Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (голям състав)

21 декември 2016 година*

„Обжалване — Държавни помощи — Летищни такси — Член 108, параграф 2 ДФЕС — Член 263, четвърта алинея ДФЕС — Решение за започване на официална процедура по разследване — Допустимост на жалбата за отмяна — Лично засегнато лице — Правен интерес — Член 107, параграф 1 ДФЕС — Условие за селективност“

По дело C-524/14 P

с предмет жалба на основание член 56 от Статута на Съда на Европейския съюз, подадена на 20 ноември 2014 г.,

Европейска комисия, за която се явяват T. Maxian Rusche, R. Sauer и V. Di Bucci, в качеството на представители, със съдебен адрес в Люксембург,

жалбоподател,

като другите страни в производството са:

Hansestadt Lübeck, правоприемник на Flughafen Lübeck GmbH, за който се явяват M. Núñez Müller и I. Ruck, Rechtsanwälte,

жалбоподател в първоинстанционното производство

подпомаган от:

Федерална република Германия, за която се явяват T. Henze и K. Petersen, в качеството на представители,

Кралство Испания, за което се явява A. Sampol Pucurull, в качеството на представител,

СЪДЪТ (голям състав),

състоящ се от: K. Lenaerts, председател, A. Tizzano, заместник-председател, R. Silva de Lapuerta, T. von Danwitz, J. L. da Cruz Vilaça, E. Juhász и A. Prechal, председатели на състави, A. Borg Barthet, J. Malenovský, E. Jarašiūnas (докладчик), F. Biltgen, K. Jürimäe и C. Lycourgos, съдии,

генерален адвокат: N. Wahl,

секретар: M. Aleksejev, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 31 май 2016 г.,

* Език на производството: немски.

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 15 септември 2016 г.,

постанови настоящото

Решение

1 С жалбата си Европейската комисия иска да бъде отменено решението на Общия съд на Европейския съюз от 9 септември 2014 г., Hansestadt Lübeck/Комисия (T-461/12, наричано по-нататък „обжалваното съдебно решение“, EU:T:2014:758), с което, от една страна, Общият съд е отменил Решение C(2012) 1012 окончателен на Комисията от 22 февруари 2012 година относно държавни помощи SA.27585 и SA.31149 (2012/C) (ex NN/2012, ex CP 31/2009 и CP 162/2010) — Германия (наричано по-нататък „спорното решение“), в частта му относно правилника за летищните такси на летище Любек (Германия), приет през 2006 г. (наричан по-нататък „правилникът от 2006 г.“), а от друга страна, е отхвърлил жалбата в останалата ѝ част.

Обстоятелства, предхождащи спора

2 Flughafen Lübeck GmbH (наричано по-нататък „FL“) е оператор на летище Любек до 31 декември 2012 г. До 30 ноември 2005 г. жалбоподателят в първоинстанционното производство Hansestadt Lübeck (град Любек) притежава 100 % от FL. От 1 декември 2005 г. до края на октомври 2009 г. 90 % от FL са собственост на новозеландското частно предприятие Infratil, а 10 % — на град Любек. Считано от ноември 2009 г., град Любек отново притежава 100 % от FL. На 1 януари 2013 г. летище Любек е продадено на Yasmina Flughafenmanagement GmbH. FL е придобито от град Любек и е заличено от търговския регистър на 2 януари 2013 г.

3 Съгласно член 43a, параграф 1 от Luftverkehrs-Zulassungs-Ordnung (Наредба за условията за издаване на разрешение за извършването на въздушни превози) от 19 юни 1964 г. (BGBl. I, стр. 370), в редакцията ѝ в сила през 2006 г. (наричана по-нататък „LuftVZO“), FL приема правилника от 2006 г., който е одобрен от органа по въздухоплаване на провинция Шлезвиг-Холщайн. От 15 юни 2006 г. този правилник се прилага към всички авиокомпании, които ползват летище Любек, освен ако е сключено споразумение между управляващия летището и съответната авиокомпания.

4 През 2007 г. Комисията приема решение за започване на официалната процедура по разследване във връзка с договор между FL и авиокомпания Ryanair, за която с посочения договор се определят летищни такси в по-ниски размери от предвидените в прилагания от летище Любек по това време правилник за таксите от 1998 г.

5 Тъй като по-специално смята, че правилникът от 2006 г. може сам по себе си да съдържа и държавна помощ по смисъла на член 107, параграф 1 ДФЕС, със спорното решение Комисията започва предвидената в член 108, параграф 2 ДФЕС официална процедура по разследване по отношение на различни мерки, свързани с летище Любек, сред които е и този правилник.

Производството пред Общия съд и обжалваното съдебно решение

6 С жалба, подадена в секретариата на Общия съд на 19 октомври 2012 г., FL иска отмяната на спорното решение в частта, с която, от една страна, се открива официалната процедура по разследване относно правилника от 2006 г., а от друга страна, Федерална република Германия е задължена да отговори на разпореждането за предоставяне на информация относно този правилник.

7 В писмената реплика, представена в секретариата на Общия съд на 20 февруари 2013 г., град Любек заявява, че замества FL по делото и поддържа подадената от него жалба.

