien/kommissionen, 173/73, EU:C:1974:71, punkt 35).
- 147 I det aktuella fallet är det fastställt att statliga medel överfördes i form av ett schablonbidrag från det gemensamma konsortiet till det flygplatsförvaltande privata företaget VTAN.
- 148 Dessutom ska det noteras att kommissionen, i skäl 300 i det angripna beslutet och med hänvisning till skäl 298 i samma beslut, påpekade att den finansiella jämvikten för driften av flygplatsen i Nîmes byggde på det schablonbidrag som hade beviljats av det gemensamma konsortiet, ett bidrag vars belopp bland annat hade fastställts i förhållande till villkoren för affärsförbindelsen mellan industri- och handelskammaren i Nîmes, Uzès och Le Vigan och sökandena under 2006 och således med syftet att Ryanair skulle kunna fortsätta att bedriva sin verksamhet på flygplatsen i Nîmes på samma villkor som när nämnda industri- och handelskammare drev flygplatsen. Utifrån detta drog kommissionen, också i skäl 300 i det angripna beslutet, slutsatsen att de fördelar som sökandena hade erhållit genom de berörda avtalen hade finansierats med hjälp av detta schablonbidrag och följaktligen med hjälp av statliga medel.
- 149 Kommissionen konstaterade bland annat, i skäl 288 i det angripna beslutet, att koncessionens lönsamhet för VTAN:s del byggde på det schablonbidrag som betalades av det gemensamma konsortiet, vilket således direkt medverkade till finansieringen av driften av flygplatsen i Nîmes. Kommissionen förklarade att förekomsten av detta bidrag från det gemensamma konsortiet visade att nämnda konsortium påverkade VTAN:s affärsförbindelser med sökandena – utan detta bidrag var det nämligen inte troligt att någon aktör skulle ha gått med på att driva flygplatsen inom ramen för en koncession vars ekonomiska modell grundade sig på ett trafikutvecklingsmål och förbindelser med ett flygbolag som kunde resultera i en negativ marginal för flygplatsförvaltningen. Enligt kommissionens bedömning var beviljandet av detta bidrag därför en av de faktorer som hade möjliggjort ingåendet av avtalen med sökandena.
- 150 Under dessa omständigheter är de kriterier som slås fast i den rättspraxis som har nämnts i punkt 145 ovan uppfyllda. Det framgår nämligen av det angripna beslutet att det gemensamma konsortiet gav VTAN ett bidrag som var utformat för att Ryanair skulle kunna fortsätta att bedriva sin verksamhet på liknande villkor som när industri- och handelskammaren i Nîmes, Uzès och Le Vigan drev flygplatsen i Nîmes (se även skäl 289 i det angripna beslutet) och att VTAN i avsaknad av detta bidrag skulle ha bekostat samtliga fördelar som sökandena erhöll genom de ingångna avtalen.
- 151 Att VTAN hade visst manöverutrymme i sina avtalsförhandlingar med sökandena och att det inte fanns någon mekanisk koppling mellan schablonbidragets belopp och villkoren enligt de framförhandlade avtalen gör det inte möjligt att med framgång bestrida sambandet mellan nämnda bidrag och den fördel som sökandena åtnjöt. Det måste nämligen konstateras att schablonbidraget till VTAN i ekonomiskt hänseende gjorde det möjligt för VTAN att ingå avtalen med sökandena utan att behöva bekosta de fördelar som sökandena erhöll genom nämnda avtal. Nämnda fördelar är således en följd av utbetalningen av schablonbidraget till VTAN (se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 september 2000, Tyskland/kommissionen, C-156/98, EU:C:2000:467, punkterna 26 och 27).
- 152 Mot bakgrund av det ovan anförda kan talan inte bifallas såvitt avser den tredje grunden.

D. Den fjärde grunden: åsidosättande av artikel 107.1 FEUF genom kommissionens underlåtenhet att styrka förekomsten av en selektiv fördel

[utelämnas]

2. Den andra delen: ett flertal fall av felaktig bedömning och bristande motivering såvitt avser beslutet att i det aktuella ärendet avstå från att göra en jämförande analys

[utelämnas]

b) De invändningar som avser de bevekelsegrunder som kommissionen i det angripna beslutet anförde till stöd för sitt val att i det aktuella ärendet avstå från att göra en jämförande analys

[utelämnas]

2) *Invändningen om att kommissionen gjorde en felaktig bedömning när den fann att den jämförande analysen måste grundas på en jämförelse av de berörda avtalen i kombination med andra liknande transaktioner*

3) *Invändningen om att kommissionen gjorde en felaktig bedömning när den fann att de berörda avtalen gav upphov till ytterligare kostnader som översteg de ytterligare intäkterna*

