Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
NILS WAHL
15 päivänä syyskuuta 2016 [1]

Asia C-524/14 P

Euroopan komissio
vastaan

Hansestadt Lübeck

Muutoksenhaku — Valtiontuet — Lentoasemamaksut — SEUT 108 artiklan 2 kohta — SEUT 263 artiklan neljäs kohta — Päätös aloittaa muodollinen tutkintamenettely — Kumoamiskanteen tutkimisedellytysten täyttyminen — Henkilö, jota päätös koskee erikseen — Oikeussuojan tarve — SEUT 107 artiklan 1 kohta — Valikoivuuskriteeri

1. Euroopan komissio vaatii muutoksenhaussaan unionin tuomioistuinta kumoamaan Euroopan unionin yleisen tuomioistuimen 9.9.2014 antaman tuomion Hansestadt Lübeck v. komissio, [2] jolla tämä yhtäältä kumosi komission päätöksen C(2012) 1012 final [3] siltä osin kuin kyseinen päätös koskee Lyypekin lentoaseman (Saksa) lentoasemamaksuista vuonna 2006 annettua asetusta (jäljempänä vuoden 2006 asetus) ja toisaalta hylkäsi kanteen muilta osin.

2. Kaksi nyt käsiteltävässä valituksessa esiin tulevista kysymyksistä ansaitsee aivan erityisen huomion. Lentoaseman pitäjänä oleva julkisoikeudellinen yksikkö on valittanut päätöksestä aloittaa sitä koskeva muodollinen tutkintamenettely erityisesti sellaisen asetuksen nojalla, jolla vahvistetaan tätä lentoasemaa varten lentoasemamaksut, jotka lentoyhtiöiden on suoritettava, ja ensimmäinen kysymys koskee sen tutkimisedellytysten täyttymisen tutkimista. Jälkimmäinen koskee tämän asetuksen muodossa olevan toimenpiteen valikoivuuden arviointia.

3. Nyt käsiteltävä asia tarjoaa siten muodollisen tutkintamenettelyn aloittamisesta tehtävän päätöksen hyvin erityisessä asiayhteydessä mahdollisuuden täsmentää edellytystä, jonka mukaan riidanalaisilla toimenpiteillä on erityisesti, kuten SEUT 107 artiklan 1 kohdassa nimenomaisesti edellytetään, ”[suosittava] jotakin yritystä tai tuotannonalaa”, jotta niitä voidaan pitää valtiontukina. Tämä edellytys, jota nimitetään yleisesti valikoivuuskriteeriksi, on yksi riidanalaisimmista valtiontukia koskevista kysymyksistä, kuten julkisasiamies Wathelet huomautti äskettäin yhdistetyissä asioissa komissio v. Banco Santander ja Santusa antamassaan ratkaisuehdotuksessa, [4] joka tosin koski hyvin erilaisia verotuksellisia toimenpiteitä kuin nyt käsiteltävä asia. Täsmennykset, joita unionin tuomioistuimen on siis annettava nyt käsiteltävässä asiassa, selventävät osaltaan toivotulla tavalla asiaa infrastruktuurin rahoittamiseen tarkoitettujen hinnoittelutoimenpiteiden, kuten lentoasemamaksujen sääntelyn, erityisessä asiayhteydessä.

1 — Alkuperäinen kieli: ranska.

2 — T-461/12, EU:T:2014:758; jäljempänä valituksenalainen tuomio.

3 — Valtiontuista SA.27585 ja SA.31149 (2012/C) (ex NN/2012, ex CP 31/2009 ja CP 162/2010) – Saksa 22.2.2012 tehty komission päätös (jäljempänä riidanalainen päätös).

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

I **Riidan tausta**

A *Lyypekin lentoasema*

4. Lyypekin lentoasema sijaitsee Saksassa Schleswig-Holsteinin osavaltiossa.

5. Sen toimintaa harjoitti 31.12.2012 saakka Flughafen Lübeck GmbH (jäljempänä FL). FL oli 30.11.2005 100-prosenttisesti ensimmäisessä oikeusasteessa kantajana olleen Hansestadt Lübeckin (jäljempänä Lyypekin kaupunki) omistuksessa. Uusiseelantilainen yksityinen yritys Infratil omisti 1.12.2005 alkaen lokakuun 2009 loppuun saakka 90 prosenttia ja Lyypekin kaupunki 10 prosenttia FL:stä. Lyypekin kaupunki omisti marraskuusta 2009 lähtien jälleen 100 prosenttia FL:stä. Lyypekin lentoasema myytiin 1.1.2013 Yasmina Flughafenmanagement GmbH:lle, kun Lyypekin kaupunki oli sulauttanut FL:n, joka poistettiin kaupparekisteristä 2.1.2013.

B *Vuoden 2006 asetus*

6. Lentoliikenteen toimilupa-asetuksen (Luftverkehrs-Zulassungs-Ordnung, jäljempänä LuftVZO), joka annettiin 19.6.1964,[5] 43a §:n 1 momentissa, sellaisena kuin se oli voimassa vuonna 2006, säädettiin, että lentoaseman pitäjän piti esittää ennen lentoasematoiminnan aloittamista valvontaviranomaisen hyväksyttäväksi käyttöasetus ja lentoasemien osalta maksuasetus, joka koski lentokoneiden nousua, laskeutumista ja pysäköintiä sekä lentomatkustajille tarjottavien tilojen käyttöä.

7. FL antoi tämän säännöksen mukaisesti vuoden 2006 asetuksen, jossa vahvistettiin lentoasemamaksut ja jonka valvontaviranomainen eli Schleswig-Holsteinin osavaltion lentoviranomainen hyväksyi, ja sitä on sovellettu 15.6.2006 lähtien kaikkiin Lyypekin lentoasemaa käyttäviin lentoyhtiöihin, elleivät lentoaseman pitäjä ja lentoyhtiö ole sopineet keskenään toisin. Tässä asetuksessa vahvistetaan laskeutumismaksu, ”matkustajamaksu”, terminaalipalveluista ja maahuolinnasta suoritettava maksu sekä pysäköintimaksu.

8. Komissio teki vuonna 2007 päätöksen aloittaa muodollinen tutkintamenettely, joka koski FL:n ja lentoyhtiö Ryanairin välillä tehtyä sopimusta, jossa vahvistettiin tälle yhtiölle alemmat maksut kuin voimassa olleessa maksuasetuksessa.

9. Komissio arvioi muun muassa, että vuoden 2006 asetukseen sisältyi todennäköisesti myös SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea, ja aloitti riidanalaisella päätöksellä SEUT 108 artiklan 2 kohdan mukaisen muodollisen tutkintamenettelyn Lyypekin lentoasemaan liittyneiden eri toimenpiteiden, muun muassa tämän asetuksen osalta.

II **Asian käsittely unionin yleisessä tuomioistuimessa ja valituksenalainen tuomio**

10. FL nosti unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 19.10.2012 toimittamallaan kannekirjelmällä kanteen, jossa se vaati riidanalaisen päätöksen kumoamista siltä osin kuin sillä yhtäältä aloitetaan muodollinen tutkintamenettely vuoden 2006 asetuksen osalta (vaatimusten ensimmäinen osa) ja toisaalta velvoitetaan Saksan liittotasavalta vastaamaan kehotukseen toimittaa tätä asetusta koskevia tietoja (vaatimusten toinen osa).

11. Lyypekin kaupunki ilmoitti unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamossa 20.2.2013 kirjatussa kantajan vastauksessa tulevansa FL:n sijaan tämän alun perin nostaman kanteen käsittelyn jatkamiseksi.

5 — BGBl. 1964 I, s. 370.

12. Lyypekin kaupunki esitti vaatimustensa ensimmäisen osan tueksi viisi kanneperustetta, joista ensimmäinen koski Saksan liittotasavallan puolustautumisoikeuksien loukkaamista, toinen huolellista ja puolueetonta tutkintaa koskevan velvollisuuden laiminlyöntiä, kolmas SEUT 108 artiklan 2 ja 3 kohdan sekä asetuksen N:o 659/1999[6] 4 ja 6 artiklan sekä 13 artiklan 1 kohdan rikkomista, neljäs SEUT 107 artiklan 1 kohdan rikkomista ja viides perusteluvelvollisuuden laiminlyöntiä.

13. Unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisessa tuomiossa, että vaatimusten ensimmäinen osa oli tutkittava sillä perusteella, että riidanalainen päätös yhtäältä koski FL:ää kanteen nostamisen aikaan suoraan ja erikseen, joten sillä oli asiavaltuus, ja toisaalta sillä oli säilynyt oikeussuojan tarve Lyypekin lentoaseman myynnin jälkeenkin. Se hyväksyi asiakysymyksen osalta neljännen kanneperusteen SEUT 107 artiklan 1 kohdan rikkomista koskevilta osin valikoivuuskriteerin perusteella ja näin ollen kumosi riidanalaisen päätöksen siltä osin kuin sillä aloitettiin vuoden 2006 asetusta koskeva muodollinen tutkintamenettely. Koska vaatimusten toisen osan osalta ainoa peruste, joka koski asetuksen N:o 659/1999 10 artiklan 3 kohdan rikkomista, hylättiin ilmeisen perusteettomana, kanne hylättiin muilta osin.

III **Asianosaisten vaatimukset ja asian käsittely unionin tuomioistuimessa**

14. Komissio vaatii, että unionin tuomioistuin

— kumoaa valituksenalaisen tuomion

— toteaa, että ensimmäisessä oikeusasteessa nostettu kanne on jätettävä tutkimatta

— toissijaisesti toteaa, että tällä kanteella ei ole kohdetta

— samoin toissijaisesti toteaa perusteettomaksi neljännen kanneperusteen osan, jossa Lyypekin kaupunki vetoaa SEUT 107 artiklan 1 kohdan rikkomiseen siltä osin kuin se koskee valikoivuuskriteeriä, ja palauttaa asian unionin yleiseen tuomioistuimeen siltä osin kuin se koskee tämän kanneperusteen muita osia sekä ensimmäistä, toista, kolmatta ja viidettä kanneperustetta, ja

— velvoittaa Lyypekin kaupungin korvaamaan ensimmäisessä oikeusasteessa ja muutoksenhaussa aiheutuneet oikeudenkäyntikulut tai toissijaisesti, mikäli asia palautetaan unionin yleiseen tuomioistuimeen, päättää ensimmäisessä oikeusasteessa ja muutoksenhaussa aiheutuneista oikeudenkäyntikuluista myöhemmin.

15. Lyypekin kaupunki vaatii, että unionin tuomioistuin

— hylkää valituksen kokonaan ja hyväksyy kaikilta osin sen ensimmäisessä oikeusasteessa esittämät vaatimukset sekä

— velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

16. Saksan liittotasavalta ja Espanjan kuningaskunta hyväksyttiin väliintulijoiksi tukemaan Lyypekin kaupungin vaatimuksia unionin tuomioistuimen presidentin 26.3. ja 14.4.2015 tekemillä päätöksillä.

17. Asianosaiset esittivät huomautuksensa kirjallisesti ja suullisesti 31.5.2016 pidetyssä istunnossa.

6 — [SEUT 108] artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 22.3.1999 annettu neuvoston asetus (EYVL 1990, L 83, s. 1).

IV **Valituksen tarkastelu**

18. Komissio vetoaa valituksensa tueksi viiteen valitusperusteeseen. Kaksi ensimmäistä koskee ensimmäisessä oikeusasteessa nostetun kanteen tutkimisedellytysten täyttymisen tutkimista. Kolmas koskee riidanalaisten toimenpiteiden valikoivuuden arviointia. Neljäs valitusperuste koskee valituksenalaisen tuomion perustelujen puutteellisuutta. Viidennen perusteen mukaan unionin yleinen tuomioistuin olisi jättänyt huomiotta sen, että valtiontukia koskevan muodollisen tutkintamenettelyn aloittamista koskeviin päätöksiin kohdistettava tuomioistuinvalvonta on rajoitettua.

A *Ensimmäinen valitusperuste, jonka mukaan riidanalainen päätös ei koskenut FL:ää erikseen*

1. Asianosaisten lausumat

19. Komissio arvostelee ensimmäisessä valitusperusteessaan unionin yleistä tuomioistuinta siitä, että se on katsonut riidanalaisen päätöksen koskevan FL:ää erikseen sillä perusteella, että se oli myöntäessään valtiontukia käyttänyt yksinomaisesti sille annettuja valtuuksia. Unionin yleinen tuomioistuin on tehnyt näin menetellessään oikeudellisen virheen, sillä sovellettavan kansallisen lainsäädännön mukaan osavaltion valvontaviranomaisen on hyväksyttävä maksuasetus, ja sitä puolestaan sitoo lentoasemamaksuista annettu liittovaltion lainsäädäntö. Näin ollen se, että lentoaseman pitäjänä toimivan julkisen yrityksen tehtävänä on tehdä ehdotus tästä asetuksesta, ei merkitse sitä, että sillä olisi valtion sijasta toimivalta päättää itse hallinnosta ja politiikoista, joita se soveltaa kyseisen asetuksen välityksellä. Unionin yleinen tuomioistuin on tulkinnut perustetta ”koskea erikseen” 10.7.1986 annetun tuomion DEFI v. komissio [7] mukaisen tulkinnan vastaisesti.

20. Lyypekin kaupunki väittää, että unionin yleinen tuomioistuin ei ole tehnyt arviointivirhettä todetessaan, että riidanalainen päätös koski FL:ää erikseen. Se esittää, että FL:llä oli kanteen nostamispäivänä, jolloin se oli 90-prosenttisesti yksityisen sijoittajan omistuksessa, toimivalta antaa vuoden 2006 asetus ja panna se täytäntöön. Se korostaa erityisesti, että lentoaseman pitäjä voisi soveltaa tällaista asetusta siinäkin tapauksessa, että LuftVZO:n 43a §:n 1 momentissa säädetty lupa evätään. Unionin yleisen tuomioistuimen päätelmä on kansallisen lainsäädännön mukainen, eikä sitä ainakaan voida kyseenalaistaa muutoksenhaun yhteydessä.

21. Saksan liittotasavalta esittää, että Saksassa lentoasemien pitäjinä toimivat yritykset vahvistavat lentoasemamaksut harkintansa mukaan asetuksilla, jotka pannaan täytäntöön lentoyhtiöiden kanssa tehtävillä yksityisoikeudellisilla sopimuksilla. LuftVZO:n 43a §:n 1 momentin mukaisella valvontaviranomaisen hyväksynnällä ei ole ”vahvistavaa vaikutusta” lentoasemamaksujen vahvistamisesta annetun asetuksen pätevyyden kannalta, vaan se mahdollistaa ainoastaan ennakkovalvonnan, jolla pyritään välttämään väärinkäytökset lentoasemien pitäjien ja käyttäjien välisissä suhteissa lentoliikenteen ja kilpailun asianmukaisen toiminnan varmistamiseksi. Saksan liittotasavalta vetoaa lisäksi siihen, että FL:n kaltaisten yksityisoikeudellisten lentoasemayritysten intressit eivät ole samat kuin valtion intressit ja että toisin kuin 10.7.1986 annetun tuomion DEFI v. komissio [8] taustalla ollutta toimielintä, näitä yrityksiä ei voitu pitää valtion jatkeena.

7 — 282/85, EU:C:1986:316.

8 — 282/85, EU:C:1986:316.

2. Tapauksen tarkastelu

22. Valituksenalaisen tuomion 29–34 kohdasta ilmenee, että unionin yleinen tuomioistuin on lähinnä katsonut, että riidanalainen päätös koski FL:ää erikseen siltä osin kuin sen kohteena oli vuoden 2006 asetus, koska se vaikutti toimeen, jonka yhtenä laatijana oli FL, ja esti sitä käyttämästä toimivaltaansa suunnittelemallaan tavalla. Unionin yleinen tuomioistuin näet katsoi, että vaikka sovellettavan kansallisen lainsäädännön, tässä tapauksessa LuftVZO:n 43a §:n 1 momentin mukaan valvontaviranomaisen piti hyväksyä lentoaseman pitäjän laatima ja esittämä maksuasetus, tällä viranomaisella ei ollut toimivaltaa vahvistaa lentoasemamaksuja itse.