8 В подкрепа на първото искане град Любек представя пет основания, като първото е изведено от нарушение на правото на защита на Федерална република Германия; второто — от неизпълнение на задължението за извършване на надлежна и безпристрастна проверка, третото — от нарушение на член 108, параграфи 2 и 3 ДФЕС, както и на членове 4 и 6 и член 13, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 659/1999 на Съвета от 22 март 1999 година за установяване на подробни правила за прилагането на член [108 ДФЕС] (ОВ L 83, 1999 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 8, том 1, стр. 41), четвъртото — от нарушение на член 107, параграф 1 ДФЕС, и петото — от неизпълнение на задължението за мотивиране.

9 С обжалваното съдебно решение Общият съд постановява, че първото искане е допустимо, и приема, от една страна, че FL е пряко и лично засегнато от спорното решение, и следователно има процесуална легитимация относно подаването на жалбата, а от друга страна, че FL запазва правния си интерес след продажбата на летище Любек. По същество Общият съд уважава четвъртото основание, като приема, че това решение е опорочено от явна грешка в преценката, тъй като в него Комисията приела, че установените с правилника от 2006 г. предимства са със селективен характер. Вследствие на това Общият съд отменя посоченото решение в частта, с която се открива официалната процедура по разследване относно този правилник.

Исканията на страните и производството пред Съда

10 Комисията иска от Съда:

— да отмени обжалваното съдебно решение,

— да обяви първоинстанционната жалба за недопустима или, при условията на евентуалност, да я обяви за лишена от предмет,

— също при условията на евентуалност, да обяви за необосновано четвъртото основание по жалбата, в частта, с която град Любек твърди, че е налице нарушение на член 107, параграф 1 ДФЕС, що се отнася до условието за селективност, и да върне делото на Общия съд, що се отнася до останалите части на четвъртото основание, както и що се отнася до основания от първо до трето и пето по жалбата, и

— да осъди град Любек да заплати съдебните разноски в първоинстанционното производство и в производството по обжалване или, при условията на евентуалност, в случай че делото бъде върнато на Общия съд, да не се произнася относно разноските в първоинстанционното производство и в производството по обжалване.

11 Град Любек иска от Съда:

— да отхвърли изцяло жалбата и да уважи изцяло неговите искания, направени в първоинстанционното производство, и

— да осъди Комисията да заплати съдебните разноски.

12 С решения на председателя на Съда от 26 март и 14 април 2015 г. Федерална република Германия и Кралство Испания са допуснати да встъпят в подкрепа на исканията на град Любек.

По жалбата

По първото основание, изведено от обстоятелството, че FL не е лично засегнато от спорното решение

Доводи на страните

13 С първото изложено основание Комисията упреква Общия съд, че е приел FL за лично засегнато от спорното решение, при положение че според нея контролният орган на провинцията, а не операторът на летището следвало да определи летищните такси. Тъй като в точки 29—35 от обжалваното съдебно решение счел, че с приемането на правилника от 2006 г. FL е упражнило правомощия, предоставени само на него, Общият съд не взел предвид приложимото в конкретния случай национално право, съгласно което даден правилник относно летищните такси трябвало да бъде одобрен от контролния орган на провинцията, който от своя страна бил обвързан от федералното законодателство относно летищните такси. Само по себе си обстоятелството, че управляващото летището публично предприятие трябвало да предложи такъв правилник, не означавало, че то, а не държавата, притежавало правомощието да определя управлението и политиките, които прилагало посредством посочения правилник. В това отношение съображенията на Общия съд противоречали на произтичащите от решение от 10 юли 1986 г., DEFI/Комисия (282/85, EU:C:1986:316), в което въз основата на релевантната френска правна уредба е било констатирано, че френското правителство разполага с правомощието да определя управлението и политиката на съответния орган, и следователно да определя и интересите, които този орган трябва да защитава.

14 Град Любек и Федерална република Германия искат това основание да се отхвърли.

Съображения на Съда

15 Както припомня Общият съд в точка 26 от обжалваното съдебно решение, субектите, които не са адресати на дадено решение, могат да твърдят, че са лично засегнати по смисъла на член 263, четвърта алинея ДФЕС, само ако това решение се отнася до тях поради някои присъщи за тях качества или поради фактическо положение, което ги разграничава от всички останали лица и така ги индивидуализира по същия начин както адресата на решението (решения от 15 юли 1963 г., Plaumann/Комисия, 25/62, EU:C:1963:17, 223, от 3 октомври 2013 г., Inuit Tapiriit Kanatami и др./Парламент и Съвет, C-583/11 P, EU:C:2013:625, т. 72 и от 19 декември 2013 г., Telefónica/Комисия, C-274/12 P, EU:C:2013:852, т. 46).

16 За да заключи, че в конкретния случай FL е било лично засегнато от спорното решение, Общият съд приема в точка 34 от обжалваното съдебно решение, че спорното решение, в частта, която се отнася до правилника от 2006 г., засяга акт, сред чиито съставители е и FL, като същото решение възпрепятства FL да упражнява, както то възнамерява, своите собствени правомощия. За да достигне до така направената преценка, по-специално в точка 29 от това решение Общият съд посочва, че безспорно член 43a, параграф 1 от LuftVZO предвижда, че контролният орган на провинцията, в конкретния случай органът по въздухоплаване на провинция Шлезвиг-Холщайн, е трябвало да одобри правилника за приложимите летищни такси за дадено летище, но въпреки това от тази разпоредба следва, че този правилник е трябвало да бъде предложен от оператора на съответното летище, тъй като контролният орган не разполага със собствени правомощия да определя сам посочените такси, а може само да одобри или да отхвърли предложения правилник.