4) *Invändningen om att kommissionen gjorde en felaktig bedömning när den fann att den bevisning som Ryanair hade företett inte visade att de flygplatser som hade valts ut i studien av den 28 september 2012 var tillräckligt jämförbara med flygplatsen i Nîmes samt att kommissionen gjorde sig skyldig till bristande motivering i detta hänseende*

226 Sökandena har gjort gällande att kommissionen felaktigt påstod att Ryanair inte hade visat att de fem flygplatser som hade valts ut i studien av den 28 september 2012 var tillräckligt jämförbara med flygplatsen i Nîmes. Därvidlag har sökandena till att börja med hävdats att kommissionen inte vederlade vare sig det ”specifika urvalet” av referensflygplatser eller de utförliga argument som redovisades i nämnda studie, vilken kompletterades med tilläggsstudier. Under dessa omständigheter gjorde sig kommissionen skyldig till en uppenbart felaktig bedömning och till bristande motivering när den förkastade de urvalskriterier som hade använts i nämnda studie. I repliken gjorde sökandena sedan gällande att de argument som kommissionen inför tribunalen hade anfört för att ifrågasätta valet av referensflygplatser i studien av den 28 september 2012 inte hade redovisats i det angripna beslutet och inte kunde användas för att i efterhand avhjälpa vare sig felet eller bristen på motivering. Sökandena har också framhållit att kommissionen aldrig vände sig till någon privatägd eller privat driven flygplats för att inhämta upplysningar om prisnivåer och således inte gjorde några ansträngningar för att hitta referensflygplatser, trots att det uppenbart fanns sådana.

227 Tribunalen framhåller, såvitt avser argumentet att kommissionen skulle ha gjort en felaktig bedömning när den fann att den bevisning som Ryanair hade företett inte visade att de flygplatser som hade valts ut i studien av den 28 september 2012 var tillräckligt jämförbara med flygplatsen i Nîmes, att redan underlåtenheten att beakta avtalen om marknadsföringstjänster utgjorde tillräcklig grund för att avvisa den metod som hade använts i nämnda studie, något som kommissionen också påpekade (skäl 383 i det angripna beslutet). Vid tillämpning av kriteriet om en privat investerare i det aktuella fallet var det nämligen nödvändigt att göra en gemensam bedömning av varje kombination av ett avtal om flygplatstjänster och ett motsvarande avtal om marknadsföringstjänster, vilka i varje enskilt fall skulle anses utgöra en enda transaktion (se punkterna 207–212 ovan). Det aktuella argumentet är således verkningslöst och ska därför lämnas utan avseende.

