Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
NILS WAHL
esitatud 15. septembril 2016[1]

Kohtuasi C-524/14 P

Euroopa Komisjon
versus

Hansestadt Lübeck

Apellatsioonkaebus — Riigiabi — Lennujaamatasud — ELTL artikli 108 lõige 2 — ELTL artikli 263 neljas lõik — Ametliku uurimismenetluse algatamise otsus — Tühistamishagi vastuvõetavus — Isik, keda otsus isiklikult puudutab — Põhjendatud huvi — ELTL artikli 107 lõige 1 — Valikulisuse kriteerium

1. Euroopa Komisjon palub oma apellatsioonkaebuses tühistada Euroopa Liidu Üldkohtu 9. septembri 2014. aasta kohtuotsus Hansestadt Lübeck *vs.* komisjon[2], millega Üldkohus tühistas esiteks komisjoni otsuse C(2012) 1012 final[3] osas, milles see otsus puudutab 2006. aastal vastu võetud Lübecki (Saksamaa) lennujaama tasusid (edaspidi „2006. aasta tasumäärad“), ning teiseks jättis hagi ülejäänud osas rahuldamata.

2. Küsimuste hulgast, mis seoses käesoleva apellatsioonkaebusega kerkivad, väärivad erilist tähelepanu kaks. Esimene puudutab niisuguse hagi vastuvõetavust, mille on esitanud lennujaama käitav avalik-õiguslik üksus otsuse peale algatada ametlik uurimismenetlus eelkõige tasumäärade suhtes, millega kehtestatakse selle lennujaama puhul tasud, mida lennuettevõtjad maksma peavad. Teine puudutab hinnangut, kas meede, mis seisnes niisugustes tasumäärades, on valikuline.

3. Kohtuasi annab seega – ametliku uurimismenetluse algatamise otsuse väga eripärases kontekstis – võimaluse täpsustada selle tingimuse ulatust, mille kohaselt peavad vaidlusalused meetmed selleks, et need võiks kvalifitseerida „riigiabiks“ – nagu on ELTL artikli 107 lõikes 1 sõnaselgelt nõutud – „soodustama teatud ettevõtjaid või teatud kaupade tootmist“. See tingimus, mida tavatsetakse nimetada „valikulisuse kriteeriumiks“, on – nagu märgib kohtujurist Wathelet oma hiljutises ettepanekus liidetud kohtuasjades komisjon *vs.* Banco Santander ja Santusa[4], mis puudutasid küll maksumeetmeid, mis erinesid suuresti käesolevas kohtuasjas käsitletavatest meetmetest – küsimus, mille üle riigiabi valdkonnas kõige enam vaieldakse. Täpsustused, mille Euroopa Kohus peab niisiis käesolevas kohtuasjas tegema, annavad oodatud selgitusi niisuguste tariifimeetmete konkreetses kontekstis nagu taristu rahastamiseks mõeldud lennujaamatasude regulatsioon.

1 — Algkeel: prantsuse.

2 — T-461/12, edaspidi „vaidlustatud kohtuotsus“, EU:T:2014:758.

3 — Komisjoni 22. veebruari 2012. aasta otsus C(2012) 1012 final riigiabi nr SA.27585 ja SA.31149 (2012/C) (ex NN/2012, ex CP 31/2009 ja CP 162/2010) – Saksamaa kohta (edaspidi „vaidlusalune otsus“).

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

I. Vaidluse taust

A. *Lübecki lennujaam*

4. Lübecki lennujaam asub Saksamaal Schleswig-Holsteini liidumaal.

5. Seda haldas kuni 31. detsembrini 2012 Flughafen Lübeck GmbH (edaspidi „FL“). FL kuulus kuni 30. novembrini 2005 100% ulatuses hagejale esimeses kohtuastmes, kelleks on Hansestadt Lübeck (Lübecki linn). Alates 1. detsembrist 2005 kuni 2009. aasta oktoobri lõpuni kuulus FL 90% ulatuses Uus-Meremaa eraõiguslikule ettevõtjale ja 10% ulatuses Lübecki linnale. Alates 2009. aasta novembrist kuulus FL uuesti 100% ulatuses Lübecki linnale. 1. jaanuaril 2013 müüdi Lübecki lennujaam Yasmina Flughafenmanagement GmbH-le ning FL ühendati Lübecki linnaga ja kustutati äriregistrist 2. jaanuaril 2013.

B. *2006. aasta tasumäärad*

6. 19. juuni 1964. aasta lennutegevuslubade väljaandmise korra (Luftverkehrs-Zulassungs-Ordnung, edaspidi „LuftVZO“)[5] 2006. aastal kehtinud redaktsiooni § 43a lõike 1 kohaselt pidi lennujaamaettevõtja enne lennutegevuse alustamist esitama pädevale järelevalveasutusele heakskiitmiseks kasutuseeskirja ning lennujaamade kohta lennukite õhkutõusmis-, maandumis- ja seisutasude ning lennureisijatepoolse rajatiste kasutamise tasude eeskirja.

7. FL võttis selle sätte alusel vastu 2006. aasta tasumäärad, millega kehtestatakse lennujaamatasude summa, mille pädev järelevalveasutus, s.o Schleswig-Holsteini liidumaa lennuamet heaks kiitis ja mis kehtib alates 15. juunist 2006 kõikide Lübecki lennujaama kasutavate lennuettevõtjate suhtes, kui selle käitaja ja lennuettevõtja ei ole kokku leppinud teisiti. Nendes tasumäärades on nähtud ette maandumistasu, „reisijatasu“, terminaliteenuste tasu ja maapealse käitluse tasu, julgestustasu, erakorralise lahtioleku tasu ning seisutasu.

8. Komisjon tegi 2007. aastal ametliku uurimismenetluse algatamise otsuse lepingu kohta, mille olid sõlminud FL ja lennuettevõtja Ryanair, sest selles lepingus olid sellele ettevõtjale määratud madalamad tasud kui need, mis olid kehtivates tasumäärades ette nähtud.

9. Leides eelkõige, et 2006. aasta tasumäärad võivad ka sisaldada riigiabi ELTL artikli 107 lõike 1 tähenduses, algatas komisjon vaidlusaluse otsusega ELTL artikli 108 lõikes 2 ette nähtud ametliku uurimismenetluse mitme Lübecki lennujaama käsitleva meetme suhtes, sealhulgas need tasumäärad.

II. Menetlus Üldkohtus ja vaidlustatud kohtuotsus

10. FL esitas hagiavaldusega, mis saabus Üldkohtu kantseleisse 19. oktoobril 2012, tühistamishagi vaidlusaluse otsuse peale osas, milles esiteks algatatakse ametlik uurimismenetlus 2006. aasta tasumäärade suhtes (esimene nõue) ning teiseks kohustatakse Saksamaa Liitvabariiki vastama korraldusele anda teavet nende tasumäärade kohta (teine nõue).

11. Repliigis, mis registreeriti Üldkohtu kantseleis 20. veebruaril 2013, teatas Lübecki linn, et ta astub FLi asemel menetlusse hagi puhul, mille esitas esialgu FL.

5 — *BGB1.* I, lk 370.

12. Lübecki linn põhjendas oma esimest nõuet viie väitega, millest esimese kohaselt oli rikutud Saksamaa Liitvabariigi kaitseõigusi, teise kohaselt kohustust arutada asja hoolikalt ja erapooletult, kolmanda kohaselt ELTL artikli 108 lõikeid 2 ja 3, määruse (EÜ) nr 659/1999[6] artikleid 4 ja 6 ning artikli 13 lõiget 1, neljanda kohaselt ELTL artikli 107 lõiget 1 ning viienda kohaselt põhjendamiskohustust.

13. Üldkohus otsustas vaidlustatud kohtuotsuses, et esimene nõue on vastuvõetav, leides, et esiteks puudutas vaidlusalune otsus hagi esitamise ajal FLi otseselt ja isiklikult ning tal oli seega põhjendatud huvi ning et teiseks säilis tema põhjendatud huvi pärast Lübecki lennujaama müüki. Mis puudutab sisulisi küsimusi, siis ta nõustus neljanda väitega osas, et ELTL artikli 107 lõiget 1 oli rikutud üksnes valikulisuse kriteeriumist lähtudes, ning selle tulemusel tühistas vaidlusaluse otsuse osas, milles algatati ametlik uurimismenetlus 2006. aasta tasumäärade suhtes. Mis puudutab teist nõuet, siis kuna ainus väide, et oli rikutud määruse nr 659/1999 artikli 10 lõiget 3, leiti olevat ilmselgelt põhjendamatu, jäeti hagi ülejäänud osas rahuldamata.

III. Poolte nõuded ja menetlus Euroopa Kohtus

14. Komisjon palub Euroopa Kohtul:

— tühistada vaidlustatud kohtuotsus;

— tunnistada esimeses kohtuastmes esitatud hagi vastuvõetamatuks;

— teise võimalusena tunnistada see hagi esemetuks;

— kolmanda võimalusena tunnistada põhjendamatuks hagi neljanda väite osa, millega Lübecki linn väidab, et ELTL artikli 107 lõiget 1 on rikutud valikulisuse kriteeriumist lähtudes, ning suunata asi tagasi Üldkohtule ulatuses, mis puudutab selle väite teisi osi ning hagi esimest, teist, kolmandat ja viiendat väidet, ning

— mõista esimese kohtuastme ja apellatsioonkaebusega seotud kohtukulud välja Lübecki linnalt või teise võimalusena – kui asi suunatakse tagasi Üldkohtule – jätta otsuse tegemine esimese kohtuastme ja apellatsioonkaebusega seotud kohtukulude kohta edaspidiseks.

15. Lübecki linn palub Euroopa Kohtul:

— jätta apellatsioonkaebus tervikuna rahuldamata ja rahuldada täies ulatuses nõuded, mis ta esitas esimeses kohtuastmes ning

— mõista kohtukulud välja komisjonilt.

16. Euroopa Kohtu presidendi 26. märtsi ja 14. aprilli 2015. aasta otsustega anti Saksamaa Liitvabariigile ja Hispaania Kuningriigile luba astuda menetlusse Lübecki linna nõuete toetuseks.

17. Menetlusosalised esitasid oma seisukohad kirjalikult ja suuliselt tegid nad seda kohtuistungil, mis toimus 31. mail 2016.

6 — Nõukogu 22. märtsi 1999. aasta määrus, millega kehtestatakse üksikasjalikud eeskirjad [ELTL] artikli [108] kohaldamiseks (EÜT 1990, L 83, lk 1; ELT eriväljaanne 08/01, lk 339).

IV. Apellatsioonkaebuse õiguslik analüüs

18. Komisjon põhjendab oma apellatsioonkaebust viie väitega. Esimesed kaks puudutavad hagi vastuvõetavuse analüüsi esimeses kohtuastmes. Kolmas väide puudutab kõnesolevate meetmete valikulisust. Neljanda väite kohaselt on vaidlustatud kohtuotsus puudulikult põhjendatud. Viienda väite kohaselt eiras Üldkohus asjaolu, et kohtulik kontroll, mida kohaldatakse ametliku uurimismenetluse algatamise otsuste suhtes riigiabi valdkonnas, on piiratud kontroll.

A. *Esimene väide, et vaidlusalune otsus ei puudutanud FLi isiklikult*

1. Poolte argumendid

19. Esimese väitega kritiseerib komisjon Üldkohtu otsust sellepärast, et Üldkohus leidis, et vaidlusalune otsus puudutab FLi isiklikult sel põhjusel, et riigiabi andes oli ta kasutanud pädevust, mis on antud ainult temale. Sellega rikkus Üldkohus õigusnormi, sest kohaldatava siseriikliku õiguse kohaselt peab tasumäärad heaks kiitma liidumaa pädev järelevalveasutus, kes peab omakorda järgima lennujaamatasusid käsitlevaid liitvabariigi õigusakte. Sellepärast ei saa asjaolu, et lennujaama haldav riigi osalusega ettevõtja peab esitama nende tasumäärade ettepaneku, tähendada seda, et tal on endal riigi asemel õigus teha otsuseid halduse ja poliitika kohta, mida ta nende tasumäärade alusel kohaldab. See, kuidas Üldkohus tõlgendas kriteeriumit, mille kohaselt peab otsus asjaomast isikut isiklikult puudutama, on sellest seisukohast vastuolus tõlgendusega, mis on toodud 10. juuli 1986. aasta kohtuotsuses DEFI *vs.* komisjon[7].