17 В точки 30 и 31 от обжалваното съдебно решение Общият съд посочва също така, че от спорното решение и от правилника от 2006 г. следва, че за да се стигне до възможността за прилагане на летищни такси в намален размер в рамките на предвидените от този правилник отстъпки, е необходимо пряко между управляващия летище Любек и съответната авиокомпания да е сключено споразумение без намесата на контролния орган, като освен това вследствие на сключените пряко между FL и Ryanair споразумения към тази авиокомпания се прилагат специални такси в отклонение от предвидените с правилника от 2006 г.

18 Оттук в точка 32 от посоченото съдебно решение Общият съд стига до извода, че в качеството си на оператор на летище Любек FL разполага със собствени правомощия при определянето на приложимите летищни такси за това летище и не действа единствено като продължение на държавата при упражняването на възложени единствено на последната правомощия. Следователно според Общия съд FL, а не държавните органи, е компетентно да приеме правилника от 2006 г., независимо от изискването, че контролният орган трябва да одобри посочения правилник.

19 Така изглежда, че като взема предвид приложимото национално право, Общият съд приема, че освен да предложи на контролния орган правилника, с който се определят приложимите летищни такси за летище Любек, FL разполага и със свое собствено правомощие да приеме този правилник.

20 Тъй като Комисията оспорва това съображение с доводите, изложени в точка 13 от настоящото съдебно решение, следва да се припомни, че що се отнася до тълкуването на националното право от страна на Общия съд, в рамките на производството по обжалване Съдът е компетентен единствено да провери дали това право е било изопачено, което следва да личи ясно от доказателствата по делото (вж. в този смисъл решения от 5 юли 2011 г., Edwin/СХВП, C-263/09 P, EU:C:2011:452, т. 53 и от 3 април 2014 г., Франция/Комисия, C-559/12 P, EU:C:2014:217, т. 79 и 80, както и цитираната съдебна практика).

21 В настоящия случай обаче Комисията не твърди, а по аргумент за по-силното основание и не доказва такова изопачаване на националното право. В действителност тя не поддържа и не установява, че изложените от Общия съд съображения явно противоречат на съдържанието на разглежданите разпоредби от германското право или че този съд е придал на някоя от тези разпоредби значение, което те очевидно нямат с оглед на останалите доказателства по делото (вж. в този смисъл решение от 3 април 2014 г., Франция/Комисия, C-559/12 P, EU:C:2014:217, т. 81).

22 Ето защо първото основание трябва да се отхвърли като недопустимо.

По второто основание, изведено от обстоятелството, че град Любек нямал съществуващ правен интерес

Доводи на страните

23 С второто основание Комисията поддържа, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, тъй като в точка 37 от обжалваното съдебно решение приема, от една страна, че FL има правен интерес дори след като летище Любек е било продадено на частен инвеститор, тъй като официалната процедура по разследване не е приключила и следователно спорното решение продължава да поражда последици, а от друга страна, във всички случаи, FL запазва правния си интерес за периода преди продажбата.

24 Комисията посочва, че дори без да е налице окончателно решение за прекратяване на официалната процедура по разследване, спорното решение е престанало да поражда единствената си правна последица, а именно задължението да спре действието на мярката за помощ по време на разследването, тъй като преди 31 декември 2012 г. не е постановено спиране, а от 1 януари 2013 г., когато летище Любек е приватизирано, правилникът от 2006 г. вече не може да се счита за схема за помощ, която се изпълнява, тъй като вече не се финансира с публични средства. Преценката на Общия съд противоречала на постоянната практика на Съда, съгласно която интересът трябва да е възникнал и да е налице, като той продължава да съществува само когато жалбата може чрез резултата си да бъде от полза за страната, която я е подала. Освен това град Любек не доказал, че имал какъвто и да е интерес да поддържа жалбата си след приватизацията на летището.

25 Град Любек и Федерална република Германия искат това основание да се отхвърли.

Съображения на Съда

26 Съгласно постоянната практика на Съда правният интерес на ищеца или жалбоподателя трябва да съществува с оглед на предмета на жалбата към момента на подаването ѝ, тъй като в противен случай същата би била недопустима. Този предмет на спора трябва да продължава да съществува, също както и правният интерес, до обявяването на съдебното решение, тъй като иначе няма да има основание за постановяване на съдебно решение по същество, което предполага жалбата да може чрез резултата си да донесе полза на страната, която я е подала (решение от 28 май 2013 г., Abdulrahim/Съвет и Комисия, C-239/12 P, EU:C:2013:331, т. 61 и цитираната съдебна практика).

27 В конкретния случай, за да отхвърли довода на Комисията, съгласно който с извършената на 1 януари 2013 г. продажба на летище Любек на частноправно дружество се преустановява разглежданата схема за помощи, поради което задължението за спиране на действието на посочената схема вече не поражда неблагоприятни последици и следователно интересът на град Любек да претендира отмяната на спорното решение отпада, Общият съд приема, както бе посочено в точка 23 от настоящото съдебно решение, че тъй като официалната процедура по разследване не е приключена, посоченото решение все още произвежда последици и град Любек запазва правния си интерес най-малко за периода преди продажбата на летището.

