Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

21. prosinca 2016.*

„Žalba – Državne potpore – Pristojbe zračnih luka – Članak 108. stavak 2. UFEU-a – Članak 263. četvrti stavak UFEU-a – Odluka o pokretanju formalnog istražnog postupka – Dopuštenost tužbe za poništenje – Osoba na koju se akt izravno odnosi – Pravni interes – Članak 107. stavak 1. UFEU-a – Uvjet koji se odnosi na selektivnost“

U predmetu C-524/14 P,

povodom žalbe na temelju članka 56. Statuta Suda Europske unije, podnesene 20. studenoga 2014.,

Europska komisija, koju zastupaju T. Maxian Rusche, R. Sauer i V. Di Bucci, u svojstvu agenata, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourgu,

tužitelj,

a druge stranke postupka su:

Hansestadt Lübeck, pravni sljednik društva Flughafen Lübeck GmbH, koji zastupaju M. Núñez Müller i I. Ruck, *Rechtsanwälte*,

tužitelj u prvom stupnju,

koji podupiru:

Savezna Republika Njemačka, koju zastupaju T. Henze i K. Petersen, u svojstvu agenata,

Kraljevina Španjolska, koju zastupa A. Sampol Pucurull, u svojstvu agenta,

SUD (veliko vijeće),

u sastavu: K. Lenaerts, predsjednik, A. Tizzano, potpredsjednik, R. Silva de Lapuerta, T. von Danwitz, J. L. da Cruz Vilaça, E. Juhász i A. Prechal, predsjednici vijeća, A. Borg Barthet, J. Malenovský, E. Jarašiūnas (izvjestitelj), F. Biltgen, K. Jürimäe i C. Lycourgos, suci,

nezavisni odvjetnik: N. Wahl,

tajnik: M. Aleksejev, administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 31. svibnja 2016.,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 15. rujna 2016.,

* Jezik postupka: njemački

donosi sljedeću

Presudu

1 Svojom žalbom Europska komisija zahtijeva ukidanje presude Općeg suda od 9. rujna 2014., Hansestadt Lübeck/Komisija (T-461/12, u daljnjem tekstu: pobijana presuda, EU:T:2014:758) kojom je Opći sud, s jedne strane, poništio Odluku Komisije C (2012) 1012 *final* od 22. veljače 2012. o državnim potporama SA.27585 i SA.31149 (2012/C) (ex NN/2012, ex CP 31/2009 i CP 162/2010) – Njemačka (u daljnjem tekstu: sporna odluka) u dijelu u kojem se ta odluka odnosi na Pravilnik o pristojbama zračnih luka u Lübecku (Njemačka), usvojen 2006. (u daljnjem tekstu: Pravilnik iz 2006.), i, s druge strane, odbio tužbu u preostalom dijelu.

Činjenična osnova spora

2 Flughafen Lübeck GmbH (u daljnjem tekstu: FL) do 31. prosinca 2012. upravljao je zračnom lukom u Lübecku. FL je do 30. studenoga 2005. bio u cijelosti u vlasništvu tužitelja u prvom stupnju Hansestadta Lübeck (Grad Lübeck). U razdoblju od 1. prosinca 2005. do kraja listopada 2009. FL je bio u 90-postotnom vlasništvu novozelandskog privatnog poduzetnika Infratila i u 10-postotnom vlasništvu Grada Lübecka. Od studenoga 2009. FL je ponovno bio u cijelosti u vlasništvu Grada Lübecka. Zračna luka u Lübecku prodana je 1. siječnja 2013. društvu Yasmina Flughafenmanagement GmbH. Grad Lübeck preuzeo je FL, koji je brisan iz trgovačkog registra 2. siječnja 2013.

3 U skladu s člankom 43.a stavkom 1. Luftverkehrs-Zulassungs-Ordnunga (Pravilnik o dozvolama u zračnom prometu) od 19. lipnja 1964. (BGBl. I., str. 370.), kako je bio na snazi 2006. (u daljnjem tekstu: LuftVZO), FL je donio Pravilnik iz 2006., koji je potvrdila Agencija za civilno zrakoplovstvo savezne zemlje Schleswig-Holstein. Taj se pravilnik od 15. lipnja 2006. primjenjuje na sve zračne prijevoznike koji se koriste zračnom lukom u Lübecku, osim u slučaju postojanja sporazuma između upravitelja te zračne luke i zračnog prijevoznika.

4 Tijekom 2007. Komisija je donijela odluku o pokretanju formalnog istražnog postupka u odnosu na ugovor sklopljen između FL-a i zračnog prijevoznika Ryanair, s obzirom na to da su u navedenom ugovoru za tog zračnog prijevoznika određene pristojbe zračnih luka niže od onih predviđenih Pravilnikom o pristojbama iz 1998., koji se u to vrijeme primjenjivao na zračnu luku u Lübecku.

5 Smatrajući, među ostalim, da bi Pravilnik iz 2006. mogao sadržavati i državnu potporu u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a, Komisija je spornom odlukom pokrenula formalni istražni postupak iz članka 108. stavka 2. UFEU-a u odnosu na različite mjere koje se odnose na zračnu luku u Lübecku, među kojima je i taj pravilnik.

Postupak pred Općim sudom i pobijana presuda

6 FL je 19. listopada 2012., podnošenjem tužbe tajništvu Općeg suda, pokrenuo postupak za poništenje sporne odluke u dijelu u kojem se njome, s jedne strane, pokreće formalni istražni postupak u odnosu na Pravilnik iz 2006. i, s druge strane, obvezuje Savezna Republika Njemačka da postupi sukladno nalogu o dostavljanju podataka u vezi s tim pravilnikom.

7 U replici zaprimljenoj u tajništvu Općeg suda 20. veljače 2013. Grad Lübeck izjavio je da stupa na mjesto FL-a kako bi nastavio zastupati tužbu koju je FL prvotno podnio.

8 U prilog prvoj točki tužbenog zahtjeva Grad Lübeck ističe pet tužbenih razloga, koji se temelje, prvo, na povredi prava na obranu Savezne Republike Njemačke, drugo, na povredi obveze provođenja ispitnog postupka s pažnjom i na nepristran način, treće, na povredi članka 108. stavaka 2. i 3.