23. Vakiintuneessa oikeuskäytännössä on todettu tästä, että SEUT 263 artiklan neljännen kohdan edellytys, jonka mukaan päätöksen on koskettava kantajaa erikseen, täyttyy, jos riidanalainen päätös vaikuttaa kantajaan sille tunnusomaisten erityispiirteiden tai sellaisen tosiasiallisen tilanteen takia, jonka perusteella se erottuu kaikista muista ja se voidaan yksilöidä samalla tavalla kuin adressaatti. [9]

24. On katsottava, että toimi koskee luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä erikseen, jos se estää tätä suoraan käyttämästä toimivaltaansa suunnittelemallaan tavalla, esimerkiksi myöntämästä oletettuja tukia yrityksille, [10] ja johtaa sopimussuhteiden muuttumiseen sen yrityksen tai niiden yritysten kanssa, jolle tai joille riidanalaisista toimenpiteistä väitetään aiheutuvan etua. [11]

25. Tässä tapauksessa on määritettävä, onko unionin yleinen tuomioistuin menetellyt perustellusti todetessaan, että FL oli sovellettavan kansallisen lainsäädännön (LuftVZO:n 43a §:n 1 momentti) nojalla toimivaltainen antamaan vuoden 2006 asetuksen ja panemaan sen täytäntöön.

26. Unionin yleinen tuomioistuin tutki valituksenalaisen tuomion 29 kohdassa LuftVZO:n 43a §:n 1 momentin, jossa määritetään vuoden 2006 asetuksen yksityiskohtaiset täytäntöönpanosäännöt. Se päätteli siitä muun muassa, että koska valvontaviranomainen, toisin kuin FL, ei ole toimivaltainen vahvistamaan lentoasemamaksuja, vuoden 2006 asetuksen antamista koskeva toimivalta kuului FL:lle eikä valtion viranomaisille (ks. valituksenalaisen tuomion 32 kohta).

27. Kun kyseessä on unionin yleisen tuomioistuimen tulkinta kansallisesta lainsäädännöstä, unionin tuomioistuin on toimivaltainen valvomaan vain sitä, että tätä lainsäädäntöä ei ole otettu huomioon vääristyneellä tavalla. [12]

28. Vakiintuneessa oikeuskäytännössä on todettu tästä, että vääristyneellä tavalla huomioon ottamisen on ilmettävä asiakirja-aineistosta selvästi ilman, että unionin tuomioistuimen on tarpeen ryhtyä uudelleen arvioimaan tosiseikastoa ja selvitystä. [13] Tämän vääristyneen huomioon ottamisen on toisin sanoen oltava ilmeistä. [14] Kun kyseessä on nimenomaan kansallisen lainsäädännön tulkinta, unionin tuomioistuin on ensinnäkin toimivaltainen tarkistamaan, ettei unionin yleinen tuomioistuin ole sille esitettyjen asiakirjojen ja muiden todisteiden perusteella ottanut vääristyneellä tavalla huomioon kyseessä olevien kansallisen oikeuden säännösten sanamuotoa taikka niitä koskevan kansallisen oikeuskäytännön tai oikeuskirjallisuuden sisältöä. Toiseksi, ettei unionin yleinen tuomioistuin ole

9 — Ks. tuomio 15.7.1963, Plaumann v. komissio (25/62, EU:C:1963:17, 223); tuomio 3.10.2013, Inuit Tapiriit Kanatami ym. v. parlamentti ja neuvosto (C-583/11 P, EU:C:2013:625, 72 kohta) ja tuomio 19.12.2013, Telefónica v. komissio (C-274/12 P, EU:C:2013:852, 46 kohta).

10 — Ks. vastaavasti tuomio 30.4.1998, Vlaamse Gewest v. komissio (T-214/95, EU:T:1998:77, 29 ja 30 kohta) ja tuomio 15.6.1999, Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia v. komissio (T-288/97, EU:T:1999:125, 31 ja 34 kohta). Ks. vastakohtaispäätelmänä tuomio 10.7.1986, DEFI v. komissio (282/85, EU:C:1986:316, 18 kohta), jossa sitä vastoin todettiin, että Ranskan hallituksella oli kiistatta valta määrittää DEFI-komitean hallinto ja politiikka ja siis määrittää myös intressit, joita tämän toimielimen piti puolustaa.

11 — Vaikuttaa siltä, että asetukset, joilla lentokenttämaksut vahvistetaan, otetaan yleisten ehtojen tavoin lentoaseman pitäjänä olevan yrityksen ja lentoyhtiöiden välisiin sopimuksiin.

12 — Ks. tuomio 24.10.2002, Aéroports de Paris v. komissio (C-82/01 P, EU:C:2002:617, 63 kohta) ja 3.4.2014, Ranska v. komissio (C-559/12 P, EU:C:2014:217, 79 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

13 — Ks. tuomio 3.4.2014, Ranska v. komissio (C-559/12 P, EU:C:2014:217, 80 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

14 — Tuomio 22.12.2008, British Aggregates v. komissio (C-487/06 P, EU:C:2008:757, 98 kohta) ja tuomio 10.2.2011, Activision Blizzard Germany v. komissio (C-260/09 P, EU:C:2011:62, 53 kohta).

tehnyt näiden todisteiden perusteella toteamuksia, jotka ovat ilmeisessä ristiriidassa niiden sisällön kanssa. Lopuksi, ettei unionin yleinen tuomioistuin ole kaikkia seikkoja tutkiessaan antanut asianomaisen kansallisen oikeuden säännösten sisällön toteamiseksi jollekin tietylle seikalle sellaista merkitystä, jota sille ei muihin seikkoihin nähden kuuluisi antaa, sikäli kuin tämä on ilmeistä asiakirja-aineiston perusteella. [15]

29. Vaikka tässä tapauksessa saattaisi vallita epäilys siitä, onko lentoaseman pitäjä tosiasiallisesti itsenäinen, ja näin ollen siitä, onko sillä valvontaviranomaisen intressistä erillinen oma intressi vuoden 2006 asetuksen voimassa pitämiseen, seikat, jotka komissio on tuonut esiin kyseenalaistaakseen merkityksellisen kansallisen lainsäädännön tulkinnan, eivät tuo esiin mitään sellaista, jonka perusteella unionin yleiselle tuomioistuimelle esitetyt seikat olisi otettu vääristyneellä tavalla huomioon.

30. Todettakoon lisäksi komission väitteistä, joiden mukaan unionin yleisen tuomioistuimen tässä tapauksessa esittämä arviointi ja 10.7.1986 annetussa tuomiossa DEFI v. komissio [16] omaksuttu ratkaisu olisivat keskenään ristiriidassa, että nekään eivät voi kumota tätä päätelmää. Vaikka näet asian DEFI v. komissio tosiseikat, kuten valvontaviranomaisen mahdollisuus olla hyväksymättä riidanalaisen toimenpiteen täytäntöönpanoa koskevia yksityiskohtaisia sääntöjä, ovat ensi arviolta tietyssä määrin samankaltaisia kuin nyt käsiteltävän asian, nyt käsiteltävä asia poikkeaa siitä mielestäni siinä, että osavaltion lentoaseman pitäjän ehdottamien hintojen vahvistamisen osalta harjoittama valvonta on rajoitetumpaa, koska se ei voi estää vuoden 2006 asetuksen soveltamista, ja siinä, että valvontaviranomaisen, FL:n ja lentoaseman käyttäjien intressit poikkeavat toisistaan. Yhteisöjen tuomioistuin totesi näet tuomiossa DEFI v. komissio, että Ranskan hallituksella oli kiistatta toimivalta määrittää DEFIn komitean hallinto ja politiikka ja siten myös määritellä intressit, joita sen piti puolustaa (18 kohta).

