Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
N. WAHL
представено на 15 септември 2016 година [1]

Дело C-524/14 P

Европейска комисия
срещу

Hansestadt Lübeck

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

1. С жалбата си Европейската комисия иска отмяната на решение на Общия съд на Европейския съюз от 9 септември 2014 г., Hansestadt Lübeck/Комисия [2], с което, от една страна, посоченият съд е отменил Решение C(2012) 1012 окончателен на Комисията [3] 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.

2. Сред повдигнатите в настоящото производство по обжалване въпроси, два заслужават особено внимание. Първият се отнася до проверката на допустимостта на жалба, подадена от управляващ летище публичен орган, срещу решение за започване на официалната процедура по разследване, по-специално по отношение на правилник, определящ размера на летищните такси за това летище, които следва да заплащат авиокомпаниите. Вторият въпрос се отнася до преценката на селективния характер на дадена мярка, която се състои в приемането на подобен правилник.

3. Така в доста специфичния контекст на едно решение за започване на официална процедура по разследване, настоящото дело дава възможност да се уточни съдържанието на условието, съгласно което, за да бъдат квалифицирани като държавни помощи, разглежданите спорни мерки трябва по-специално, както изисква изрично член 107, параграф 1 ДФЕС, да „постав[ят] в по-благоприятно положение […] определени предприятия или производството на някои стоки“. Това условие, обичайно наричано „критерий за селективност“, е един от най-спорните въпроси в областта на държавните помощи, както отбелязва генералният адвокат Wathelet в скорошното си заключение по съединени дела Комисия/Banco Santander и Santusa [4] — разбира се, във връзка

1 — Език на оригиналния текст: френски.

2 — T-461/12, наричано по-нататък „обжалваното съдебно решение“, EU:T:2014:758.

3 — Решение 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“).

4 — C-20/15 P и C-21/15 P, EU:C:2016:624, т. 5.

с данъчни мерки, които са доста различни от разглежданите в настоящото дело. Следователно уточненията, които Съдът следва да направи в настоящото дело, ще допринесат за внасяне на очакваните изяснения в конкретния контекст на тарифните мерки, каквато например е уредбата в областта на летищните такси, предназначени за финансирането на инфраструктури.

I – **Обстоятелства, предхождащи спора**

А– *Летище Любек*

4. Летище Любек се намира в Германия, в провинция Шлезвиг-Холщайн.

5. До 31 декември 2012 г. то е експлоатирано от Flughafen Lübeck GmbH (наричано по-нататък „FL“). До 30 ноември 2005 г. жалбоподателят в първоинстанционното производство Hansestadt Lübeck (наричан по-нататък „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, като FL е придобито от град Любек и е заличено от търговския регистър на 2 януари 2013 г.

Б – *Правилникът от 2006 г.*

6. Съгласно член 43а, параграф 1 от Luftverkehrs-Zulassungs-Ordnung (Наредба за условията за издаване на разрешение за извършването на въздушни превози, наричана по-нататък „LuftVZO“) от 19 юни 1964 г.[5], в приложимата през 2006 г. редакция, преди дадено летище да започне дейност, летищният оператор следва да представи за одобрение на контролния орган правилник за ползването, както и правилник относно таксите за излитане, кацане и престой на самолети и за ползване на съоръженията за пътниците във въздушния транспорт.

7. В приложение на тази разпоредба FL приема правилника от 2006 г. за определяне на размера на летищните такси, който е одобрен от контролния орган, т.е. от органа по въздухоплаване на провинция Шлезвиг-Холщайн, и който се прилага от 15 юни 2006 г. към всички авиокомпании, които ползват летище Любек, освен ако е сключено споразумение между управляващия летището и съответната авиокомпания. Този правилник предвижда такса за кацане, такса „пътници“, такса за терминално обслужване, такса за наземно обслужване, такса за сигурност, такса за извънредно отваряне и такса за престой.

8. През 2007 г. Комисията приема решение за започване на официалната процедура по разследване във връзка с договор, сключен между FL и авиокомпания Ryanair, като посоченият договор определя за тази компания такси, които са по-ниски от предвидените в действащия правилник за таксите.

9. Тъй като по-специално смята, че правилникът от 2006 г. можел да съдържа и държавна помощ по смисъла на член 107, параграф 1 ДФЕС, със спорното решение Комисията открива 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.

5 — BGB1. I, стр. 370.

II – **Производството пред Общия съд и обжалваното съдебно решение**

10. С жалба, подадена в секретариата на Общия съд на 19 октомври 2012 г., FL иска отмяната на спорното решение, от една страна, в частта, в която предвижда започване на официалната процедура по разследване относно правилника от 2006 г. (първо искане), и от друга страна, в частта, в която задължава Федерална република Германия да отговори на разпореждането за предоставяне на информация във връзка с този правилник (второ искане).

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

12. В подкрепа на първото си 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 и на членове 4 и 6 и член 13, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 659/1999[6], четвъртото — от нарушение на член 107, параграф 1 ДФЕС, и петото — от неизпълнение на задължението за мотивиране.

13. В обжалваното съдебно решение Общият съд приема за допустимо първото искане, като счита, от една страна, че към момента на подаване на жалбата FL е било пряко и лично засегнато от спорното решение и следователно е имало процесуална легитимация, а от друга страна, че то е запазило правния си интерес след продажбата на летище Любек. По същество Общият съд уважава четвъртото основание в частта му относно нарушение на член 107, параграф 1 ДФЕС с оглед на критерия за селективност и в резултат от това отменя спорното решение в частта, в която предвижда започване на официалната процедура по разследване относно правилника от 2006 г. Що се отнася до второто искане, тъй като единственото основание, изведено от нарушение на член 10, параграф 3 от Регламент № 659/1999, е отхвърлено като явно неоснователно, жалбата се отхвърля в останалата ѝ част.

III – **Исканията на страните и производството пред Съда**

14. Комисията моли Съда:

— да отмени обжалваното съдебно решение,

— да обяви за първоинстанционната жалба за недопустима,

— при условията на евентуалност, да обяви посочената жалба за безпредметна,

— също при условията на евентуалност, да обяви за неоснователно четвъртото основание на жалбата, в частта му, в която град Любек твърди, че е налице нарушение на член 107, параграф 1 ДФЕС, що се отнася до критерия за селективност, и да върне делото на Общия съд относно четвъртото основание в останалата му част, както и относно първото, второто, третото и петото правно основание на жалбата, и

— да осъди град Любек да заплати съдебните разноски в първоинстанционното производство и в производството по обжалване, съответно 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.

6 — Регламент на Съвета от 22 март 1999 година за установяване на подробни правила за прилагането на член [108 ДФЕС] (ОВ L 83, 1990 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 8, том 1, стр. 41).

15. Град Любек моли Съда:

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

— да осъди Комисията да заплати съдебните разноски.

16. 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.

17. Страните са изложили писмено своите становища, а в съдебното заседание от 31 май 2016 г. ги излагат и устно.

IV – **Анализ на жалбата**

18. В подкрепа на жалбата си Комисията изтъква пет правни основания. Първите две са свързани с проверката на допустимостта на жалбата в първоинстанционното производство. Третото основание е свързано с преценката на селективния характер на разглежданите мерки. Четвъртото основание е изведено от липса на мотиви в обжалваното съдебно решение. Петото основание е изведено от неспазване от страна на Общия съд на ограничения характер на съдебния контрол, който се упражнява върху решенията за започване на официална процедура по разследване в областта на държавните помощи.

A – *По първото основание, изведено от обстоятелството, че FL не е било лично засегнато от спорното решение*

1. Доводи на страните

19. В рамките на своето първо основание Комисията упреква Общия съд, че е приел, че FL било лично засегнато от спорното решение, тъй като, предоставяйки държавни помощи, FL упражнявало правомощия, предоставени само на него. Така Общият съд допуснал грешка при прилагане на правото, защото съгласно приложимото национално право даден правилник за такси трябвало да бъде одобрен от контролния орган на провинцията, който от своя страна трябвало да се съобрази с федералното законодателство относно летищните такси. Поради това обстоятелството, че управляващото летището публично предприятие трябвало да предложи такъв правилник, не означавало, че това предприятие притежавало, вместо държавата, правомощието само да определя управлението и политиката, които прилагало посредством посочения правилник. В това отношение тълкуването от Общия съд на критерия за лично засягане било в противоречие тълкуването в решение от 10 юли 1986 г., DEFI/Комисия[7].

20. Град Любек поддържа, че Общият съд не е допуснал грешка в преценката, като е приел, че FL било лично засегнато от спорното решение. Град Любек посочва, че към момента на подаване на жалбата, когато 90 % от FL били притежавани от частен инвеститор, FL имало собствено правомощие да приеме и приведе в изпълнение правилника от 2006 г. Град Любек подчертава по-специално че експлоатиращият летището оператор можел да прилага подобен правилник дори при отказ да се предостави разрешението, предвидено в член 43а, параграф 1 от LuftVZO. Изводът на Общия съд бил в съответствие с националното право и във всички случаи не можел да се поставя под въпрос в рамките на производство по обжалване.

7 — 282/85, EU:C:1986:316.

21. Федерална република Германия посочва, че в Германия летищните такси се определяли по преценка на управляващите летища предприятия чрез използване на правилници, които се изпълнявали посредством сключени с авиокомпаниите частноправни договори. Одобрението от страна на предвидения в член 43а, параграф 1 от LuftVZO контролен орган нямало никакво „конститутивно действие“ по отношение на валидността на правилника за определяне на летищните такси. Последната разпоредба установявала единствено превантивен контрол на отношенията между управляващите летища и ползвателите с оглед на избягването на злоупотребите в интерес на доброто функциониране на въздушния трафик и на конкуренцията. Федерална република Германия посочва освен това, че интересите на частноправните летищни предприятия, каквото е FL, не се смесвали с интересите на държавата, и за разлика от органа по делото, по което е постановено решение от 10 юли 1986 г., DEFI/Комисия [8], тези предприятия не можели да се разглеждат като еманация на държавата.