28 Преди това в точка 27 от обжалваното съдебно решение Общият съд припомня, позовавайки се по-специално на решение от 24 октомври 2013 г., Deutsche Post/Комисия (C-77/12 P, непубликувано, EU:C:2013:695, т. 52 и 53), че решението за започване на официално разследване относно мярка, която е в процес на изпълнение и която е квалифицирана като „нова помощ“, поражда самостоятелни правни последици, що се отнася по-специално до спирането на нейното действие. Общият съд посочва, че това решение променя по необходимост правния обхват на разглежданата мярка, както и правното положение на предприятията, които са нейни получатели, по-специално що се отнася до продължаването на изпълнението ѝ. Той отбелязва също така, че след приемането на това решение, най-малкото са налице значителни съмнения относно законосъобразността на мярката в процес на изпълнение, които би следвало да доведат до спиране на изпълнението ѝ от страна на държавата членка, и че на това решение може да се прави позоваване пред националния съд, сезиран с молба да изведе всички необходими последици от нарушението на член 108, параграф 3, последно изречение ДФЕС.

29 В това отношение следва да се припомни, че Съдът също така постановява — в решение от 21 ноември 2013 г., Deutsche Lufthansa (C-284/12, EU:C:2013:755, т. 45), и в определение на Съда от 4 април 2014 г., Flughafen Lübeck (C-27/13, непубликувано, EU:C:2014:240, т. 27) — че когато съгласно член 108, параграф 3 ДФЕС Комисията е открила официална процедура по разследване относно мярка, за която не е отправено уведомление и която е в процес на

изпълнение, националната юрисдикция, сезирана с искане за преустановяване на изпълнението на мярката и за възстановяване на вече изплатените суми, е длъжна да приеме всички необходими мерки, за да бъдат приложени последиците от евентуалното неизпълнение на задължението за спиране на изпълнението на посочената мярка. За целта националната юрисдикция може да реши да спре изпълнението на разглежданата мярка и да постанови възстановяването на вече изплатените суми. Тя може също да реши да постанови привременни мерки, за да се запазят, от една страна, интересите на заинтересованите страни, а от друга страна — полезното действие на решението на Комисията за откриване на официална процедура по разследване.

30 Така от практиката на Съда следва, че противно на твърденията на Комисията, задължението за спиране на изпълнението на разглежданата мярка не е единствената правна последица на решението за започване на официална процедура по разследване.

31 С оглед на тази съдебна практика в конкретния случай изглежда, както посочва и Общият съд, че след приватизацията на летище Любек град Любек остава най-малкото изложен на риска национален съд да разпореди възстановяването на евентуалните помощи, предоставени когато FL е било собственик на това летище. Следователно с основание Общият съд е постановил, че тъй като липсва окончателно решение на Комисията, с което да се прекратява официалната процедура по разследване, спорното решение продължава да поражда последици, поради което град Любек запазва правния си интерес да иска отмяната на това решение.

32 Поради това второто основание следва да се отхвърли по същество.

По третото основание, изведено от погрешната преценка относно селективния характер на правилника от 2006 г.

Доводи на страните

33 С третото основание Комисията изтъква, че Общият съд възприел неправилно тълкуване на условието за селективност по смисъла на член 107, параграф 1 ДФЕС, тъй като в точки 53—55 от обжалваното съдебно решение е приел, че за да се прецени евентуалният селективен характер на дадена тарифа, установена от публичен орган за ползването на конкретна стока или конкретна услуга, трябва да се провери дали тази тарифа се е прилагала по недискриминационен начин спрямо всички предприятия, които ползват или могат да ползват тази стока или тази услуга, и че в конкретния случай не е релевантно обстоятелството, че правилникът от 2006 г. се прилага единствено за авиокомпаниите, ползващи летище Любек.

34 Това тълкуване противоречало на практиката на Съда, съгласно която дадена мярка не съставлява обща мярка на данъчната или икономическата политика и следователно има селективен характер, ако се прилага само в някои сектори на икономиката или спрямо някои предприятия в рамките на даден сектор. Тъй като обаче мярката, определяща условията, при които публично предприятие предлага своите стоки или услуги, не се прилагала никога спрямо всички икономически оператори, във всички случаи тя би била селективна.

35 Не било от значение обстоятелството, че тази мярка се прилага по недискриминационен начин към всички предприятия, които ползват или могат да ползват съответните стоки или услуги, тъй като въпросът за наличието на неравно третиране или на дискриминация не е релевантен, за да се прецени наличието на помощ. В това отношение Общият съд се позовал погрешно на критерия, възприет в решение от 8 ноември 2001 г., Adria-Wien Pipeline и Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke (C-143/99, EU:C:2001:598), който се прилагал само относно данъчни мерки, и не съобразил обхвата на решения от 2 февруари 1988 г., Kwekerij van der Kooy и др./Комисия (67/85, 68/85 и 70/85, EU:C:1988:38), от 29 февруари 1996 г., Белгия/Комисия

(C-56/93, EU:C:1996:64), от 20 ноември 2003 г., GEMO (C-126/01, EU:C:2003:622), и от 15 ноември 2011 г., Комисия и Испания/Government of Gibraltar и Обединено кралство (C-106/09 P и C-107/09 P, EU:C:2011:732).

36 При условията на евентуалност Комисията поддържа, че в точки 52 и 53 от обжалваното съдебно решение Общият съд не се съобразил с практиката на Съда, съгласно която, от една страна, селективният характер на дадена мярка се преценява основно с оглед на нейните последици, а от друга страна, селективни са мерките, от които се ползва само един сектор на дейност. Комисията подчертава, че макар летище Любек да се конкурира пряко с летище Хамбург (Германия), предоставеното с правилника от 2006 г. предимство е в полза единствено на авиокомпаниите, използващи първото летище, което според Комисията е достатъчно за доказване на селективния характер на този правилник. В резултат от възприетия от Общия съд подход се стигало до невъзможност нормите относно държавните помощи да бъдат прилагани спрямо правилниците за определяне на летищните такси.