31. Katson näiden seikkojen perusteella, että ensimmäinen valitusperuste ei voi menestyä.

B *Toinen valitusperuste, jonka mukaan Lyypekin kaupungilla ei ollut kyseisenä ajankohtana oikeussuojan tarvetta*

1. Asianosaisten lausumat

32. Komissio väittää toisessa valitusperusteessaan unionin yleisen tuomioistuimen tehneen oikeudellisen virheen katsoessaan yhtäältä, että FL:llä oli oikeussuojan tarve senkin jälkeen kun Lyypekin lentoasema oli myyty yksityiselle sijoittajalle (Yasmina Flughafenmanagement GmbH), koska muodollista tutkintamenettelyä ei ollut viety päätökseen ja riidanalaisesta päätöksestä aiheutui siis edelleen vaikutuksia, ja toisaalta, että FL:llä oli joka tapauksessa edelleen oikeussuojan tarve myyntiä edeltäneen ajanjakson osalta. Se esittää, että vaikka lopullista päätöstä muodollisen tutkintamenettelyn päättämisestä ei ollut tehty, riidanalaisesta päätöksestä ei enää aiheutunut sen ainoaa oikeudellista vaikutusta eli velvoitetta keskeyttää tukitoimenpide tutkinnan ajaksi, [17] koska keskeytyksestä ei ollut annettu ratkaisua ennen päivämäärää 31.12.2012 eikä vuoden 2006 asetusta voitu enää 1.1.2013 lähtien, jolloin Lyypekin lentoasema yksityistettiin, pitää täytäntöönpanon kohteena olevana tukijärjestelmänä, koska sitä ei enää rahoitettu julkisista varoista. Unionin yleisen tuomioistuimen arviointi on ristiriidassa oikeuskäytännön kanssa, sillä sen mukaan oikeussuojan tarpeen on oltava jo syntynyt ja edelleen olemassa oleva, ja se pysyy voimassa vain, jos kanteen tulokset voivat tuottaa etua asianosaiselle, joka on sen nostanut. Lyypekin kaupunki ei ole myöskään osoittanut, että sillä olisi mitään intressiä pitää kanteensa voimassa Lyypekin lentoaseman yksityistämisen jälkeen.

15 — Julkisasiamies Jääskisen ratkaisuehdotus asiassa Ranska v. komissio (C-559/12 P, EU:C:2013:766, 42 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

16 — 282/85, EU:C:1986:316.

17 — Komissio viittaa tämän väitteensä tueksi tuomioon 16.10.2014, Alro v. komissio (T-517/12, EU:T:2014:890, 19–67 kohta) ja tuomio 16.10.2014, Alpiq RomIndustries ja Alpiq RomEnergie v. komissio (T-129/13, ei julkaistu, EU:T:2014:895, 18–31 kohta).

33. Lyypekin kaupunki esittää Saksan liittotasavallan tukemana, että FL:llä oli oikeussuojan tarve kanteen nostamishetkellä, joka on asianmukainen ajankohta arvioida sen tutkimisedellytysten täyttymistä. Se väittää, että kanteen nostamispäivänä riidanalaisen päätöksen epäedullisiin vaikutuksiin kuului erityisesti sitä koskenut SEUT 108 artiklan 3 kohdan viimeiseen virkkeeseen perustunut keskeyttämisvelvoite. Sillä on lisäksi edelleenkin oikeussuojan tarve, koska, mikäli unionin yleisen tuomioistuimen tuomiota ei kumota, riidanalaisella päätöksellä olisi edelleen sille vastaisia oikeudellisia vaikutuksia lentoaseman myynnin jälkeenkin. Se esittää muun muassa, että kansalliset tuomioistuimet olisivat velvollisia määräämään vaatimuksen perusteella väitettyjen etujen takaisinperimisestä, ja sitä vastaan saatettaisiin nostaa vahingonkorvauskanteita. Se arvioi myös, että mikäli ei tehdä päätöstä, jossa todetaan, että kyseessä ei ole valtiontuki, sille aiheutuu riski siitä, että lainvastaisuus toistuu. Se esittää lopuksi, että mikäli päätöstä muodollisen tutkintamenettelyn aloittamisesta ei olisi tehty, se olisi kyennyt vakuuttamaan muut lentoyhtiöt käyttämään Lyypekin lentoasemaa ja saamaan siitä myynnissä korkeamman hinnan.

2. Tapauksen tarkastelu

34. Tässä tapauksessa on asianosaisten kesken kiistatonta, että FL:llä, jonka tilalle Lyypekin kaupunki on tullut, oli jo syntynyt ja edelleen olemassa ollut oikeussuojan tarve riidanalaisesta päätöksestä nostetun kanteen vireillepanohetkellä. Unionin yleinen tuomioistuin totesi tästä valituksenalaisen tuomion 36 kohdassa, että FL:llä oli kanteen nostamishetkellä riidanalaista päätöstä koskenut oikeussuojan tarve, koska siitä aiheutui pakottavia oikeusvaikutuksia, jotka olivat omiaan vaikuttamaan sen omiin intresseihin.

35. Komissio kiistää kuitenkin sen, että oikeussuojan tarve olisi jatkunut senkin jälkeen kun Lyypekin lentoasema myytiin yksityiselle yhtiölle. Sen mukaan velvollisuus keskeyttää oletetun tukijärjestelmän täytäntöönpano on muodollisen tutkintamenettelyn aloittamisesta tehtävän päätöksen ainoa vaikutus. Koska tämä keskeytys ei toteutunut ennen Lyypekin lentoaseman myyntiä yksityiselle yhtiölle, Lyypekin kaupungin oikeussuojan tarve hävisi oikeudenkäynnin aikana.

36. Tässä yhteydessä on muistettava, että unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi valituksenalaisen tuomion 37 kohdassa komission perustelun, jonka mukaan Lyypekin lentoaseman myynti yksityiselle yhtiölle 1.1.2013 riidanalaisen päätöksen jälkeen ja sen jälkeen, kun kanne oli nostettu unionin yleisessä tuomioistuimessa, olisi päättänyt riidanalaisen tukijärjestelmän, jolloin velvollisuus kyseisen järjestelmän täytäntöönpanon keskeyttämiseen ei olisi enää koskenut Lyypekin kaupunkia eikä sillä olisi enää ollut intressiä vaatia riidanalaisen päätöksen kumoamista. Se katsoi, että koska virallista tutkintamenettelyä ei ollut päätetty, kyseisestä päätöksestä aiheutui edelleen vaikutuksia ja että Lyypekin kaupungilla oli edelleen oikeussuojan tarve ainakin lentoaseman myyntiä edeltäneen ajanjakson osalta.

37. Jotta kyettäisiin ratkaisemaan, onko unionin yleisen tuomioistuimen arviointi oikea, on tarkasteltava lyhyesti oikeuskäytäntöä, joka liittyy jo syntynyttä ja edelleen olemassa olevaa oikeussuojan tarvetta koskevaan vaatimukseen.

38. Vakiintuneessa oikeuskäytännössä on ensinnäkin katsottu, että oikeussuojan tarpeen, joka on olennainen ja ensimmäinen edellytys kaikille kanteille ja eri asia kuin kantajan asiavaltuus,[18] on oltava kanteen kohteen osalta olemassa, kun kanne nostetaan, sillä uhalla että se muuten jätetään tutkimatta. Tämän oikeudenkäynnin kohteen on oikeussuojan tarpeen tavoin oltava olemassa tuomioistuimen ratkaisun julistamiseen saakka sen uhalla, että lausunnon antaminen asiassa raukeaa, mikä edellyttää

18 — Ks. mm. tuomio 17.9.2015, Mory ym. v. komissio (C-33/14 P, EU:C:2015:609, 58 ja 62 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

sitä, että kanne voi mahdollisesti tuottaa kantajalle jotakin hyötyä. Tässä yhteydessä kantajan oikeussuojan tarpeen jatkumista on arvioitava konkreettisesti ottamalla muun muassa huomioon väitetyn lainvastaisuuden seuraukset ja väitetyn vahingon luonne.[19] Unionin tuomioistuimen on pidättäydyttävä omaksumasta liian suppeaa näkemystä oikeussuojan tarpeesta.