- 228 Att det inte närmare angavs i det angripna beslutet varför var och en av de flygplatser som hade valts ut i studien av den 28 september 2012 inte kunde användas som jämförelseobjekt gör det vidare inte i sig möjligt att dra slutsatsen att motiveringen var bristfällig i den mening som följer av artikel 296 FEUF.
- 229 Härvidlag ska det erinras om att det följer av fast rättspraxis att den motivering som krävs enligt artikel 296 FEUF ska vara anpassad efter rättsaktens beskaffenhet och att det klart och tydligt ska framgå hur den institution som har antagit rättsakten har resonerat, så att de som berörs därav kan få kännedom om skälen för den vidtagna åtgärden och så att behörig instans ges möjlighet att utföra sin prövning. Frågan huruvida kravet på motivering är uppfyllt ska bedömas med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet, särskilt rättsaktens innehåll, de anförda skälen och det intresse av att få förklaringar som de vilka rättsakten är riktad till, eller andra personer som direkt och personligen berörs av den, kan ha. Det krävs inte att alla relevanta faktiska och rättsliga omständigheter anges i motiveringen, eftersom bedömningen av huruvida motiveringen av en rättsakt uppfyller kraven i nämnda bestämmelse inte ska ske endast utifrån motiveringens lydelse, utan även utifrån det sammanhang i vilket rättsakten ingår och samtliga rättsregler på det aktuella området (se dom av den 2 april 1998, kommissionen/Sytraval och Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, punkt 63 och där angiven rättspraxis).
- 230 I det aktuella fallet erinrade kommissionen i skäl 378 i det angripna beslutet om att den betvivlade – såsom den tidigare hade gett uttryck för i punkt 59 i 2014 års riktlinjer – att det i nuläget var möjligt att identifiera ett lämpligt riktmärke för att fastställa ett riktigt marknadspris för de tjänster som tillhandahålls av flygplatser. Med hänvisning till de faktorer som räknas upp i punkt 60 i samma riktlinjer fann kommissionen dessutom, i skäl 384 i det angripna beslutet, att Ryanair inte hade visat på vilket sätt de flygplatser som bolaget nämnde skulle vara tillräckligt jämförbara i fråga om trafikvolym, trafiktyp, flygplatstjänsternas typ och nivå, flygplatsens närhet till en stor stad, antalet invånare i upptagningsområdet, det omgivande områdets välstånd och förekomsten av andra geografiska områden ägnade att locka till sig passagerare.
- 231 I det angripna beslutet lämnade kommissionen visserligen inte någon mer utförlig redogörelse för skälen till dess bedömning att urvalet av flygplatser i studien av den 28 september 2012 inte utgjorde något lämpligt riktmärke.
- 232 Det kan emellertid inte förnekas att fastställandet av referensflygplatser innebär komplexa tekniska bedömningar. Eftersom det klart och tydligt framgick av det omtvistade beslutet hur kommissionen hade resonerat, så att beslutets riktighet senare kunde bestridas vid behörig domstol, vore det ett alltför högt ställt krav att fordra en särskild motivering för vart och ett av de tekniska val som kommissionen hade gjort eller för var och en av de sifferuppgifter som den hade utgått från (se, för ett liknande resonemang, dom av den 1 juli 2008, Chronopost och La Poste/UFEX m.fl., C-341/06 P och C-342/06 P, EU:C:2008:375, punkt 108, och dom av den 27 april 2017, Germanwings/kommissionen, T-375/15, ej publicerad, EU:T:2017:289, punkt 45; se även, analogt, dom av den 12 juli 2005, Alliance for Natural Health m.fl., C-154/04 och C-155/04, EU:C:2005:449, punkt 134).
- 233 Sökandena torde således inte, för att kunna förstå hur kommissionen hade resonerat, ha behövt få det förklarat för sig i det angripna beslutet varför var och en av de flygplatser som hade valts ut i studien av den 28 september 2012 inte kunde godtas.
- 234 Alltså kunde sökandena inför tribunalen bestrida kommissionens bedömning med innebörden att det urval av flygplatser som hade gjorts i studien av den 28 september 2012 inte kunde godtas.
- 235 Därför kan sökandena inte vinna framgång med det argument som avser bristande motivering.

- 236 Sökandena har inte heller lyckats visa att kommissionen gjorde en uppenbart felaktig bedömning såvitt avsåg metoden för att välja ut jämförelseflygplatser. I detta sammanhang har sökandena gjort gällande att kommissionen gjorde en felaktig bedömning när den fann att Ryanair inte hade föreslagit ett referensflygplatsurval som innefattade flygplatser vilka var tillräckligt jämförbara med flygplatsen i Nîmes. Enligt sökandena innehöll den av Ryanair framlagda studien av den 28 september 2012 en systematisk jämförelse av villkoren enligt avtalen om flygplatstjänster med andra flygplatser – av vilka de flesta var privatägda, drevs i privat regi eller agerade som investerare i en marknadsekonomi – som med avseende på ett flertal gemensamma kännetecken liknade flygplatsen i Nîmes.
- 237 Kommissionen har invänt att en fördjupad granskning av de flygplatser som hade valts ut i studien av den 28 september 2012 visar att detta påstående saknar grund.
- 238 Härvidlag framhåller tribunalen att kommissionen, såvitt avser fastställandet av lämpliga jämförelseobjekt, har angett för det första att flygplatsen i Bournemouth tillhörde en enhet som var majoritetsägd av en stat och uppvisade negativ lönsamhet 2012, för det andra att flygplatsen i Prestwick gick med förlust innan dess privata ägare överlät den till den skotska regeringen i november 2013, för det tredje att flygplatsen i Maastricht hade erhållit betydande subventioner sedan 2004 och att också den övergick till att bli offentligägd 2013, efter att som det verkar ha behövt undsättas av den nederländska staten, och för det fjärde att flygplatsen i Knock trots att den var privatägd hade erhållit betydande offentliga medel, närmare bestämt kapitaltillskott i storleksordningen 13 miljoner euro mellan 1997 och 2012.
- 239 Såvitt avser de faktorer som nämns i punkt 60 i 2014 års riktlinjer, har kommissionen vidare förklarat att de flygplatser som hade valts ut i studien av den 28 september 2012 i alla händelser var tämligen olika flygplatsen i Nîmes med avseende på dessa faktorer:
- Av studien av den 28 september 2012 framgår att den sammanlagda passagerartrafikvolymen varierade betydligt mellan flygplatserna och att variationen var än mer påfallande såvitt avsåg volymen av passagerare som reste med Ryanair till eller från dessa flygplatser.
 - Verksamheten på flygplatsen i Grenoble var starkt koncentrerad till vintersäsongen.
 - Flygplatsen i Maastricht bedrev en betydande fraktverksamhet.
 - De städer som ligger närmast de olika flygplatserna är av högst varierande storlek. Såvitt avsåg faktorn ”närhet till en stor stad” nämndes i studien av den 28 september 2012 staden Nîmes och för flygplatsen i Knock staden Sligo (Irland), men avstånden varierar betydligt.
 - Såvitt avsåg faktorn ”antal invånare i flygplatsens upptagningsområde” hänvisades det i studien av den 28 september 2012 uteslutande till folkmängden i den största staden inom en radie av 150 kilometer, inte till antalet invånare i flygplatsens upptagningsområde.
 - Såvitt avsåg faktorn ”det omgivande områdets välstånd” avspeglade referensuppgifterna om de valda regionerna i studien av den 28 september 2012 inte exakt det omgivande området kring respektive flygplats, och välståndet varierade betydligt mellan regionerna.
 - Den faktor som avser flygplatsens bakland eller omland nämndes inte alls i studien av den 28 september 2012, varken för ankommande passagerare eller för avresande passagerare. Med tanke på den lockelse som Medelhavskusten utövar på turister, torde emellertid flygplatsen i Nîmes primärt vara orienterad mot ankommande passagerare, medan däremot flygplatserna i Prestwick och Bournemouth torde erbjuda en potentiell marknad för avresande passagerare.