UFEU-a kao i članaka 4. i 6. i članka 13. stavka 1. Uredbe Vijeća (EZ) br. 659/1999 od 22. ožujka 1999. o utvrđivanju detaljnih pravila primjene članka [108. UFEU-a] (SL 1999., L 83, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 4., str. 16.), četvrto, na povredi članka 107. stavka 1. UFEU-a i, peto, na povredi obveze obrazlaganja.

9 Pobijanom presudom Opći je sud presudio da je prva točka tužbenog zahtjeva dopuštena, smatrajući, s jedne strane, da se sporna odluka izravno i osobno odnosi na FL te da je stoga FL prilikom podnošenja tužbe imao aktivnu procesnu legitimaciju i, s druge strane, da je FL zadržao pravni interes i nakon prodaje zračne luke u Lübecku. Glede merituma, on je prihvatio četvrti tužbeni razlog, smatrajući da je ta odluka bila zahvaćena očitom pogreškom u ocjeni u dijelu u kojem je Komisija smatrala da su prednosti uvedene Pravilnikom iz 2006. selektivne. Slijedom toga, poništio je navedenu odluku u dijelu u kojem se formalni istražni postupak pokreće u odnosu na Pravilnik iz 2006.

Zahtjevi stranaka i postupak pred Sudom

10 Komisija od Suda zahtijeva da:

— ukine pobijanu presudu;

— proglasi tužbu nedopuštenom u prvom stupnju ili, podredno, proglasi navedenu tužbu bespredmetnom;

— također podredno, proglasi neutemeljenim dio četvrtog tužbenog razloga kojim Grad Lübeck ističe povredu članka 107. stavka 1. UFEU-a glede uvjeta koji se odnosi na selektivnost i vrati predmet Općem sudu da ponovno odluči o drugim dijelovima tog tužbenog razloga kao i o prvom do trećeg i petom tužbenom razlogu; te

— naloži Gradu Lübecku snošenje troškova prvostupanjskog i žalbenog postupka odnosno, podredno, u slučaju vraćanja predmeta na odlučivanje Općem sudu, naloži da se o troškovima prvostupanjskog i žalbenog postupka odluči u konačnoj odluci.

11 Grad Lübeck od Suda zahtijeva da:

— odbije žalbu u cijelosti i prihvati u cijelosti zahtjev koji je istaknuo u prvostupanjskom postupku te

— naloži Komisiji snošenje troškova.

12 Odlukama predsjednika Suda od 26. ožujka i 14. travnja 2015. Saveznoj Republici Njemačkoj i Kraljevini Španjolskoj dopušteno je da interveniraju u potporu zahtjevu Grada Lübecka.

O žalbi

Prvi žalbeni razlog, koji se temelji na tome da se sporna odluka izravno ne odnosi na FL

Argumentacija stranaka

13 Svojim prvim žalbenim razlogom Komisija prigovara Općem sudu da je presudio da se sporna odluka izravno odnosi na FL, dok je, prema njezinu mišljenju, nadzorno tijelo savezne zemlje, a ne upravitelj zračne luke, ono koje utvrđuje pristojbe zračnih luka. Smatrajući u točkama 29. do 35. pobijane presude da je donošenjem Pravilnika iz 2006. FL izvršavao nadležnosti koje su povjerene samo tom tijelu, Opći je sud zanemario pravilo nacionalnog prava koje se primjenjuje u konkretnom slučaju,

prema kojem pravilnik o pristojbama zračnih luka mora odobriti nadzorno tijelo savezne zemlje, koje je i sâmo vezano saveznim zakonodavstvom o pristojbama zračnih luka. Sama činjenica da je na javnom poduzetniku, upravitelju zračne luke, da predloži pravilnik ne znači i to da on, a ne država, ima ovlast za određivanje načina upravljanja i politika koje primjenjuje na temelju navedenog pravilnika. U tom pogledu, ocjena Općeg suda u suprotnosti je sa zaključcima iz presude od 10. srpnja 1986., DEFI/Komisija (282/85, EU:C:1986:316), u kojoj je, među ostalim, utvrđeno da francuska vlada na temelju relevantnog francuskog propisa ima ovlast određivanja načina upravljanja i politika odnosnog tijela te stoga ovlast definiranja interesa koje to tijelo mora zastupati.

14 Grad Lübeck i Savezna Republika Njemačka predložili su odbijanje tog žalbenog razloga.

Ocjena Suda

15 Kao što je to Opći sud naveo u točki 26. pobijane presude, osobe koje nisu adresati odluke mogu s uspjehom isticati da se ona osobno odnosi na njih u smislu članka 263. četvrtog stavka UFEU-a samo ako ih ta odluka pogađa zbog određenih karakteristika koje su im svojstvene ili zbog činjenične situacije koja ih razlikuje od ostalih osoba i time ih individualizira na istovrstan način poput adresata odluke (presude od 15. srpnja 1963., Plaumann/Komisija, 25/62, EU:C:1963:17, 223, od 3. listopada 2013., Inuit Tapiriit Kanatami i dr./Parlament i Vijeće, C-583/11 P, EU:C:2013:625, t. 72. i od 19. prosinca 2013., Telefónica/Komisija, C-274/12 P, EU:C:2013:852, t. 46.).

16 U konkretnom slučaju, kako bi presudio da se sporna odluka osobno odnosila na FL, Opći je sud u točki 34. pobijane presude smatrao da ta odluka, s obzirom na to da se odnosi na Pravilnik iz 2006., utječe na akt čiji je FL autor te ga se njome sprečava da slobodno provodi svoje ovlasti. Kako bi došao do tog zaključka, u točki 29. te presude osobito je naveo da je točno da je člankom 43.a stavkom 1. LuftVZO-a predviđeno da nadzorno tijelo savezne zemlje, konkretno Agencija za civilno zrakoplovstvo savezne zemlje Schleswig-Holstein, mora potvrditi pravilnik o pristojbama koji se primjenjuje na zračnu luku, ali da iz te odredbe proizlazi da je taj pravilnik trebao predložiti upravitelj predmetne zračne luke i da nadzorno tijelo nije nadležno sâmo utvrditi navedene pristojbe, s obzirom na to da to tijelo može samo potvrditi ili odbiti predloženi pravilnik.