2. Преценка

22. От точки 29—34 от обжалваното съдебно решение по същество следва, че Общият съд приема, че FL е лично засегнато от спорното решение, в частта, в която се отнася до правилника от 2006 г., доколкото последното решение засяга акт, сред чиито съставители е и FL, като това решение възпрепятства последното да упражнява, както то е възнамерявало, своите собствени правомощия. Всъщност Общият съд приема, че макар съгласно приложимото национално право, в конкретния случай член 43а, параграф 1 от LuftVZO, правилникът за таксите, който е съставен и предложен от управляващия летището, да е трябвало да бъде одобрен от контролния орган, този орган нямал собствени правомощия да определя летищните такси.

23. В това отношение е установено, че условието за лично засягане, произтичащо от член 263, четвърта алинея ДФЕС, е удовлетворено, когато обжалваният акт засяга жалбоподателя поради някои присъщи за него качества или поради фактическо положение, което го разграничава от всички останали лица и така го индивидуализира по същия начин както адресата на акта [9].

24. Дадено физическо или юридическо лице следва да се счита за лично засегнато от акт, който пряко го възпрепятства да упражнява, както то възнамерява, своите собствени правомощия, състоящи се по-специално в предоставяне на предполагаеми помощи на предприятия [10], и който води до промяна в договорните отношения с предприятието или предприятията, за които се твърди, че са бенефициенти на спорните мерки [11].

25. В конкретния случай става въпрос за това да се определи дали Общият съд правилно е приел, че по силата на релевантното национално право (член 43а, параграф 1 от LuftVZO) FL е имало собствени правомощия при приемането и привеждането в действие на правилника от 2006 г.

8 — 282/85, EU:C:1986:316.

9 — Вж. 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).

10 — Вж. по аналогия решения от 30 април 1998 г., Vlaamse Gewest/Комисия (T-214/95, EU:T:1998:77, т. 29 и 30), и от 15 юни 1999 г., Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia/Комисия (T-288/97, EU:T:1999:125, т. 31 и 34). Вж. a contrario решение от 10 юли 1986 г., DEFI/Комисия (282/85, EU:C:1986:316, т. 18), в което, обратно на това, е прието, че несъмнено френското правителство е разполагало с правомощието да определи управлението и политиката на Comité DEFI, а оттам и интересите, които този орган е трябвало да защитава.

11 — Изглежда правилниците за определяне на летищните такси са възпроизведени, подобно на общи условия, в договорите между управляващото летището предприятие и авиокомпаниите.

26. В точка 29 от обжалваното съдебно решение Общият съд прави анализ на член 43a, параграф 1 от LuftVZO, който определя реда и условията за прилагане на правилника от 2006 г. От този анализ Общият съд стига по-специално до извода, че тъй като за разлика от FL контролният орган няма собствени правомощия в областта на определянето на летищните такси, именно FL, а не държавните органи, имало правомощия да приеме правилника от 2006 г. (вж. т. 32 от обжалваното съдебно решение).

27. Що се отнася до даден въпрос, свързан с тълкуването на националното право от страна на Общия съд, контролът на Съда трябва да се ограничи до проверка на обстоятелството, че Общият съд не е изопачил съдържанието на това право [12].

28. В това отношение съгласно постоянната съдебна практика това изопачаване трябва да проличава от констатациите, чиято фактическа неточност се установява от доказателствата по делото, без да е необходимо Съдът да прибягва до нова преценка на фактическите обстоятелства и на доказателствата [13]. С други думи, подобно изопачаване трябва да бъде очевидно [14]. Що се отнася по-конкретно до въпрос относно тълкуването на националното право, Съдът е компетентен да установи, на първо място, дали въз основата на документите и другите материали, които са му били представени, Общият съд не е изопачил текста на съответните национални разпоредби или съдържанието на отнасящата се до тях национална съдебна практика, или още свързаните с тях становища в доктрината. След това, дали с оглед на тези доказателства Общият съд не е направил констатации, които явно противоречат на тяхното съдържание. Накрая, дали при разглеждането на съвкупността от доказателства Общият съд не е придал на някое от тях — за да установи съдържанието на разглежданото национално законодателство — значение, което то няма, предвид останалите доказателства, стига това да следва явно от материалите по делото [15].

29. В конкретния случай обаче, въпреки съмненията, които биха могли да съществуват във връзка с действителната самостоятелност на управляващия летището и следователно във връзка с наличието на негов собствен интерес, различен от този на контролния орган, от запазване в сила на правилника от 2006 г., обстоятелствата, които Комисията излага с цел да постави под въпрос тълкуването на релевантното национално право, не позволяват да се установи каквото и да е изопачаване на представените пред Общия съд доказателства.

30. Освен това, що се отнася до доводите на Комисията, изведени от противоречие между преценката на Общия съд в конкретния случай и възприетото разрешение в решение от 10 юли 1986 г., DEFI/Комисия [16], тези доводи също не могат да оборят посочения извод. Всъщност, макар обстоятелствата по дело DEFI/Комисия на пръв поглед да имат известни прилики с настоящото дело, каквато е възможността контролният орган да не одобри реда и условията за привеждане в изпълнение на разглежданата мярка, струва ми се, че настоящото дело се различава, от една страна, с по-ограничения контрол от страна на провинцията върху определянето на предложените от управляващия летището орган тарифи, доколкото той не може да възпрепятства прилагането на правилника от 2006 г., и от друга страна, с различните интереси на контролния орган, на FL и на ползвателите на летището. Всъщност в решение DEFI/Комисия Съдът е приел, че френското правителство несъмнено е разполагало с правомощието да определи управлението и политиката на Comité DEFI, а оттам и и интересите, които този комитет е трябвало да защитава (т. 18).

12 — Вж. решения от 24 октомври 2002 г., Aéroports de Paris/Комисия (C-82/01 P, EU:C:2002:617, т. 63), и от 3 април 2014 г., Франция/Комисия (C-559/12 P, EU:C:2014:217, т. 79 и цитираната съдебна практика).

13 — Вж. решение от 3 април 2014 г., Франция/Комисия (C-559/12 P, EU:C:2014:217, т. 80 и цитираната съдебна практика).

14 — Решение от 22 декември 2008 г., British Aggregates/Комисия (C-487/06 P, EU:C:2008:757, т. 98), и решение от 10 февруари 2011 г., Activision Blizzard Germany/Комисия (C-260/09 P, EU:C:2011:62, т. 53).

15 — Заключение на генералния адвокат Jääskinen по дело Франция/Комисия (C-559/12 P, EU:C:2013:766, т. 42 и цитираната съдебна практика).

16 — 282/85, EU:C:1986:316.

31. С оглед на тези съображения считам, че първото основание не може да бъде прието.

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

1. Доводи на страните

32. С второто основание Комисията поддържа, че Общият съд допуснал грешка при прилагане на правото, тъй като приел, от една страна, че FL имало правен интерес дори след като летище Любек било продадено на частен инвеститор (Yasmina Flughafenmanagement GmbH), тъй като официалната процедура по разследване не била приключила и следователно спорното решение продължавало да поражда последици, а от друга страна, във всички случаи FL запазило правния си интерес за периода преди продажбата. Комисията посочва, че дори при липса на окончателно решение за приключване на официалната процедура по разследване, спорното решение престанало да поражда единствената си правна последица, а именно задължението да спре действието на мярката за помощ по време на разследването[17], тъй като не е било постановено спиране преди 31 декември 2012 г., и че от 1 януари 2013 г., когато летище Любек е било приватизирано, правилникът от 2006 г. вече не е можел да се счита за схема за помощ, която се изпълнява, тъй като не била финансирана повече с публични средства. Преценката на Общия съд противоречала на съдебната практика, съгласно която интересът трябва да е възникнал и да е налице, като той продължава да съществува само когато жалбата може чрез резултата си да донесе полза на страната, която я е подала. Впрочем град Любек не бил доказал, че имал какъвто и да е интерес да поддържа жалбата си след приватизацията на летище Любек.

33. Град Любек, подкрепян от Федерална република Германия, посочва, че FL действително е имало правен интерес към момента на подаване на жалбата, който е релевантният момент за преценка на нейната допустимост. Град Любек поддържа, че към датата на подаване на жалбата неблагоприятните последици от спорното решение са се състояли по-специално в задължението за спиране на действието на мярката съгласно член 108, параграф 3, последно изречение ДФЕС. Освен това град Любек понастоящем все още имал правен интерес, тъй като, без Общият съд да е постановил отмяната на спорното решение, то продължавало и след продажбата на летището да поражда неблагоприятни за град Любек правни последици. Град Любек изтъква по-специално че при направено искане в този смисъл националните юрисдикции са длъжни да разпоредят възстановяването на твърдените предимства и че срещу него могат да бъдат предявени искове за отговорност. Град Любек счита също, че при липса на решение, в което се постановява, че не е налице държавна помощ, той е изложен на риска незаконосъобразността да се повтори. Накрая град Любек посочва, че отмяната на обжалваното решение можела да му послужи при подготовката на иск за ангажиране на отговорността, като се има предвид, че ако не е било налице решение за започване на официалната процедура по разследване, той можел да убеди други авиокомпании да ползват летище Любек и да получи по-висока цена при продажбата му.

17 — В подкрепа на този довод Комисията се позовава на решения от 16 октомври 2014 г., Alro/Комисия (T-517/12, EU:T:2014:890, т. 19—67), и от 16 октомври 2014 г., Alpiq RomIndustries и Alpiq RomEnergie/Комисия (T-129/13, непубликувано, EU:T:2014:895, т. 18—31).