20. Lübecki linn väidab, et Üldkohus ei teinud hindamisviga, kui otsustas, et vaidlusalune otsus puudutab FLi isiklikult. Ta väidab, et hagi esitamise kuupäeval olid FLil – kes tookord kuulus 90% ulatuses erainvestorile – iseseisev pädevus, et 2006. aasta tasumäärasid vastu võtta ja ellu viia. Ta rõhutab eelkõige, et lennujaama käitaja võib neid tasumäärasid kohaldada isegi juhul, kui keeldutakse andmast LuftVZO § 43a lõikes 1 ette nähtud luba. Tema arvates on Üldkohtu järeldus kooskõlas siseriikliku õigusega ja igal juhul ei saa seda vaidlustada apellatsioonkaebuse raames.

21. Saksamaa Liitvabariik märgib, et Saksamaal kehtestavad lennujaamatasud omal äranägemisel kindlaks lennujaamu haldavad ettevõtjad tasumääradega, mis viiakse ellu lennuettevõtjatega sõlmitavate eraõiguslike lepingute abil. LuftVZO § 43a lõikes 1 ette nähtud järelevalveasutuse heakskiidul ei ole mingit „toimet“ lennujaamatasude määrade kehtivusele. Viimati nimetatud säte võimaldab ainult teostada ennetavat kontrolli, mille eesmärk on vältida lennujaama käitajate ja kasutajate vahel suhete ärakasutamist, et tagada lennuliikluse korralik toimimine ja vaba konkurents. Saksamaa Liitvabariik väidab lisaks, et niisuguste eraõiguslike lennujaamaettevõtjate nagu FL huvid ei kattu riigi huvidega ning et vastupidi organile, millega oli tegemist kohtuasjas, milles tehti 10. juuli 1986. aasta kohtuotsus DEFI *vs.* komisjon[8], ei saa neid ettevõtjaid pidada riigi käepikenduseks.

7 — 282/85, EU:C:1986:316.

8 — 282/85, EU:C:1986:316.

2. Õiguslik hinnang

22. Vaidlustatud kohtuotsuse punktidest 29–34 ilmneb, et Üldkohus järeldas sisuliselt, et vaidlusalune otsus puudutab FLi isiklikult osas, milles see käsitleb 2006. aasta tasumäärasid, sest see mõjutab õigusakti, mille üks autoreid on FL, ning takistab viimasel kasutada oma iseseisvat pädevust, nagu ta kavatses. Üldkohus leidis nimelt, et kuigi vastavalt kohaldatavale siseriiklikule regulatsioonile, käsitletaval juhul vastavalt LuftVZO § 43a lõikele 1 pidi lennujaama käitaja koostatud tasumäärade ettepaneku heaks kiitma pädev järelevalveasutus, ei ole sellel asutusel iseseisvat pädevust, et lennujaamatasud ise kindlaks määrata.

23. Selles küsimuses tuleb märkida, et kohtupraktikas on kindlalt välja kujunenud, et ELTL artikli 263 neljandast lõigust tulenev tingimus, mille kohaselt peab otsus isikut isiklikult puudutama, on täidetud, kui see mõjutab teda mingi talle omase tunnuse või teda iseloomustava faktilise olukorra tõttu, mis teda kõigist teistest isikutest eristab, ning seega individualiseerib ta sarnaselt otsuse adressaadiga.[9]

24. Tuleb asuda seisukohale, et otsus puudutab füüsilist või juriidilist isikut isiklikult, kui see takistab tal otseselt kasutamast oma iseseisvat pädevust, mis seisneb eelkõige oletatava abi andmises ettevõtjatele,[10] ning toob kaasa selle, et muutuvad lepingulised suhted ettevõtja(te)ga, kelle suhtes vaidlusaluseid meetmeid väidetavalt kohaldatakse.[11]

25. Käsitletaval juhul on vaja välja selgitada, kas korrektne on Üldkohtu järeldus, et asjassepuutuvate siseriiklike õigusnormide (LuftVZO § 43 a lõige 1) kohaselt oli FLil 2006. aasta tasumäärade vastuvõtmisel ja elluviimisel iseseisev pädevus.

26. Üldkohus analüüsis vaidlustatud kohtuotsuse punktis 29 LuftVZO § 43a lõiget 1, milles on määratud kindlaks 2006. aasta tasumäärade elluviimise kord. Ta järeldas eelkõige, et kuna pädeval järelevalveasutusel ei ole – erinevalt FList – lennujaamatasude kindlaksmääramisel iseseisvat pädevust, kuulus 2006. aasta tasumäärade vastuvõtmise pädevus FLile, mitte riigiasutustele (vt vaidlustatud kohtuotsuse punkt 32).

27. Mis puudutab küsimust siseriikliku õiguse tõlgendamise kohta Üldkohtu poolt, siis peab Euroopa Kohtu kontroll piirduma selle kindlakstegemisega, ega Üldkohus ei ole seda õigust moonutanud.[12]

28. Siinkohal selgub väljakujunenud kohtupraktikast, et niisugune moonutamine peab nähtuma järeldustest, mille sisemine ebaõigsus ilmneb toimiku materjalidest, ilma et Euroopa Kohtul oleks vaja fakte ja tõendeid uuesti hinnata.[13] Teiste sõnadega peab niisugune moonutamine olema ilmselge.[14] Mis puudutab konkreetsemalt siseriikliku õiguse tõlgendamise küsimust, siis Euroopa Kohtul on õigus hinnata eelkõige seda, kas Üldkohus ei ole talle esitatud dokumentide ja muude tõendite alusel moonutanud asjaomaste siseriiklike õigusnormide sõnastust või sellega seotud siseriikliku kohtupraktika sisu või vastavat õigusteooriat. Seejärel on Euroopa Kohus pädev kontrollima, kas

9 — Vt kohtuotsused, 15.7.1963, kohtuasi Plaumann *vs.* komisjon (25/62, EU:C:1963:17, 223); 3.10.2013, kohtuasi Inuit Tapiriit Kanatami jt *vs.* parlament ja nõukogu (C-583/11 P, EU:C:2013:625, punkt 72) ning 19.12.2013, kohtuasi Telefónica *vs.* komisjon (C-274/12 P, EU:C:2013:852, punkt 46).

10 — Vt analoogia alusel kohtuotsused, 30.4.1998, kohtuasi Vlaamse Gewest *vs.* komisjon (T-214/95, EU:T:1998:77, punktid 29 ja 30) ja 15.6.1999, kohtuasi Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia *vs.* komisjon (T-288/97, EU:T:1999:125, punktid 31 ja 34). Vt vastupidine kohtuotsus, 10.7.1986, kohtuasi DEFI *vs.* komisjon (282/85, EU:C:1986:316, punkt 18), milles otsustati aga, et Prantsuse valitsusel on kahtlemata õigus määrata kindlaks, missugune on DEFI komitee haldus ja poliitika, ning seega määrata kindlaks ka huvid, mida see organ peab kaitsma.

11 — Ilmneb, et lennujaamatasude määrad on nagu üldtingimusedki ära toodud lennujaama haldava ettevõtja ja lennuettevõtjate vahel sõlmitud lepingutes.

12 — Vt kohtuotsused, 24.10.2002, Aéroports de Paris *vs.* komisjon (C-82/01 P, EU:C:2002:617, punkt 63) ja 3.4.2014, kohtuasi Prantsusmaa *vs.* komisjon (C-559/12 P, EU:C:2014:217, punkt 79 ja seal viidatud kohtupraktika).

13 — Vt kohtuotsus, 3.4.2014, kohtuasi Prantsusmaa *vs.* komisjon (C-559/12 P, EU:C:2014:217, punkt 80 ja seal viidatud kohtupraktika).

14 — Kohtuotsused, 22.12.2008, kohtuasi British Aggregates *vs.* komisjon (C-487/06 P, EU:C:2008:757, punkt 98) ja 10.2.2011, Activision Blizzard Germany *vs.* komisjon (C-260/09 P, EU:C:2011:62, punkt 53).

Üldkohus on nende tõendite kohta teinud järeldusi, mis on ilmselgelt nende sisuga vastuolus. Ning lõpuks seda, kas Üldkohus on kõigi tõendite hindamisel käsitletava siseriikliku õiguse sisu väljaselgitamiseks omistanud mõnele neist sellise tähenduse, mis ei sobi kokku muude tõenditega niivõrd, kuivõrd see tuleneb ilmselgelt toimikus esitatud dokumentidest.[15]

29. Käsitletaval juhul on nii, et hoolimata kahtlustest, mis võivad tekkida küsimuses, kas lennujaama käitaja on tegelikult sõltumatu ja järelikult kas tal on isiklik huvi 2006. aasta tasumäärade säilitamise vastu, mis eristub pädeva järelevalveasutuse huvist, ei võimalda asjaolud, mille komisjon on esitanud, et vaidlustada asjassepuutuva siseriikliku regulatsiooni tõlgendus, tuvastada mitte mingit Üldkohtule esitatud asjaolude moonutamist.

30. Mis puudutab lisaks komisjoni argumente, et Üldkohtu hinnang on käsitletaval juhul vastuolus lahendusega, millest lähtiti 10. juuli 1986. aasta kohtuotsuses DEFI *vs.* komisjon[16], siis ka need ei väära seda järeldust. Ehkki kohtuasja DEFI *vs.* komisjon asjaoludel on näiliselt mõndagi ühist käesoleva kohtuasja asjaoludega – näiteks pädeva järelevalveasutuse võimalus jätta kõnesoleva meetme elluviimise kord heaks kiitmata, eristub käesolev kohtuasi minu meelest selle poolest, et liidumaa kontroll lennujaama haldava üksuse välja pakutud tasude kehtestamise üle on piiratum, sest ta ei saa takistada 2006. aasta tasumäärade kohaldamist, samuti pädeva kontrolliasutuse, FLi ja lennujaama kasutajate teistsuguste huvide poolest. Euroopa Kohus otsustas kohtuotsuses DEFI *vs.* komisjon nimelt, et Prantsuse valitsusel on kahtlemata õigus kindlaks määrata, missugune on DEFI komitee haldus ja poliitika, ning seega määratleda ka huvid, mida see organ peab kaitsma (punkt 18).

31. Esitatud kaalutlustest lähtudes olen arvamusel, et esimene väide ei saa anda tulemusi.

B. *Teine väide, et Lübecki linnal ei olnud hetkel põhjendatud huvi*

1. Poolte argumendid

32. Oma teises väites kinnitab komisjon, et Üldkohus rikkus õigusnormi, kui leidis esiteks, et FLil oli põhjendatud huvi isegi pärast Lübecki lennujaama müüki erainvestorile (Yasmina Flughafenmanagement GmbH), sest ametlik uurimismenetlus ei olnud lõppenud ja vaidlusalune otsus avaldas seega oma mõju edasi, ning teiseks, et igal juhul oli FLil põhjendatud huvi säilinud müügieelsel perioodil. Ta väidab, et isegi olukorras, kus puudus lõplik otsus, mis lõpetanuks ametliku uurimismenetluse, ei avaldanud vaidlusalune otsus enam oma ainsat õigusmõju, milleks oli kohustus peatada abimeede uurimise ajaks,[17] sest peatamist ei kuulutatud välja enne 31. detsembrit 2012 ning 2006. aasta tasumäärasid ei saanud alates 1. jaanuarist 2013 – mil Lübecki lennujaam erastati – enam pidada täitmisel abikavaks, sest seda ei rahastatud enam riiklikest vahenditest. Üldkohtu hinnang on komisjoni sõnul vastuolus kohtupraktikaga, mille kohaselt peab huvi olema tekkinud ja kestma edasi ning see kestab ainult siis, kui hagi võib oma tulemusega tuua selle esitanud poolele kasu. Lübecki linn ei ole muide tõendanud, et tal on mingi huvi jääda oma hagi juurde pärast Lübecki lennujaama erastamist.

33. Lübecki linn, keda toetab Saksamaa Liitvabariik, väidab, et FLil oli küll põhjendatud huvi hagi esitamise hetkel, mis kujutab endast hetke, mille seisuga selle vastuvõetavust hinnatakse. Ta väidab, et hagi esitamise hetkel seisnes vaidlusaluse otsuse ebasoodne toime eelkõige peatamiskohustuses, mis FLil ELTL artikli 108 lõike 3 viimase lause kohaselt on. Lisaks on tal veel praegugi põhjendatud huvi, sest kui Üldkohus ei oleks seda tühistanud, avaldaks vaidlusalune otsus ikka veel õigusmõju, mis kahjustaks tema huve praegugi pärast lennujaama müüki. Ta väidab eelkõige, et siseriiklikud kohtud

15 — Kohtujuristi ettepanek, Jääskinen, kohtuasi Prantsusmaa *vs.* komisjon (C-559/12 P, EU:C:2013:766, punkt 42 ja seal viidatud kohtupraktika).