- 240 Tribunalen finner mot bakgrund av detta att kommissionen inte gjorde någon uppenbart felaktig bedömning när den på grundval av samtliga ovan redovisade omständigheter konstaterade att de flygplatser som hade valts ut i studien av den 28 september 2012 inte var tillräckligt jämförbara med flygplatsen i Nîmes.
- 241 De argument som sökandena har anfört kan inte föranleda någon annan slutsats.
- 242 När det för det första gäller argumentet att flygplatsen i Bournemouth gick med vinst mellan 2001 och 2011 utan att erhålla några subventioner, noterar tribunalen att denna omständighet visserligen är relevant för möjligheterna att anse att nämnda flygplats betedde sig som en marknadsekonomisk aktör men att faktum kvarstår att flygplatsen är offentligägdd.
- 243 När det för det andra gäller sökandenas argument att flygplatsen i Prestwick inte endast var privatägd utan även var lönsam mellan 2000 och 2008, finner tribunalen att dessa omständigheter visserligen talar för att nämnda flygplats ska anses ha betett sig som en marknadsekonomisk aktör men att det inte med framgång kan anföras för att bestrida det förtydligande som kommissionen gjorde i sina inlagor och vid den muntliga förhandlingen, nämligen att flygplatsen därefter gick med förlust och måste överlåtas till den skotska regeringen 2013, varför den inte utgör något lämpligt riktmärke för fastställandet av ett riktigt marknadspris för flygplatstjänster (se skäl 378 i det angripna beslutet).
- 244 När det för det tredje gäller sökandenas argument med innebörden dels att Ryanair sommardag ombesörjde ett flertal förbindelser till och från flygplatsen i Grenoble mellan 2006 och 2009, dels att den flygplatsen drevs av en privat aktör som tog ut de högsta flygplatsavgifterna bland referensflygplatserna, finner tribunalen att Ryanair visserligen ombesörjde förbindelser utanför vintersäsongen men att denna verksamhet inte förefaller ha resulterat i att tjänsterna upprätthölls året om. I det hänseendet motsäger sökandenas argument inte kommissionens konstaterande att verksamheten vid flygplatsen i Grenoble var starkt koncentrerad till vintersäsongen och att situationen vid den flygplatsen på så sätt skilde sig från situationen vid flygplatsen i Nîmes, där Ryanair som framgår av det angripna beslutet ombesörjde åtminstone några dagliga flygningar året om.
- 245 När det för det fjärde gäller sökandenas argument att kapitaltillskottet till flygplatsen i Knock enligt de uppgifter som kommissionen har redovisat inte uppgick till mer än 6 procent av flygplatsens tillgångar såvitt avsåg perioden 2002–2012, framhåller tribunalen att kommissionen inte gjorde någon uppenbart oriktig bedömning när den fann att ett offentligt kapitaltillskott av en sådan omfattning utgjorde en relevant omständighet vid bedömningen av den berörda flygplatsens lämplighet som jämförelseobjekt.
- 246 När det för det femte gäller sökandenas argument att fyra av jämförelseflygplatserna liknade flygplatsen i Nîmes med avseende på faktorn sammanlagd trafik eller trafik bedriven av Ryanair, anser tribunalen – i linje med vad kommissionen har påpekat – att uppgifterna i studien av den 28 september 2012 visar att dessa fyra flygplatser skilde sig åt i hög grad både sinsemellan och i förhållande till flygplatsen i Nîmes med avseende på både sammanlagd passagerartrafik och Ryanairtrafik. Bland annat framgår det av nämnda studie att det fanns avsevärda skillnader mellan å ena sidan trafiken vid flygplatsen i Nîmes och å andra sidan trafiken vid flygplatserna i Prestwick (under hela den berörda perioden) och i Bournemouth och Knock (under senare delen av den berörda perioden).
- 247 Sökandena har också anfört att uppgifterna i studien av den 28 september 2012 såvitt avsåg faktorn ”det omgivande områdets välbefinnande” för flygplatsen i Knock utgjordes dels av regionala uppgifter, avsedda att möjliggöra en jämförelse av årlig bruttoregionprodukt per capita, dels en skattning av månadsinkomst som avsåg hela Irland. Tribunalen finner att detta argument inte kan kullkasta kommissionens slutsatser i fråga om vissa andra faktorer.