37 При условията на евентуалност спрямо предходното Комисията поддържа, че дори да се допусне, че за да се установи селективността на правилниците, определящи таксите в определени публични институции, се прилага критерият, изведен в решение от 8 ноември 2001 г., Adria-Wien Pipeline и Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke (C-143/99, EU:C:2001:598), то Общият съд е възприел погрешно тълкуване на същия. За да се установят всички предприятия, които се намират в сходно положение, в действителност не следвало да се разглежда приложното поле на съответната мярка, а трябвало да се вземат предвид предприятията, чиито разходни позиции са аналогични с позициите, отчетени от облагодетелстваните от мярката предприятия. Освен това правилникът от 2006 г. бил селективен, тъй като не е съобразен с установения в член 43a, параграф 1 от LuftVZO принцип, че летищните такси трябва да покриват разходите, който е задължителен за всички германски летища, а следователно и за всички авиокомпании, обслужващи тези летища. Общият съд допуснал грешка при прилагането на правото, като приел за определящ фактор не преследваната с тази разпоредба цел, а приложното поле на посочения правилник.

38 Комисията изтъква накрая, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото и тъй като не е проверил дали предвидените с правилника от 2006 г. отстъпки са селективни, излагайки довода, че от тях се ползват единствено авиокомпаниите, отговарящи на определени условия.

39 Град Любек, подкрепян в това отношение от Федерална република Германия и от Кралство Испания, иска основанието да се отхвърли.

Съображения на Съда

40 Както припомня Общият съд в точка 43 от обжалваното съдебно решение, съгласно постоянната съдебна практика квалификацията като държавна помощ изисква да са изпълнени изцяло следните условия. Първо, трябва да става въпрос за намеса на държавата или посредством ресурси на държавата. Второ, тази намеса трябва да е в състояние да засегне търговията между държавите членки. Трето, тя трябва да предоставя селективно предимство на своя бенефициент. Четвърто, тя трябва да нарушава или да заплашва да наруши конкуренцията (вж. по-специално решение от 16 юли 2015 г., BVVG, C-39/14, EU:C:2015:470, т. 24).

41 Що се отнася до условието за селективност на предимството, което е конститутивен признак на понятието за държавна помощ по смисъла на член 107, параграф 1 ДФЕС, тъй като последният забранява помощите, които „поставя[т] в по-благоприятно положение определени предприятия или производството на някои стоки“, от припомнената в точки 45 и 46 от обжалваното съдебно решение съдебна практика следва, че с оглед на преценката на това условие е необходимо да се

установи дали в рамките на съответния правен режим дадена национална мярка е от естеството да постави в по-благоприятно положение „определени предприятия или производството на някои стоки“ спрямо други, които се намират, от гледна точка на преследваната от посочения правен режим цел, в сходно фактическо и правно положение. Понятието „държавна помощ“ не се отнася за държавните мерки, въвеждащи разграничение между предприятията, които следователно по принцип представляват селективни мерки, когато това разграничение е резултат от естеството или структурата на системата, в която те се вписват (вж. решения от 8 ноември 2001 г., Adria-Wien Pipeline и Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke, C-143/99, EU:C:2001:598, т. 41 и 42, от 22 декември 2008 г., British Aggregates/Комисия, C-487/06 P, EU:C:2008:757, т. 82 и 83, от 15 ноември 2011 г., Комисия и Испания/Government of Gibraltar и Обединено кралство, C-106/09 P и C-107/09 P, EU:C:2011:732, т. 74 и 75, както и от 14 януари 2015 г., Eventech, C-518/13, EU:C:2015:9, т. 54 и 55).

42 За да уважи повдигнатото от град Любек основание, изведено от нарушение на член 107, параграф 1 ДФЕС, доколкото в спорното решение Комисията е приела, че правилникът от 2006 г. е селективен, на първо място в точка 50 от обжалваното съдебно решение Общият съд констатира, че това съображение от спорното решение се основава на единствения довод, че разглежданите предимства са били предоставени единствено на авиокомпаниите, ползващи летище Любек.

43 По-нататък, в точка 51 от това съдебно решение Общият съд изтъква, че приложимостта на правилника от 2006 г. само за тези авиокомпании е характерна за германския правен режим на летищните такси, присъща е на самото естество на правилника за определяне на такива такси и в съответствие с този правен режим за авиокомпаниите, ползващи други германски летища, се прилагат правилниците относно таксите, специално приети за тези летища, и следователно авиокомпаниите не се намират в сходно положение с използващите летище Любек.

44 Освен това в точка 52 от посоченото съдебно решение Общият съд приема, че макар от съдебната практика да следва, че дадена помощ може да бъде селективна дори и да засяга цял икономически сектор, тази съдебна практика, установена по-специално в контекста на национални мерки с общо приложение, не е пряко релевантна в случая, тъй като разглежданата мярка не се отнася до целия летищен сектор, а само до използващите летище Любек авиокомпании.

45 Накрая в точка 53 от обжалваното съдебно решение Общият съд по същество посочва, че селективният характер на дадена мярка, с която публичен орган определя тарифа за използването на неговите стоки или услуги, се преценява, като се вземат предвид всички предприятия, които използват или могат да използват стоката или услугата, и се провери дали само някои от тях са получили или могат да получат евентуално предимство.