16 — 282/85, EU:C:1986:316.

17 — Selle argumendi põhjenduseks viitab komisjon kohtuotsustele, 16.10.2014, Alro *vs.* komisjon (T-517/12, EU:T:2014:890, punktid 19–67), ning 16.10.2014, Alpiq RomIndustries ja Alpiq RomEnergie *vs.* komisjon (T-129/13, ei avaldata, EU:T:2014:895, punktid 18–31).

on kohustatud vastava taotluse olemasolul andma korralduse väidetavad eelised tagasi nõuda ning tema vastu võidakse esitada vastutuse tuvastamise hagisid. Ta leiab ka, et riigiabi puudumist tuvastava otsuseta ähvardab teda rikkumise kordumise oht. Lõpuks väidab ta, et vaidlustatud otsuse tühistamisest võib talle olla kasu vastutuse tuvastamise hagi ettevalmistamisel, kuna juhul, kui ametlikku uurimismenetlust ei oleks algatatud, oleks ta saanud veenda teisigi lennuettevõtjaid kasutama Lübecki lennujaama ja saavutanud selle müümisel kõrgema hinna.

2. Õiguslik hinnang

34. Pooled ei ole käsitletaval juhul vaidlustanud, et FLil, kelle asemele astus Lübecki linn, oli vaidlusaluse otsuse peale hagi esitamise hetkel tekkinud põhjendatud huvi, mis oli ka säilinud. Selles küsimuses leidis Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktis 36, et FLil oli hagi esitamise hetkel põhjendatud huvi esitada vaidlusaluse otsuse peale hagi, sest sellel otsusel olid siduvad õiguslikud tagajärjed, mis kahjustasid tema oma huve.

35. Komisjon vaidleb siiski vastu sellele, kas see huvi säilis ka pärast Lübecki lennujaama müüki eraettevõtjale. Tema arvates on ametliku uurimismenetluse algatamise otsuse ainus tagajärg kohustus peatada oletatava abi elluviimine. Kuna see peatamine ei leidnud tegelikkuses aset aga enne Lübecki lennujaama müüki eraettevõtjale, kadus Lübecki linna põhjendatud huvi menetluse jooksul.

36. Selles küsimuses tuleb meenutada, et Üldkohus lükkas vaidlustatud kohtuotsuse punktis 37 tagasi komisjoni argumendi, et Lübecki lennujaama müük eraettevõtjale 1. jaanuaril 2013 – s.o pärast vaidlusaluse otsuse tegemist ja hagi esitamist Üldkohtule – tegi abikavale lõpu ning seega ei kahjustanud selle kava peatamise kohustus enam Lübecki linna ja viimasel ei olnud enam põhjendatud huvi paluda vaidlusaluse otsuse tühistamist. Üldkohus leidis, et kuna ametlik uurimismenetlus ei ole lõppenud, avaldas see otsus veel mõju ja Lübecki linnal säilis põhjendatud huvi vähemalt ajavahemikul, mis eelnes lennujaama müügile.

37. Selleks et kindlaks teha, kas Üldkohtu hinnang on õige, on vaja lühidalt meelde tuletada kohtupraktikat, mis käsitleb tekkinud ja praegust põhjendatud huvi.

38. Kõigepealt on välja kujunenud, et põhjendatud huvi, mis on peamine ja esimene tingimus, mis peab olema täidetud iga kohtule esitatava hagi puhul ja eristub õigusest esitada hagi,[18] peab hagi eset arvestades olemas olema selle esitamise etapis, vastasel korral on hagi vastuvõetamatu. Vaidluse ese – nagu ka põhjendatud huvi – peavad säilima kuni kohtuotsuse tegemiseni, vastasel juhul langeb otsuse tegemise vajadus ära; see eeldab, et hagi tulemusel võib selle esitanud pool saada mingit kasu. Hageja põhjendatud huvi säilimist tuleb hinnata konkreetsest üksikjuhtumist lähtuvalt, võttes arvesse eelkõige väidetava õigusvastasuse tagajärgi ja väidetavalt kantud kahju olemust.[19] Euroopa Kohus püüab mitte valida liiga kitsendavat lähenemist sellele huvile.

39. Mis puudutab niisugust ametliku uurimismenetluse algatamise otsust nagu vaidlusalune otsus, siis Euroopa Kohus on nõustunud, et niisugusel otsusel võis olla mitu eraldi õiguslikku tagajärge. Näiteks peale oletatava abimeetme peatamise selle otsuse peale esitatud hagi menetlemise käigus tuleb arvesse võtta võimalust, et pöördutakse siseriikliku kohtu poole, eelkõige selleks, et tehtaks kõik järeldused, mis ELTL artikli 108 lõike 3 viimase lause rikkumisest tulenevad.[20] Euroopa Kohus järeldas seega, et

18 — Vt eelkõige kohtuotsus, 17.9.2015, Mory jt *vs.* komisjon (C-33/14 P, EU:C:2015:609, punktid 58 ja 62 ning seal viidatud kohtupraktika).

19 — Vt kohtuotsus, 28.5.2013, Abdulrahim vs. nõukogu ja komisjon (C-239/12 P, EU:C:2013:331, punktid 61–65 ja seal viidatud kohtupraktika).

20 — Vt kohtuotsus, 24.10.2013, Deutsche Post *vs.* komisjon (C-77/12 P, ei avaldata, EU:C:2013:695, punktid 52 ja 53).

hoolimata sellest, et ametliku uurimismenetluse algatamise otsuses antud hinnangud on esialgsed, on sellel otsusel siiski õigusmõju.[21] Euroopa Kohus on nimelt kinnitanud, et ametliku uurimismenetluse algatamise otsus muudab tingimata nende ettevõtjate õiguslikku olukorda, kelle suhtes meedet kohaldatakse.[22]

40. Vastupidi komisjoni väidetule ei peeta Euroopa Kohtu praktikas meetme peatamist ametliku uurimismenetluse algatamise otsuse ainsaks õiguslikuks tagajärjeks.[23] Euroopa Kohus on juba tuvastanud muidki õiguslikke tagajärgi, mis menetluse algatamise otsusega kaasnevad. Euroopa Kohus on leidnud, et siseriiklikud kohtud „on kohustatud võtma kõik meetmed, mis on vajalikud, et teha kõik järeldused selle meetme täitmise peatamise kohustuse võimalikust rikkumisest“.[24] Nende järelduste hulgast on Euroopa Kohus eelkõige välja toonud võimaluse anda koos meetme peatamisega korraldus juba väljamakstud summad tagasi nõuda. Siseriiklik kohus võib ka võtta esialgseid meetmeid, et kaitsta poolte huve ning komisjoni otsuse kasulikku mõju.[25]

41. Kõikide eelnevate kaalutluste põhjal näib mulle, et ametliku uurimismenetluse algatamise otsuse õigusmõju on niisugune, mis kestis edasi isegi pärast Lübecki lennujaama müüki eraettevõtjale. Ametliku uurimismenetluse algatamise otsus asetab FLi kuni hetkeni, mil komisjon selle menetluse lõpetab, ohtu, et siseriiklik kohus kohustab teda tagasi nõudma abi, mis anti, kui FL, kelle asemele astus hageja, oli Lübecki lennujaama omanik.

42. Üldkohus ei rikkunud seega õigusnormi, kui ta järeldas vaidlustatud kohtuotsuse punktis 27, et ametliku uurimismenetluse algatamise otsus avaldas edasi õigusmõju, mis muutis FLi õiguslikku olukorda, mistõttu oli tal põhjendatud huvi.

43. Selles küsimuses tuleb märkida, et käesolev kohtuasi on eripärane selle poolest, et Üldkohtule hagi esitamise hetkel oli vaidlusalune meede veel täitmisel ning et Saksamaa Liitvabariigi täpsustuste kohaselt kehtib see meede kuni tänaseni. Selles olukorras tuleb tõdeda, et FLi ähvardab kuni tänase päevani oht, et teda kohustatakse tagasi nõudma abi, mis anti, kui ta oli lennujaama omanik, ning seda siseriikliku kohtu kohustuse kohaselt võtta kõik vajalikud meetmed, et teha järeldused selle meetme täitmise peatamise kohustuse võimalikust rikkumisest.

44. Komisjoni argumendiga, et repliigi esitamise kuupäeval ei olnud arutamisel ühtegi kaebust, mis oleks olnud esitatud 2006. aasta tasumäärade heakskiitmise peale, ning et iga sellest kuupäevast hilisem kaebus oleks aegunud, ei saa nõustuda. Isegi eeldusel, et see viimane väide on õige, ei saa kohe alguses välistada, et kuupäeval, mil Üldkohus otsuse tegi, oli FLil ikka veel põhjendatud huvi selle suhtes, et vaidlusalune otsus tühistataks.

45. Kõikidest esitatud kaalutlustest lähtudes olen arvamusel, et hagejat esimeses kohtuastmes ähvardab vähemalt oht, et siseriiklik kohus annab korralduse tagasi nõuda abi, mis anti enne Lübecki lennujaama müüki. Tal oli seega endiselt huvi paluda vaidlusaluse otsuse tühistamist.

46. Apellatsioonkaebuse teine väide tuleb seega tagasi lükata.

21 — Vt kohtuotsus, 21.11.2013, Deutsche Lufthansa (C-284/12, EU:C:2013:755, punkt 37).

22 — Vt kohtuotsus, 24.10.2013, Deutsche Post *vs.* komisjon (C-77/12 P, ei avaldata, EU:C:2013:695, punkt 52).

23 — Vt kohtuotsus, 24.10.2013, Deutsche Post *vs.* komisjon (C-77/12 P, ei avaldata, EU:C:2013:695, punkt 53 ja seal viidatud kohtupraktika).

24 — Vt kohtuotsus, 21.11.2013, Deutsche Lufthansa (C-284/12, EU:C:2013:755, punkt 42).

25 — Vt kohtuotsus, 21.11.2013, Deutsche Lufthansa (C-284/12, EU:C:2013:755, punktid 42 ja 43) ning Euroopa Kohtu presidendi määrus, 4.4.2014, kohtuasi Flughafen Lübeck (C-27/13, ei avaldata, EU:C:2014:240, punktid 25 ja 26).

C. Kolmas väide, et 2006. aasta tasumäärade valikulisusele on antud ekslik hinnang

1. Poolte argumendid

47. Oma kolmanda väitega kinnitab komisjon, et Üldkohus tõlgendas mõistet „valikulisus“ ELTL artikli 107 lõikest 1 lähtudes valesti, kui ta leidis, et selle hindamisel, kas 2006. aasta tasumäärad võivad olla valikulised, tuleb kontrollida, kas neid kohaldati mittediskrimineerivalt kõikide ettevõtjate suhtes, kes teatavat kaupa või teenust kasutasid või võisid kasutada. Asjaolu, et neid tasumäärasid kohaldatakse ainult nende ettevõtjate suhtes, kes Lübecki lennujaama kasutavad, ei ole asjakohane kriteerium.

48. Komisjoni arvates on Üldkohtu hinnang vastuolus Euroopa Kohtu praktikaga [26], mille kohaselt ei ole meede maksu- või majanduspoliitika üldmeede ja on seega valikuline, kui seda kohaldatakse ainult teatavates majandussektorites või teatavate ettevõtjate suhtes konkreetses sektoris. Tema sõnul on riigi osalusega ettevõtja kaupade ja teenuste pakkumise tingimused alati valikulised meetmed, kusjuures ebavõrdsuse või diskrimineerimise küsimusel ei ole seejuures tähtsust järelduse tegemisel, kas abi on olemas või mitte. Üldkohus viitas seega ekslikult 8. novembri 2001. aasta kohtuotsuses Adria-Wien Pipeline ja Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke [27] kasutatud kriteeriumile, mida kohaldatakse ainult maksumeetmete, mitte riigi osalusega ettevõtja kaupade ja teenuste pakkumise tingimuste suhtes. [28] Määrav filter on sellel viimasel juhul turumajanduse erainvestori kriteerium.