- 248 Tribunalen finner således, trots de konstateranden som den har gjort i punkterna 242 och 243 ovan, att kommissionen mot bakgrund av samtliga tillförlitliga referensuppgifter och de olika faktorer som nämndes i skäl 365 i det angripna beslutet inte gjorde någon uppenbart felaktig bedömning när den avvisade det urval av jämförelseflygplatser som hade föreslagits i studien av den 28 september 2012.
- 249 När det gäller sökandenas argument att kommissionen inte gjorde några ansträngningar för att inhämta upplysningar från privatägda eller privat drivna flygplatser i syfte att hitta jämförelsekriterier, noterar tribunalen att denna invändning rör omfattningen av kommissionens utredningsskyldigheter vid tillämpningen på de berörda avtalen av kriteriet om en marknadsekonomisk aktör.
- 250 Enligt rättspraxis är kommissionen, vid tillämpningen på en åtgärd av kriteriet om en privat investerare, skyldig att beakta samtliga relevanta omständigheter och det sammanhang i vilket åtgärden har vidtagits (se, för ett liknande resonemang, dom av den 17 december 2008, Ryanair/kommissionen, T-196/04, EU:T:2008:585, punkt 59).
- 251 Därvid ska omständigheter anses vara relevanta om de på ett icke försumbart sätt kan påverka beslutsförandet hos en normalt försiktig och noggrann privat aktör i en marknadsekonomi som befinner sig i en situation som ligger så nära som möjligt den situation som den berörda medlemsstaten befinner sig i (se, analogt, dom av den 20 september 2017, kommissionen/Frucona Košice, C-300/16 P, EU:C:2017:706, punkt 60).
- 252 Vidare ska unionsdomstolen bedöma lagenligheten av ett beslut avseende statligt stöd mot bakgrund av de uppgifter som kommissionen hade tillgång till när den antog beslutet (dom av den 20 september 2017, kommissionen/Frucona Košice, C-300/16 P, EU:C:2017:706, punkt 70).
- 253 De uppgifter som kommissionen ”hade tillgång till” inbegriper sådana uppgifter som föreföll relevanta för den prövning som skulle göras i enlighet med ovan i punkt 251 nämnd rättspraxis och som kommissionen hade kunnat begära in under det administrativa förfarandet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 20 september 2017, kommissionen/Frucona Košice, C-300/16 P, EU:C:2017:706, punkt 71).
- 254 Såvitt avser det aktuella fallet påpekar tribunalen för det första att kommissionen i skäl 378 i det angripna beslutet erinrade om att den betvivlade – såsom den tidigare hade gett uttryck för i 2014 års riktlinjer – att det i nuläget var möjligt att identifiera ett lämpligt riktmärke för att fastställa ett riktigt marknadspris för de tjänster som tillhandahålls av flygplatser. I punkterna 56–58 i nämnda riktlinjer hänvisar kommissionen bland annat till att en stor majoritet av flygplatserna i unionen erhåller offentlig finansiering, att myndigheterna traditionellt har betraktat offentligägda flygplatser som infrastruktur avsedd att främja lokal utveckling och inte som företag som ska verka enligt marknadsekonomiska regler, att offentligägda flygplatser därför tenderar att ta ut priser som inte har fastställts utifrån marknadshänsyn, utan med beaktande av sociala eller regionalpolitiska skäl, och att även privata flygplatsers priser kan vara starkt influerade av de priser som tas ut av den majoritet av flygplatserna som är offentligt subventionerade. Det var mot bakgrund av detta som kommissionen, i linje med punkt 61 i 2014 års riktlinjer, drog slutsatsen att analys av ytterligare lönsamhet var det mest relevanta kriteriet för bedömningen av de berörda avtalen – även om det, som kommissionen förklarade vid den muntliga förhandlingen, inte kan uteslutas att det är möjligt att hitta ett tillräckligt antal lämpliga jämförelseflygplatser.
- 255 I det angripna beslutet anförde kommissionen för det andra, som motivering till sitt val att inte använda jämförande analys, att kostnads- och intäktsstrukturer varierade mellan flygplatser och att graden av jämförbarhet för transaktioner var låg mellan flygplatser (skälen 362 och 363 i det angripna beslutet).