2. Преценка

34. В конкретния случай страните не спорят, че към момента на подаване на жалбата срещу спорното решение правният интерес на FL, в чиито права е встъпил град Любек, е възникнал и съществуващ. По този въпрос Общият съд е приел в точка 36 от обжалваното съдебно решение, че при подаване на жалбата FL е имал правен интерес от отмяната на спорното решение, тъй като то произвеждало задължителни правни последици, които са можели да засегнат неговите собствени интереси.

35. Комисията обаче оспорва, че този интерес продължавал да е налице след продажбата на летище Любек на частно дружество. Според нея задължението за спиране на изпълнението на предполагаемата схема за помощи било единствената последица на едно решение за започване на официалната процедура по разследване. Тъй като обаче подобно спиране на изпълнението не било осъществено преди продажбата на летище Любек на частно дружество, правният интерес на град Любек бил отпаднал в хода на съдебното производство.

36. В това отношение следва да се напомни, че в точка 37 от обжалваното съдебно решение Общият съд е отхвърлил довода на Комисията, че с продажбата на летище Любек на частно дружество от 1 януари 2013 г., след като спорното решение вече е било постановено и жалбата пред Общия съд е била подадена, се преустановявала разглежданата схема за помощи, поради което задължението за спиране на действието на посочената схема вече не пораждало неблагоприятни последици за град Любек и неговият интерес да претендира отмяната на спорното решение вече бил отпаднал. Общият съд е приел, че тъй като официалната процедура по разследване не е приключила, посоченото решение все още произвеждало последици и град Любек е запазил правният си интерес най-малкото за периода преди продажбата на летището.

37. За да се определи дали преценката на Общия съд е правилна, се налага да припомня накратко съдебната практика относно изискването за възникнал и съществуващ правен интерес.

38. На първо място, е трайно възприето, че правният интерес, който е основно и първостепенно изискване за всяка жалба на даден жалбоподател и е различно понятие от процесуалната легитимация[18], трябва да е налице 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. В това отношение запазването на правния интерес на жалбоподател трябва да се преценява in concreto, като се вземат предвид по-специално последиците от твърдяната незаконосъобразност и естеството на вредата, която се твърди, че е претърпяна[19]. Съдът се стреми да не възприема твърде ограничително схващане за този интерес.

39. Що се отнася до решенията за започване на официалната процедура по разследване, каквото е спорното решение, Съдът е приел, че подобно решение може да породи някои самостоятелни правни последици. Така, освен задължението за спиране на действието на предполагаемата мярка за отпускане на държавни помощи в хода на производството по обжалване на това решение, трябва да се вземе предвид възможността да бъде сезиран националният съд, за да могат по-специално да бъдат изведени всички последици, произтичащи от нарушението на член 108, параграф 3, последно изречение ДФЕС[20]. Така Съдът приема, че въпреки

18 — Вж. по-специално решение от 17 септември 2015 г., Mory и др./Комисия (C-33/14 P, EU:C:2015:609, т. 58 и 62 и цитираната съдебна практика).

19 — Вж. решение от 28 май 2013 г., Abdulrahim/Съвет и Комисия (C-239/12 P, EU:C:2013:331, т. 61—65 и цитираната съдебна практика).

20 — Вж. решение от 24 октомври 2013 г., Deutsche Post/Комисия (C-77/12 P, непубликувано, EU:C:2013:695, т. 52 и 53).

предварителния характер на направените оценки в решението за започване на официалната процедура по разследване, то не е лишено от правни последици [21]. Съдът по-специално приема, че решението за започване на официалната процедура по разследване задължително изменя правното положение на предприятията, бенефициенти на мярката [22].

40. Обратно на това, което поддържа Комисията, в практиката на Съда спирането на действието на мярката не се възприема като единствена правна последица на решението за започване на официалната процедура по разследване [23]. Всъщност Съдът вече е установил други правни последици, произтичащи от подобно решение за започване на процедура. Съдът е приел, че националните юрисдикции „са длъжни да приемат всички необходими мерки, за да бъдат приложени последиците от евентуалното неизпълнение на задължението за спиране на изпълнението на посочената мярка“ [24]. Сред тези последици Съдът е посочил по-специално възможността спирането на действието на мярката да бъде придружено от задължението за възстановяване на вече изплатените суми. Националната юрисдикция може да постанови и привременни мерки, за да се опазят интересите на страните и полезното действие на решението на Комисията [25].

41. С оглед на всички тези съображения ми се струва, че правните последици на решението за започване на официалната процедура по разследване могат да продължат да съществуват дори след продажбата на летище Любек на частен оператор. Решението за започване на официалната процедура по разследване продължава — до приключването на тази процедура от страна на Комисията — да създава за FL риск от това национална юрисдикция да разпореди възстановяване на помощите, предоставени в периода, когато FL, в правата на което е встъпил жалбоподателят, е било собственик на летище Любек.

42. Следователно, без да допусне грешка при прилагане на правото, Общият съд е направил извод в точка 27 от обжалваното съдебно решение, че решението за започване на официалната процедура по разследване продължава да произвежда самостоятелни правни последици, изменяйки правното положение на FL по такъв начин, че обуславя неговия правен интерес.

43. В това отношение следва да се отбележи, че настоящото дело се отличава с това, че към момента на подаване на жалбата пред Общия съд спорната мярка все още е била в процес на изпълнение и че съгласно направените от Федерална република Германия уточнения към посочения момент тази мярка все още била в сила. В този контекст изглежда, че FL продължава да бъде изложено на риска да му бъде разпоредено да възстанови помощите, предоставени през периода, когато е било собственик на летището, по силата на задължението на националния съд да приеме всички необходими мерки за прилагане на последиците от евентуалното неизпълнение на задължението за спиране на изпълнението на посочената мярка.

44. Не може да бъде приет доводът на Комисията, изведен от обстоятелството, че към датата на подаване на писмената реплика не е била налице жалба срещу одобрението на правилника от 2006 г. и че всяка подадена след това жалба била просрочена. Дори да се предположи, че последното твърдение е вярно, не може автоматично да се изключи вероятността към датата на постановяване на решението на Общия съд FL да е запазило интереса си от отмяната на спорното решение.

21 — Решение от 21 ноември 2013 г., Deutsche Lufthansa (C-284/12, EU:C:2013:755, т. 37).

22 — Решение от 24 октомври 2013 г., Deutsche Post/Комисия (C-77/12 P, непубликувано, EU:C:2013:695, т. 52).

23 — Решение от 24 октомври 2013, Deutsche Post/Комисия (C-77/12 P, непубликувано, EU:C:2013:695, т. 53 и цитираната съдебна практика).

24 — Решение от 21 ноември 2013 г., Deutsche Lufthansa (C-284/12, EU:C:2013:755, т. 42).

25 — Вж. решение от 21 ноември 2013 г., Deutsche Lufthansa (C-284/12, EU:C:2013:755, т. 42 и 43), както и определение на председателя на Съда от 4 април 2014 г., Flughafen Lübeck (C-27/13, непубликувано, EU:C:2014:240, т. 25 и 26).

45. С оглед на всички тези съображения считам, че жалбоподателят в първоинстанционното производство е продължавал да бъде изложен най-малкото на риска национална юрисдикция да разпореди възстановяването на помощите, предоставени преди продажбата на летище Любек. Следователно жалбоподателят е запазил интереса си да претендира отмяната на спорното решение.

46. Ето защо второто основание за обжалване следва да се отхвърли.

B – *По третото основание, изведено от неправилна преценка на селективността на правилника от 2006*

1. Доводи на страните

47. В рамките на третото основание Комисията посочва, че Общият съд тълкува неправилно понятието за „селективност“ от гледна точка на член 107, параграф 1 ДФЕС, като счита, че за да се прецени евентуалният селективен характер на правилника от 2006 г., следвало да се провери дали той се е прилагал по недискриминационен начин спрямо всички предприятия, които ползват или могат да ползват конкретно имущество или услуга. Обстоятелството, че този правилник се прилага само за операторите, използващи летище Любек, не съставлявало релевантен критерий.

48. Според Комисията преценката на Общия съд противоречи на практиката на Съда [26], съгласно която дадена мярка не съставлява обща мярка на данъчната или икономическата политика и следователно има селективен характер, ако не се прилага само в някои сектори на икономиката или спрямо някои предприятия в рамките на даден сектор. Според Комисията условията, при които публично предприятие предлага собственото си имущество и услуги, винаги съставляват селективни мерки, като в този контекст въпросът за съществуването на неравнопоставеност или на дискриминация е ирелевантен за преценката дали е налице помощ. Следователно Общият съд неправилно се е позовал на възприетия в решение от 8 ноември 2001 г., Adria-Wien Pipeline и Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke [27], критерий, който се прилагал единствено към данъчните мерки, а не към условията, при които публично предприятие предлага собственото си имущество и услуги [28]. В последния случай като решаващ филтър при пресяването се използвал критерият за частния инвеститор в условията на пазарна икономика.

49. При условията на евентуалност Комисията поддържа, че Общият съд не се съобразил с практиката на Съда, съгласно която именно последиците от мярката са определящи при преценката на нейния селективен характер [29] и селективни са мерките, от които се ползва само един сектор на дейност [30]. Комисията подчертава, че макар летище Любек да се е конкурирало пряко с летището на Хамбург (Германия), предоставеното с правилника от 2006 г. предимство

26 — Комисията се позовава по-специално на решения от 20 ноември 2003 г., GEMO (C-126/01, EU:C:2003:622, т. 35—39), и от 15 декември 2005 г., Италия/Комисия (C-66/02, EU:C:2005:768, т. 95—101).

27 — C-143/99, EU:C:2001:598, т. 41.

28 — Комисията се основава на заключение на генералния адвокат Mengozzi по дело Deutsche Lufthansa (C-284/12, EU:C:2013:442). Тя споменава и решения от 2 февруари 1988 г., Kwekerij van der Kooy и др./Комисия (67/85, 68/85 и 70/85, EU:C:1988:38, т. 28 и 29), от 29 февруари 1996 г., Белгия/Комисия (C-56/93, EU:C:1996:64, т. 10), от 20 ноември 2003 г., GEMO (C-126/01, EU:C:2003:622, т. 35—39), от 8 септември 2011 г., Комисия/Нидерландия (C-279/08 P, EU:C:2011:551, т. 63—67), 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).