49. Teise võimalusena väidab komisjon, et Üldkohus ei järginud Euroopa Kohtu praktikat, mille kohaselt on meetme valikulisuse hindamisel määrava tähtsusega meetme toime [29] ning valikulised on meetmed, mis toovad kasu ainult ühele tegevussektorile. [30] Ta rõhutab, et kui Lübecki lennujaam konkureeris otseselt Hamburgi (Saksamaa) lennujaamaga, tõi 2006. aasta tasumääradega antud eelis kasu ainult esimest lennujaama kasutavatele ettevõtjatele, millest piisab nende tasumäärade valikulisuse tõendamiseks. Üldkohtu valitud lahendus viib selleni, et eeskirjad, millega kehtestatakse lennujaamatasud, jäävad riigiabieeskirjade kohaldamisalast välja.

50. Kolmanda võimalusena väidab komisjon, et Üldkohus tõlgendas valesti kriteeriumi, mis puudutab ettevõtjaid, kes kõnesoleva meetmega taotletava eesmärgi seisukohast on samasuguses faktilises ja õiguslikus olukorras. Selleks et kindlaks teha, missugused ettevõtjad on niisuguses olukorras, tuleb kriteeriumiks valida mitte kõnesoleva meetme kohaldamisala, vaid asjaomaste ettevõtjate kulude struktuur. Käsitletaval juhul on 2006. aasta tasumäärad tema sõnul valikulised seepärast, et nendega ei ole järgitud LuftVZO § 43a lõikes 1 sätestatud põhimõtet, et lennujaamatasud peavad katma kulud, mida peavad järgima kõik Saksamaa lennujaamad ja seega kõik lennuettevõtjad.

51. Lõpuks väidab komisjon, et Üldkohus on rikkunud õigusnormi ka sellega, et ta ei analüüsinud, kas 2006. aasta tasumäärades ette nähtud hinnaalandused on valikulised sel põhjusel, et nendest saavad kasu ainult lennuettevõtjad, kes vastavad teatavatele tingimustele.

26 — Komisjon viitab eelkõige kohtuotsustele, 20.11.2003, GEMO (C-126/01, EU:C:2003:622, punktid 35-39) ja 15.12.2005, Itaalia *vs.* komisjon (C-66/02, EU:C:2005:768, punktid 95-101).

27 — C-143/99, EU:C:2001:598, punkt 41.

28 — Komisjon tugineb kohtujurist Mengozzi ettepanekule kohtuasjas Deutsche Lufthansa (C-284/12, EU:C:2013:442). Ta viitab ka kohtuotsustele, 2.2.1988, Kwekerij van der Kooy jt *vs.* komisjon (67/85, 68/85 ja 70/85, EU:C:1988:38, punktid 28 ja 29); 29.2.1996, Belgia *vs.* komisjon (C-56/93, EU:C:1996:64, punkt 10); 20.11.2003, GEMO (C-126/01, EU:C:2003:622, punktid 35-39); 8.9.2011, komisjon *vs.* Madalmaad (C-279/08 P, EU:C:2011:551, punktid 63-67) ning 15.11.2011, komisjon ja Hispaania *vs.* Government of Gibraltar ja Ühendkuningriik (C-106/09 P ja C-107/09 P, EU:C:2011:732).

29 — Komisjon viitab kohtuotsustele, 22.12.2008, British Aggregates *vs.* komisjon (C-487/06 P, EU:C:2008:757, punktid 85-89); 8.9.2011, komisjon *vs.* Madalmaad (C-279/08 P, EU:C:2011:551, punkt 51) ning 15.11.2011, komisjon ja Hispaania *vs.* Government of Gibraltar ja Ühendkuningriik (C-106/09 P ja C-107/09 P, EU:C:2011:732, punktid 87-109).

30 — Komisjon viitab kohtuotsustele, 17.6.1999, Belgia *vs.* komisjon (C-75/97, EU:C:1999:311, punkt 33); 15.12.2005, Unicredito Italiano (C-148/04, EU:C:2005:774, punkt 45) ja 15.6.2006, Air Liquide Industries Belgium (C-393/04 ja C-41/05, EU:C:2006:403, punktid 31 ja 32).

52. Lübecki linn väidab sisuliselt, et Üldkohtul oli õigus, kui ta leidis, et 2006. aasta tasumäärad ei soodusta teatud ettevõtjaid või teatud kaupade tootmist. Tema arvates on sarnaste ettevõtjate või sarnase kaupade tootmise erinev kohtlemine valikulisuse eeldus.[31] Seega ei ole 2006. aasta tasumäärad valikulised, sest nendega ei kohelda sarnaseid ettevõtjaid või sarnast kaupade tootmist erinevalt.

53. Saksamaa Liitvabariik vaidleb vastu komisjoni väitele, et riigi osalusega ettevõtja kaupade ja teenuste pakkumise tingimusi tuleb alati käsitada valikulisena. Meede on tema arvates valikuline ainult siis, kui sellega antakse teatavale ettevõtjate rühmale eritingimused ja koheldakse meetmesiseselt kasutajaid seoses juurdepääsuga kõnesolevatele avalikele rajatistele ja nende kasutamisega erinevalt. Lisaks ei ole teiste lennujaamade kasutajad sarnases faktilises ja õiguslikus olukorras.

54. Hispaania Kuningriik nõustub sellega, kuidas Üldkohus ELTL artikli 107 lõiget 1 seoses valikulisuse kriteeriumiga tõlgendas, ja toetab Lübecki linna argumente. Ta lisab, et kohtupraktikast ei tulene komisjoni seisukoht, et see, kui tehakse kindlaks riigi osalusega ettevõtja oma kaupade ja teenuste pakkumised, kujutab endast valikulist meedet. Hispaania Kuningriik juhib tähelepanu asjaoludele, mille põhjal tehti 14. jaanuari 2015. aasta kohtuotsuses Eventech[32] kindlaks, kas ettevõtjad on sarnastes olukordades.

2. Õiguslik hinnang

55. Tuleb meenutada, et vastavalt ELTL artikli 107 lõikele 1 on juhul, kui aluslepingutes ei ole sätestatud teisiti, igasugune liikmesriigipoolne või riigi ressurssidest ükskõik missugusel kujul antav abi, mis kahjustab või ähvardab kahjustada konkurentsi, soodustades teatud ettevõtjaid või teatud kaupade tootmist, siseturuga kokkusobimatu niivõrd, kuivõrd see kahjustab liikmesriikidevahelist kaubandust.

56. Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika kohaselt on EÜ artikli 107 lõike 1 tähenduses riigiabiks kvalifitseerimisel nõutav, et kõik selles sättes esitatud tingimused on täidetud.[33]

57. Seega on täiesti selge, et siseriikliku meetme „riigiabiks“ kvalifitseerimiseks ELTL artikli 107 lõike 1 tähenduses peab esiteks olema tegemist riigi sekkumise või vähemalt riigi ressurssidega, teiseks peab sekkumine kahjustama liikmesriikidevahelist kaubandust, kolmandaks peab see andma abisaajatele valikulise eelise ning neljandaks peab see kahjustama või ähvardama kahjustada konkurentsi.[34]

58. Käesoleval juhul on vaidlustatud üksnes kolmanda tingimuse, täpsemalt „valikulisuse“ nõude tõlgendamine ja kohaldamine.

59. Kindlalt väljakujunenud kohtupraktika kohaselt on meede valikuline vaid siis, kui see soodustab teatud ettevõtjaid või teatud kaupade tootmist võrreldes teiste ettevõtjatega, kes on sarnases faktilises ja õiguslikus olukorras, arvestades asjassepuutuva meetmega taotletud eesmärki.[35]

60. Käsitletaval juhul leidis Üldkohus sisuliselt, et selle meetme valikulisust, mille abil pakub avalik-õiguslik üksus oma kaupu ja teenuseid, hinnatakse nii, et arvesse võetakse kõiki ettevõtjaid, kes seda kaupa või teenust kasutavad või võivad kasutada. Leides, et 2006. aasta tasumääradega kindlaks määratud tasusid kohaldati mittediskrimineerivalt, järeldas ta, et need tasumäärad ei ole valikulised.

31 — Lübecki linn viitab kohtuotsusele, 8.11.2001, Adria-Wien Pipeline ja Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke (C-143/99, EU:C:2001:598, punktid 41 ja 42).

32 — C-518/13, EU:C:2015:9, punkt 61.

33 — Vt eelkõige kohtuotsus, 2.9.2010, komisjon *vs.* Deutsche Post (C-399/08 P, EU:C:2010:481, punkt 38 ja seal viidatud kohtupraktika).

34 — Kohtuotsus, 2.9.2010, komisjon *vs.* Deutsche Post (C-399/08 P, EU:C:2010:481, punkt 39 ja seal viidatud kohtupraktika).

35 — Kohtuotsus, 8.11.2001, Adria-Wien Pipeline ja Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke (C-143/99, EU:C:2001:598, punkt 41).

61. Selles küsimuses näib vaidlustatud kohtuotsuse punkt 53 sisaldavat arutluskäiku, milles tõendatavat on tõendatud iseenese kaudu ja mis on sõnastatud järgmiselt:

„[A]valik-õigusliku isiku poolt teatud sektoris konkreetse asja või teenuse kasutamiseks kehtestatud tasumäärade võimaliku valikulisuse hindamiseks tuleb muu hulgas arvesse võtta kõiki ettevõtjaid, kes kasutavad või võivad kasutada asjaomast asja või teenust, ja hinnata kas üksnes mõned neist saavad või võivad saada kasu võimalikust eelisest. Nende ettevõtjate olukord, kes ei soovi või ei saa asjaomast asja või teenust kasutada, ei ole eelise olemasolu hindamisel otseselt asjakohane. Teiste sõnadega, avalik-õigusliku isiku poolt teatud sektoris kättesaadavaks tehtud konkreetse asja või teenuse kasutamiseks kehtestatud tasumäärade valikulisust hinnates saab lähtuda üksnes asjaomase üksuse olemasolevatest või võimalikest klientidest ja asjaomasest konkreetsest asjast või teenusest ning mitte lähtuda selle sektori muude ettevõtjate klientidest, kellele on kättesaadavaks tehtud samasugused asjad või teenused. Kui aga kõiki avalik-õigusliku isiku kohaldatavaid teatud asja või teenuse kasutamise eest kehtestatud mittediskrimineerivaid tasumäärasid peetaks valikuliseks, siis tooks see kaasa ELTL artikli 107 lõikes 1 kasutatud „teatud ettevõtjate või teatud kaupade tootmist soodustava“ abi mõiste liigse laiendamise. Selleks et avalik-õigusliku isiku poolt konkreetsete asjade tarnimiseks või teenuste osutamiseks antud võimalik eelis soodustaks teatud ettevõtjaid, on vajalik, et kõik seda asja või teenust kasutavad või kasutada soovivad ettevõtjad ei saa või ei või saada asjaomase üksuse käest asjaomasel juhul sellist eelist.“

62. Komisjoni arvates on see hinnang väär. Tema argumendid jagunevad neljaks osaks. Esiteks väidab ta, et riigi osalusega ettevõtja oma kaupade ja teenuste pakkumise tingimused kujutavad endast alati valikulisi meetmeid. Teiseks leiab ta, et Üldkohus eiras Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikat, mille kohaselt on meetme valikulisuse hindamisel esiteks ainsana määrav meetme toime ning teiseks on meetmed, millest saab kasu teatav tegevussektor, tingimata valikulised. Kolmandaks väidab ta, et Üldkohus tõlgendas valesti „kõnesoleva meetme eesmärgi seisukohast sarnases faktilises ja õiguslikus olukorras ettevõtjate“ kriteeriumit. Neljandaks kinnitas ta, et Üldkohus rikkus õigusnormi sellega, et ta jättis analüüsimata, kas 2006. aasta tasumääradega ainult teatavatele tingimustele vastavatele lennuettevõtjatele tehtavad hinnaalandused on valikulised.