39. Unionin tuomioistuin on todennut riidanalaisen päätöksen kaltaisesta muodollisen tutkintamenettelyn aloittamista koskevasta päätöksestä, että se oli erityisesti silloin, kun se oli edelleen täytäntöönpanon kohteena, omiaan aiheuttamaan useita erillisiä oikeusvaikutuksia. Sen lisäksi, että oli olemassa velvollisuus keskeyttää oletetun tukitoimenpiteen täytäntöönpano tästä päätöksestä nostettuun kanteeseen liittyneen menettelyn ajaksi, piti ottaa huomioon se mahdollisuus, että asia saatettaisiin vireille kansallisessa tuomioistuimessa erityisesti siinä tarkoituksessa, että SEUT 108 artiklan 3 kohdan viimeisen virkkeen rikkomisesta määrättäisiin kaikki seuraamukset.[20] Unionin tuomioistuin on näin ollen päätellyt, että vaikka muodollisen tutkintamenettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä tehdyt arviot ovat alustavia, tämä ei kuitenkaan merkitse, ettei päätöksellä ole lainkaan oikeudellisia vaikutuksia.[21] Unionin tuomioistuin on muun muassa todennut, että virallisen tutkintamenettelyn aloittamisesta tehtävällä päätöksellä muutetaan väistämättä toimenpiteen edunsaajina olevien yritysten oikeusasemaa.[22]

40. Toisin kuin komissio väittää, unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä ei ole pidetty toimenpiteen täytäntöönpanon keskeyttämistä muodollisen tutkintamenettelyn aloittamisesta tehdyn päätöksen ainoana oikeusvaikutuksena.[23] Unionin tuomioistuin on näet jo todennut muita aloittamispäätöksestä johtuvia oikeusvaikutuksia. Unionin tuomioistuin on todennut, että kansalliset tuomioistuimet ovat ”velvollisia toteuttamaan kaikki toimenpiteet, jotka ovat tarpeen, jotta voidaan määrittää kyseisen toimenpiteen täytäntöönpanon keskeyttämistä koskevan velvoitteen mahdollisesta laiminlyönnistä aiheutuvat seuraukset”.[24] Näistä seurauksista unionin tuomioistuin on maininnut muun muassa mahdollisuuden liittää toimenpiteen täytäntöönpanon keskeyttämiseen jo maksettujen määrien takaisinperimistä koskevan velvoitteen. Kansallinen tuomioistuin voi myös määrätä välitoimista yhtäältä asianosaisten intressien ja toisaalta komission päätöksen tehokkaan vaikutuksen suojaamiseksi.[25]

41. Edellä esitetyn perusteella vaikuttaa siltä, että tutkintamenettelyn aloittamisesta tehtävän päätöksen oikeusvaikutukset ovat omiaan jatkumaan senkin jälkeen, kun Lyypekin lentoasema on myyty yksityiselle toimijalle. Päätös muodollisen tutkintamenettelyn aloittamisesta altistaa, kunnes komissio päättää menettelyn, FL:n edelleen sille riskille, että kansallinen tuomioistuin määrää niiden tukien takaisinperinnästä, joita maksettiin silloin kun FL, jonka tilalle kantaja on tullut, oli Lyypekin lentoaseman omistajana.

42. Unionin yleinen tuomioistuin ei siten ole tehnyt oikeudellista virhettä todetessaan valituksenalaisen tuomion 27 kohdassa, että virallisen tutkintamenettelyn aloittamisesta tehdystä päätöksestä aiheutui edelleen erillisiä oikeusvaikutuksia, joilla muutettiin FL:n oikeusasemaa, joten sillä oli edelleen oikeussuojan tarve.

19 — Ks. tuomio 28.5.2013, Abdulrahim v. neuvosto ja komissio (C-239/12 P, EU:C:2013:331, 61–65 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

20 — Ks. tuomio 24.10.2013, Deutsche Post v. komissio (C-77/12 P, ei julkaistu, EU:C:2013:695, 52 ja 53 kohta).

21 — Tuomio 21.11.2013, Deutsche Lufthansa (C-284/12, EU:C:2013:755, 37 kohta).

22 — Tuomio 24.10.2013, Deutsche Post v. komissio (C-77/12 P, ei julkaistu, EU:C:2013:695, 52 kohta).

23 — Tuomio 24.10.2013, Deutsche Post v. komissio (C-77/12 P, ei julkaistu, EU:C:2013:695, 53 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

24 — Tuomio 21.11.2013, Deutsche Lufthansa (C-284/12, EU:C:2013:755, 42 kohta).

25 — Ks. tuomio 21.11.2013, Deutsche Lufthansa (C-284/12, EU:C:2013:755, 42 ja 43 kohta) ja unionin tuomioistuimen presidentin määräys 4.4.2014, Flughafen Lübeck (C-27/13, ei julkaistu, EU:C:2014:240, 25 ja 26 kohta).

43. Tässä yhteydessä on huomautettava, että nyt käsiteltävä asia erottuu muista sillä, että riidanalainen päätös oli edelleen täytäntöönpanon kohteena, kun kanne nostettiin unionin yleisessä tuomioistuimessa, ja että Saksan liittotasavallan esittämien täsmennysten perusteella vuoden 2006 asetus on edelleenkin voimassa. Tässä yhteydessä vaikuttaa siltä, että FL:ään kohdistuu edelleen riski niiden tukien takaisinperinnästä määräämisestä, joita suoritettiin silloin, kun se oli lentoaseman omistajana, koska kansallinen tuomioistuin on velvollinen toteuttamaan kaikki toimenpiteet, jotka ovat tarpeen kyseisen toimenpiteen täytäntöönpanon keskeyttämistä koskevan velvoitteen mahdollisesta laiminlyönnistä aiheutuvien seurausten määräämiseksi.

44. Komission väitettä, jonka mukaan vastauskirjelmän jättämispäivänä ei ollut vireillä yhtään kannetta, joka olisi koskenut vuoden 2006 asetuksen hyväksymistä, ja jonka mukaan kaikki tämän päivämäärän jälkeen nostetut kanteet olisivat vanhentuneet, ei voida hyväksyä. Vaikka viimeksi mainittu väite pitäisi paikkansakin, ei voida ensi arviolta poissulkea sitä, että päivänä, jona unionin yleinen tuomioistuin antoi ratkaisunsa, FL:llä oli edelleen intressi saada riidanalainen päätös kumotuksi.

45. Edellä esitetyn perusteella katson, että ensimmäisessä oikeusasteessa kantajana olleella asianosaisella oli edelleen vähintäänkin riski siitä, että kansallinen tuomioistuin määräisi ennen Lyypekin lentoaseman myyntiä suoritettujen määrien takaisinperinnästä. Sillä oli siis edelleen intressi vaatia riidanalaisen päätöksen kumoamista.

46. Toinen valitusperuste on näin ollen hylättävä.

C *Kolmas valitusperuste, jonka mukaan riidanalaisen toimenpiteen valikoivuutta on arvioitu virheellisesti*

1. Asianosaisten lausumat

47. Komissio väittää kolmannessa valitusperusteessaan unionin yleisen tuomioistuimen tulkinneen virheellisesti valikoivuuden käsitettä SEUT 107 artiklan 1 kohdan kannalta katsoessaan, että jotta voitiin arvioida vuoden 2006 asetuksen mahdollista valikoivuutta, oli selvitettävä, sovellettiinko sitä syrjimättömällä tavalla kaikkiin yrityksiin, jotka käyttivät tai saattoivat käyttää tiettyä hyödykettä tai palvelua. Se, että asetusta sovelletaan vain Lyypekin lentoasemaa käyttäviin yhtiöihin, ei ole sen mielestä merkityksellinen peruste.

48. Komission mielestä unionin yleisen tuomioistuimen arviointi on vastoin unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä,[26] jonka mukaan toimenpide ei ole yleinen vero- tai talouspoliittinen toimenpide vaan on siis valikoiva, jos sitä sovelletaan vain tiettyihin talouden aloihin tai tiettyihin yrityksiin tietyn alan sisällä. Sen mielestä ehdot, joilla julkinen yritys tarjoaa omia hyödykkeitään ja palvelujaan, ovat aina valikoivia toimenpiteitä, eikä epäyhdenvertaisuutta tai syrjintää koskevalla kysymyksellä ole merkitystä ratkaistaessa sitä, onko kyseessä tuki. Unionin yleinen tuomioistuin on siis menetellyt virheellisesti viitatessaan perusteeseen, joka omaksuttiin 8.11.2001 annetussa tuomiossa Adria-Wien Pipeline ja Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke[27] ja jota sovellettiin vain verotoimenpiteisiin eikä ehtoihin, joilla julkinen yritys tarjoaa omia hyödykkeitään ja palvelujaan.[28] Ratkaiseva valintaperuste tässä viimeksi mainitussa tapauksessa on markkinataloudessa toimivan yksityisen sijoittajan kriteeri.

26 — Komissio viittaa tuomioon 20.11.2003, GEMO (C-126/01, EU:C:2003:622, 35–39 kohta) ja tuomioon 15.12.2005, Italia v. komissio (C-66/02, EU:C:2005:768, 95–101 kohta).