29 — Комисията цитира решения от 22 декември 2008 г., British Aggregates/Комисия (C-487/06 P, EU:C:2008:757, т. 85—89), от 8 септември 2011 г., Комисия/Нидерландия (C-279/08 P, EU:C:2011:551, т. 51), 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, т. 87—109).

30 — Комисията се позовава на решения от 17 юни 1999 г., Белгия/Комисия (C-75/97, EU:C:1999:311, т. 33), от 15 декември 2005 г., Unicredito Italiano (C-148/04, EU:C:2005:774, т. 45), и от 15 юни 2006 г., Air Liquide Industries Belgium (C-393/04 и C-41/05, EU:C:2006:403, т. 31 и 32).

било в полза единствено на компаниите, използващи първото летище, което било достатъчно за доказване на селективния характер на този правилник. В резултат на възприетия от Общия съд подход се стигало до невъзможност нормите относно държавните помощи да бъдат прилагани спрямо правилниците за определяне на летищните такси.

50. При условията на евентуалност спрямо предходното Комисията поддържа, че Общият съд е изтълкувал неправилно критерия относно предприятията, намиращи се в сходно фактическо и правно положение от гледна точка на целта на разглежданата мярка. За да се определи кои предприятия се намират в такова положение, за критерий трябвало да се възприеме не приложното поле на разглежданата мярка, а структурата на разходите на засегнатите предприятия. В конкретния случай правилникът от 2006 г. бил селективен, тъй като не съобразявал предвидения в член 43a, параграф 1 от LuftVZO принцип, че летищните такси трябва да покриват разходите, който бил задължителен за всички германски летища и следователно за всички авиокомпании.

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

52. Град Любек посочва по същество, че Общият съд правилно е приел, че правилникът от 2006 г. не поставя в по-благоприятно положение определени предприятия или производството на някои стоки. Според град Любек диференцираното третиране на сходни предприятия или производства на определени стоки е условие за наличието на селективност [31]. Следователно правилникът от 2006 г. не бил селективен, тъй като не третирал по различен начин сходни предприятия или производства на определени стоки.

53. Федерална република Германия оспорва твърдението на Комисията, че условията, при които публично предприятие предлага свое имущество и услуги, трябва винаги да се считат за селективни. Дадена мярка имала селективен характер само ако предоставяла специални условия на определена група предприятия и правела вътрешно разграничение между ползвателите по отношение на достъпа до разглежданите публични съоръжения и тяхното ползване. Освен това ползвателите на другите летища не се намирали в сходно фактическо и правно положение.

54. Кралство Испания приема тълкуването на член 107, параграф 1 ДФЕС от Общия съд, що се отнася до критерия за селективност, и поддържа доводите на град Любек. Кралство Испания добавя, че изтъкнатото от Комисията виждане, съгласно което самото определяне на условията, при които публичен орган предлага свое имущество и услуги, съставлява селективна мярка, не произтича от съдебната практика. Кралство Испания насочва вниманието върху доказателствата, приети в решение от 14 януари 2015 г., Eventech [32], за да се определи дали предприятията се намират в сходно положение.

31 — Град Любек се позовава на решение от 8 ноември 2001 г., Adria-Wien Pipeline и Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke (C-143/99, EU:C:2001:598, т. 41 и 42).

32 — C-518/13, EU:C:2015:9, т. 61.

2. Преценка

55. Следва да се напомни, че съгласно член 107, параграф 1 ДФЕС, освен когато е предвидено друго в Договорите, всяка помощ, предоставена от държава членка или чрез ресурси на държава членка, под каквато и да било форма, която нарушава или заплашва да наруши конкуренцията чрез поставяне в по-благоприятно положение на определени предприятия или производството на някои стоки, доколкото засяга търговията между държавите членки, е несъвместима с вътрешния пазар.

56. Съгласно постоянната съдебна практика за квалификацията „държавна помощ“ по смисъла на член 107, параграф 1 ДФЕС се изисква да са изпълнени всички условия, посочени в тази разпоредба [33].

57. Трайно е установено, че за да може национална мярка да бъде квалифицирана като „държавна помощ“ по смисъла на член 107, параграф 1 ДФЕС, първо, трябва да става въпрос за намеса на държавата или чрез 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, и четвърто, тя трябва да нарушава или да заплашва да наруши конкуренцията [34].

58. В случая се поставят под въпрос само тълкуването и прилагането на третото условие, и по-точно на изискването за „селективност“.

59. Съгласно съдебната практика, която също е трайно установена, дадена мярка се счита за селективна, когато може да постави в по-благоприятно положение определени предприятия или производството на някои стоки по отношение на други предприятия, които се намират в сходно правно и фактическо положение от гледна точка на преследваната със съответната мярка цел [35].

60. В конкретния случай Общият съд е приел по същество, че селективният характер на мярка, с която публичен орган предлага свое имущество и услуги, се преценява по отношение на всички предприятия, които ползват или могат да ползват имуществото или услугата. Приемайки, че таксите, определени по силата на правилника от 2006 г., са били прилагани по недискриминационен начин, Общият съд е направил извод, че този правилник нямал селективен характер.

61. В това отношение изглежда, че в точка 53 от обжалваното съдебно решение се съдържа едно прието за даденост твърдение, а именно че:

„[З]а да се прецени евентуалната селективност по отношение на някои предприятия на тарифа, установена от публичен орган за ползването на конкретно имущество или услуга в даден сектор, трябва по-специално да се вземат предвид всички предприятия, които ползват или могат да ползват имуществото или услугата, и да се провери дали само някои от тях са получили или могат да получат евентуално предимство. Ето защо положението на предприятията, които не искат или не могат да ползват съответните имущество или услуга, не е пряко релевантно за преценката дали е налице предимство. С други думи, селективността на дадена мярка, изразяваща се в определяне от публичен орган на тарифа за ползването на предоставени от него имущество или услуга, може да бъде преценена само с оглед на настоящите или на потенциалните клиенти на посочения орган и на конкретното имущество или

33 — Вж. по-специално решение от 2 септември 2010 г., Комисия/Deutsche Post (C-399/08 P, EU:C:2010:481, т. 38 и цитираната съдебна практика).

34 — Решение от 2 септември 2010 г., Комисия/Deutsche Post (C-399/08 P, EU:C:2010:481, т. 39 и цитираната съдебна практика).

35 — Решение от 8 ноември 2001 г., Adria-Wien Pipeline и Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke (C-143/99, EU:C:2001:598, т. 41).

услуга, а не с оглед по-специално на клиентите на други предприятия от сектора, предоставящи сходни имущество или услуги. Освен това, ако всяка недискриминационна тарифа, прилагана от публичен орган за ползването на дадено имущество или услуга, трябва да бъде приета за селективна, това по същество би довело до прекомерно разширяване на обхвата на понятието за помощи, които „поставя[т] в по-благоприятно положение […] определени предприятия или производството на някои стоки“ по смисъла на член 107, параграф 1 ДФЕС. Също така, за да може от евентуално предимство, предоставяно от публичен орган при ползването на конкретни имущество или услуги, да се ползват само някои предприятия, е необходимо предприятия, които ползват или желаят да ползват имуществото или услугата, да не получават или да не могат да получат това предимство от публичния орган при тези конкретни условия“.

62. Според Комисията тази преценка е неправилна. Нейните доводи се подразделят на четири части. Първо, тя поддържа, че условията, при които публично предприятие предлага свое имущество и услуги, винаги съставляват селективни мерки. Второ, тя счита, че Общият съд не е взел предвид постоянната практика на Съда, съгласно която, от една страна, за определяне на селективния характер на дадена мярка са от значение само нейните последици, а от друга страна, мерките, от които се ползва един сектор на дейност, са непременно селективни. Трето, Комисията посочва, че Общият съд тълкувал неправилно критерия относно „предприятията, които се намират в сходно фактическо и правно положение от гледна точка на целта на разглежданата мярка“. Четвърто, Комисията поддържа, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като не е проверил дали са селективни предоставените правилника от 2006 г. отстъпки, от които са се ползвали само авиокомпаниите, които са отговаряли на определени условия.

63. Преди да разгледам последователно различните части на изтъкнатите от Комисията доводи, бих искал да изложа някои общи съображения, които считам за абсолютно необходими, за да може да се схванат добре смисълът и обхватът на условието за селективност и от които ще се ръководя при разглеждане на настоящото основание.

а) Общи съображения относно произтичащото от член 107, параграф 1 ДФЕС изискване за селективност и относно неговия обхват при условия като разглежданите в конкретния случай

64. Както подчертава Комисията, от структурата и генезиса на Договорите се установява[36], че трябва да се прави разграничение между *общите* мерки на данъчната или икономическа политика (които понастоящем попадат в приложното поле на членове 113 ДФЕС и 115—117 ДФЕС) и *специфичните* мерки, които водят до предоставяне на *предимства* посредством държавни ресурси (които от своя страна понастоящем са предвидени в членове 107—109 ДФЕС).

65. Изискването за „селективност“, съгласно което мерките, попадащи в приложното на предвидената в член 107, параграф 1 ДФЕС забрана, трябва да се отнасят до „определени предприятия или производството на някои стоки“, има за първа функция, с оглед на зачитане на разделението на правомощията между държавите членки и Европейския съюз, да разграничи държавните помощи от общите мерки на данъчната или икономическата политика.

36 — Вж. по-специално *Rapport Spaak* (Доклад на междуправителствения комитет, създаден от Конференцията в Месина, до министрите на външните работи, Брюксел, 21 април 1956 г., стр. 59), съгласно който „следва да се отбележи, че някои интервенционни режими, които формално са помощи или субсидии, не са насочени конкретно към предприятия или сектори, а засягат общата икономика. В този случай Комисията не е компетентна да прецени сама дали е налице несъвместимост“.