63. Enne kui käsitlen üksteise järel komisjoni argumentide erinevaid osi, sooviksin esitada mõned üldised kaalutlused, mis tunduvad mulle hädavajalikud selleks, et aidata mõista valikulisuse kriteeriumi mõtet ja ulatust ning millest ma oma selle väite analüüsis lähtun.

a) Üldised kaalutlused ELTL artikli 107 lõikest 1 tuleneva valikulisuse nõude mõtte ja selle ulatuse kohta niisugusel juhul nagu käsitletav

64. Nagu komisjon rõhutas, ilmneb aluslepingute ülesehitusest ja tekkeloost,[36] et tuleb teha vahet maksu- ja majanduspoliitika *üldiste* meetmete (mis kuuluvad nüüd ELTL artiklite 113 ja 115–117 kohaldamisalasse) ning *eri*meetmete vahel, millega antakse riiklikest vahenditest *eeliseid* (millele on omakorda nüüd osundatud ELTL artiklites 107–109).

65. „Valikulisuse“ tingimus, mille kohaselt peavad meetmed, mis kuuluvad ELTL artikli 107 lõike 1 kohaldamisalasse, olema suunatud „teatud ettevõtjatele või teatud kaupade tootmisele“, täidab liikmesriikide ja Euroopa Liidu vahelise pädevuse jaotumise järgimisel seda esmast otstarvet, et eristab riigiabi maksu- või majanduspoliitika üldmeetmetest.

36 — Vt eelkõige *Rapport Spaak* (Messina konverentsiga loodud valitsustevahelise konverentsi aruanne välisministritele, Brüssel, 21.4.1956, lk 59), mille kohaselt „tuleb märkida, et mõned sekkumiskavad, mis kujutavad vormiliselt endast abi või toetust, ei ole mõeldud konkreetselt ettevõtjatele või sektoritele, vaid mõjutavad majandust üldiselt. Niisugusel juhul ei ole komisjonil pädevust otsustada üksi nende kokkusobivuse üle ühisturuga.“

66. See tingimus – mida käsitatakse riigiabi regulatsiooni kohaldamisalasse kuuluvate meetmete eristamisel teistest meetmetest määrava tingimusena – võimaldab juhul, kui see seda lubab, põhimõtteliselt [37] jätta ELTL artikli 107 lõikes 1 sätestatud keelu kohaldamisalast välja riikliku meetme, mis toob ühtemoodi kasu kõikidele riigi territooriumil asuvatele ettevõtjatele, [38] ei eelda aga, et piirkondlikul või kohalikul tasandil kehtestatud meedet tuleb tingimata pidada valikuliseks. Kuigi paljudel juhtudel on võrdlusbaasiks siseriiklik õiguslik raamistik, ei ole välistatud, et teatavatel juhtudel tuleb kohaldada madalama tasandi raamistikku. Euroopa Kohus märkis selle kohta kohtuasjas „des Açores“ [39], et ei saa välistada, et piirkondlikul omavalitsusüksusel on selline õiguslik ja faktiline seisund, mis annab talle liikmesriigi keskvalitsuse suhtes piisava autonoomsuse, et just nimelt see üksus, aga mitte keskvalitsus, saab enda võetud meetmete kaudu mängida põhimõttelise tähtsusega rolli ettevõtjate majanduskeskkonna määratlemisel. Sellisel juhul on võrdlusbaasiks meetme autoriks oleva piirkondliku omavalitsusüksuse territoorium, kus ta oma pädevust kasutab, mitte kogu riigi territoorium, ning sellest lähtudes tulebki uurida, kas selle üksuse võetud meede soodustab teatud ettevõtjaid võrreldes teistega, kes on meetme või asjaomase õigusliku korra eesmärki silmas pidades sarnases õiguslikus ja faktilises olukorras. [40]

67. Selle kaalutluse jätkuna on nüüdseks kohtupraktikas kindlalt välja kujunenud, et see kriteerium kohustab kontrollima, kas *teatava õigusliku regulatsiooni raames* võetud siseriiklik meede soodustab „teatud ettevõtjaid või teatud kaupade tootmist“ võrreldes teistega, kes asuvad selle regulatsiooni eesmärki silmas pidades sarnases õiguslikus ja faktilises olukorras. [41]

68. Küsimuse puhul, kuidas teha kindlaks, kas meede on „valikuline“ ja selle võib seega kvalifitseerida „riigiabiks“, on Euroopa Kohus korduvalt otsustanud, et lähtuda tuleb selle toimest. Määravad ei saa aga olla riigi sekkumiste põhjused ja eesmärgid ega nende sekkumiste elluviimiseks kasutatud meetodid. [42]

69. Euroopa Kohus on ka täpsustanud, et meetme valikuliseks kvalifitseerimisel ei saa olla ainsad määravad tegurid asjaolu, kas sellest meetmest saab kasu suur või väike hulk ettevõtjaid; sellest meetmest kasu saajate ringi suurem või väiksem avatus [43], ega ka asjaolu, et sellest meetmest võivad saada kasu teatava majandussektori ettevõtjad. [44]

70. Nagu ma aga juba märkisin, [45] tuleb meetme valikulisuse ehk „konkreetsuse“ tingimust lisaks selgelt eristada majandusliku eelise tuvastamisest. Teiste sõnadega võib öelda, et kui on tuvastatud asjaomasest meetmest otseselt või kaudselt tuleneva eelise olemasolu laiemas tähenduses, peab komisjon veel tõendama, et see eelis on suunatud konkreetselt ühele või mitmele ettevõtjale. Eelkõige tuleb

37 — Kohtupraktikas on täpsustatud, et sekkumised, mida esmapilgul kohaldatakse kõikide ettevõtjate suhtes, võivad olla teataval määral valikulised – eelkõige siis, kui rahanduslikke eeliseid andval asutusel on kaalutlusõigus, mis võimaldab tal kindlaks määrata, kelle suhtes või missugustel tingimustel meedet kohaldatakse – ning seetõttu võib neid pidada meetmeteks, mis soodustavad teatud ettevõtjaid või teatud kaupade tootmist (vt eelkõige kohtuotsus, 29.6.1999, DM Transport, C-256/97, EU:C:1999:332, punkt 27 ja seal viidatud kohtupraktika).

38 — Vt selle kohta kohtuotsus, 8.11.2001, Adria-Wien Pipeline ja Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke (C-143/99, EU:C:2001:598, punktid 35 ja 36).

39 — Kohtuotsus, 6.9.2006, Portugal *vs.* komisjon (C-88/03, EU:C:2006:511).

40 — Kohtuotsus, 6.9.2006, Portugal *vs.* komisjon (C-88/03, EU:C:2006:511, punkt 58).

41 — Kohtuotsused, 22.12.2008, British Aggregates *vs.* komisjon (C-487/06 P, EU:C:2008:757, punkt 82) ja 14.1.2015, Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9, punktid 54 ja 55).

42 — Vt eelkõige kohtuotsused, 22.12.2008, British Aggregates *vs.* komisjon (C-487/06 P, EU:C:2008:757, punktid 85 ja 89) ning 15.11.2011, komisjon ja Hispaania *vs.* Government of Gibraltar ja Ühendkuningriik (C-106/09 P ja C-107/09 P, EU:C:2011:732, punkt 87).

43 — Vt eelkõige kohtuotsus, 8.9.2011, komisjon *vs.* Madalmaad (C-279/08 P, EU:C:2011:551, punkt 50 ja seal viidatud kohtupraktika).

44 — Kohtuotsus, 15.6.2006, Air Liquide Industries Belgium (C-393/04 ja C-41/05, EU:C:2006:403, punktid 31 ja 32 ning seal viidatud kohtupraktika).

45 — Vt minu ettepanek, kohtuasi komisjon *vs.* MOL (C-15/14 P, EU:C:2015:32, punkt 47).

komisjonil näidata, et meede tekitab nende ettevõtjate erinevat kohtlemist, kes on taotletava eesmärgi seisukohast sarnases olukorras.[46] Keelatud ei ole mitte eelise andmine kui niisugune, vaid see, kui selline – diskrimineerivalt ja valikuliselt – antud eelis võib asetada teatavad ettevõtjad soodsamasse olukorda kui teised.

71. Samas tuleb märkida, et valikulisuse nõuet ei saa minu arvates täielikult lahutada majandusliku eelise samaaegsest – ehkki täiesti eraldiseisvast – tuvastamisest.

72. Selles küsimuses tuleb minu arvates esitada mitu kaalutlust, mille ma osaliselt juba esitasin.[47]

73. Seevastu üldist laadi kava[48] (toetuste kord, tasusüsteem, maksusoodustused, üldnormidest kõrvale kalduv kord maksejõuetuse, lõivude tasumise või mitmesuguste maksete valdkonnas jms) analüüsimisel võimaldab valikulisus kindlaks teha, kas oletatav eelis, mis on küll suunatud kõikidele ettevõtjatele, ei too tegelikult ja sellega seotud objektiivseid kriteeriume arvestades kasu ainult teatavat liiki ettevõtjatele või teatavale ettevõtjate rühmale.

74. Selleks tuleb välja selgitada, kas asjaomane meede, mis annab küll üldise ulatusega eelise, teeb seda „ainult teatavate ettevõtjate või teatavate tegevussektorite huvides“. Eesmärk on teiste sõnadega veenduda, et riigi meetmetega ei tekitata ettevõtjate vahel – või täpsemalt ettevõtjate vahel, kes on asjaomase siseriikliku süsteemi eesmärgi seisukohast sarnases faktilises ja õiguslikus olukorras – erinevat kohtlemist, mida ei saa põhjendada selle süsteemi laadi ja ülesehitusega.

75. Selles küsimuses tuleb rõhutada, et valikulisuse kontseptsioon on seotud diskrimineerimise kontseptsiooniga.[49] Kuigi komisjonilt ei saa mõistagi nõuda, et ta määraks täpselt kindlaks nende ettevõtjate kategooria, keda vaidlusalune meede nende eriomaste tunnuste tõttu ainsana soodustab[50] – mis võimaldab järeldada, et see meede on valikuline – tuleb sellegipoolest tõendada, et kuna see on *erand üldisest regulatsioonist* – mis, nagu ma märkisin, võib olla siseriiklik üldine regulatsioon, kuid alati ei pruugi olla –, soodustab see teatavaid ettevõtjaid.

76. Mulle näib seega, et niisuguse järelduse tegemiseks, et oletatav abimeede on valikuline, tuleb kindlasti tõendada, et sellega kehtestatakse „üldise“ ehk „tavapärase“ regulatsiooni erand ja seda minu arvates kõnesoleva regulatsiooni laadist olenemata. Mulle tundub, et nüüdseks on kindlalt välja kujunenud,[51] et selleks, et hinnata, kas meede on valikuline, – kriteerium, mis on minu arvates diskrimineerimiskeelu põhimõtte väljendus – tuleb kõikidel juhtudel kontrollida, kas see meede kujutab vastava regulatsiooni raames endast eelist teatavatele ettevõtjatele võrreldes teistega.

46 — Vt kohtuotsus, 8.9.2011, komisjon *vs.* Madalmaad (C-279/08 P, EU:C:2011:551, punkt 62).

47 — Vt minu ettepanek, kohtuasi komisjon *vs.* MOL (C-15/14 P, EU:C:2015:32, punktid 50-55).

48 — Individuaalset laadi meetme hindamisel võimaldab majandusliku eelise tuvastamine üldjuhul eeldada, et see meede on „konkreetne“, ja seega järeldada, et see on ka valikuline.

49 — Vt selle kohta kohtuotsused, 15.11.2011, komisjon ja Hispaania *vs.* Government of Gibraltar ja Ühendkuningriik (C-106/09 P ja C-107/09 P, EU:C:2011:732, punkt 101) ning 14.1.2015, Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9, punkt 53). Vt minu ettepanek, kohtuasi komisjon *vs.* MOL (C-15/14 P, EU:C:2015:32, punkt 54) ja kohtujuristi ettepanek, Bobek, kohtuasi Belgia *vs.* komisjon (C-270/15 P, EU:C:2016:289, punkt 29).

50 — Vt selle kohta kohtujuristi ettepanek, Wathelet, liidetud kohtuasi komisjon *vs.* Banco Santander ja Santusa (C-20/15 P ja C-21/15 P, EU:C:2016:624, eelkõige punktid 7, 10 ja 80-87).

51 — Vt kohtuotsus, 22.12.2008, kohtuasi British Aggregates *vs.* komisjon (C-487/06 P, EU:C:2008:757, punktid 82 ja 83 ning seal viidatud kohtupraktika).