17 Opći je sud također naveo, u točkama 30. i 31. pobijane presude, da iz sporne odluke i Pravilnika iz 2006. proizlazi da je, u okviru umanjenja pristojba predviđenih tim pravilnikom, primjena umanjene pristojbe bila moguća samo na temelju ugovora izravno sklopljenog između upravitelja zračne luke u Lübecku i zračnog prijevoznika, u čemu ne sudjeluje nadzorno tijelo, te da su se, osim toga, na temelju ugovora koji su izravno sklopljeni između FL-a i Ryanaira na tog zračnog prijevoznika primjenjivale posebne pristojbe, koje odstupaju o onih predviđenih Pravilnikom iz 2006.

18 Na temelju toga, u točki 32. navedene presude zaključio je da je FL, kao upravitelj zračne luke u Lübecku, bio nadležan utvrditi pristojbe za tu zračnu luku, a ne samo postupati kao produžena ruka države izvršavajući nadležnosti koje su dodijeljene isključivo njoj. Stoga Opći sud smatra da je FL, a ne državna tijela, bio nadležan za donošenje Pravilnika iz 2006., bez obzira na uvjet potvrđivanja nadzornog tijela navedenog pravilnika.

19 Čini se da je Opći sud tako, imajući u vidu primjenjivo nacionalno pravo, smatrao da je FL, osim ovlasti predlaganja nadzornom tijelu pravilnika kojim se određuju pristojbe zračnih luka primjenjive na zračnu luku u Lübecku, imao ovlast za donošenje tog pravilnika.

20 Budući da Komisija argumentacijom izloženom u točki 13. ove presude osporava taj navod, valja podsjetiti da je Sud, kada se radi o tumačenju Općeg suda nacionalnog prava, u okviru žalbenog postupka nadležan samo utvrditi je li došlo do iskrivljavanja tog prava, što mora biti jasno vidljivo iz

spisa (vidjeti u tom smislu presude od 5. srpnja 2011., Edwin/OHIM, C-263/09 P, EU:C:2011:452, t. 53. i od 3. travnja 2014., Francuska/Komisija, C-559/12 P, EU:C:2014:217, t. 79. i 80. i navedenu sudsku praksu).

21 Međutim, u ovom slučaju Komisija nije istaknula niti je, *a fortiori*, dokazala takvo iskrivljavanje nacionalnog prava. Ona, naime, nije tvrdila ni dokazala da je Opći sud došao do zaključaka koji su očito u suprotnosti sa sadržajem predmetnih odredaba njemačkog prava niti je kojoj od tih odredaba pridao doseg koji joj očito ne pripada u odnosu na ostale dokaze iz spisa (vidjeti u tom smislu presudu od 3. travnja 2014., Francuska/Komisija, C-559/12 P, EU:C:2014:217, t. 81.).

22 Prema tome, prvi žalbeni razlog valja odbaciti kao nedopušten.

Drugi žalbeni razlog, koji se temelji na tome da Grad Lübeck nema postojeći pravni interes

Argumentacija stranaka

23 Svojim drugim žalbenim razlogom Komisija ističe da je Opći sud u točki 37. pobijane presude počinio pogrešku koja se tiče prava time što je smatrao, s jedne strane, da je FL imao pravni interes, čak i nakon prodaje zračne luke u Lübecku privatnom ulagaču, s obzirom na to da formalni istražni postupak nije bio dovršen i da sporna odluka nije prestala proizvoditi svoje učinke te da je, s druge strane, u svakom slučaju FL zadržao pravni interes i u razdoblju nakon prodaje.

24 Ona ističe da je, čak i u slučaju da ne postoji konačna odluka o dovršetku formalnog istražnog postupka, sporna odluka prestala proizvoditi svoj jedini pravni učinak, a to je obveza odgađanja provedbe mjere potpore tijekom istrage, s obzirom na to da prije 31. prosinca 2012. nije bila određena odgoda i da se Pravilnik iz 2006. nakon 1. siječnja 2013., dana kada je privatizirana zračna luka u Lübecku, nije mogao smatrati sustavom državne potpore u fazi izvršavanja jer se ta zračna luka više nije financirala iz javnih sredstava. Ocjena Općeg suda protivna je ustaljenoj sudskoj praksi Suda prema kojoj interes mora biti stvaran i postojeći te nastavlja postojati samo ako tužba može svojim ishodom donijeti korist stranci koja ju je podnijela. Grad Lübeck nije dokazao da ima bilo kakav interes da ostaje pri tužbi nakon privatizacije zračne luke.

25 Grad Lübeck i Savezna Republika Njemačka predložili su odbijanje tog žalbenog razloga.

Ocjena Suda

26 Prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, tužiteljev pravni interes s obzirom na predmet tužbe mora postojati u stadiju njezina podnošenja; u suprotnome ta je tužba nedopuštena. Taj predmet spora kao i pravni interes moraju postojati do proglašenja sudske odluke, pod prijetnjom obustave postupka, što pretpostavlja da tužba svojim ishodom može donijeti korist stranci koja ju je podnijela (presuda od 28. svibnja 2013., Abdulrahim/Vijeće i Komisija, C-239/12 P, EU:C:2013:331, t. 61. i navedena sudska praksa).

27 U ovom slučaju – kako bi odbio Komisijin argument prema kojem prodaja zračne luke u Lübecku privatnom društvu 1. siječnja 2013. znači prestanak postojanja predmetnog sustava državne potpore te time obveza odgode navedenog sustava ne nanosi štetu i stoga Grad Lübeck nema postojeći pravni interes za traženje poništenja sporne odluke – Opći je sud smatrao da, kako je to navedeno u točki 23. ove presude, s obzirom na to da formalni istražni postupak nije bio dovršen, navedena odluka i dalje proizvodi učinke i da je Grad Lübeck zadržao barem pravni interes za razdoblje koje je prethodilo prodaji zračne luke.