66. Разглеждано като определящо за разграничаване на мерките, спадащи към държавните помощи, от другите видове мерки, това изискване — макар принципно да позволява[37] дадена държавна мярка, от която се ползват по един и същи начин всички намиращи се на националната територия предприятия, да избегне предвидената в член 107, параграф 1 ДФЕС забрана[38] — не предполага приета на регионално или на местно равнище мярка непременно да бъде считана за селективна. Макар в много случаи референтната рамка да е на национално равнище, не е изключено в определени хипотези да е необходимо да се приложи по-ниска скала. В този смисъл по делото, наречено „Азорски острови“[39], Съдът е посочил по-конкретно, че не може да се изключи възможността субдържавно образувание да притежава фактически и правен статут, предоставящ му достатъчна автономия по отношение на централното правителство на държава членка, за да може — именно то, а не централното правителство — чрез мерките, които приема, да изпълнява основна роля при формирането на политическата и икономическа среда, в която предприятията осъществяват дейността си. В подобен случай територията, върху която субдържавното образувание, автор на мярката, упражнява своите правомощия, а не националната територия в нейната цялост, представлява релевантният контекст за изследване на въпроса дали дадена мярка, приета от подобно образувание, поставя в по-благоприятно положение определени предприятия в сравнение с други, които се намират в сходно фактическо и правно положение от гледна точка на целта, преследвана от мярката или от съответния правен режим[40].

67. В този ред на мисли, е трайно установено и че този критерий налага да се провери дали в *рамките на съответния правопорядък* една мярка може да постави в по-благоприятно положение „определени предприятия или производството на някои стоки“ спрямо други, които се намират, от гледна точка на преследваните от споменатия правопорядък цели, в сходно фактическо и правно положение[41].

68. За да се определи дали дадена мярка е от „селективно“ естество и следователно може да бъде квалифицирана като държавна помощ, Съдът многократно е посочвал, че следва да бъдат разгледани нейните последици. В замяна на това не са от определящо значение причините и целите на държавните мерки, както и използваните техники за привеждане в изпълнение на тези мерки[42].

69. Освен това Съдът е уточнил, че изводът за наличието на селективен характер на дадена мярка не може да се направи единствено в зависимост от това дали е значителен или не броят на предприятията, които се ползват от нея, дали кръгът на бенефициентите на тази мярка е повече или по-малко отворен[43] или още в зависимост от обстоятелството, че всички предприятия от даден икономически сектор могат да се ползват от посочената мярка[44].

37 — В съдебната практика е установено, че намеси, които на пръв поглед се прилагат към по-голямата част от предприятията, могат да имат известна селективност — по-специално когато органът, предоставящ финансови предимства, има дискреционно правомощие, което му позволява да определи бенефициерите или условията на предоставената мярка — и следователно да бъдат счетени за мерки, предназначени да поставят в по-благоприятно положение определени предприятия или производството на някои стоки (вж. по-специално решение от 29 юни 1999 г., DM Transport, C-256/97, EU:C:1999:332, т. 27 и цитираната съдебна практика).

38 — Вж. в този смисъл решение от 8 ноември 2001 г., Adria-Wien Pipeline и Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke (C-143/99, EU:C:2001:598, т. 35 и 36).

39 — Решение от 6 септември 2006 г., Португалия/Комисия (C-88/03, EU:C:2006:511).

40 — Решение от 6 септември 2006 г., Португалия/Комисия (C-88/03, EU:C:2006:511, т. 58).

41 — Решение от 22 декември 2008 г., British Aggregates/Комисия (C-487/06 P, EU:C:2008:757, т. 82), и решение от 14 януари 2015 г., Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9, т. 54 и 55).

42 — Вж. по-специално решения от 22 декември 2008 г., British Aggregates/Комисия (C-487/06 P, EU:C:2008:757, т. 85 и 89), 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, т. 87).

43 — Вж. по-специално решение от 8 септември 2011 г., Комисия/Нидерландия (C-279/08 P, EU:C:2011:551, т. 50 и цитираната съдебна практика).

44 — Решение от 15 юни 2006 г., Air Liquide Industries Belgium (C-393/04 и C-41/05, EU:C:2006:403, т. 31 и 32 и цитираната съдебна практика).

70. Освен това, както вече имах повод да посоча [45], изискването за селективност или за „специфичен характер“ на мярката трябва да бъде ясно разграничено от установяването на икономическо предимство. С други думи, след като бъде установено наличието на такова предимство в широк смисъл, което произтича пряко или косвено от дадена мярка, Комисията трябва да докаже също така дали това предимство се отнася специфично до едно или до повече предприятия. Комисията трябва да докаже по-специално че мярката въвежда разграничения между предприятията, намиращи се в сходно положение от гледна точка на целта [46]. Осъдително е не самото предоставяне на предимство, а това, че когато се извършва по дискриминационен и следователно селективен начин, предоставянето би могло да постави определени предприятия в по-благоприятно положение в сравнение с други.

71. Предвид това уточнение считам, че изискването за селективност не може изцяло да бъде разделено от съпътстващото го, макар и съвсем отделно, идентифициране на икономическото предимство.

72. По този въпрос считам, че се налага да бъдат направени няколко съображения, които вече частично съм изложил [47].

73. Когато се разглежда режим [48] от общ характер (схеми за субсидиране, системи за определяне на тарифи, данъчни облекчения, режим на дерогации от общата правна уредба в областта на несъстоятелността, на улеснения при плащане на различни данъци или такси и др.), селективността помага да бъде установено дали предполагаемото предимство, макар и отнасящо се до всички икономически оператори, с оглед на заложените в него обективни критерии всъщност не облагодетелства само определен вид предприятия или групи от предприятия.

74. Това предполага да се установи дали въпреки констатацията, че предоставя предимство на общо основание, въпросната мярка го прави „изключително в полза на определени предприятия или определени дейности“. Според друго схващане този подход има за цел да се установи дали държавните мерки не въвеждат диференцирано третиране на предприятията, или по-точно на операторите, които се намират във фактически и юридически съпоставимо положение от гледна точка на целта на разглежданата национална схема, което не е оправдано от естеството и структурата на разглежданата система.

75. В този смисъл следва да се подчертае, че понятието за селективност е свързано с понятието за дискриминация [49]. Макар че несъмнено от Комисията не може да се изисква да определи точно една категория предприятия със собствени характеристики, които единствени са поставени в благоприятно положение посредством спорната мярка [50], за да се направи извод, че последната има селективен характер, вярно е също така и че трябва да бъде установено, че поради своя *характер на отклонение от общия режим* — който както посочих по-горе, може да бъде общ национален режим, но невинаги е такъв — тази мярка може да постави в по-благоприятно положение някои предприятия.

45 — Вж. заключението ми по дело Комисия/MOL (C-15/14 P, EU:C:2015:32, стр. 47).

46 — Вж. решение от 8 септември 2011 г., Комисия/Нидерландия (C-279/08 P, EU:C:2011:551, т. 62).

47 — Вж. заключението ми по дело Комисия/MOL (C-15/14 P, EU:C:2015:32, т. 50—55).

48 — Що се отнася до индивидуална мярка, идентифицирането на икономическото предимство позволява по принцип да се предположи нейният „специфичен“ характер и следователно да се направи изводът, че то има и селективен характер.

49 — Вж. в този смисъл решения 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. 101), и от 14 януари 2015 г., Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9, т. 53). Вж. точка 54 от заключението ми по дело Комисия/MOL (C-15/14 P, EU:C:2015:32) и точка 29 от заключението на генералния адвокат Bobek, представено по дело Белгия/Комисия (C-270/15 P, EU:C:2016:289).

50 — Вж. в това отношение заключението на генералния адвокат Wathelet по съединени дела Комисия/Banco Santander и Santusa (C-20/15 P и C-21/15 P, EU:C:2016:624, по-специално т. 7, 10 и 80—87).

76. Поради това ми се струва, че за да се направи извод за наличието на селективност на предполагаема мярка за помощ, е от основно значение да се докаже, че тя дерогира даден „общ“ или „нормален“ режим, и то независимо от естеството на разглеждания режим. Според мен вече е трайно установено [51], че за да се прецени селективният характер на определена мярка — критерий, който по мое мнение е израз на принципа за недопускане на дискриминация — във всички случаи следва да се провери дали в рамките на даден режим тази мярка съставлява предимство за някои предприятия спрямо други.

77. Това предварително определяне на референтната рамка, чието основно значение е признато в данъчната област, според мен има подобно значение и при разглеждането на мерки, които нямат данъчен характер, и в частност на режимите на таксуване, предназначени по-специално да осигурят финансирането на съоръжения, подобно на разглеждания в конкретния случай правилник от 2006 г. Както е можело да се приеме, че определянето на референтната рамка „е от особено значение в случая на данъчните мерки, тъй като самото съществуване на предимство може да се установи едва когато се сравни с „нормалното“ данъчно облагане“ [52], трябва да се приеме също така, че преценката на селективността на тарифна мярка изисква предварително да се определи кой „обичайно приложим“ режим тя възнамерява да дерогира [53].

78. Накрая, подобно на схемата за анализ, която преобладава при разглеждане на данъчните мерки, ми се струва, че след като референтната рамка е вече определена, на второ място следва да се определи дали спорната мярка предоставя предимство на някои предприятия в сравнение с други, които се намират в сходно фактическо и правно положение [54], и евентуално, на трето място, следва да се прецени дали предоставянето на това предимство е оправдано от естеството и структурата на системата, от която е част разглежданата мярка.

79. Следва да се подчертае — въпрос, на който ще се върна по-нататък — че макар и да е сравнително лесно да се установи дадено икономическо предимство и евентуално да се прецени неговата основателност, когато една мярка за освобождаване от данъчно облагане дерогира обичайно приложимия данъчен режим, който е „нормалният“ режим и най-често се определя на национално равнище, е необходимо повишено внимание, що се отнася до тарифните мерки, предназначени за финансирането на инфраструктурите.