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

28 — Komissio nojautuu julkisasiamies Mengozzin ratkaisuehdotukseen asiassa Deutsche Lufthansa (C-284/12, EU:C:2013:442). Se mainitsee myös tuomion 2.2.1988, Kwekerij van der Kooy ym. v. komissio (67/85, 68/85 ja 70/85, EU:C:1988:38, 28 ja 29 kohta); tuomio 29.2.1996, Belgia v. komissio (C-56/93, EU:C:1996:64, 10 kohta); tuomio 20.11.2003, GEMO (C-126/01, EU:C:2003:622, 35–39 kohta); tuomio 8.9.2011, komissio v. Alankomaat (C-279/08 P, EU:C:2011:551, 63–67 kohta) ja tuomio 15.11.2011, komissio ja Espanja v. Government of Gibraltar ja Yhdistynyt kuningaskunta (C-106/09 P ja C-107/09 P, EU:C:2011:732).

49. Komissio väittää toissijaisesti, että unionin yleinen tuomioistuin ei ole noudattanut unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä, jonka mukaan toimenpiteen valikoivuutta arvioitaessa ratkaiseva peruste on sen vaikutukset [29] ja jonka mukaan toimenpiteet, joista koituu hyötyä vain yhdelle tuotannonalalle, ovat valikoivia. [30] Se korostaa, että vaikka Lyypekin lentoasema kilpailee suoraan Hampurin (Saksa) lentoaseman kanssa, vuoden 2006 asetuksella annetusta edusta hyötyvät vain yritykset, jotka käyttävät ensin mainittua lentoasemaa, mikä riittää osoittamaan tämän asetuksen valikoivuuden. Unionin yleisen tuomioistuimen omaksuma lähestymistapa merkitsisi sitä, että lentoasemamaksujen vahvistamisesta annettavat asetukset jäisivät valtiontukisääntöjen soveltamisalan ulkopuolelle.

50. Komissio väittää vielä toissijaisemmin, että unionin yleinen tuomioistuin on tulkinnut virheellisesti perustetta, joka liittyy yrityksiin, jotka ovat toimenpiteellä tavoitellun päämäärän kannalta samankaltaisessa tosiasiallisessa tai oikeudellisessa tilanteessa. Jotta voidaan määrittää, mitkä yritykset ovat tällaisessa tilanteessa, perusteeksi ei pitäisi ottaa kyseisen toimenpiteen soveltamisalaa vaan kyseisten yritysten kulurakenne. Tässä tapauksessa vuoden 2006 asetus on valikoiva, koska siinä ei noudateta LuftVZO:n 43a §:n 1 momenttiin kirjattua periaatetta, joka velvoittaa kaikkia saksalaisia lentoasemia ja siten kaikkia lentoyhtiöitä ja jonka mukaan lentoasemamaksujen on katettava kustannukset.

51. Komissio esittää lopuksi, että unionin yleinen tuomioistuin on tehnyt oikeudellisen virheen myös laiminlyödessään sen tutkimisen, ovatko vuoden 2006 asetuksessa myönnetyt alennukset valikoivia sillä perusteella, että niitä saavat vain lentoyhtiöt, jotka täyttävät tietyt edellytykset.

52. Lyypekin kaupunki vetoaa lähinnä siihen, että unionin yleinen tuomioistuin on menetellyt perustellusti todetessaan, että vuoden 2006 asetuksella ei suosita tiettyjä yrityksiä tai tiettyjä tuotannonaloja. Sen mielestä valikoivuuden edellytyksenä on, että samankaltaisia yrityksiä tai tuotannonaloja kohdellaan eri tavalla. [31] Vuoden 2006 asetus ei siten ole valikoiva, koska siinä ei kohdella samankaltaisia yrityksiä tai tuotannonaloja eri tavalla.

53. Saksan liittotasavalta kiistää komission väitteen, jonka mukaan ehtoja, joilla julkinen yritys tarjoaa hyödykkeitään ja palvelujaan, tulee aina pitää valikoivina. Toimenpide on valikoiva vain silloin jos sillä annetaan erityisehtoja tietylle yritysryhmälle ja siinä erotellaan sisäisesti käyttäjät toisistaan siltä osin kuin kyseessä on pääsy kyseisiin julkisiin tiloihin ja niiden käyttö. Muiden lentoasemien käyttäjät eivät ole myöskään samankaltaisessa tosiasiallisessa ja oikeudellisessa tilanteessa.

54. Espanjan kuningaskunta allekirjoittaa unionin yleisen tuomioistuimen tulkinnan SEUT 107 artiklan 1 kohdasta siltä osin kuin kyseessä on valikoivuuskriteeri ja tukee Lyypekin kaupungin perusteluja. Se lisää, että komission esittämä näkemys, jonka mukaan se, että vahvistetaan ehdot, joilla julkinen yhteisö tarjoaa hyödykkeitään ja palvelujaan, merkitsee valikoivaa toimenpidettä, ei perustu oikeuskäytäntöön. Espanjan kuningaskunta kiinnittää huomiota seikkoihin, jotka otettiin huomioon 14.1.2015 annetussa tuomiossa Eventech [32] ratkaistaessa sitä, olivatko yritykset samankaltaisessa tilanteessa.

29 — Komissio mainitsee tuomion 22.12.2008, British Aggregates v. komissio (C-487/06 P, EU:C:2008:757, 85–89 kohta); tuomio 8.9.2011, komissio v. Alankomaat (C-279/08 P, EU:C:2011:551, 51 kohta) ja tuomio 15.11.2011, komissio ja Espanja v. Government of Gibraltar ja Yhdistynyt kuningaskunta (C-106/09 P ja C-107/09 P, EU:C:2011:732, 87–109 kohta).

30 — Komissio viittaa tuomioon 17.6.1999, Belgia v. komissio (C-75/97, EU:C:1999:311, 33 kohta); tuomioon 15.12.2005, Unicredito Italiano (C-148/04, EU:C:2005:774, 45 kohta) ja tuomioon 15.6.2006, Air Liquide Industries Belgium (C-393/04 ja C-41/05, EU:C:2006:403, 31 ja 32 kohta).

31 — Lyypekin kaupunki viittaa tuomioon 8.11.2001, Adria-Wien Pipeline ja Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke (C-143/99, EU:C:2001:598, 41 ja 42 kohta).

32 — C-518/13, EU:C:2015:9, 61 kohta.

2. Tapauksen tarkastelu

55. On muistettava, että SEUT 107 artiklan 1 kohdassa määrätään, että jollei perussopimuksissa toisin määrätä, jäsenvaltion myöntämä taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu sisämarkkinoille, siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

56. Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan toimenpiteen luokitteleminen SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuksi valtiontueksi edellyttää, että kaikki kyseisessä määräyksessä tarkoitetut edellytykset täyttyvät. [33]

57. Kansallisen toimenpiteen määrittäminen SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuksi valtiontueksi edellyttää vakiintuneen käytännön mukaan siis sitä, että ensinnäkin on oltava kyse valtion toimenpiteestä tai valtion varoilla toteutetusta toimenpiteestä; toiseksi kyseisen toimenpiteen on oltava omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan; kolmanneksi toimenpiteellä on annettava valikoivaa etua sille, joka on toimenpiteen kohteena, ja neljänneksi toimenpiteen on vääristettävä tai uhattava vääristää kilpailua. [34]

58. Tässä tapauksessa riitautetaan vain kolmannen edellytyksen ja tarkalleen sanoen ”valikoivuuskriteerin” tulkinta ja soveltaminen.

59. Niin ikään vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan toimenpidettä pidetään valikoivana, jos sillä suositaan jotakin yritystä tai tuotannonalaa verrattuna muihin yrityksiin, jotka ovat toimenpiteellä tavoitellun päämäärän kannalta samankaltaisessa tosiasiallisessa tai oikeudellisessa tilanteessa. [35]

60. Tässä tapauksessa unionin yleinen tuomioistuin on lähinnä katsonut, että sellaisen toimenpiteen valikoivuutta, jolla julkisoikeudellinen yksikkö tarjoaa hyödykkeitään ja palvelujaan, arvioidaan kaikkien sellaisten yritysten kannalta, jotka käyttävät tai voivat käyttää tätä hyödykettä tai palvelua. Koska se katsoi, että vuoden 2006 asetuksen nojalla vahvistettuja maksuja ei sovellettu syrjivästi, se totesi, että tämä asetus ei ollut valikoiva.