28 Uvodno, u točki 27. pobijane presude, upućujući osobito na presudu od 24. listopada 2013., Deutsche Post/Komisija (C-77/12 P, neobjavljena, EU:C:2013:695, t. 52. i 53.), Opći je sud podsjetio da odluka o pokretanju formalnog istražnog postupka u odnosu na mjeru koja je u fazi izvršenja i koja se smatra „novom potporom“ proizvodi samostalne pravne učinke, osobito u odnosu na odgodu primjene te mjere. Naveo je da takva odluka nužno mijenja pravni doseg razmatrane mjere kao i pravni položaj poduzetnika koji od nje imaju koristi, osobito u odnosu na provođenje te mjere. Također je naveo da nakon donošenja takve odluke postoji najmanje osnovana sumnja glede zakonitosti mjere koja je u fazi izvršenja i koja mora navesti državu članicu da odgodi njezinu primjenu i da se takva odluka može također osporiti pred nacionalnim sudom koji je pozvan odlučiti o svim posljedicama povrede članka 108. stavka 3. posljednje rečenice UFEU-a.

29 U tom pogledu valja podsjetiti da je Sud u presudi od 21. studenoga 2013., Deutsche Lufthansa (C-284/12, EU:C:2013:755, t. 45.) i u rješenju Suda od 4. travnja 2014., Flughafen Lübeck (C-27/13, neobjavljeno, EU:C:2014:240, t. 27.) također presudio da, kada Komisija, na temelju primjene članka 108. stavka 3. UFEU-a, pokrene formalni istražni postupak u pogledu neke mjere čija je primjena u tijeku, a koja nije prijavljena, nacionalni sud kojemu je upućen zahtjev za ukidanje primjene te mjere i za povrat već isplaćenih iznosa obvezan je poduzeti sve potrebne mjere kao posljedica eventualne povrede obveze obustave primjene spomenute mjere. U tu svrhu nacionalni sud može odlučiti obustaviti primjenu predmetne mjere i naložiti povrat već isplaćenih iznosa. Također može odlučiti odrediti privremene mjere kako bi se sačuvali, s jedne strane, interesi stranaka u pitanju i, s druge strane, koristan učinak Komisijine odluke da pokrene formalni istražni postupak.

30 Stoga iz sudske prakse Suda proizlazi da, suprotno Komisijinim navodima, obveza obustave izvršenja predmetne mjere nije jedini pravni učinak odluke o pokretanju formalnog istražnog postupka.

31 U ovom slučaju, u odnosu na tu sudsku praksu, kao što je to Opći sud naveo, proizlazi da je Grad Lübeck, nakon privatizacije zračne luke u Lübecku, bio barem izložen opasnosti da nacionalni sud naloži povrat eventualno danih potpora dok je FL bio vlasnik te zračne luke. Stoga je Opći sud pravilno presudio da, kada nema konačne odluke Komisije o dovršetku formalnog istražnog postupka, učinci sporne odluke i dalje ostaju na snazi i time Grad Lübeck zadržava pravni interes za traženje njezina poništenja.

32 Stoga drugi žalbeni razlog treba odbiti kao neosnovan.

Treći žalbeni razlog, koji se temelji na pogrešnoj ocjeni selektivnog karaktera Pravilnika iz 2006.

Argumentacija stranaka

33 Svojim trećim žalbenim razlogom Komisija ističe da je Opći sud pogrešno protumačio uvjet koji se odnosi na selektivnost u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a time što je smatrao, u točkama 53. do 55. pobijane presude, da za ocjenu eventualne selektivnosti tarifne tablice koju je sastavilo javno tijelo za korištenje robe ili usluge valja ispitati primjenjuje li se ta tarifna tablica na nediskriminirajući način na sve poduzetnike koje se koriste ili se mogu koristiti tom robom ili tim uslugama te da okolnost konkretnog slučaja da se Pravilnik iz 2006. primjenjuje samo na zračne prijevoznike koji se koriste zračnom lukom u Lübecku nije od značaja.

34 Takvo bi tumačenje bilo u suprotnosti sa sudskom praksom Suda prema kojoj je mjera koja ne predstavlja opću mjeru porezne ili ekonomske politike ipak selektivna kada je namijenjena samo određenom gospodarskom sektoru ili samo određenom poduzetniku unutar tog sektora. Međutim, s obzirom na to da se ona nikad se ne primjenjuje na sve gospodarske subjekte, mjera kojom se utvrđuju uvjeti u kojima javni poduzetnici nude svoju robu ili usluge uvijek je selektivna.

35 Nije važno to što se ta mjera primjenjuje na nediskriminirajući način na sve poduzetnike koji se koriste ili se mogu koristiti tom robom ili tim uslugama, s obzirom na to da pitanje nejednakog postupanja ili diskriminacije nije relevantno za donošenje odluke o postojanju potpore. Stoga je u tom pogledu Opći sud pogrešno utemeljio svoju odluku na kriteriju koji je utvrđen u presudi od 8. studenoga 2001., Adria-Wien Pipeline i Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke (C-143/99, EU:C:2001:598), koji se primjenjuje samo na porezne mjere, te zanemario doseg presuda od 2. veljače 1988., Kwekerij van der Kooy i dr./Komisija (67/85, 68/85 i 70/85, EU:C:1988:38), od 29. veljače 1996., Belgija/Komisija (C-56/93, EU:C:1996:64), od 20. studenoga 2003., GEMO (C-126/01, EU:C:2003:622) i od 15. studenoga 2011., Komisija i Španjolska/Vlada Gibraltara i Ujedinjena Kraljevina (C-106/09 P i C-107/09 P, EU:C:2011:732).

36 Podredno, Komisija ističe da je Opći sud također zanemario, u točkama 52. i 53. pobijane presude, sudsku praksu Suda prema kojoj se, s jedne strane, selektivnost neke mjere ocjenjuje uglavnom u odnosu na njezine učinke i, s druge strane, mjere koje pogoduju samo jednom sektoru djelatnosti su selektivne. Naglašava da, iako je zračna luka u Lübecku u izravnoj konkurenciji s onom u Hamburgu (Njemačka), prednošću koja se daje Pravilnikom iz 2006. koriste se samo zračni prijevoznici koji se koriste prvom zračnom lukom, što je, prema njezinu mišljenju, dovoljan dokaz da je taj pravilnik selektivan. Posljedica je takvog pristupa Općeg suda to da pravilnici kojima se utvrđuju pristojbe zračnih luka nisu podvrgnuti pravilima o državnoj potpori.