77. See võrdlusbaasi eelnev kindlaksmääramine, mida on peetud maksustamise valdkonnas tähtsaks, on väga oluline minu meelest ka niisuguste meetmete analüüsimisel, mis ei ole maksumeetmed, ning eriti niisuguse taristu rahastamise tagamiseks mõeldud tasukorra analüüsimisel nagu 2006. aasta tasumäärad käsitletaval juhul. Nagu on olnud võimalus otsustada, et võrdlusbaasi kindlaksmääramine on „erilise tähtsusega maksumeetmete korral, sest eelise olemasolu saab tuvastada üksnes võrdluses nn tavalise maksustamisega“,[52] nii tuleb ka otsustada, et tariifimeetme valikulisuse hindamine eeldab, et eelnevalt määratakse kindlaks „tavapäraselt kohaldatav“ kord, mille erandit see meede endast kujutab.[53]

78. Lõpuks tuleb märkida, et nagu ka maksumeetmete analüüsimisel kasutatavate analüüsikriteeriumide puhul, näib mulle, et kui võrdlusbaas on kord kindlaks määratud, tuleb teiseks välja selgitada, kas vaidlusalune meede annab eelise teatavatele ettevõtjatele võrreldes teisega, kes on sarnases faktilises ja õiguslikus olukorras,[54] ning vajaduse korral kolmandaks hinnata, kas niisuguse eelise andmine on õigustatud selle süsteemi laadi ja ülesehitusega, mille osa see meede on.

79. Küsimuses, mille juurde ma järgnevas analüüsis veel tagasi tulen, tuleb rõhutada, et kui majandusliku eelise olemasolu väljaselgitamine ja – kui see on olemas – selle õigustatuse analüüsimine on võrdlemisi lihtne olukorras, kus maksumeede kujutab endast tavapäraselt kohaldatava maksukorra erandit – kusjuures „tavapärane“ kord määratakse enamasti kindlaks siseriiklikul tasandil –, siis taristu rahastamiseks mõeldud tariifimeetmete puhul on vaja ilmutada teatavat ettevaatust.

b) Väite esimene osa, et Üldkohus ei võtnud arvesse asjaolu, et riigi osalusega ettevõtja oma kaupade ja teenuste pakkumise tingimused on *alati* valikulised meetmed

80. Komisjon väidab esimese võimalusena, et riigi osalusega ettevõtja oma kaupade ja teenuste pakkumise tingimused on alati valikulised meetmed. Ta tugineb ettepanekule kohtuasjas, milles tehti 21. novembri 2013. aasta kohtuotsus Deutsche Lufthansa (C-284/12, EU:C:2013:755)[55], ja kohtupraktikale[56]. 8. novembri 2001. aasta kohtuotsuses Adria-Wien Pipeline ja Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke (C-143/99, EU:C:2001:598) sedastatud kriteerium, mille põhjal tehti kindlaks, kas maksukord on valikuline või mitte, ei ole seega käsitletavale juhtumile ülekantav. Komisjoni meelest näitab vaidlustatud kohtuotsuse punkt 53, et Üldkohus juhindus õigusloomepoliitika kaalutlustest, mille eesmärk on jätta riigiabi kontrolli alt välja mittediskrimineerivad õigusnormid, millega määratakse kindlaks riigiasutuste tasud.

81. Selline arutluskäik mind eriti ei veena.

82. Esiteks tuleb märkida, et vastupidi komisjoni arvamusele ei ilmne Euroopa Kohtu praktikast, millele komisjon viitas, üldsegi, et meede, millega määratakse kindlaks riigi osalusega ettevõtja kaupade ja teenuste kasutamised tasud, on oma laadilt valikuline.

52 — Vt selle kohta kohtuotsus, 6.9.2006, kohtuasi Portugal *vs.* komisjon (C-88/03, EU:C:2006:511, punkt 56).

53 — Juhin tähelepanu, et komisjon märkis oma hiljutises teatises 2016/C 262/01 mõiste kohta ELi toimimise lepingu artikli 107 lõike 1 tähenduses (ELT 2016, C 262, lk 1), et „[v]õrdlussüsteem on raamistik, mille alusel hinnatakse meetme valikulisust“.

54 — Kohtuasjas, milles tehti 4. juuni 2015. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* MOL (C-15/14 P, EU:C:2015:362, punkt 61), otsustas Euroopa Kohus meetme kohta, millega määrati kindlaks süsivesikute kaevandamisega seotud kaevandustasud, et „meetme valikulisuse tõendamisel hõlmab asjakohane võrdluskriteerium selle kontrollimist, kas [see] teeb vahet ettevõtjatel, kes on asjassepuutuva meetmega taotletavat eesmärki arvestades sarnases faktilises ja õiguslikus olukorras, ilma et vahetegemine oleks põhjendatav kõnealuse süsteemi laadi ja ülesehitusega“.

55 — Kohtujuristi ettepanek, Mengozzi, kohtuasi Deutsche Lufthansa (C-284/12, EU:C:2013:442).

56 — Tegemist on järgmiste kohtuotsustega: 2.2.1988, Kwekerij van der Kooy jt *vs.* komisjon (67/85, 68/85 ja 70/85, EU:C:1988:38, punktid 28 ja 29); 29.2.1996, Belgia *vs.* komisjon (C-56/93, EU:C:1996:64, punkt 10); 20.11.2003, kohtuasi GEMO (C-126/01, EU:C:2003:622, punktid 35-39); 8.9.2011, komisjon *vs.* Madalmaad (C-279/08 P, EU:C:2011:551, punktid 63 ja 67) ning 15.11.2011, komisjon ja Hispaania *vs.* Government of Gibraltar ja Ühendkuningriik (C-106/09 P ja C-107/09 P, EU:C:2011:732).

83. Kahest kohtuasjast, millele komisjon viitab, see tähendab kohtuasjadest, milles tehti 2. veebruari 1988. aasta kohtuotsus Kwekerij van der Kooy jt *vs.* komisjon [57] ning 29. veebruari 1996. aasta kohtuotsus Belgia *vs.* komisjon [58], ilmneb, et tegemist oli soodustariifidega, mida riigi osalusega ettevõtja kohaldas ühe klientide rühma suhtes. Kohtuasjades, milles tehti 11. juuli 1996. aasta kohtuotsus SFEI jt [59] ning 20. novembri 2003. aasta kohtuotsus GEMO [60], oli tegemist juhtumitega, mil soodustused olid küll mõeldud kõikidele ettevõtjatele, kuid nendest sai tegelikult kasu vaid piiratud rühm ettevõtjaid. Kokkuvõttes võib öelda, et valikuline ei leitud olevat mitte avalik-õigusliku asutuse või riigi osalusega ettevõtja kaupade ja teenuste pakkumine iseenesest, vaid asjaolu, et see pakkumine toimus soodustingimustel.

84. Üldisemalt ei võimalda miski kinnitada, et riigi osalusega ettevõtja oma kaupade ja teenuste pakkumise tingimused vastavad *alati* sellele valikulisuse tingimusele, vähemalt mitte siis, kui see pakkumine leiab aset korra kohaselt, mida kohaldatakse kõikide ettevõtjate suhtes, kes neid kaupu ja teenuseid kasutada soovivad.

85. Nagu ma käesoleva väite sissejuhatuseks märkisin, tuleb meetme valikulisuse hindamisel analüüsida, kas meede kujutab *teatava regulatsiooni raames* endast eelist teatavatele ettevõtjatele võrreldes teistega, kes on sarnases faktilises ja õiguslikus olukorras (vt käesoleva ettepaneku punkt 67).

86. Selles olukorras kujutab võrdlusbaasi kindlaksmääramine – ja nimetatud võrdlusbaasi põhjal selle väljaselgitamine, kas vaidlusalune erand võib tekitada eelise – endast igasuguse valikulisuse analüüsi eeldust. Vastupidi komisjoni väitele ei ole niisugune kontroll vajalik ainult maksukordade puhul. Ehkki ei saa eitada, et valikulisuse analüüsi meetod on eripärane – kusjuures eripära sõltub meetme laadist –, näib mulle, et ei ole asjakohane välja töötada erinevaid analüüsikriteeriumeid olenevalt sellest, kas tegemist on maksumeetme või meetmega, millega kehtestatakse teenuste kasutajatele osutatavate teenuste tariifid.

87. Euroopa Kohtu praktika kinnitab, et maksusüsteemide puhul ette nähtud võrdlev analüüs kehtib ka teiste meetmete puhul. Eelkõige märgin, et 8. novembri 2001. aasta kohtuotsuses Adria-Wien Pipeline ja Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke (C-143/99, EU:C:2001:598) sedastatud kriteeriumit ei nähtud ette mitte ainult maksumeetme puhuks, vaid üldiselt „riikliku meetme“ tarvis. [61]

88. Tuleb märkida, et Euroopa Kohus on selle võrdleva analüüsi läbi viinud lisaks meetmete puhul, mis on seotud taristu kulude katmise ja taristu kasutamisega.

89. Näiteks 14. jaanuari 2015. aasta kohtuotsuses Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9) [62] analüüsis Euroopa Kohus seoses Londoni taksodele bussiradadel liiklemiseks välja antava loaga küsimust, kas need taksod ja sõiduautod koos juhiga on sarnases faktilises ja õiguslikus olukorras. Meetme mittediskrimineerivust analüüsitakse sisuliselt samamoodi nagu küsimust, kas meede annab ettevõtjatele, kelle suhtes seda kohaldatakse, valikulise majandusliku eelise.

90. Kõikidest eelnevatest kaalutlustest ilmneb, et Üldkohus ei rikkunud õigusnormi, kui leidis, et meetmed, millega kehtestatakse avalik-õigusliku üksuse kaupade ja teenuste pakkumise tingimused, ei ole tingimata valikulised (vt vaidlustatud kohtuotsuse punktid 53, 54 ja 57).

57 — 67/85, 68/85 ja 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, punktid 35-39.

61 — Vt eelkõige punkt 41.

62 — Vt eelkõige punktid 54-61.

91. Vastupidi komisjoni seisukohale ei too vastav järeldus paratamatult kaasa seda, et eitatakse igasugust võimalust kvalifitseerida riigi osalusega ettevõtja kaupade ja teenuste pakkumise tingimused „riigiabiks“ juhul, kui neid tingimusi kohaldatakse ühtemoodi kõikide lepingupartnerite suhtes. Niisugusel juhul on alati lubatud tõendada, et need tingimused, mida kohaldatakse küll ühtemoodi kõigi suhtes, toovad kokkuvõttes kasu ainult ühele või mitmele konkreetsele ettevõtjale, eelkõige nendele, kes vastavad täpselt määratletud ärimudelile.

92. Ehkki ei saa kohe algusest peale välistada, et hinnakirja on valikulisus sisse kirjutatud, tuleb veel tõendada – mida komisjon ei ole teinud, nagu Üldkohus märkis –, et see viib selleni, et diskrimineeritakse teatavaid ettevõtjaid, kes on sarnases olukorras.

93. Kuigi vaidlustatud kohtuotsuse punkti 53 alguses kasutatud üldine sõnastus võib viia mõttele, et Üldkohus soovis jätta ELTL artikli 107 kohaldamisalast välja kõik riigi osalusega ettevõtja kaupade ja teenuste pakkumise tingimused, kui neid tingimusi kohaldatakse ühtemoodi kõikide lepingupartnerite suhtes, näib mulle, et Üldkohus täpsustas selle punkti lõpus, et „[s]elleks et avalik-õigusliku isiku poolt konkreetsete asjade tarnimiseks või teenuste osutamiseks antud võimalik eelis soodustaks teatud ettevõtjaid, on vajalik, et kõik seda asja või teenust kasutavad või kasutada soovivad ettevõtjad ei saa või ei või saada asjaomase üksuse käest asjaomasel juhul sellist eelist“.

c) Väite teine osa, et Üldkohus eiras Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikat, mille kohaselt on esiteks määrava tähtsusega ainult meetme toime ning teiseks on meetmed, mis toovad kasu teatavale tegevussektorile, tingimata valikulised

94. Komisjon märgib, et Lübecki lennujaam konkureerib otseselt Hamburgi lennujaamaga ning et 2006. aasta tasumääradega loodud „eelisest“ saavad kasu ainult Lübecki lennujaama kasutavad lennuettevõtjad. Sellest lihtsast asjaolust piisab, et 2006. aasta tasumäärad oleksid oma toime poolest valikulised.

95. Esmapilgul võivad Üldkohtu kaalutlused ja eelkõige vaidlustatud kohtuotsuse punkt 53 tunduda üllatavad.

96. Üldkohus järeldas seda, et 2006. aasta tasumäärad ei ole valikulised, ainult niisuguse tuvastatud asjaolu põhjal, et 2006. aasta tasumäärasid kohaldatakse mittediskrimineerivalt kõikide lennuettevõtjate suhtes, kes Lübecki lennujaama kasutavad või kasutada soovivad.