- 256 I beslutet att inleda förfarandet uppmanade kommissionen för det tredje berörda parter att lägga fram sina synpunkter, samtidigt som kommissionen längre fram i samma beslut angav att de franska myndigheterna inte hade tillhandahållit något jämförelseunderlag som gjorde det möjligt att bedöma huruvida det pris som Ryanair hade betalat motsvarade det normala marknadspriset.
- 257 Under det administrativa förfarandet lade Ryanair därför fram studien av den 28 september 2012, där det redovisades ett urval av jämförelseflygplatser.
- 258 Med anledning av en fråga som tribunalen ställde under den muntliga förhandlingen förklarade kommissionen att det i 2014 års riktlinjer visserligen föreskrivs en möjlighet att göra en jämförande analys men att uppgifterna i ärendet inte hade varit tillräckliga för en ändamålsenlig sådan analys.
- 259 För det fjärde är det vid bedömningen av avgifter för flygplatstjänster – som kommissionen har påpekat – nödvändigt att beakta inte endast de offentliggjorda prislistorna utan även den stora mångfald av skraddarsydda rabatter som har överenskommit med enskilda flygbolag liksom eventuella avtal om marknadsföringstjänster. Uppgifterna om de båda sistnämnda faktorerna är i allmänhet konfidentiella och inte fritt åtkomliga för kommissionen.
- 260 Under dessa omständigheter begick kommissionen inte något fel när den i det aktuella fallet valde analys av ytterligare avkastning framför jämförande analys utan att under sin utredning ha hänvänt sig till privatägda eller privat drivna flygplatser i syfte att först hitta eventuella flygplatser som var tillräckligt jämförbara med flygplatsen i Nîmes och sedan göra ett urval av jämförbara transaktioner vid dessa flygplatser.
- 261 Mot bakgrund av det ovan anförda kan sökandena således inte vinna framgång med sin invändning om att kommissionen skulle ha gjort en felaktig bedömning när den fann att den bevisning som Ryanair hade företett inte visade att de flygplatser som hade valts ut i studien av den 28 september 2012 var tillräckligt jämförbara med flygplatsen i Nîmes samt att kommissionen skulle ha gjort sig skyldig till bristande motivering i detta hänseende.

5) Invändningen om att kommissionen felaktigt underlät att göra en "samlad" jämförande analys

- 262 Sökandena har gjort gällande att även om man antar att betalningarna till AMS för marknadsföringstjänsterna borde ha dragits av, inom ramen för en jämförande analys, från de flygplatsavgifter som Ryanair betalade, gjorde kommissionen ändå en uppenbart oriktig bedömning genom att underlåta att utföra en sådan "samlad" analys. I detta sammanhang har sökandena lagt fram en studie av den 2 februari 2016 som innehåller en sådan analys utförd av deras ekonomiska konsult. Den analysen visar att de nettoavgifter som Ryanair betalade till flygplatsen i Nîmes, med beaktande av de betalningar som AMS erhöll inom ramen för avtalen om marknadsföringstjänster, översteg medelvärdet av de nettoavgifter som betalades vid jämförelseflygplatserna, såväl per passagerare som per flygning.
- 263 Tribunalen erinrar i detta sammanhang om att kommissionen enligt rättspraxis inte kan klandras för att den inte har beaktat eventuella faktiska eller rättsliga omständigheter som kunde ha åberopats under det administrativa förfarandet men som inte åberopades, eftersom kommissionen inte har någon skyldighet att ex officio föreställa sig vilka omständigheter som skulle ha kunnat åberopas och pröva dessa (dom av den 2 april 1998, kommissionen/Sytraval och Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, punkt 60, och dom av den 14 januari 2004, Fleuren Compost/kommissionen, T-109/01, EU:T:2004:4, punkt 49). Dessutom ska unionsdomstolen enligt rättspraxis bedöma lagenligheten av ett beslut avseende statligt stöd mot bakgrund av de uppgifter som kommissionen hade tillgång till när den antog beslutet (se punkt 252 ovan).