37 Podredno navedenom, Komisija smatra da je – čak i pod pretpostavkom da se kriterij utvrđen u presudi od 8. studenoga 2001., Adria-Wien Pipeline i Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke (C-143/99, EU:C:2001:598) primjenjuje za utvrđenje selektivnosti propisa kojim se utvrđuju pristojbe za neke javne institucije – Opći sud pogrešno protumačio taj kriterij. Naime, kako bi se utvrdilo koji su to poduzetnici u usporedivoj situaciji, treba utvrditi ne samo područje primjene predmetne mjere već valja uzeti u obzir poduzetnike čiji su rashodi istovjetni onima poduzetnika kojima se tom mjerom pogoduje. Nadalje, Pravilnik iz 2006. selektivan je jer se njime ne poštuje načelo koje je sadržano u članku 43.a stavku 1. LuftVZO-a i koje se primjenjuje na sve njemačke zračne luke te stoga na sve zračne prijevoznike koji se koriste tim zračnim lukama, a prema kojem se pristojbama zračnih luka moraju pokriti troškovi. Smatrajući presudnim elementom područje primjene navedenog pravilnika, a ne cilj koji se želi postići tom odredbom, Opći sud počinio je pogrešku koja se tiče prava.

38 Naposljetku, Komisija smatra da je Opći sud također počinio pogrešku koja se tiče prava time što je propustio ispitati jesu li umanjenja pristojbi predviđena Pravilnikom iz 2006. bila selektivna, s obrazloženjem da su se njima mogli koristiti samo zračni prijevoznici koji su ispunjavali određene uvjete.

39 Grad Lübeck, Savezna Republika Njemačka i Kraljevina Španjolska predložili su odbijanje tog žalbenog razloga.

Ocjena Suda

40 Kao što je to naveo Opći sud u točki 43. pobijane presude, prema ustaljenoj sudskoj praksi, kako bi se nešto kvalificiralo „državnom potporom“, svi sljedeći uvjeti moraju biti ispunjeni. Prvo, mora biti riječ o intervenciji države ili intervenciji putem državnih sredstava. Drugo, ta intervencija mora biti takva da može utjecati na trgovinu među državama članicama. Treće, ona mora davati selektivnu prednost svojem korisniku. Četvrto, treba narušavati ili prijetiti da će narušiti tržišno natjecanje (vidjeti osobito presudu od 16. srpnja 2015., BVVG, C-39/14, EU:C:2015:470, t. 24.).

41 Glede uvjeta koji se odnosi na selektivnost prednosti, koji je sastavni dio pojma „državne potpore“ u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a, s obzirom na to da on zabranjuje potpore koje „stavljaju određene poduzetnike ili određene proizvodnje u povlašten položaj“, iz ustaljene sudske prakse Suda, navedene u točkama 45. i 46. pobijane presude, proizlazi da ocjena tog uvjeta zahtijeva da se utvrdi

može li neka nacionalna mjera, u okviru određenog pravnog sustava, staviti „određene poduzetnike ili proizvodnju određene robe“ u povoljniji položaj u usporedbi s drugima koji se, u odnosu na cilj koji se tim sustavom želi postići, nalaze u usporedivoj činjeničnoj i pravnoj situaciji. Pojam „državne potpore“ ne odnosi se na državne mjere koje uvode razliku između poduzetnika i koje su time *a priori* selektivne kada ta razlika potječe iz prirode ili strukture sustava kojeg su one dio (vidjeti presude od 8. studenoga 2001., Adria-Wien Pipeline i Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke, C-143/99, EU:C:2001:598, t. 41. i 42., od 22. prosinca 2008., British Aggregates/Komisija, C-487/06 P, EU:C:2008:757, t. 82. i 83., od 15. studenoga 2011., Komisija i Španjolska/Vlada Gibraltara i Ujedinjena Kraljevina, C-106/09 P i C-107/09 P, EU:C:2011:732, t. 74. i 75. i od 14. siječnja 2015., Eventech, C-518/13, EU:C:2015:9, t. 54. i 55.).

42 Kako bi se prihvatio tužbeni razlog koji je istaknuo Grad Lübeck, koji se temelji na povredi članka 107. stavka 1. UFEU-a koja je počinjena time što je Komisija u spornoj odluci smatrala da je Pravilnik iz 2006. bio selektivan, Opći je sud najprije utvrdio, u točki 50. pobijane presude, da se taj zaključak iz navedene odluke temelji isključivo na razlogu da su se predmetne prednosti dodjeljivale samo zračnim prijevoznicima koji su se koristili zračnom lukom u Lübecku.

43 Nadalje, u točki 51. te presude Opći je sud naveo da to što se Pravilnik iz 2006. primjenjuje samo na navedene prijevoznike predstavlja sastavni dio njemačkog pravnog uređenja pristojbi zračnih luka i same naravi pravilnika kojim se određuju takve pristojbe te da su u okviru tog pravnog uređenja zračni prijevoznici koji se koriste drugim njemačkim zračnim lukama ondje podvrgnuti pravilnicima o pristojbama koji se primjenjuju posebno na njih te stoga nisu u situaciji koja je usporediva s onom prijevoznika koji se koriste zračnom lukom u Lübecku.

44 Nadalje, u točki 52. navedene presude Opći je sud smatrao da, iako iz sudske prakse proizlazi da potpora može biti selektivna i kada se odnosi na cijeli gospodarski sektor, ta sudska praksa, razvijena osobito u kontekstu nacionalnih mjera općeg značaja, nije izravno relevantna u ovom slučaju, s obzirom na to da se predmetna mjera ne odnosi na cijeli zrakoplovni sektor, već samo na zračne prijevoznike koji se koriste zračnom lukom u Lübecku.

45 Naposljetku, u točki 53. pobijane presude Opći je sud u bitnome naveo da se selektivnost mjere kojom javno tijelo utvrđuje tarifne tablice za korištenje njegovom robom i uslugama ocjenjuje upućivanjem na sve poduzetnike koji se koriste ili se mogu koristiti tom robom ili tim uslugama te ispitivanjem koriste li se eventualnom prednošću ili se njome mogu koristiti samo neki među njima.