61. Valituksenalaisen tuomion 53 kohtaan näyttää sisältyvän tältä osin periaatteellinen kehotus, jonka sanamuoto on seuraava:

”Sen arvioimiseksi, onko julkisoikeudellisen yksikön laatima, erityisen hyödykkeen tai palvelun käyttöä tietyllä alalla koskeva maksutaulukko mahdollisesti valikoiva tiettyjen yritysten kannalta, on muun muassa tarkasteltava kaikkia yrityksiä, jotka käyttävät tai voivat käyttää kyseistä hyödykettä tai palvelua, ja tutkittava, saavatko mahdollista etua, tai voivatko sitä saada, vain jotkin niistä. Yritysten, jotka eivät halua tai voi käyttää kyseessä olevaa hyödykettä tai palvelua, tilanteella ei ole välitöntä merkitystä edun olemassaolon arvioinnin kannalta. Toisin sanoen toimenpiteen, jolla julkisoikeudellinen yksikkö laatii hallinnassaan olevan hyödykkeen tai palvelun käyttöä koskevan maksutaulukon, valikoivuutta voidaan arvioida ainoastaan mainitun yksikön nykyisten tai mahdollisten asiakkaiden ja kyseessä olevan tietyn hyödykkeen tai palvelun kannalta eikä esimerkiksi muiden samanlaisia hyödykkeitä ja palveluja tarjoavien saman toimialan yritysten asiakkaiden kannalta. Se, että kaikkien julkisoikeudellisen elimen soveltamien maksutaulukoiden, jotka eivät ole syrjiviä ja joiden perusteella määräytyy vastike tietystä hyödykkeestä tai palvelusta, katsottaisiin olevan valikoivia, johtaisi asiallisesti SEUT 107 artiklan 1 kohdassa esiintyvän tukien, jotka ’[suosivat] jotakin yritystä tai tuotannonalaa’, käsitteen alan liialliseen laajentamiseen. Jotta julkisoikeudellisen yksikön tiettyjen

33 — Ks. mm. tuomio 2.9.2010, komissio v. Deutsche Post (C-399/08 P, EU:C:2010:481, 38 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

34 — Tuomio 2.9.2010, komissio v. Deutsche Post (C-399/08 P, EU:C:2010:481, 39 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

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

hyödykkeiden tai palvelujen toimittamisen yhteydessä myöntämä mahdollinen etu suosisi tiettyjä yrityksiä, on myös välttämätöntä, etteivät kaikki yritykset, jotka käyttävät tai haluavat käyttää kyseistä hyödykettä tai palvelua, saa tai eivät voi saada mainittua etua tältä julkisoikeudelliselta yksiköltä kyseisessä erityisessä asiayhteydessä."

62. Komission mielestä tämä arviointi on virheellinen. Sen perustelut koostuvat neljästä osasta. Se väittää ensinnäkin, että ehdot, joilla julkisoikeudellinen yksikkö tarjoaa hyödykkeitään ja palvelujaan, ovat aina valikoivia toimenpiteitä. Toiseksi se katsoo, että unionin yleinen tuomioistuin on jättänyt huomiotta unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön, jonka mukaan yhtäältä ainoastaan toimenpiteen vaikutukset ovat ratkaisevia arvioitaessa sen valikoivuutta ja toisaalta toimenpiteet, joista koituu etua tietylle tuotannonalalle, ovat väistämättä valikoivia. Kolmanneksi se väittää unionin yleisen tuomioistuimen tulkinneen virheellisesti perustetta, joka koskee "yrityksiä, jotka ovat toimenpiteellä tavoitellun päämäärän kannalta samankaltaisessa tosiasiallisessa tai oikeudellisessa tilanteessa". Neljänneksi se väittää unionin yleisen tuomioistuimen tehneen oikeudellisen virheen laiminlyötyään sen tutkimisen, olivatko vuoden 2006 asetuksella myönnetyt alennukset, joita saivat vain tietyt edellytykset täyttävät lentoyhtiöt, valikoivia.

63. Ennen kuin käsittelen komission perustelujen eri osat vuoron perään, esitän muutamia yleisiä näkökohtia, jotka ovat mielestäni välttämättömiä valikoivuuskriteerin tarkoituksen ja ulottuvuuden ymmärtämiseksi ja jotka ohjaavat tämän perusteen käsittelyä.

a) Yleisiä näkemyksiä SEUT 107 artiklan 1 kohtaan perustuvan valikoivuutta koskevan vaatimuksen tarkoituksesta ja sen ulottuvuudesta nyt käsiteltävän asian kohteena olevan kaltaisessa tilanteessa

64. Kuten komissio on korostanut, perussopimusten rakenteesta ja syntyhistoriasta [36] ilmenee, että on erotettava toisistaan *yleiset* vero- tai talouspoliittiset toimenpiteet (jotka kuuluvat nykyään SEUT 113 ja SEUT 115–SEUT 117 artiklan soveltamisalaan) ja *erityiset* toimenpiteet, joilla tuotetaan *etuja* valtion varoin (ja joita puolestaan koskee nykyään SEUT 107–SEUT 109 artikla).

65. "Valikoivuuden" vaatimuksella, jonka mukaan toimenpiteiden, jotka kuuluvat SEUT 107 artiklan 1 kohdan mukaisen kiellon soveltamisalaan, on koskettava "tiettyjä yrityksiä tai tiettyjä tuotannonaloja", pyritään ensinnäkin erottamaan valtiontuet yleisistä vero- tai talouspoliittisista toimenpiteistä, jotta kunnioitettaisiin jäsenvaltioiden ja Euroopan unionin välistä toimivallanjakoa.

66. Tätä vaatimusta on pidettävä ratkaisevana, jotta valtiontukisääntelyn piiriin kuuluvat toimenpiteet voitaisiin erottaa muista, ja vaikka siinä lähtökohtaisesti [37] sallitaan se, että valtion toimenpide, joka hyödyttää erotuksetta kaikkia maan alueella sijaitsevia yrityksiä, jää SEUT 107 artiklan 1 kohdan mukaisen kiellon soveltamisalan ulkopuolelle, [38] tämä ei kuitenkaan merkitse sitä, että alueellisella tai paikallisella tasolla toteutettua toimenpidettä pitäisi välttämättä pitää valikoivana. Vaikka viitekehyksenä on useissa tapauksissa kansallinen taso, ei ole mahdotonta, että tietyissä tapauksissa alemman tason on oltava sovellettavissa. Unionin tuomioistuin täsmensi nimenomaan tämänsuuntaisesti ns. Azorit-tuomiossa, [39] että ei ole mahdotonta, että alueyhteisöllä on sellainen oikeudellinen ja tosiasiallinen asema, jonka johdosta se on jäsenvaltion keskushallintoon nähden riittävän itsenäinen, jotta sen toteuttamien toimenpiteiden osalta ratkaiseva rooli sen poliittisen ja

36 — Ks. aivan erityisesti "Spaak-raportti" (Messinan ulkoministerikonferenssin hallitustenvälisen komitean raportti, Bryssel, 21.4.1956, s. 59), jonka mukaan "on huomattava, että tietyt toimenpidekokonaisuudet, jotka ovat muodollisesti tukia tai avustuksia, eivät kohdistu erityisesti yrityksiin tai tuotannonaloihin vaan vaikuttavat yleisesti talouteen. Tässä tapauksessa komissio ei ole toimivaltainen päättämään yksin niiden sääntöjenvastaisuudesta."

37 — Oikeuskäytännössä on täsmennetty, että toimenpiteet, joita ensi arviolta sovelletaan yleisesti yrityksiin, saattavat olla tietyssä määrin valikoivia – erityisesti silloin jos elimellä, joka myöntää taloudellisia etuja, on harkintavaltaa, jonka perusteella se voi määrittää edunsaajat tai myönnetyn toimenpiteen edellytykset – joten niitä voidaan pitää toimenpiteinä, joilla on tarkoitus suosia tiettyjä yrityksiä tai tiettyjä tuotannonaloja (ks. mm. tuomio 29.6.1999, DM Transport, C-256/97, EU:C:1999:332, 27 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

38 — Ks. vastaavasti tuomio 8.11.2001, Adria-Wien Pipeline ja Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke (C-143/99, EU:C:2001:598, 35 ja 36 kohta).