51 — Вж. решение от 22 декември 2008 г., British Aggregates/Комисия (C-487/06 P, EU:C:2008:757, т. 82 и 83 и цитираната съдебна практика).

52 — По този въпрос вж. решение от 6 септември 2006 г., Португалия/Комисия (C-88/03, EU:C:2006:511, т. 56).

53 — Ще посоча, че в своето неодавнашно Известие 2016/C 262/01 относно понятието за държавна помощ, посочено в член 107, параграф 1 ДФЕС (ОВ C 262, 2016 г., стр. 1) Комисията е изтъкнала, че „[р]еферентната система представлява целевият показател, спрямо който се оценява [селективността] на дадена мярка“.

54 — По делото, по което е постановено решение от 4 юни 2015 г., Комисия/MOL (C-15/14 P, EU:C:2015:362, т. 61), Съдът е приел по отношение на мярка за определяне на таксите за минна дейност, свързани с добива на въглеводороди, че „за да бъде установена селективността на оспорваната мярка, релевантният параметър за сравнение се състои в това да се провери дали [тя] въвежда диференциране между операторите, които от гледна точка на преследваната цел са в сравнимо фактическо и правно положение, диференциране, което не може да се оправдае с естеството и структурата на разглежданата система“.

б) По първата част от основанието, изведено от обстоятелството, че Общият съд не е взел предвид, че условията, при които публично предприятие предлага своето имущество и услуги, *винаги* съставляват селективни мерки

80. Комисията поддържа главно, че условията, при които публично предприятие предлага свое собствено имущество и услуги, винаги съставляват селективни мерки. Тя се основава на заключението по дело, по което е постановено решение от 21 ноември 2013 г., Deutsche Lufthansa (C-284/12, EU:C:2013:755)[55], както и на съдебната практика[56]. Следователно в конкретния случай не е приложим установеният в решение от 8 ноември 2001 г., Adria-Wien Pipeline и Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke (C-143/99, EU:C:2001:598) критерий, който е служел да се определи дали даден данъчен режим е бил селективен. Според Комисията точка 53 от обжалваното съдебно решение е доказателство, че Общият съд се е ръководил от съображения, свързани със законодателната политика, която имала за цел недискриминационните правилници относно таксите на публичните институции да не бъдат подлагани на контрола относно държавните помощи.

81. Този довод не е никак убедителен.

82. Първо, обратно на твърденията на Комисията, от практиката на Съда, на която самата тя се позовава, по никакъв начин не се установява, че мярка за определяне на тарифите за ползване на имущество и услуги на публично предприятие е селективна поради самото си естество.

83. Така от двете цитирани от Комисията дела, по които са постановени съответно решения от 2 февруари 1988 г., Kwekerij van der Kooy и др./Комисия[57], и от 29 февруари 1996 г., Белгия/Комисия[58], е видно, че е ставало дума за съдържащи предимства тарифи, предоставени от публично предприятие в полза на дадена група клиенти. Що се отнася до делата, по които са постановени съответно решения от 11 юли 1996 г., SFEI и др.[59] и решение от 20 ноември 2003 г., GEMO[60], те са се отнасяли до хипотези, в които предимствата, макар да са били на разположение на всички оператори, в действителност са били от полза само за ограничен кръг от тях. В обобщение, за селективно е било прието не самото предоставяне на стоки или услуги от страна на публичен орган или на публично предприятие, а обстоятелството, че това предоставяне е осъществено при преференциални условия.

84. По-общо казано, няма основания да се твърди, че условията, при които публично предприятие предлага своето имущество и услуги — във всеки случай, когато това предлагане е под формата на режим, приложим спрямо по-голямата част от операторите, желаещи да ползват тези стоки или услуги — *винаги* изпълняват условието за селективност.

85. Както напомних в уводната част към настоящото основание, за да се прецени селективността на една мярка, следва да се провери дали в *рамките на даден режим* тази мярка съставлява предимство за някои предприятия спрямо други, които се намират в сходно фактическо и правно положение (вж. т. 67 от настоящото заключение).

55 — Заключение на генералния адвокат Mengozzi, представено по дело Deutsche Lufthansa (C-284/12, EU:C:2013:442).

56 — Става дума за решения от 2 февруари 1988 г., Kwekerij van der Kooy и др./Комисия (67/85, 68/85 и 70/85, EU:C:1988:38, т. 28 и 29), от 29 февруари 1996 г., Белгия/Комисия (C-56/93, EU:C:1996:64, т. 10), от 20 ноември 2003 г., GEMO (C-126/01, EU:C:2003:622, т. 35—39), от 8 септември 2011 г., Комисия/Нидерландия (C-279/08 P, EU:C:2011:551, т. 63—67), 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).

57 — 67/85, 68/85 и 70/85, EU:C:1988:38.

58 — C-56/93, EU:C:1996:64.

59 — C-39/94, EU:C:1996:285.

60 — C-126/01, EU:C:2003:622, т. 35—39.

86. В този контекст установяването на референтната рамка — а оттам и на евентуално възникналото в резултат от спорната дерогация предимство — съставлява необходимо предварително условие за всяко разглеждане на селективността. Обратно на твърденията на Комисията, тази проверка не следва да се осъществява само в хипотезите на данъчни режими. Макар да не може да се отрече, че методът на проверка на селективния характер на дадена мярка има особености в зависимост от естеството на мярката, не считам за удачно да се извеждат различни критерии за проверка в зависимост от това дали става въпрос за данъчна мярка или за мярка, която установява тарифи за предоставяните с нея услуги на потребителите.

87. Практиката на Съда свидетелства, че сравнението, което се препоръчва относно данъчните режими, е валидно и за други мерки. Ще посоча по-специално че критерият, изведен в решение от 8 ноември 2001 г., Adria-Wien Pipeline и Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke (C-143/99, EU:C:2001:598), не е бил установен само по отношение на данъчна мярка, а принципно и по отношение на „държавна мярка“ [61].

88. Следва да се отбележи освен това, че Съдът е направил това сравнение по отношение на мерките, свързани с възстановяването на разходите и с използването на инфраструктури.

89. Всъщност в решение от 14 януари 2015 г., Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9) [62], по повод на предоставеното на лондонските таксита разрешение да се движат по автобусните ленти, Съдът се е погрижил да разгледа въпроса дали тези таксита и наеманите за частни цели превозни средства с шофьор са били в сходно фактическо и правно положение. Проверката на недискриминационния характер на дадена мярка по същество съвпада с разглеждането на въпроса дали мярката предоставя на предприятията бенефициенти селективно икономическо предимство.

90. От всички изложени съображения следва, че Общият съд не е допуснал грешка при прилагане на правото, като е приел, че мерките относно условията, при които даден орган предоставя имущество и услуги, не са непременно селективни (вж. т. 53, 54 и 57 от обжалваното съдебно решение).

91. Обратно на застъпваната от Комисията теза, подобен извод не води неминуемо до отричане на всяка възможност да бъдат квалифицирани като държавни помощи условията, при които публично предприятие предлага свое имущество и услуги, когато тези условия се прилагат по един и същи начин спрямо всички негови съдоговорители. В подобна хипотеза винаги е допустимо да се докаже, че тези условия, макар да се прилагат по един и същи начин, в крайна сметка са в полза само на едно или няколко точно определени предприятия, по-специално на тези, които съответстват на точно определен търговски модел.

92. Макар да не може автоматично да се изключи вероятността дадена тарифа да бъде селективна, остава да се докаже — което според Общия съд Комисията е пропуснала да направи — че тази тарифа води до дискриминация на определени оператори, които се намират в сходно положение.

93. Така, макар по-голямата част от текста, който се съдържа в началото на точка 53 от обжалваното съдебно решение, да навежда на мисълта, че Общият съд е възнамерявал да изключи от приложното поле на член 107 ДФЕС всички условия, при които публично предприятие предлага своето имущество и услуги, когато тези условия се прилагат по един и същи начин спрямо всичките му съдоговорители, ми се струва, че в края на тази точка Общият съд се е погрижил да уточни, че „за да може от евентуално предимство, предоставяно от

61 — Вж. по-специално точка 41.

62 — Вж. по-специално точки 54—61.

публичен орган при ползването на конкретни имущество или услуги, да се ползват само някои предприятия, е необходимо предприятия, които ползват или желаят да ползват имуществото или услугата, да не получават или да не могат да получат това предимство от публичния орган при тези конкретни условия“.

в) По втората част от основанието, изведено от обстоятелството, че Общият съд не е взел предвид постоянната практика на Съда, съгласно която, от една страна, за определяне на селективния характер на дадена мярка са от значение само нейните последици, а от друга страна, мерките, от които се ползва един сектор на дейност, са непременно селективни

94. Комисията посочва, че летище Любек се конкурира пряко с летището на Хамбург и че до предоставеното с правилника от 2006 г. „предимство“ имат достъп само авиокомпаниите, които използват летище Любек. Това обстоятелство само по себе си било достатъчно, за да се докаже, че правилникът от 2006 г. е селективен по своите последици.

95. Възприетите от Общия съд съображения, и по-специално точка 53 от обжалваното съдебно решение, на пръв поглед са учудващи.

96. Всъщност, за да направи извод, че правилникът от 2006 г. не е селективен, Общият съд се е ограничил до констатацията, че съдържащите се в него разпоредби относно тарифите са се прилагали по недискриминационен начин спрямо всички авиокомпании, които са ползвали или са желаели да ползват летище Любек.