46 U odnosu na te navode Opći je sud u točkama 54. i 55. pobijane presude utvrdio da sama okolnost da se Pravilnik iz 2006. primjenjuje samo na zračne prijevoznike koji se koriste zračnom lukom u Lübecku nije od značaja za utvrđenje da isti ima selektivan karakter te da je „Komisija, s obzirom na obrazloženje [sporne] odluke, pogrešno zaključila da je Pravilnik iz 2006. godine selektivan“, s obzirom na to da nije sporno da se svi zračni prijevoznici mogu koristiti tarifnim odredbama navedenog pravilnika.

47 U tom pogledu, suprotno onomu što smatra Komisija, valja navesti da iz sudske prakse Suda ne proizlazi da je mjera kojom javni poduzetnik utvrđuje uvjete korištenja svojom robom i svojim uslugama uvijek i stoga po svojoj naravi selektivna mjera u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a. U presudama na koje se poziva, posebno one navedene u točki 35. ove presude, nije utvrđena takva opća primjena.

48 Suprotno tomu, sukladno ustaljenoj sudskoj praksi Suda, članak 107. stavak 1. UFEU-a ne razlikuje državne intervencije prema razlozima ili ciljevima, nego ih definira ovisno o njihovim učincima i stoga neovisno o tehnikama koje se primjenjuju (presuda od 15. studenoga 2011., Komisija i Španjolska/Vlada Gibraltara i Ujedinjena Kraljevina, C-106/09 P i C-107/09 P, EU:C:2011:732, t. 87. i navedena sudska praksa).

49 Stoga, ako se ne može isključiti da je neka mjera kojom javni poduzetnik određuje uvjete korištenja svojom robom ili svojim uslugama, iako ima opću primjenu na sve poduzetnike koji se koriste tom robom ili tim uslugama, selektivna te kako bi se utvrdilo je li to slučaj, valja ocijeniti ne narav te mjere, već njezine učinke, provjeravajući može li se prednošću koju ona navodno daje u stvarnosti koristiti samo neki od tih poduzetnika u odnosu na druge, iako se u odnosu na cilj koji se razmatranim sustavom želi postići navedeni poduzetnici nalaze u usporedivoj činjeničnoj i pravnoj situaciji.

50 Slijedom toga, nije osnovana glavna Komisijina argumentacija, izložena u točki 34. ove presude, prema kojoj je mjera kojom se utvrđuju uvjeti u kojima javni poduzetnici nude svoju robu ili svoje usluge uvijek selektivna.

51 Takva ocjena nije dovedena u pitanje Komisijinim navodom, izloženim u točki 35. ove presude, prema kojem, kako bi se odlučilo o postojanju potpore, nije od značaja to što se takva mjera primjenjuje na nediskriminirajući način na sve poduzetnike koji se koriste ili se mogu koristiti tom robom ili tim uslugama, kao ni argumentom da je Opći sud pogrešno utemeljio svoju odluku na sudskoj praksi koja se odnosi na porezne mjere.

52 Naime, s jedne strane, kako bi se utvrdilo je li učinak mjere, iako ima opću primjenu na sve gospodarske subjekte, u konačnici pogodovati samo određenim poduzetnicima, valja ispitati, kako to proizlazi iz sudske prakse navedene u točki 41. ove presude, pogoduje li se određenim poduzetnicima u odnosu na druge koji se nalaze u usporedivoj činjeničnoj i pravnoj situaciji u odnosu na cilj koji se razmatranim pravnim sustavom želi postići.

53 Ispitivanje pitanja ima li takva mjera selektivan karakter podudara se u bitnome s pitanjem primjenjuje li se ona na sve gospodarske subjekte na nediskriminirajući način (vidjeti u tom smislu presudu od 14. siječnja 2015., Eventech, C-518/13, EU:C:2015:9, t. 53). Koncept selektivnosti stoga je, kao što je to nezavisni odvjetnik istaknuo u točki 75. svojeg mišljenja, povezan s konceptom diskriminacije.

54 S druge strane, kao što to također proizlazi iz te sudske prakse, to ispitivanje selektivnosti mora se provesti „u okviru određenog pravnog sustava“. Kako bi se ocijenila selektivnost mjere, stoga treba ispitati predstavlja li navedena mjera u okviru određenog pravnog sustava prednost za određene poduzetnike u odnosu na druge poduzetnike koji se nalaze u usporedivoj činjeničnoj i pravnoj situaciji u odnosu na cilj koji se tim sustavom želi postići (presude od 6. rujna 2006., Portugal/Komisija, C-88/03, EU:C:2006:511, t. 56. i od 28. srpnja 2011., Mediaset/Komisija, C-403/10 P, neobjavljena, EU:C:2011:533, t. 36.).

55 To ispitivanje stoga načelno pretpostavlja prethodno definiranje referentnog okvira u kojem se nalazi odnosna mjera. Kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točkama 77. i 86. do 89. svojeg mišljenja, ta metoda nije ograničena na ispitivanje poreznih mjera, s obzirom na to da je Sud samo naveo da je utvrđivanje relevantnog pravnog sustava kvalificiranog kao „referentni okvir“ od posebnog značenja u slučaju poreznih mjera jer se postojanje pogodnosti može utvrditi samo u odnosu na „normalno“ oporezivanje (presuda od 6. rujna 2006., Portugal/Komisija, C-88/03, EU:C:2006:511, t. 56.).

56 U odnosu na Komisijinu podrednu argumentaciju, izloženu u točkama 36. do 38. ove presude, najprije valja naglasiti da je, s obzirom na prigovor da nisu uzeti u obzir učinci odnosne mjere, Opći sud ispitao zakonitost sporne odluke imajući u vidu njezine razloge, prema kojima su se predmetne prednosti dodjeljivale samo zračnim prijevoznicima koji su se koristili zračnom lukom u Lübecku , zaključujući da ti razlozi predstavljaju jedino obrazloženje navedene odluke u odnosu na selektivnost.

57 Nadalje, implicitno smatrajući u točki 53. pobijane presude da Pravilnik iz 2006. nije diskriminatoran te utvrđujući u točki 55. iste presude da nije sporno da se svi zračni prijevoznici koji se koriste ili se mogu koristiti zračnom lukom u Lübecku mogu koristiti i tarifnim odredbama navedenog pravilnika, Opći sud vodio je računa o njegovim učincima.