97. Võttes aga arvesse kohtupraktikat, mille kohaselt on riigi sekkumised ELTL artikli 107 lõikes 1 määratletud nende toime põhjal,[63] võib väita, et 2006. aasta tasumäärade mittediskrimineerivuse lihtsast *formaalsest* tuvastamisest ei piisa, et järeldada, et need ei ole valikulised. Oleks tulnud analüüsida, kas 2006. aasta tasumäärad soodustavad oma toime poolest teatud ettevõtjaid või teatud kaupade tootmist. Näiteks 13. veebruari 2003. aasta kohtuotsuses Hispaania *vs.* komisjon täpsustas Euroopa Kohus, et argument, et meedet reguleerivad horisontaalse kohaldamise objektiivsed kriteeriumid, näitab ainult, et meede kujutab endast abikava, mitte individuaalset abimeedet, kuid ei tõenda, et meede ei ole valikuline.[64]

98. Mulle ei tundu siiski, et Üldkohus oleks käsitletaval juhul vaidlustatud kohtuotsuses seda kohtupraktikat eiranud. Leides, et määrava tähtsusega on ainult Lübecki lennujaama tegelike või potentsiaalsete kasutajate võrdne kohtlemine, võttis Üldkohus kaudselt, kuid kindlasti arvesse selle meetme toimet. Ta ei piirdunud viitega 2006. aasta tasumäärade horisontaalsetele kohaldamiskriteeriumidele.

63 — Vt eelkõige kohtuotsused, 22.12.2008, British Aggregates *vs.* komisjon (C-487/06 P, EU:C:2008:757, punktid 85 ja 89) ning 15.11.2011, komisjon ja Hispaania *vs.* Government of Gibraltar ja Ühendkuningriik (C-106/09 P ja C-107/09 P, EU:C:2011:732, punktid 87, 88 ja 92).

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

99. Ka ei ole põhjendatud väita, et meede, mis toob kasu „ainult ühele sektorile“ – käsitletaval juhul Lübecki lennujaama kasutavate ettevõtjate rühmale –, on tingimata valikuline. Nagu käesoleva väite sissejuhatuseks märgitud, saab seda järeldada ainult siis, kui leitakse, et võrdlusbaas on riigis kohaldatav „tavapärane“ kord või vähemalt et see ületab nimetatud lennujaama piirid. Mõistet „sektori valikulisus“ on mõtet kasutada ainult siis, kui tegemist on meetmetega, mille on võtnud riigi ametiasutused, olgu need keskasutused, piirkondlikud või kohaliku omavalitsuse asutused, kes on pädevad tegema otsuseid, mis võivad tuua kasu kõikidele ettevõtjatele. Mis puudutab meetmeid, mille on võtnud lennujaama käitaja, kes on pädev võtma ainult seda lennujaama puudutavaid meetmeid, siis ei tohiks sektoripõhise valikulisuse kriteerium olla kohaldatav. Kui see käitaja määrab ise kindlaks nende lennujaamatasude taseme, mida kohaldatakse lennuettevõtjate suhtes, kelle lendude siht- ja lähtepunkt see lennujaam on, ei kaldu ta seega kõrvale siseriiklikust tasukorrast, vaid kehtestab tariifid, mida kohaldatakse kõikide ettevõtjate suhtes, kes soovivad seda lennujaama kasutada.

100. Sellest järeldub, et meede, mille lennujaama käitaja on võtnud seda lennujaama kasutavate lennuettevõtjate suhtes, ei ole valikuline, kui seda kohaldatakse ilma diskrimineerimiseta kõikide nende ettevõtjate suhtes.

101. Sellest seisukohast lähtudes tulebki hinnata, kas kõnesoleva meetmega luuakse niisuguste ettevõtjate erinev kohtlemine, kes on taotletava eesmärgi seisukohast sarnases faktilises ja õiguslikus olukorras.[65]

102. Nüüd peame analüüsima komisjoni argumentide kolmandat osa.

d) Väite kolmas osa, et „sarnases faktilises ja õiguslikus olukorras ettevõtjate“ kriteeriumi analüüsiti valesti

103. Esiteks väidab komisjon, et isegi eeldusel, et sarnasus, mida on nõutud 8. novembri 2001. aasta kohtuotsuses Adria-Wien Pipeline ja Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke (C-143/99, EU:C:2001:598), on kohaldatav, kui analüüsitakse niisuguste meetmete valikulisust, millega kehtestatakse teatavate avalik-õiguslike üksuste tasud, tegi Üldkohus sama vea, mida Euroopa Kohus kritiseeris 22. detsembri 2008. aasta kohtuotsuses British Aggregates *vs.* komisjon (C-487/06 P, EU:C:2008:757, punktid 87 ja 89) ja 8. septembri 2011. aasta kohtuotsuses komisjon *vs.* Madalmaad (C-279/08 P, EU:C:2011:551, punktid 61–67). Komisjon on nimelt arvamusel, et ringpõhjendust kasutamata ei sõltunud faktilise ja õigusliku olukorra sarnasus kriteeriumidest, mis määravad kindlaks kõnesoleva meetme kohaldamisala, vaid see sarnasus pidi põhinema asjaomaste ettevõtjate kulude struktuuril.

104. Teiseks väidab komisjon, et Üldkohus ei võtnud arvesse kõikide Saksamaal asuvate lennujaamade suhtes kohaldatava LuftVZO § 43a lõike 1 eesmärki, milleks on nõuda lennujaamatasusid, mis katavad kulud, et tagada avalik huvi, milleks on lennuliikluse korralik toimimine: õigusnorm, mis kujutab endast 2006. aasta tasumäärade õiguslikku alust.

105. Käsitletaval juhul tekib küsimus, kas asjaolu, et 2006. aasta tasumäärasid kohaldatakse konkreetselt lennuettevõtjate suhtes, kes lendavad Lübecki lennujaama, viib selleni, et tekib sarnases olukorras lennuettevõtjate erinev kohtlemine.

106. Selles küsimuses tuleb märkida, et kohaldatavate siseriiklike õigusnormide kohaselt on igal lennujaama käitajal õigus kehtestada oma lennujaamas kohaldatavate lennujaamatasude hinnakiri.

65 — Kohtuotsus, 14.1.2015, Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9, punkt 55).

107. Sellest järeldub, et 2006. aasta tasumäärasid kohaldati ainult Lübecki lennujaamas, mis kujutab endast asjakohast võrdlusbaasi. Niisuguses olukorras on määrav ainult küsimus, kas nende tasumääradega tehakse vahet ühte ja sama lennujaama kasutavate ettevõtjate vahel.

108. Argumendid, mille komisjon on esitanud ja mille kohaselt ei saa hinnang 2006. aasta tasumäärade valikulisusele sõltuda nende tasumäärade kohaldamisalast, vaid peaks ka põhinema ainult LuftVZO § 43a lõikes 1 osundatud kulude võrdlusel, mind ei veena.

109. Nagu Lübecki linn rõhutas, saavad kõik lennuettevõtjad Lübecki lennujaama kasutada ja saavad kasu oletatavatest eelistest, mis 2006. aasta tasumäärade kohaldamisest tulenevad. Lennuettevõtjate otsus kasutada teatavat lennujaama taristut sõltub üldiselt nende äristrateegiast, mis sõltub omakorda eelistest ja piirangutest, mis selle taristuga kaasnevad.

110. Mulle näib ka sobimatu nõuda, et nende lennuettevõtjate olukorda, keda 2006. aasta tasumäärad väidetavalt soodustavad, võrreldaks konkureerivate ettevõtjate olukorraga, kellel on samad eelarvekirjed. Lennuettevõtjad, kelle lendude siht- ja väljumiskoht Lübecki lennujaam ei ole, ei tee ju samu kulutusi seoses tasudega, mida nõuab see lennujaam. Komisjoni argumendiga käsitletakse meetme valikulisuse küsimust ekslikult teistsuguses raamistikus, milleks on küsimus, millise teise transpordi taristuga – lennujaama-, raudtee- või muu taristuga – Lübecki lennujaam võib konkureerida, olenemata asjaomaste käitajast ettevõtjate staatusest ja nende osutatavate teenuste laadist.[66]

111. Ka ei saa minu arvates käsitletaval juhul nõustuda argumendiga, et arvesse tuleb võtta eesmärke, mis peavad olema täidetud tasumäärade puhul, millega lennujaamatasud LuftVZO § 43a lõike 1 kohaselt kindlaks määratakse. Üldkohtu hinnangutest faktilistele asjaoludele ilmneb, et kõnealuse õigusnormiga ei määrata üldiselt kindlaks lennujaamatasusid, mida kohaldataks kõikide lennujaamade suhtes. Nimetatud õigusnorm annab ainult igale lennujaamakäitajale õiguse kehtestada omaenda hinnakiri, lähtudes prioriteetidest, mille määratlemise õigus on ainult tal endal.

112. Kokkuvõttes tuleb tõdeda, et käsitletava juhtumi asjaoludel ei ole üldist regulatsiooni või võrdlusbaasi, millest on 2006. aasta tasumääradega erand tehtud lennuettevõtjate kasuks, kes kasutavad Lübecki lennujaama. Asjakohane võrdlusbaas on ainult see regulatsioon, mida selle lennujaama suhtes kohaldatakse.

e) Väite neljas osa, et Üldkohus rikkus õigusnormi, kui ei analüüsinud, kas 2006. aasta tasumääradega tehtud hinnaalandused on valikulised sel põhjusel, et need toovad kasu ainult teatavatele lennuettevõtjatele

113. Komisjon väidab sisuliselt, et isegi eeldusel, et 8. novembri 2001. aasta kohtuotsuses Adria-Wien Pipeline ja Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke (C-143/99, EU:C:2001:598) sedastatud kriteerium on asjakohane niisuguste tariifimeetmete analüüsimisel nagu käsitletav, oleks Üldkohus pidanud arutama, kas 2006. aasta tasumäärad on nendes ette nähtud erinevate hinnaalanduste tõttu valikulised, sest need soodustavad teatavaid Lübecki lennujaama kasutavaid ettevõtjaid võrreldes teiste lennuettevõtjatega, kes kasutavad sama lennujaama.

66 — Vt kohtuotsus, 14.1.2015, Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9, punktid 59-61).

114. Selles olukorras väidab komisjon, et Üldkohus piirdus ekslikult vaidlusaluse otsuse nende põhjenduste analüüsimisega, mis on esitatud selle punktis 279. Ta leiab, et sama otsuse punktides 55–66 on põhjalikult kirjeldatud 2006. aasta tasumäärades ette nähtud hinnaalanduste süsteemi. Komisjon leiab ka, et vastupidi sellele, mida näib väitvat Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktides 53 ja 55, ei muuda asjaolu, et nende isikute ring, kelle suhtes neid hinnaalandusi võidakse kohaldada, on tänu horisontaalse kohaldamise objektiivsetele kriteeriumidele avatud, neid tasumäärasid mittevalikuliseks. [67]

115. Käsitletaval juhul arvan, et Üldkohus ei rikkunud õigusnormi, kui ta leidis, et asjakohase võrdlusbaasi moodustavad tasud, mida kohaldatakse ainult Lübecki lennujaama kasutavate lennuettevõtjate suhtes.

116. Nüüd kerkib küsimus, kas Üldkohus rikkus õigusnormi, kui ta leidis, et 2006. aasta tasumäärade alusel kohaldatavate hinnaalanduste süsteem tekitab nende ettevõtjate erineva kohtlemise.

117. Selles küsimuses ei saa välistada, et hinnakiri on valikuline selles ette nähtud kriteeriumide ja hinnaalandussüsteemide tõttu.

118. Samas tuleb rõhutada, et komisjon ei tuginenud vaidlusaluse otsuse punktis 279 sellele aspektile, et järeldada, et 2006. aasta tasumäärad on valikulised, vaid üksnes asjaolule, et „kõnesolevad soodustused toovad kasu ainult Lübecki lennujaama kasutatavatele ettevõtjatele“. Kuigi 2006. aasta tasumäärades ette nähtud „hinnaalanduste“ probleemi on vaidlusaluses otsuses kahtlemata mainitud, eelkõige selle punktides 268–277, ei tehtud seda nende tasumäärade valikulisuse analüüsi raames, vaid ainult hinnates seda, kas eksisteerib „eelis“ ELTL artikli 107 lõike 1 tähenduses.