- 264 Kommissionen är emellertid skyldig att genomföra förfarandet för granskning av de ifrågasatta åtgärderna på ett omsorgsfullt och opartiskt sätt, så att den vid antagandet av det slutliga beslutet förfogar över de mest kompletta och tillförlitliga uppgifterna för detta ändamål (dom av den 2 september 2010, kommissionen/Scott, C-290/07 P, EU:C:2010:480, punkt 90, och dom av den 16 mars 2016, Frucona Košice/kommissionen, T-103/14, EU:T:2016:152, punkt 141).
- 265 I det aktuella fallet angav kommissionen i beslutet om att inleda förfarandet att den på det stadiet ansåg att avtalen om flygplatstjänster och avtalen om marknadsföringstjänster skulle bedömas tillsammans vid tillämpningen av kriteriet om en privat investerare.
- 266 Sökandena har hänvisat till en samlad jämförande analys av flygplatsavgifterna netto efter avdrag för marknadsföringsbetalningarna. Denna analys utfördes av deras ekonomiska rådgivare och redovisades i studien av den 2 februari 2016, vilken lades fram för första gången inför tribunalen. Således kan kommissionen inte klandras för att den underlät att beakta nämnda analys.
- 267 Av de orsaker som har redovisats i punkterna 254–260 ovan var kommissionen dessutom i det aktuella fallet inte skyldig att vidta några andra åtgärder för att inhämta uppgifter som kunde ligga till grund för en samlad jämförande analys.
- 268 Sökandena kan således inte vinna framgång med sin invändning om att kommissionen felaktigt underlät att göra en ”samlad” jämförande analys.

[utelämnas]

3. Den tredje delen: ett flertal fall av uppenbart oriktig bedömning och ett fall av otillräcklig motivering såvitt avser analysen av ytterligare avkastning

[utelämnas]

b) Invändningen om de bakomliggande bevekelsegrunderna till att förvaltarna av flygplatsen i Nîmes beslutade att ingå avtalen om marknadsföringstjänster

c) Invändningen om underlåtenheten att beakta möjligheten att en del av marknadsföringstjänsterna kan ha köpts för syften av allmänt intresse

d) Invändningen om det felaktiga påståendet att det gemensamma konsortiet och VTAN utgör en och samma enhet

- 372 Sökandena har gjort gällande att kommissionen gjorde en felaktig bedömning när den fann att VTAN och det gemensamma konsortiet skulle anses utgöra en och samma enhet vid tillämpningen av kriteriet om en marknadsekonomisk aktör. Kommissionen gjorde enligt sökandena en felaktig tolkning av rättspraxis och en uppenbart oriktig bedömning när den slog fast att det inte behövde föreligga äganderättsliga band utan att det var tillräckligt med andra ekonomiska band mellan de båda enheterna.
- 373 Tribunalen erinrar härvidlag om att det har slagits fast att när kriteriet om en privat investerare tillämpas, måste hänsyn tas till den kommersiella transaktionen i dess helhet, så att det kan avgöras huruvida det statliga organet och den enhet som detta kontrollerar tillsammans har betett sig som rationella aktörer i en marknadsekonomi. Kommissionen är nämligen, när den tar ställning till de omtvistade åtgärderna, skyldig att beakta samtliga relevanta omständigheter och det sammanhang i

vilket åtgärderna har vidtagits, däribland de omständigheter som rör den situation i vilken den eller de myndigheter som har vidtagit de omtvistade åtgärderna befinner sig (se dom av den 17 december 2008, Ryanair/kommissionen, T-196/04, EU:T:2008:585, punkt 59 och där angiven rättspraxis).

- 374 I det aktuella fallet fanns det visserligen inte något äganderättsligt band mellan det gemensamma konsortiet och VTAN, men däremot konstaterade kommissionen, i skälen 277–299 i det angripna beslutet, att det gemensamma konsortiet hade utövat ett avgörande inflytande över de beslut som VTAN hade fattat med avseende på sökandena.
- 375 Under dessa omständigheter finner tribunalen att kommissionen hade fog för sin slutsats att de ekonomiska banden mellan det gemensamma konsortiet och VTAN var tillräckligt nära för att, mot bakgrund av kriteriet om en marknadsekonomisk aktör, motivera en samlad bedömning av deras förbindelser med sökandena (skälen 307–309 i det angripna beslutet).
- 376 Sökandena kan således inte vinna framgång med sin invändning om att kommissionen felaktigt påstod att det gemensamma konsortiet och VTAN utgjorde en och samma enhet.

f) Invändningen om underlåtenheten att beakta de mer omfattande fördelar som följde av de affärsförbindelser som flygplatsen i Nîmes hade med Ryanair