58 Kao drugo, suprotno Komisijinim navodima, mjera kojom se pogoduje samo jednom sektoru djelatnosti ili dijelu poduzetnika u tom sektoru nije nužno selektivna. Naime, kako to proizlazi iz navoda izloženih u točkama 41. i 47. do 55. ove presude, ona je selektivna samo ako u okviru određenog pravnog sustava ima za učinak pogodovati određenim poduzetnicima u odnosu na druge koji pripadaju drugim sektorima ili istom sektoru te se nalaze u usporedivoj činjeničnoj i pravnoj situaciji s obzirom na cilj koji se želi postići tim sustavom.

59 Također, činjenica da je u konkretnom slučaju zračna luka u Lübecku u izravnoj konkurenciji sa zračnom lukom u Hamburgu ili s drugim njemačkim zračnim lukama te da samo zračni prijevoznici koji se koriste zračnom lukom u Lübecku imaju pravo na prednosti koje eventualno proizlaze iz Pravilnika iz 2006. nije dovoljna za dokazivanje selektivnosti tog pravilnika. Kako bi dobio takav karakter, valjalo bi utvrditi da u okviru pravnog sustava u koji potpadaju sve te zračne luke navedeni pravilnik pogoduje zračnim prijevoznicima koji se koriste zračnom lukom u Lübecku na štetu onih koji se koriste drugim zračnim lukama i koji se nalaze u usporedivoj činjeničnoj i pravnoj situaciji s obzirom na cilj koji se tim sustavom želi postići.

60 Kao treće, kako to proizlazi iz navoda izloženih u točkama 52. do 55. ove presude, određivanje svih poduzetnika koji se nalaze u usporedivoj činjeničnoj i pravnoj situaciji ovisi o prethodnoj definiciji pravnog sustava prema cilju na temelju kojeg treba, ako je to slučaj, ispitati usporedivost činjenične i pravne situacije svakog od poduzetnika kojima se predmetnom mjerom pogoduje te svakog od poduzetnika kojima se tom mjerom ne pogoduje.

61 Međutim, u tom je pogledu Opći sud u točkama 32. i 51. pobijane presude, u okviru svoje ovlasti tumačenja nacionalnog prava, utvrdio, kako to proizlazi iz točaka 16. do 21. ove presude, da, sukladno članku 43.a stavku 1. LuftVZO-a, upravitelj zračne luke, izvršavajući nadležnost koja mu je svojstvena, sastavlja popis pristojbi koje se primjenjuju na tu zračnu luku.

62 Iz tog utvrđenja proizlazi da se u ovom slučaju člankom 43.a stavkom 1. LuftVZO-a ili drugim propisom koji se primjenjuje na sve zračne luke, koji su Pravilnikom iz 2006. eventualno stavljeni izvan snage u korist zračnih prijevoznika koji se koriste zračnom lukom u Lübecku, ne uređuju pristojbe koje se primjenjuju na zračnu luku, već se one utvrđuju pravilnikom koji u tu svrhu donosi sam upravitelj zračne luke u okviru izvršavanja ovlasti koje su ograničene na tu zračnu luku. Stoga proizlazi da je, kao što je to naveo nezavisni odvjetnik u točki 112. svojeg mišljenja, referentni okvir za ocjenu je li učinak Pravilnika iz 2006. bio taj da se pogoduje određenim zračnim prijevoznicima u odnosu na druge koji se nalaze u usporedivoj činjeničnoj i pravnoj situaciji bio okvir sustava koji se primjenjuje na samu zračnu luku u Lübecku.

63 U tim je uvjetima a da pritom nije počinio pogrešku koja se tiče prava Opći sud, utvrđujući relevantan pravni režim u konkretnom slučaju, smatrao da se zračni prijevoznici koji se koriste drugim njemačkim zračnim lukama ne nalaze u situaciji usporedivoj s onom zračnih prijevoznika koji se koriste zračnom lukom u Lübecku.

64 Stoga je, utvrđujući da se Pravilnik iz 2006. primjenjuje na nediskriminirajući način na sve zračne prijevoznike koji se koriste ili se mogu koristiti zračnom lukom u Lübecku, Opći sud pravilno presudio da je, s obzirom na obrazloženje sporne odluke, Komisija pogrešno smatrala da je taj pravilnik selektivan.

65 Naposljetku, Općem sudu ne može se prigovoriti da je propustio ispitati jesu li smanjenja pristojbi koja su predviđena Pravilnikom iz 2006. selektivna zato što se njima pogodovalo određenim zračnim prijevoznicima koji su se koristili zračnom lukom u Lübecku na štetu drugih prijevoznika koji su se koristili istom tom zračnom lukom. Naime, iako, kako to navodi Komisija, sporna odluka sadržava opis navedenih smanjenja i prethodnu pravnu ocjenu, ostaje činjenica da se ona odnosi samo na postojanje prednosti u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a i da se obrazloženje navedene odluke u odnosu na selektivnost temelji samo na utvrđenju da se predmetnim prednostima pogodovalo samo

prijevoznicima koji su se koristili zračnom lukom u Lübecku. Stoga je Opći sud, ispitujući tužbeni razlog koji je istaknuo Grad Lübeck i koji se temelji na povredi članka 107. stavka 1. UFEU-a koju je Komisija počinila prilikom ocjene uvjeta selektivnosti, pravilno odlučio o zakonitosti navedene odluke s obzirom na razloge na kojima se ta ocjena temeljila.

66 Iz navedenoga proizlazi da je Komisijin podredni argument neosnovan.

67 Slijedom navedenoga, treći žalbeni razlog valja odbiti kao neosnovan.

Četvrti žalbeni razlog, koji se temelji na nepostojanju obrazloženja pobijane presude

Argumentacija stranaka

68 Svojim četvrtim žalbenim razlogom Komisija ističe, kao prvo, da se u pobijanoj presudi nepostojanje obrazloženja javlja u trima slučajevima. Najprije, ta presuda ne sadržava nijedan navod u odnosu na cilj koji se želi postići predmetnom mjerom, iako u skladu s tim ciljem valja utvrditi koji se poduzetnici nalaze u usporedivoj činjeničnoj i pravnoj situaciji. Nadalje, navedena presuda ne sadržava nikakve razloge u odnosu na smanjenje pristojbi predviđeno Pravilnikom iz 2006. Konačno, u presudi nisu izloženi razlozi zbog kojih navedeni pravilnik tako očito nije selektivan da je zbog toga Komisiji uskraćeno pokretanje formalnog istražnog postupka.