46 С оглед на тези съображения в точки 54 и 55 от обжалваното съдебно решение Общият съд постановява, че само обстоятелството, че правилникът от 2006 г. се прилага единствено за използващите летище Любек авиокомпании, не е релевантно, за да се приеме той за селективен, и тъй като не се оспорва възможността разпоредбите относно тарифите в посочения правилник да се прилагат за всички авиокомпании, „Комисията неправилно е приела — с оглед на изложените в [спорното] решение мотиви — правилника от 2006 г. за селективен“.

47 Във връзка с това следва да се посочи, че противно на поддържаното от Комисията, от практиката на Съда не следва по никакъв начин, че мярка, с която дадено публично предприятие определя условията за ползване на своите стоки и услуги е винаги, и следователно по самото си естество, селективна по смисъла на член 107, параграф 1 ДФЕС. Решенията, на които тя се позовава, и по-специално посочените в точка 35 от настоящото съдебно решение, не съдържат подобно обобщение.

48 За разлика от това от постоянната съдебна практика следва, че член 107, параграф 1 ДФЕС не разграничава държавните мерки в зависимост от техните причини или цели, а ги определя в зависимост от техните последици и следователно независимо от използваните техники (решение от 15 ноември 2011 г., Комисия и Испания/Government of Gibraltar и Обединено кралство, C-106/09 P и C-107/09 P, EU:C:2011:732, т. 87 и цитираната съдебна практика).

49 Следователно, макар да не трябва да се изключва възможността дадена мярка, с която публично предприятие определя условията за използването на своите стоки или услуги, да има селективен характер, независимо че тя се прилага общо за всички предприятия, използващи тези стоки или услуги, за да се определи дали случаят е такъв, следва да се разгледа не естеството на тази мярка, а нейните последици, като се отговори на въпроса дали от предимството, което се предполага, че тя предоставя, на практика се възползват само някои от тези предприятия, за разлика от други, независимо че с оглед на преследваната с разглеждания режим цел всички посочени предприятия се намират в сходно фактическо и правно положение.

50 От това следва, че не са основателни изложените в точка 34 от настоящото съдебно решение доводи на Комисията, че мярката, определяща условията, при които публично предприятие предлага своите стоки и услуги, във всички случаи би била селективна.

51 Тази преценка не се поставя под съмнение с оглед твърденията на Комисията, изложени в точка 35 от настоящото съдебно решение, съгласно които за да се прецени дали е налице помощ, са без особено значение нито обстоятелството, че такава мярка се прилага по недискриминационен начин към всички предприятия, които ползват или могат да ползват тези стоки или услуги, нито пък доводът, че Общият съд се позовавал погрешно на съдебната практика относно данъчните мерки.

52 В действителност, от една страна, за да се установи дали дадена мярка, макар и да се прилага общо за всички икономически оператори, в крайна сметка води до пораждането на предимство само за определени предприятия, трябва да се провери, както следва от припомнената в точка 41 от настоящото решение съдебна практика, дали определени предприятия са поставени в по-благоприятно положение в сравнение с други, които с оглед на преследваната с разглеждания правен режим цел се намират в сходно фактическо и правно положение.

53 Ето защо разглеждането на въпроса дали подобна мярка е със селективен характер по същество съвпада с разглеждането на въпроса дали тази мярка се прилага към всички икономически оператори по недискриминационен начин (вж. в този смисъл решение от 14 януари 2015 г., Eventech, C-518/13, EU:C:2015:9, т. 53). Следователно понятието за селективност, както посочва генералният адвокат в точка 75 от представеното заключение, е свързано с понятието за дискриминация.

54 От друга страна, както е видно също от посочената съдебна практика, тази проверка на селективността трябва да се извърши в „рамките на съответния правен режим“. За да се прецени селективният характер на определена мярка, следва да се разгледа въпросът дали в рамките на определен правен режим посочената мярка представлява предимство за някои предприятия в сравнение с други, които с оглед на преследваната с този правен режим цел се намират в сходно фактическо и правно положение (решения от 6 септември 2006 г., Португалия/Комисия, C-88/03, EU:C:2006:511, т. 56 и от 28 юли 2011 г., Mediaset/Комисия, C-403/10 P, непубликувано, EU:C:2011:533, т. 36).

55 Следователно тази преценка по принцип предполага предварително да бъде определена референтната рамка, в която се вписва разглежданата мярка. Както посочва генералният адвокат в точки 77 и 86—89 от представеното заключение, този метод не е запазен за разглеждане на данъчни мерки, защото Съдът посочва единствено че определянето на

референтната рамка придобива по-голямо значение при данъчните мерки, тъй като самото съществуване на предимство може да бъде установено само в сравнение с едно „обичайно“ облагане (решение от 6 септември 2006 г., Португалия/Комисия, C-88/03, EU:C:2006:511, т. 56).

56 Що се отнася до доводите, които Комисията излага при условията на евентуалност и които бяха представени в точки 36—38 от настоящото съдебно решение, по отношение на твърдението за нарушение, тъй като не са взети предвид последиците от разглежданата мярка, на първо място следва да се подчертае, че Общият съд разглежда законосъобразността на спорното решение предвид изложените в него съображения, съгласно които разглежданите предимства са предоставени само на авиокомпаниите, ползващи летище Любек, като констатира, че тези съображения съставляват единствените изложени в разглежданото решение мотиви относно селективността.