97. При все това с оглед на съдебната практика, съгласно която член 107, параграф 1 ДФЕС определя държавните мерки в зависимост от техните последици[63], може да се твърди, че самата констатация на *формално* недискриминационния характер на правилника от 2006 г. не е достатъчна, за да се направи извод, че този правилник не е селективен. Трябвало е да се анализира въпросът дали правилникът от 2006 г., с оглед на неговите последици, е от полза за определени предприятия или за производството на някои стоки. Така в решение от 13 февруари 2003 г., Испания/Комисия, Съдът е уточнил, че доводът, съгласно който за една мярка важат обективни критерии за хоризонтално прилагане, доказва единствено че мярката е част от схема за помощ, а не индивидуална помощ, но не доказва, че мярката не е селективна[64].

98. В конкретния случай обаче не изглежда, че Общият съд не се е съобразил с тази съдебна практика в обжалваното съдебно решение. Приемайки, че единствено определящо е равното третиране на настоящите или потенциални ползватели на летище Любек, Общият съд имплицитно, но безспорно е взел предвид последиците на мярката. Той не се е ограничил до посочване на критерии за хоризонталното прилагане на правилника от 2006 г.

99. Освен това не може основателно да се поддържа, че мярка, от която се ползва „един-единствен сектор“ — в конкретния случай групата предприятия, които ползват летище Любек — непременно е селективна. Както посочих под формата на увод към настоящото основание, подобен извод може да бъде валиден само ако се приеме, че референтната рамка е тази на един „нормален“ режим, приложим на национално равнище, или поне че надхвърля тази на посоченото летище. Всъщност прибягването до понятието за „секторна селективност“ има смисъл само при наличието на мерки, приети от публични органи на дадена държава, независимо дали са централни, регионални или местни, компетентни да приемат решения, които могат да са от полза за всички предприятия. Що се отнася до мерките, приети от

63 — Вж. по-специално решения от 22 декември 2008 г., British Aggregates/Комисия (C-487/06 P, EU:C:2008:757, т. 85 и 89),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, т. 87, 88 и 92).

64 — C-409/00, EU:C:2003:92, точка 49.

управляващия дадено летище, който е компетентен да приема единствено мерки, засягащи това летище, не следва да се прилага критерият за секторна селективност. Освен това, когато този управляващ летището определя сам размера на летищните такси, приложими към авиокомпаниите, осъществяващи дейността си от и към това летище, той не дерогира националната система за определянето на такси, а въвежда таксуване, отворено към всички компании, които желаят да ползват това летище.

100. От това следва, че мярка, приета от управляващ летище по отношение на авиокомпаниите, които осъществяват дейност на това летище, не е селективна, ако се прилага без дискриминация спрямо всички посочени компании.

101. От тази гледна точка следва да се прецени дали разглежданата мярка въвежда разграничения между оператори, които се намират в сходно фактическо и правно положение от гледна точка на преследваната цел [65].

102. Това налага да разгледам третата част от изтъкнатите от Комисията доводи.

г) По третата част от основанието, изведено от неправилна проверка на критерия относно „предприятията, които се намират в сходно фактическо и правно положение“

103. На първо място Комисията поддържа, че дори да се предположи, че съпоставката, която следва да бъде направена съгласно решение от 8 ноември 2001 г., Adria-Wien Pipeline и Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke (C-143/99, EU:C:2001:598) е приложима към проверката на селективността на мерките относно определяне на таксите на някои публични органи, Общият съд е допуснал същата грешка като тази, която критикува Съдът по делата, по които са постановени съответно решения от 22 декември 2008 г., British Aggregates/Комисия (C-487/06 P, EU:C:2008:757, т. 87 и 89), и от 8 септември 2011 г., Комисия/Нидерландия (C-279/08 P, EU:C:2011:551, т. 61—67). Всъщност Комисията счита, че освен ако не се цели попадането в „омагьосан кръг“ при разсъжденията, наличието на сходно фактическо и правно положение не е функция от критериите, определящи приложното поле на разглежданата мярка, а сходното положение трябва да се основава на структурата на разходите на засегнатите предприятия.

104. На второ място Комисията посочва, че Общият съд не е взел предвид целта, преследвана от член 43a, параграф 1 от LuftVZO — разпоредба, приложима към всички летища в Германия, която изисква събирането на покриващи разходите летищни такси, с цел да се гарантират общественият интерес и доброто функциониране на въздушния транспорт, и която съставлява правното основание на правилника от 2006 г.

105. В конкретния случай се поставя въпросът дали обстоятелството, че правилникът от 2006 г. се прилага по-специално само за авиокомпаниите, които обслужват летище Любек, води до възникване на различно третиране на предприятия, които се намират в сходно положение.

106. В това отношение следва да се посочи, че съгласно приложимото национално право всеки управляващ летище е оправомощен да приеме тарифа с летищни такси, приложими за собственото му летище.

107. От това следва, че правилникът от 2006 г. е трябвало да се прилага само за летище Любек, което съставлява релевантната референтна рамка. В подобен контекст определящ е само въпросът дали в този правилник се прави разграничение между предприятията, които ползват именно това летище.

65 — Решение от 14 януари 2015 г., Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9, т. 55).

108. Не са убедителни доводите на Комисията, че преценката на селективността на правилника от 2006 г. не може да зависи от приложното му поле, а трябва да се основава само на сравнение на разходите, които са предмет на член 43а, параграф 1 от LuftVZO.

109. Както подчертава град Любек, всички авиокомпании могат да използват летище Любек и по този начин да се възползват от предполагаемите предимства, произтичащи от прилагането на правилника от 2006 г. Изборът на авиокомпаниите дали да ползват някои летищни инфраструктури принципно зависи от собствената им търговска стратегия, като се вземат предвид предимствата и недостатъците на тези инфраструктури.

110. Струва ми се също, че е неуместно да се изисква положението на авиокомпаниите, за които се твърди, че са поставени в по-благоприятно положение посредством правилника от 2006 г., да се сравнява с това на конкурентните предприятия със същите разходни позиции в бюджета. Всъщност авиокомпаниите, които не осъществят дейност от и към летище Любек, не са изложени конкретно на разходи, свързани със събираните от това летище такси. Доводите на Комисията се свеждат до това въпросът за селективността на мярката неправилно да се постави в различна рамка, който въпрос е с коя друга транспортна инфраструктура — летищна, железопътна или друг вид — летище Любек евентуално се конкурира, независимо от статуса на разглежданите управляващи предприятия и от естеството на техните престации[66].

111. Освен това смятам, че в конкретния случай не може да се приеме доводът, че следва да се вземат предвид целите, които трябва да постигне даден правилник за определяне на летищните такси по силата на член 43а, параграф 1 от LuftVZO. Всъщност от извършената от Общия съд фактическа преценка следва, че тази разпоредба не предполага общо определяне на летищните такси, приложими за всички летища. Посочената разпоредба само оправомощава всеки експлоатиращ летище оператор да приеме свои собствени такси в зависимост от приоритети, които следва да определи сам.

112. В крайна сметка трябва да се приеме за установено, че в конкретния случай не съществува обща основна или референтна правна уредба, която правилникът от 2006 г. е възнамерявал да дерогира в полза на авиокомпаниите, използващи летище Любек. Релевантната референтна рамка е създадената от единствения приложим режим за това летище.

д) По четвъртата част от основанието, изведено от обстоятелството, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, тъй като не е разгледал въпроса дали предоставените с правилника от 2006 г. отстъпки са селективни, с довода че от тях се ползват само определени авиокомпании

113. Комисията посочва по същество, че дори да се предположи, че изведеният в решение от 8 ноември 2001 г., Adria-Wien Pipeline и Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke (C-143/99, EU:C:2001:598), критерий е релевантен за преценката на селективността на тарифни мерки като разглежданите в конкретния случай, Общият съд е следвало да провери дали с оглед на различните отстъпки, предвидени в правилника от 2006 г., той е селективен, доколкото поставя в по-благоприятно положение някои компании, ползващи летище Любек, в ущърб на други компании, които ползват същото летище.

114. В този контекст Комисията поддържа, че Общият съд неправилно се е ограничил да разгледа мотивите на спорното решение, които се съдържат в точка 279 от него. Тя счита, че точки 55—66 от същото решение описват подробно системата на отстъпки, предвидена в правилника от 2006 г. Освен това, обратно на посоченото от Общия съд в точки 53 и 55 от

66 — Вж. решение от 14 януари 2015 г., Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9, т. 59—61).

обжалваното съдебно решение, Комисията смята, че обстоятелството, че кръгът от бенефициентите на разглежданите отстъпки е отворен, тъй като предоставянето на тези отстъпки се осъществява съгласно обективни критерии за хоризонтално прилагане, не го лишава от неговия селективен характер[67].

115. В конкретния случай считам, че Общият съд не е допуснал грешка при прилагане на правото, като е приел, че релевантната референтна рамка е тази на таксите, приложими единствено към авиокомпаниите, които ползват самото летище на Любек.

116. Понастоящем се поставя въпросът дали, като не е проверил дали системата на отстъпки, предоставени по силата на правилника от 2006 г., е водела до създаване на разграничение между тези компании, Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото.

117. В това отношение не може да се изключи възможността дадена тарифа да има селективен характер поради предвидените в нея критерии и системи за отстъпки.

118. След внасяне на това уточнение трябва да се подчертае, че в точка 279 от спорното решение Комисията не е основала извода си относно селективния характер на правилника от 2006 г. върху този аспект, а само върху обстоятелството, че „от разглежданите предимства се ползват единствено авиокомпаниите, които ползват летище Любек“. Макар несъмнено проблематиката относно предвидените в правилника от 2006 г. „намаления и отстъпки“ да е била засегната в спорното решение, и по-специално в точки 268—277, тя не е била засегната при разглеждането на селективността този правилник, а само при преценката за наличието на „предимство“ по смисъла на член 107, параграф 1 ДФЕС.

119. При тези обстоятелства ми се струва, че формулираното от Комисията твърдение за нарушение трябва да бъде отхвърлено като недопустимо. Всъщност в производството по обжалване Съдът е компетентен само да прецени съображенията на Общия съд във връзка с обсъдените пред него основания[68].