119. Niisuguses olukorras tuleb komisjoni kriitiline märkus minu arvates vastuvõetamatuse tõttu läbi vaatamata jätta. Apellatsioonimenetluses piirdub Euroopa Kohtu pädevus Üldkohtus arutatud väidetele antud hinnangu kontrollimisega. [68]

120. Igal juhul tuleb märkida, et komisjon ei ole tõendanud, et 2006. aasta tasumäärades ette nähtud ja suure hulga reisijatega lennuettevõtjate suhtes kohaldatav hinnaalanduste süsteem – mis näib seega põhinevat tavapärasel kvantitatiivsel kriteeriumil – ei saanud olla põhjendatud.

121. Kokkuvõttes olen arvamusel, et kolmas väide tuleb tagasi lükata.

D. *Neljas väide, et on rikutud põhjendamiskohustust ja esitatud vastuoluline põhjendus*

1. Poolte argumendid

122. Komisjon väidab esiteks, et Üldkohtu otsus on ebapiisavalt põhjendatud kolmel põhjusel. Kõigepealt jättis Üldkohus tähelepanuta asjaolu, mis on valikulisuse analüüsimisel väga oluline ja milleks on 2006. aasta tasumäärade eesmärgi kindlaksmääramine. Sellest eesmärgist lähtudes tulebki kindlaks määrata, missugused ettevõtjad on faktiliselt ja õiguslikult sarnases olukorras. Seejärel kinnitab ta, et Üldkohus jättis selgitamata, mis põhjustel ei tulene meetme valikulisus vähemalt 2006. aasta tasumäärade süsteemist. Lõpuks ei ole vaidlustatud kohtuotsuses näidatud, mis põhjustel on 2006. aasta tasumäärad nii ilmselt mittevalikulised, et komisjonil ei olnud õigust algatada ametlikku uurimismenetlust.

67 — Komisjon viitab kohtuotsustele, 13.2.2003, Hispaania *vs.* komisjon (C-409/00, EU:C:2003:92, punkt 48); 15.7.2004, Hispaania *vs.* komisjon (C-501/00, EU:C:2004:438, punktid 118-128) ja 8.9.2011, komisjon *vs.* Madalmaad (C-279/08 P, EU:C:2011:551, punkt 50).

68 — Vt eelkõige kohtuotsus, 10.7.2014, Telefónica ja Telefónica de España *vs.* komisjon (C-295/12 P, EU:C:2014:2062, punkt 99 ja seal viidatud kohtupraktika).

123. Teiseks arvab komisjon, et Üldkohtu arutluskäik on vastuoluline, sest selles on kõigepealt kohaldatud maksumeetmete valikulisust käsitlevat kohtupraktikat (vaidlustatud kohtuotsuse punktid 51 ja 53) ja seejärel tunnistatud see kohtupraktika asjassepuutumatuks (vaidlustatud kohtuotsuse punkt 57).

124. Lübecki linn, keda toetavad Saksamaa Liitvabariik ja Hispaania Kuningriik, leiavad, et vaidlustatud kohtuotsus on nõuetekohaselt põhjendatud, ning paluvad selle väite tagasi lükata.

2. Õiguslik hinnang

125. Mulle näib, et see väide ei saa anda tulemusi.

126. Mis puudutab esiteks küsimust, kas Üldkohus on vaidlusalust kohtuotsust hinnangu osas 2006. aasta tasumäärade valikulisusele piisavalt põhjendanud, siis näib kõigepealt, et Üldkohus määras kaudselt kindlaks 2006. aasta tasumäärade eesmärgi ja väljatöötamise konteksti. Seejärel on meenutatud, et Üldkohus ei pea ära näitama, miks ei tulene 2006. aasta tasumäärade valikulisus hinnaalanduste süsteemist, sest – nagu ma juba märkisin – seda küsimust Üldkohtus konkreetselt ei arutatud. Lõpuks leian, et Üldkohus ei pidanud ka selgitama, mis põhjustel on viga, mille komisjon tegi vaidlusaluse meetme valikulisuse hindamisel, nii ilmne, et selle tõttu tuleb vaidlusalune otsus tühistada.

127. Mis puudutab teiseks kriitikat, et maksumeetmeid käsitleva kohtupraktika asjakohasuse küsimuses on põhjendused vastuolulised, siis mina ei näe mingit vastuolu vaidlustatud kohtuotsuse punktides 51 ja 53 sisalduvate kaalutluste ja selle kohtuotsus punktis 57 esitatud väite vahel.

E. *Viies väide, et on eiratud asjaolu, et kontroll, mida saab abimeetmete suhtes ametliku uurimismenetluse algatamise otsuse üle teostada, on piiratud kontroll*

1. Poolte argumendid

128. Komisjon väidab, et kuigi Üldkohus meenutab vaidlustatud kohtuotsuse punktis 42 õigesti, et ametliku uurimismenetluse algatamise otsuse üle teostatav kontroll on piiratud kontroll, on Üldkohus selle kontrolli piire ületanud.

129. Komisjon väidab eelkõige, et FL, kes tookord Lübecki lennujaama käitas, pakkus 2006. aasta tasumäärad välja eesmärgiga vältida riigiabi kontrolli osas, mis puudutab tema hinnapoliitikat odavlennuettevõtjate puhul. Komisjon sattus olukorda, kus faktiliste asjaolude esmane analüüs ei võimaldanud tal kõrvaldada kõiki kahtlusi küsimuses, kas need tasumäärad on valikulised või mitte. Seega oli komisjon sunnitud algatama ametliku uurimismenetluse. Vaidlustatud kohtuotsuses ei ole mingit selgitust, miks on 2006. aasta tasumäärad nii ilmselgelt mittevalikulised, et komisjonil ei olnud õigust ametlikku uurimismenetlust algatada.

130. Lübecki linn, keda selles küsimuses toetavad Saksamaa Liitvabariik ja Hispaania Kuningriik, paluvad selle väite tagasi lükata. Ta leiab, et vaidlusaluse meetme, see tähendab 2006. aasta tasumäärade mittevalikulisus oli nii ilmselge, et Üldkohus leidis õigesti, et vaidlusaluse otsuse puhul on tehtud ilmne hindamisviga.

2. Õiguslik hinnang

131. Ka mina ei ole veendunud, et Üldkohus ületas ametliku uurimismenetluse algatamise otsuse üle teostatava kohtuliku kontrolli piire.

132. Ei saa muidugi eitada, et ametliku uurimismenetluse algatamise otsus põhineb selle info – kahtlemata esialgsel – analüüsil, mis komisjonile uurimise esialgses etapis teatavaks sai. Kuna see teave on juba oma olemuselt „lünklik“, ei saa komisjon selle esialgse etapi lõpul oletada, kas abi eksisteerib või mitte, ning seega kas ELTL artikli 107 lõikes 1 nimetatud kumulatiivsed tingimused on täidetud.

133. Nagu Euroopa Kohus on korduvalt otsustanud, tuleb eristada esiteks ELTL artikli 108 lõikes 3 ette nähtud abi esialgse uurimise etappi, mille eesmärk on võimaldada komisjonil kujundada kõnealuse abi ühisturuga osalise või täieliku kokkusobivuse kohta esmane arvamus, ja teiseks ELTL artikli 108 lõikes 2 ette nähtud ametlikku uurimismenetlust, mis võimaldab viia läbi riiklike meetmete põhjaliku analüüsi ja täidab kahte eesmärki ning mulle näib, et lausa nõuab selle analüüsi läbiviimist.[69]

134. Võttes arvesse erinevust, mis peab eksisteerima meetmete analüüsimise nende kahe etapi vahel, ei ole võimalik kohaldada esialgse etapi suhtes samu õiguslikke nõudeid nagu ametliku uurimismenetluse raames.

135. Seega on komisjonil õigus algatada ELTL artikli 108 lõikes 2 ette nähtud ametlik uurimismenetlus siis, kui tal on piisavalt teavet, et asuda seisukohale, et meede vastab kõikidele tingimustele, mis peavad olema täidetud, et kvalifitseerida see ELTL artikli 107 lõikega 1 keelatud riigiabiks.

136. Ei saa siiski järeldada, et komisjon võib oma ELTL artikli 108 lõikes 2 ette nähtud ametliku uurimismenetluse algatamise otsuse põhjendamisel piirduda lihtsalt üldsõnaliste väidetega, et ELTL artikli 107 lõikes 1 nõutavad tingimused on täidetud. Nagu tuleneb määruse nr 659/1999 artiklist 6, sisaldab ametliku uurimismenetluse algatamise otsus komisjoni esialgset hinnangut selle kohta, kas kavatsetud meetmel on abi iseloom, ja kahtlusi selle ühisturuga kokkusobivuse kohta.

137. Seega, kuigi Üldkohtu kontroll ametliku uurimismenetluse algatamise otsuse üle ja eelkõige küsimuse üle, kas ELTL artikli 107 lõikes 1 nõutavad tingimused on esmapilgul täidetud, on piiratud küsimusega, ega komisjon ei teinud ilmseid hindamisvigu, kui leidis, et vaidlusaluse meetme analüüsimise esialgses etapis ei suuda ta ületada kõiki raskusi, mis esinevad vaidlusaluse meetme „riigiabiks“ kvalifitseerimisel,[70] ei tohi see kontroll olla vähem tõhus. Teise väite raames esitatud kaalutluste jätkuks tuleb nimelt meenutada, et esialgse uurimismenetluse algatamise otsustel võivad olla erilised ja märkimisväärsed õiguslikud tagajärjed asjaomastele isikutele.

138. Piirdudes vaidlusaluse otsuse punktis 279 ainult märkusega, et „[2006. aasta tasumääradest] tulenevaid eeliseid kohaldatakse üksnes Lübecki lennujaama kasutavate lennuettevõtjate suhtes [ja need on seega] valikulised ELTL artikli 107 lõike 1 tähenduses“, jättis komisjon täpsustamata, millisest üldregulatsioonist 2006. aasta tasumäärad kõrvale kalduvad. Nii toimides jättis ta kindlaks määramata asjakohase võrdlusbaasi ja tegi ilmse vea vaidlusaluse meetme hindamisel, millega seoses ei olnud minu arvates vaja anda keerukaid majanduslikke hinnanguid.

139. Seepärast ei ole põhjendatud väide, et Üldkohus ei oleks pidanud piirduma oma analüüsi puhul vaidlusaluse otsuse punktis 279 esitatud hinnangu analüüsimisega, vaid oleks pidanud võtma arvesse sama otsuse punktides 268–274 esitatud hinnaalandussüsteemi kirjeldust: need viimased punktid käsitlevad nimelt oletatava 2006. aasta tasumääradest tuleneva eelise kindlaksmääramist, mitte selle eelise valikulisust.

69 — Vt eelkõige kohtuotsused, 15.4.2008, Nuova Agricast (C-390/06, EU:C:2008:224, punkt 57) ja 21.7.2011, Alcoa Trasformazioni *vs.* komisjon (C-194/09 P, EU:C:2011:497, punkt 57). Erinevuse kohta uurimise esialgse etapi ja ametliku etapi vahel vt viimasena minu ettepanek, kohtuasi Club Hotel Loutraki jt *vs.* komisjon (C-131/15 P, EU:C:2016:617, punktid 25-27).

70 — Vt eelkõige kohtuotsus, 21.7.2011, Alcoa Trasformazioni *vs.* komisjon (C-194/09 P, EU:C:2011:497, punkt 61).

140. Olen seega arvamusel, et Üldkohus ei teinud ilmselget hindamisviga, kui järeldas, et komisjon ei ole õiguslikult piisavalt põhjendanud, miks ta ei suutnud esialgse uurimise etapis ära näidata põhjuseid, miks on 2006. aasta tasumäärad valikulised ning ta oli sunnitud algatama ametliku uurimismenetluse või miks oli tal vähemalt õigus seda teha.

V. Ettepanek

141. Kõigist esitatud põhjendustest lähtudes teen Euroopa Kohtule ettepaneku jätta apellatsioonkaebus rahuldamata, jätta Euroopa Komisjoni kohtukulud tema enda kanda ja mõista temalt välja Lübecki linna kohtukulud. Jätta Saksamaa Liitvabariigi ja Hispaania Kuningriigi kohtukulud nende endi kanda.