[utelämnas]

g) Invändningen om underlåtenheten att kontrollera de uppgifter som flygplatsen i Nîmes hade lämnat och att göra en jämförelse med en välskött flygplats

- 415 Sökandena har gjort gällande att kommissionen begick ett fel genom sin underlåtenhet att kontrollera de kostnadsuppgifter som flygplatsen i Nîmes hade lämnat och att jämföra dessa uppgifter med typiska uppgifter avseende en välskött flygplats. I detta sammanhang har sökandena hävdat att de i det angripna beslutet angivna ytterligare driftskostnader som flygplatsen i Nîmes i det aktuella fallet åsamkades låg avsevärt högre än motsvarande kostnader som kommissionen hade fastställt i andra ärenden, vilket gav vid handen att nämnda flygplats förvaltades på ett mycket ineffektivt sätt. Sökandena anser därför att dessa kostnader inte motsvarade de marknadsmässiga kostnader som en effektivt förvaltd flygplats skulle ha åsamkats, varför de inte kunde fungera som riktmärke vid bedömningen av huruvida Ryanair hade fått en fördel som bolaget inte skulle ha erhållit från en marknadsekonomisk aktör.
- 416 Enligt rättspraxis ankommer det på kommissionen att bedöma huruvida en rationell marknadsekonomisk aktör, i en situation som ligger så nära som möjligt den situation som den berörda offentliga enheten befinner sig i, skulle ha varit benägen att vidta den berörda åtgärden (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 juni 2012, kommissionen/EDF, C-124/10 P, EU:C:2012:318, punkt 84). Vad som ska beaktas är således den faktiska kostnads- och intäcksstrukturen hos den offentliga enhet vars beteende jämförs med beteendet hos en marknadsekonomisk aktör.
- 417 Tribunalen finner att kommissionen i det aktuella fallet – i motsats till vad sökandena har gjort gällande – inte hade skyldighet att vid tillämpningen av kriteriet om en marknadsekonomisk aktör kontrollera huruvida de ytterligare driftskostnaderna och icke-luftfartsintäkterna för flygplatsen i Nîmes motsvarade sådana kostnader och intäkter som man skulle kunna förvänta sig av en genomsnittlig flygplats eller av en välskött och effektiv flygplats. Kommissionen begick således inte något fel när den vid bedömningen av huruvida sökandena hade erhållit en ekonomisk fördel utgick från de preliminära faktiska kostnaderna och intäkterna för flygplatsen i Nîmes.

- 418 Av samma skäl var kommissionen inte heller skyldig att beakta de kostnader som hade konstaterats för andra flygplatser än den i Nîmes.
- 419 Till yttermera visso skulle det strida mot den tanke som kommer till uttryck i artikel 107.1 FEUF om det gjordes en justering som resulterade i uppgifter om de faktiska kostnaderna och intäkterna för ett offentligt företag. I den bestämmelsen görs nämligen inte någon åtskillnad mellan statliga åtgärder vidtagna av en offentlig enhet utifrån åtgärdernas orsaker eller syften, utan åtgärderna definieras med utgångspunkt i sina verkningar (dom av den 5 juni 2012, kommissionen/EDF, C-124/10 P, EU:C:2012:318, punkt 77).
- 420 Av det ovan anförda följer att kommissionen inte gjorde någon uppenbart oriktig bedömning när den underlät att kontrollera huruvida de kostnader och intäkter som flygplatsen i Nîmes hade uppgett motsvarade de kostnader och intäkter som en välskött eller effektiv flygplats i allmänhet kan förväntas uppvisa.
- 421 Således kan talan inte bifallas såvitt avser den fjärde grunden.
- 422 Talan ska följaktligen ogillas i sin helhet, utan att det finns anledning för tribunalen att yttra sig över sökandenas yrkande om åtgärder för processledning till den del som detta yrkande avser andra åtgärder än dem som tribunalen redan har förordnat om.

IV. Rättegångskostnader

- 423 Enligt artikel 134.1 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Sökandena har tappat målet och ska därför, i enlighet med kommissionens yrkande, bära sina egna rättegångskostnader och ersätta kommissionens rättegångskostnader.
- 424 Rådet ska i enlighet med artikel 138.1 i rättegångsreglerna bära sina egna rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (sjätte avdelningen i utökad sammansättning)

följande:

- 1) **Talan ogillas.**
- 2) **Ryanair DAC och Airport Marketing Services Ltd ska bära sina rättegångskostnader och ersätta Europeiska kommissionens rättegångskostnader.**
- 3) **Europeiska unionens råd ska bära sina rättegångskostnader.**

Berardis

Papasavvas

Spielmann

Csehi

Spineanu-Matei

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 13 december 2018.

Underskrifter

[utelämnas]