69 Komisija smatra, kao drugo, da je zaključivanje Općeg suda proturječno, s obzirom na to da u točkama 51. do 53. pobijane presude primjenjuje sudsku praksu koja se odnosi na selektivnost poreznih mjera, da bi zatim u njezinoj točki 57. naveo da ta sudska praksa nije relevantna.

70 Grad Lübeck, Savezna Republika Njemačka i Kraljevina Španjolska predložili su odbijanje tog žalbenog razloga.

Ocjena Suda

71 Kao prvo, proizlazi da je, u odnosu na obrazloženje sporne odluke i Komisijinu argumentaciju istaknutu pred njim – prema kojima je Pravilnik iz 2006. bio selektivan jer se primjenjivao samo na zračne prijevoznike koji su se koristili zračnom lukom u Lübecku – Opći sud u pobijanoj presudi detaljno izložio razloge zbog kojih je smatrao da samo ta okolnost ne upućuje na takav zaključak. Posebno u odnosu na određivanje poduzetnika koji se nalaze u usporedivoj činjeničnoj i pravnoj situaciji, u točki 51. pobijane presude pojasnio je razloge zbog kojih se zračni prijevoznici koji se koriste drugim zračnim lukama u okviru predmetnog pravnog sustava ne nalaze u situaciji usporedivoj s onom prijevoznika koji se koriste zračnom lukom u Lübecku.

72 Kao drugo, zbog razloga izloženih u točki 65. ove presude, Opći sud nije dužan donijeti odluku o smanjenjima pristojbe predviđenima Pravilnikom iz 2006.

73 Kao treće, nije na Općem sudu da ocijeni je li pravilnik bio očito selektivan ili ne, već, kako će to biti ispitano u okviru petog žalbenog razloga, je li sporna odluka bila zahvaćena očitom pogreškom u ocjeni.

74 Konačno, Komisijin argument koji se odnosi na proturječnost razloga sastoji se od tvrdnje koja nije ničim potkrijepljena.

75 Stoga četvrti žalbeni razlog treba odbiti kao neosnovan.

Peti žalbeni razlog, koji se temelji na povredi granica sudskog nadzora koji se izvršava nad odlukom o pokretanju formalnog istražnog postupka u području državnih potpora

Argumentacija stranaka

76 Svojim petim žalbenim razlogom Komisija ističe da je Opći sud zanemario činjenicu da odluka o pokretanju formalnog istražnog postupka podliježe ograničenom sudskom nadzoru, osobito u pogledu obrazloženja. Navodi da mu obična prethodna ocjena činjenica ne omogućuje otklanjanje dvojbi o selektivnosti Pravilnika iz 2006. Međutim, pobijana presuda ne sadržava nikakvo objašnjenje u odnosu na razloge zbog kojih pravilnik tako očito nije selektivan da zbog toga Komisija nema pravo pokrenuti formalni istražni postupak.

77 Grad Lübeck, Savezna Republika Njemačka i Kraljevina Španjolska predložili su odbijanje tog žalbenog razloga.

Ocjena Suda

78 Kao što je to naveo Opći sud u točki 42. pobijane presude, nadzor zakonitosti odluke o pokretanju formalnog istražnog postupka koji obavlja sudac Unije kada stranke osporavaju Komisijinu ocjenu u odnosu na kvalifikaciju sporne mjere kao „državne potpore“ ograničen je na provjeru je li Komisija počinila očite pogreške u ocjeni (vidjeti u tom smislu presudu od 21. srpnja 2011., Alcoa Trasformazioni/Komisija, C-194/09 P, EU:C:2011:497, t. 61.).

79 Međutim, iz navoda izloženih u točkama 47. do 55. ove presude proizlazi da je očito pogrešna Komisijina ocjena prema kojoj su prednosti koje proizlaze iz Pravilnika iz 2006. selektivne u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a samo zato što su priznate isključivo zračnim prijevoznicima koji se koriste zračnom lukom u Lübecku, a na kojoj je utemeljila odluku o pokretanju formalnog istražnog postupka u odnosu na taj pravilnik.

80 Stoga je Opći sud u točki 59. pobijane presude pravilno presudio da je, s obzirom na to obrazloženje, sporna odluka zahvaćena očitom pogreškom u ocjeni te poništio tu odluku u dijelu koji se odnosi na Pravilnik iz 2006.

81 Prema tome, peti žalbeni razlog treba odbiti kao neosnovan.

82 Budući da nijedan od žalbenih razloga koje je žalitelj istaknuo u potporu svojoj žalbi nije prihvaćen, žalbu treba odbiti u cijelosti.

Troškovi

83 Na temelju članka 184. stavka 2. Poslovnika Suda, kad žalba nije osnovana, Sud odlučuje o troškovima. U skladu s člankom 138. stavkom 1. tog Poslovnika, koji se na temelju njegova članka 184. stavka 1. primjenjuje na žalbeni postupak, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da je Grad Lübeck podnio zahtjev da se Komisiji naloži snošenje troškova i da ona nije uspjela u postupku, Komisiji valja naložiti snošenje troškova ovog žalbenog postupka.

84 Sukladno članku 140. stavku 1. tog Poslovnika, koji se na temelju njegova članka 184. stavka 1. primjenjuje i na žalbeni postupak, Savezna Republika Njemačka i Kraljevina Španjolska snosit će vlastite troškove.

Slijedom navedenoga, Sud (veliko vijeće) proglašava i presuđuje:

1. Žalba se odbija.

2. Nalaže se Europskoj komisiji da, uz vlastite troškove, snosi i troškove Hansestadta Lübeck.

3. Savezna Republika Njemačka i Kraljevina Španjolska snosit će vlastite troškove.

Potpisi