57 Освен това, тъй като приема имплицитно в точка 53 от обжалваното съдебно решение, че правилникът от 2006 г. е недискриминационен, и тъй като в точка 55 от същото съдебно решение констатира, че не се оспорва възможността всички авиокомпании, които използват или могат да използват летище Любек, да се възползват от съдържащите се в този правилник тарифни разпоредби, Общият съд взема предвид последиците от този правилник.

58 На второ място, противно на твърденията на Комисията, мярка, от която се ползва само даден сектор на дейност или част от предприятията в този сектор, не е по необходимост селективна. Всъщност, както следва от изложените в точки 41 и 47—55 от настоящото съдебно решение съображения, такава мярка има селективен характер само ако в рамките на даден правен режим тя води до създаване на предимство за определени предприятия по отношение на други предприятия от други или от същия сектор, които се намират в сходно фактическо и правно положение с оглед на преследваната с този правен режим цел.

59 Освен това обстоятелството, че в конкретния случай летище Любек се конкурира пряко с летище Хамбург или с други германски летища и че единствено авиокомпаниите, използващи летище Любек, се ползват от евентуалното предимство, предоставяно с правилника от 2006 г., не е достатъчно за доказване на селективния характер на този правилник. За да е налице такъв характер, следва да бъде доказано, че в рамките на правния режим, който се прилага към всички тези летища, посоченият правилник създава предимство за авиокомпаниите, използващи летище Любек, което е в ущърб на авиокомпаниите, използващи други летища, намиращи се от гледна точка на преследваните от този правен режим цели в сходно фактическо и правно положение.

60 На трето място, както следва от изложените в точки 52—55 от настоящото съдебно решение съображения, преди да се определят всички предприятия, които се намират в сходно фактическо и правно положение, трябва да се определи правният режим, с оглед на който при необходимост следва да се провери сходството между фактическото и правното положение, съответно на предприятията, които са облагодетелствани от разглежданата мярка, и на предприятията, които не са облагодетелствани от нея.

61 Във връзка с това обаче в точки 32 и 51 от обжалваното съдебно решение в рамките на правомощието си да тълкува националното право Общият съд установява, както следва от точки 16—21 от настоящото съдебно решение, че съгласно член 43a, параграф 1 от LuftVZO управляващият летището, упражнявайки свое собствено правомощие, изготвя приложимата за това летище тарифа за летищните такси.

62 От тази констатация следва, че в конкретния случай летищните такси, приложими за дадено летище, не се определят на основание на член 43a, параграф 1 от LuftVZO или на основание на други, приложими за всички летища правни разпоредби, които правилникът от 2006 г. евентуално би дерогирал в полза на авиокомпаниите, използващи летище Любек, а те се

определят на основание на правилника, който сам управляващият летището е приел при упражняване на ограниченото си за конкретното летище правомощие. Следователно изглежда, както посочва генералният адвокат в точка 112 от представеното заключение, че релевантната референтна рамка, въз основа на която да се прецени дали правилникът от 2006 г. е довел до поставянето на определени авиокомпании в по-благоприятно положение спрямо други авиокомпании, намиращи се в сходно фактическо и правно положение, е правилникът, приложим за самото летище Любек.

63 При тези обстоятелства, без да допуска грешка при прилагане на правото, след като очертава релевантната правна уредба в случая, Общият съд приема, че авиокомпаниите, обслужващи останалите германски летища, не се намират в сходно положение с авиокомпаниите, използващи летище Любек.

64 Следователно, посочвайки, че правилникът от 2006 г. се прилага, без да се допуска дискриминация към всички авиокомпании, които ползват или които могат да ползват летище Любек, с основание Общият съд постановява с оглед на мотивите към спорното решение, че Комисията е приела погрешно, че този правилник има селективен характер.

65 На последно място, Общият съд не може да бъде упрекван, че не е разгледал въпроса дали предвидените с правилника от 2006 г. отстъпки имат селективен характер, доколкото поставяли в по-благоприятно положение определени авиокомпании, използващи летище Любек, в ущърб на други авиокомпании, използващи същото летище. В действителност, независимо от това, както поддържа Комисията, че спорното решение съдържа описание на посочените отстъпки и предварителна правна преценка, това решение се отнася само до наличието на дадено предимство по смисъла на член 107, параграф 1 ДФЕС, а мотивите към посоченото решение относно селективността се основават единствено на констатацията, че разглежданите предимства са в полза само на авиокомпаниите, използващи летище Любек. Поради това, разглеждайки повдигнатото от град Любек основание, изведено от нарушение на член 107, параграф 1 ДФЕС, което Комисията допуснала при преценката на условието за селективност, Общият съд се произнася правилно по законосъобразността на посоченото решение с оглед само на съображенията, обосноваващи тази преценка.

66 Следователно доводите, изтъкнати от Комисията при условията на евентуалност, са необосновани.

67 В резултат на това третото основание трябва да се отхвърли по същество.

По четвъртото основание, изведено от липсата на мотиви в обжалваното съдебно решение

Доводи на страните

68 С четвъртото изложено основание Комисията поддържа, първо, че в обжалваното съдебно решение са налице три случая на липса на мотиви. Преди всичко това съдебно решение не съдържало каквато и да е констатация относно преследваната с разглежданата мярка цел, при положение че предприятията, които се намират в сходно фактическо и правно положение, следва да се определят с оглед на тази цел. По-нататък, посоченото съдебно решение не съдържало каквито и да било мотиви относно предвидените с правилника от 2006 г. отстъпки. Накрая, в него не били изложени причините, поради които било прието, че посоченият правилник имал толкова очевидно неселективен характер, че Комисията нямала право да започне официална процедура по разследване.