120. Във всички случаи следва да се отбележи, че Комисията не е доказала, че не е налице обосновка на системата на отстъпки и намаления, предвидени в правилника от 2006 г. и предоставени на авиокомпаниите, които имат много пътници — което, изглежда, се базира на обичаен количествен критерий.

121. В заключение считам, че третото основание трябва да се отхвърли.

Г – *По четвъртото основание, изведено от липса на мотиви и от противоречиви мотиви*

1. Доводи на страните

122. Комисията посочва, на първо място, че решението на Общия съд е опорочено от три случая на липса на мотиви. Първо, Общият съд не взел предвид основен елемент от преценката на селективността, а именно определянето на целта на правилника от 2006 г. Всъщност именно в светлината на тази цел следвало да се определи кои предприятия се намират в сходно фактическо и правно положение. След това, Общият съд не посочил поради какви съображения

67 — Комисията се позовава на решения от 13 февруари 2003 г., Испания/Комисия (C-409/00, EU:C:2003:92, т. 48), от 15 юли 2004 г., Испания/Комисия (C-501/00, EU:C:2004:438, т. 118—128), и от 8 септември 2011 г., Комисия/Нидерландия (C-279/08 P, EU:C:2011:551, т. 50).

68 — Вж. по-специално решение от 10 юли 2014 г., Telefónica и Telefónica de España/Комисия (C-295/12 P, EU:C:2014:2062, т. 99 и цитираната съдебна практика).

селективността на помощта не произтича най-малкото от системата на отстъпки, предвидена в правилника от 2006 г. Накрая, в обжалваното съдебно решение не било посочено защо неселективният характер на правилника от 2006 г. бил толкова очевиден, че Комисията нямала право да започне официалната процедура по разследване.

123. На второ място, Комисията счита, че разсъжденията на Общия съд са противоречиви, доколкото, първо, той приложил съдебната практика относно селективния характер на данъчни мерки (т. 51 и 53 от обжалваното съдебно решение), а в последствие я обявил за ирелевантна (т. 57 от обжалваното съдебно решение).

124. Град Любек, подкрепян от Федерална република Германия и Кралство Испания, счита, че обжалваното съдебно решение е надлежно мотивирано, и иска основанието да се отхвърли.

2. Преценка

125. Не мисля, че това основание може да бъде прието.

126. На първо място, по въпроса дали Общият съд е мотивирал в достатъчна степен обжалваното съдебно решение, що се отнася до преценката на селективността на правилника от 2006 г., изглежда той първо е определил имплицитно целта и контекста на съставяне на правилника от 2006 г. След това е напомнил, че не е следвало да посочва защо селективността на правилника от 2006 г. не произтича от системата на отстъпки, тъй като, както посочих по-горе, този въпрос не е бил конкретно разискван пред него. Накрая, считам, че Общият съд не е следвало да изяснява и защо допуснатата от Комисията грешка в преценката относно селективността на спорната мярка е била толкова очевидна, че е трябвало да доведе до отмяна на спорното решение.

127. Що се отнася, на второ място до твърдението за нарушение, изведено от противоречие в мотивите във връзка с релевантността на съдебната практика в областта на данъчните мерки, не забелязвам каквато и да е непоследователност между съображенията, възприети в точки 51 и 53 от обжалваното съдебно решение, и твърдението, което се съдържа в точка 57 от това решение.

Д – *По петото основание, изведено от неспазване на ограничения контрол, който трябва да се упражни върху решение за започване на официалната процедура по разследване на мерките в областта на помощите*

1. Доводи на страните

128. Комисията посочва, че макар с основание да напомня в точка 42 от обжалваното съдебно решение, че съдебният контрол върху решение за започване на официалната процедура по разследване е ограничен, Общият съд надхвърлил границите на посочения контрол.

129. Комисията поддържа по-специално че FL, което към онзи момент експлоатира летище Любек, предложило правилника от 2006 г. с цел да избегне контрола върху държавните помощи, що се отнася до неговата политика за определяне на цените по отношение на нискотарифните авиокомпании. Комисията обаче била изправена пред положение, в което предварителното разглеждане на обстоятелствата не ѝ е позволило да разсее всички съмнения относно това дали посоченият правилник имал селективен характер. В резултат от това

Комисията била длъжна да започне официалната процедура по разследване. Обжалваното съдебно решение не съдържало каквото и да е обяснение защо неселективният характер на правилника от 2006 г. е бил толкова очевиден, че Комисията не е имала право да започне официална процедура по разследване.

130. Град Любек, подкрепян в това отношение от Федерална република Германия и от Кралство Испания, иска основанието да се отхвърли. Той счита, че тъй като неселективният характер на спорната мярка, т.е. на правилника от 2006 г., бил очевиден, Общият съд правилно е приел, че спорното решение е било опорочено от явна грешка в преценката.

2. Преценка

131. Не съм убеден също и че Общият съд е надхвърлил границите на съдебния контрол относно започването на официална процедура по разследване.

132. Без съмнение не може да се отрече, че решението за започване на официална процедура по разследване се основава на анализ, който по необходимост е предварителен, на представените пред Комисията данни във фазата на предварителното разглеждане. Тъй като по дефиниция тези данни са откъслечни, в края на тази предварителна фаза Комисията може да изрази само предположения дали е налице помощ и следователно дали са изпълнени кумулативните условия, посочени в член 107, параграф 1 ДФЕС.

133. Както Съдът многократно е постановявал, предварителната процедура по разглеждане на помощите, установена с член 108, параграф 3 ДФЕС, чиято единствена цел е да позволи на Комисията да си създаде първоначално впечатление за частичната или пълна съвместимост на помощта, трябва да се разграничава от официалната процедура по разследване, предвидена в член 108, параграф 2 ДФЕС — която позволява и, струва ми се, дори изисква — по-задълбочено разглеждане на държавните мерки и отговаря на двояка цел [69].

134. С оглед на необходимата разлика между тези две фази на разглеждането на мерките, не е възможно по отношение на предварителната фаза да се поставят същите правни изисквания както тези, които са наложени в рамките на официалната процедура.

135. Следователно Комисията има правомощието да започне предвидената в член 108, параграф 2 ДФЕС официална процедура по разследване, след като разполага с достатъчно данни да счита, че дадена мярка изпълнява всички условия, за да бъде квалифицирана като „държавна помощ“, забранена от член 107, параграф 1 ДФЕС.

136. Не може обаче да се заключи, че в подкрепа на решението си за започване на предвидената в член 108, параграф 2 ДФЕС процедура Комисията може да се ограничи до това да изтъкне общи твърдения, що се отнася до изпълнението на условията, които се изискват съгласно член 107, параграф 1 ДФЕС. Както следва от член 6 от Регламент № 659/1999, решението за започване на официална процедура по разследване включва предварителна оценка от страна на Комисията за характера на помощта по предложената мярка и излага съмненията по отношение на съвместимостта ѝ с общия пазар.

69 — Вж. по-специално решения от 15 април 2008 г., Nuova Agricast (C-390/06, EU:C:2008:224, т. 57), и от 21 юли 2011 г., Alcoa Trasformazioni/Комисия (C-194/09 P, EU:C:2011:497, т. 57). Относно разликата между фазата на предварителното разглеждане и официалната процедура по разследване, вж. на последно място заключението ми по дело Club Hotel Loutraki и др./Комисия (C-131/15 P, EU:C:2016:617, т. 25—27).

137. Освен това, макар да се ограничава до въпроса дали Комисията е допуснала явни грешки в преценката, като е приела, че не може да преодолее всички трудности относно квалифицирането на спорната мярка като държавна помощ в хода на първоначалното разглеждане на тази мярка [70], все пак трябва да бъде ефикасен упражненият от Общия съд контрол относно решението за започване на официалната процедура по разследване, и по-специално относно въпроса дали prima facie са изпълнени условията, които се изискват съгласно член 107, параграф 1 ДФЕС. Всъщност е от значение да се напомни, като продължение на съображенията, възприети в рамките на второто основание, че решенията за започване на предварителното разглеждане могат да имат конкретни и сериозни правни последици за засегнатите страни.

138. Все пак, като се е ограничила до това да посочи в точка 279 от спорното решение, че „предимствата[, произтичащи от правилника от 2006 г.], са предоставени само на авиокомпаниите, които ползват летище Любек [и следователно са] селективни по смисъла на член 107, параграф 1 ДФЕС“, Комисията не е уточнила коя обща правна уредба възнамерява да дерогира правилникът от 2006 г. По този начин тя не е определила релевантната референтна рамка и е допуснала явна грешка в преценката на спорната мярка, които обстоятелства според мен нямат връзка с наличието на сложен икономически анализ.

139. В това отношение не може основателно да се поддържа, че Общият съд не е трябвало да се ограничи до разглеждане на съдържащата се в точка 279 от спорното решение преценка, а е следвало да вземе предвид описанието на системата от отстъпки, което се съдържа в точки 268—274 от същото решение, тъй като последните посочени точки се отнасят до установяването на предполагаемо предимство, което произтича от правилника от 2006 г., а не до неговата селективност.

140. Поради това считам, че без да допусне явна грешка в преценката, Общият съд е можело да направи извод, че Комисията не е изложила надлежно защо на етапа на извършеното от нея предварително разглеждане не е била в състояние да посочи основанията, поради които приела правилника от 2006 г. за селективен, поради което тя била задължена да започне официалната процедура по разследване или най-малкото била оправомощена да направи това.

V – **Заключение**

141. С оглед на всички изложени съображения предлагам на Съда да отхвърли жалбата и да осъди Европейската комисия да заплати направените от нея съдебни разноски, както и тези на Hansestadt Lübeck. Федерална република Германия и Кралство Испания понасят направените от тях съдебни разноски.

70 — Вж. по-специално решение от 21 юли 2011 г., Alcoa Trasformazioni/Комисия (C-194/09 P, EU:C:2011:497, т. 61).