69 На следващо място, Комисията счита, че мотивите на Общия съд са противоречиви, тъй като в точки 51 и 53 от обжалваното съдебно решение той прилага съдебната практика относно селективния характер на данъчните мерки, а впоследствие в точка 57 от това съдебно решение обявява същата за ирелевантна.

70 Град Любек, Федерална република Германия и Кралство Испания искат това основание да се отхвърли.

Съображения на Съда

71 На първо място, с оглед на мотивите към спорното решение и довода — че правилникът от 2006 г. бил селективен, тъй като се прилагал само към авиокомпаниите, използващи летище Любек — който Комисията развива пред Общия съд, изглежда, че в обжалваното съдебно решение последният е изложил подробно причините, поради които постановява, че единствено въз основа на това обстоятелство не може да се стигне до такава преценка. Що се отнася по-специално до определянето на предприятията, намиращи се в сходно фактическо и правно положение, в точка 51 от обжалваното съдебно решение Общият съд пояснява съображенията, поради които съгласно разглеждания правен режим пътуващите до други германски летища авиокомпании не се намират в сходно положение с авиокомпаниите, използващи летище Любек.

72 На второ място, поради изложените в точка 65 от настоящото съдебно решение съображения, Общият съд не е бил длъжен да се произнася по предвидените в правилника от 2006 г. отстъпки.

73 На трето място, Общият съд имал задължение не да прецени дали очевидно този правилник има или няма селективен характер, а както ще бъде разгледано в рамките на петото основание, дали спорното решение е опорочено от явна грешка в преценката.

74 Накрая доводът на Комисията относно противоречие в мотивите е следствие от твърдение, което не е подкрепено по никакъв начин.

75 Следователно четвъртото основание трябва да се отхвърли по същество.

По петото основание, изведено от несъобразяване на ограниченията на съдебния контрол, който се упражнява върху решенията за започване на официална процедура по разследване в областта на държавните помощи

Доводи на страните

76 С петото повдигнато основание Комисията твърди, че Общият съд не взел предвид обстоятелството, че дадено решение за откриване на официална процедура по разследване подлежи на ограничен съдебен контрол, по-специално що се отнася до изложените в него мотиви. Тя посочва, че предварителното разглеждане на обстоятелствата само по себе си не ѝ е позволило да разсее всички съмнения относно това дали правилникът от 2006 г. имал или нямал селективен характер. Обжалваното съдебно решение обаче не съдържало каквото и да е обяснение защо неселективният характер на този правилник е бил толкова очевиден, че Комисията не е имала право да започне официална процедура по разследване.

77 Град Любек, Федерална република Германия и Кралство Испания искат това основание да се отхвърли.

Съображения на Съда

78 Както припомня Общият съд в точка 42 от обжалваното съдебно решение, упражняваният от съда на Съюза контрол за законосъобразност на решенията за започване на официална процедура по разследване, когато жалбоподателят оспорва преценката на Комисията по отношение на квалифицирането на спорната мярка като „държавна помощ“, е ограничен до проверка на това дали Комисията не е допуснала явни грешки в преценката (вж. в този смисъл решение от 21 юли 2011 г., Alcoa Transformazioni/Комисия, C-194/09 P, EU:C:2011:497, т. 61).

79 От изложените в точки 47—55 от настоящото съдебно решение съображения обаче следва, че преценката на Комисията, въз основа на която тя решава да започне официалната процедура по разследване по отношение на правилника от 2006 г., съгласно която произтичащите от този правилник предимства са селективни по смисъла на член 107, параграф 1 ДФЕС само защото са предоставяни единствено на авиокомпаниите, използващи летище Любек, е погрешна.

80 При това положение основателно в точка 59 от обжалваното съдебно решение Общият съд постановява, че с оглед тези мотиви спорното решение е опорочено от явна грешка в преценката, и отменя същото в частта относно правилника от 2006 г.

81 Поради това петото основание трябва да се отхвърли по същество.

82 Тъй като нито едно от основанията, изложени от жалбоподателя в подкрепа на жалбата му, не е уважено, последната следва да се отхвърли в нейната цялост.

По съдебните разноски

83 Съгласно член 184, параграф 2 от Процедурния правилник на Съда, когато жалбата е неоснователна, Съдът се произнася по съдебните разноски. Съгласно член 138, параграф 1 от същия правилник, приложим относно производството по обжалване по силата на член 184, параграф 1 от него, загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. След като Комисията е загубило делото и град Любек е направил искане тя да бъде осъдена да заплати съдебните разноски, Комисията следва да бъде осъдена да заплати съдебните разноски по настоящото производство по обжалване.

84 Съгласно член 140, параграф 1 от същия правилник, приложим относно производството по обжалване по силата на член 184, параграф 1 от него, Федерална република Германия и Кралство Испания понасят направените от тях съдебни разноски.

По изложените съображения Съдът (голям състав) реши:

1) Отхвърля жалбата.

2) Осъжда Европейската комисия да понесе, наред с направените от нея съдебни разноски, и тези на Hansestadt Lübeck.

3) Федерална република Германия и Кралство Испания понасят направените от тях съдебни разноски.

Подписи