39 — Tuomio 6.9.2006, Portugali v. komissio (C-88/03, EU:C:2006:511).

taloudellisen ympäristön määrittämisessä, jossa yritykset toimivat, on juuri mainitulla alueyhteisöllä eikä keskushallinnolla. Tällaisessa tilanteessa merkityksellisen kehyksen muodostaa toimenpiteen toteuttaneen alueyhteisön alue, jolla se käyttää toimivaltaansa, eikä kansallinen alue kokonaisuudessaan, kun selvitetään, suosiiko mainitunlaisen alueyhteisön toteuttama toimenpide tiettyjä yrityksiä verrattuna muihin yrityksiin, jotka ovat toimenpiteellä tavoitellun päämäärän kannalta samankaltaisessa tosiasiallisessa tai oikeudellisessa tilanteessa. [40]

67. Tähän voidaan lisätä, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan on ratkaistava, onko *tietyssä oikeudellisessa järjestelmässä* jokin toimenpide omiaan suosimaan ”jotakin yritystä tai tuotannonalaa” verrattuna muihin, jotka ovat kyseisellä järjestelmällä toimenpiteellä tavoitellun päämäärän kannalta samankaltaisessa tosiasiallisessa tai oikeudellisessa tilanteessa. [41]

68. Unionin tuomioistuin on toistuvasti todennut, että jotta kyettäisiin ratkaisemaan, onko toimenpide ”valikoiva” ja voidaanko sitä näin ollen pitää valtiontukena, on tarkasteltava sen vaikutuksia. Valtion toimenpiteiden syyt tai tavoitteet tai näiden toimenpiteiden toteuttamiseksi käytetyt tekniikat eivät sitä vastoin voi olla ratkaisevia. [42]

69. Unionin tuomioistuin on samoin täsmentänyt, että toimenpiteen toteamiseksi valikoivaksi ei voi olla merkitystä ainoastaan sillä, onko niiden yritysten lukumäärä, jotka voivat vaatia itselleen toimenpiteestä koituvaa hyötyä, erittäin suuri, tai sillä perusteella, että kyseiset yritykset toimivat eri aloilla, [43] taikka sillä, voivatko kaikki tietyn talouden sektorin yritykset saada hyötyä kyseisestä toimenpiteestä. [44]

70. Kuten minulla on lisäksi ollut jo tilaisuus todeta, [45] toimenpiteen valikoivuutta tai ”erityisyyttä” koskeva vaatimus on erotettava selvästi taloudellisen edun havaitsemisesta. Toisin sanoen sen jälkeen, kun tietystä toimenpiteestä on havaittu aiheutuvan suoraa tai välillistä etua sanan laajassa merkityksessä, komission tehtävänä on vielä osoittaa, että kyseinen etu koskee erityisesti yhtä tai useampaa yritystä. Komission on etenkin osoitettava, että toimenpiteellä aikaansaadaan erilaista kohtelua sellaisten yritysten välille, jotka ovat toimenpiteellä tavoitellun päämäärän kannalta samankaltaisessa tosiasiallisessa tai oikeudellisessa tilanteessa. [46] Kielto ei koske edun myöntämistä sinänsä vaan sitä, että koska etu on myönnetty erottelevalla ja valikoivalla tavalla, tietyt yritykset saattavat päästä edullisempaan asemaan kuin muut yritykset.

71. Tämän perusteella valikoivuuden vaatimusta ei voida mielestäni kokonaan erottaa siihen liittyvästä vaikkakin erillisestä taloudellisen edun havaitsemisesta.

72. Tässä yhteydessä on mielestäni otettava huomioon lukuisia seikkoja, joista osaan olen jo viitannut. [47]

40 — Tuomio 6.9.2006, Portugali v. komissio (C-88/03, EU:C:2006:511, 58 kohta).

41 — Tuomio 22.12.2008, British Aggregates v. komissio (C-487/06 P, EU:C:2008:757, 82 kohta) ja tuomio 14.1.2015, Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9, 54 ja 55 kohta).

42 — Ks. mm. tuomio 22.12.2008, British Aggregates v. komissio (C-487/06 P, EU:C:2008:757, 85 ja 89 kohta) ja tuomio 15.11.2011, komissio ja Espanja v. Government of Gibraltar ja Yhdistynyt kuningaskunta (C-106/09 P ja C-107/09 P, EU:C:2011:732, 87 kohta).

43 — Ks. mm. tuomio 8.9.2011, komissio v. Alankomaat (C-279/08 P, EU:C:2011:551, 50 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

44 — Tuomio 15.6.2006, Air Liquide Industries Belgium (C-393/04 ja C-41/05, EU:C:2006:403, 31 ja 32 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

45 — Ks. ratkaisuehdotukseni asiassa komissio v. MOL (C-15/14 P, EU:C:2015:32, 47 kohta).

46 — Ks. tuomio 8.9.2011, komissio v. Alankomaat (C-279/08 P, EU:C:2011:551, 62 kohta).

47 — Ks. ratkaisuehdotukseni asiassa komissio v. MOL (C-15/14 P, EU:C:2015:32, 50–55 kohta).

73. Yleisesti sovellettavan järjestelmän [48] (tukijärjestelmät, hinnoittelujärjestelmät, veronkevennykset, yleisestä konkurssioikeudesta poikkeamista koskeva järjestely, verojen ja erilaisten maksujen suorittamista koskevat järjestelyt) osalta valikoivuus mahdollistaa sen selvittämisen, hyödyttääkö oletettu etu, vaikka se koskisi yleisesti taloudellisia toimijoita, todellisuudessa ja siinä huomioon otettujen objektiivisten perusteiden mukaan vain tietyn tyyppisiä yrityksiä tai yritysten ryhmiä.

74. Tämä edellyttää sen määrittämistä, tuottaako kyseinen toimenpide etua ”yksinomaan tietyille yrityksille tai tietyille tuotannonaloille”, vaikka sen tuottama etu olisikin yleisesti sovellettava. Tarkoituksena on toisin sanoen varmistaa, että valtion toimenpiteillä ei saada aikaan yritysten – tai tarkemmin sanoen sellaisten toimijoiden, jotka ovat kyseiselle kansalliselle järjestelmälle annetun tavoitteen kannalta samankaltaisessa tosiasiallisessa tai oikeudellisessa tilanteessa – välistä erilaista kohtelua, joka ei ole perusteltavissa kyseisen järjestelmän luonteella ja rakenteella.

75. Tässä yhteydessä on korostettava, että valikoivuuden käsite liittyy syrjinnän käsitteeseen. [49] Vaikka komissiota ei voida vaatia yksilöimään täsmällisesti yritysten ryhmää, jolla on juuri ne ominaisuudet, joita riidanalaisella toimenpiteellä yksin suositaan, [50] jotta toimenpiteen voitaisiin todeta olevan valikoiva, on kuitenkin osoitettava, että se on *poikkeuksena yleisestä järjestelmästä* – joka, kuten edellä totesin, voi olla yleinen kansallinen järjestelmä mutta ei aina ole – omiaan suosimaan tiettyjä yrityksiä.

76. Jotta siis voidaan katsoa, että oletettu tukitoimenpide on valikoiva, on mielestäni olennaisen tärkeää osoittaa, että sillä otetaan käyttöön poikkeus ”yleisestä” tai ”normaalista” järjestelmästä, riippumatta mielestäni siitä, mikä on kyseisen järjestelmän luonne. Vakiintuneessa oikeuskäytännössä on nähdäkseni nyttemmin todettu, [51] että toimenpiteen valikoivuuden – jota koskevalla perusteella mielestäni ilmaistaan syrjintäkielto – arvioimiseksi on aina selvitettävä, muodostaako mainittu toimenpide tietyssä järjestelmässä edun eräille yrityksille verrattuna muihin yrityksiin.

77. Tämä viitekehys, joka on tunnustettu veroasioissa olennaisen tärkeäksi, ja sen määrittäminen etukäteen on mielestäni yhtä tärkeää muiden kuin verotuksellisten toimenpiteiden tutkimisen yhteydessä ja erityisesti sellaisten maksujärjestelmien yhteydessä, joilla pyritään muun muassa varmistamaan infrastruktuurien rahoittaminen, kuten nyt käsiteltävässä asiassa vuoden 2006 asetuksella. Samoin kuin on voitu todeta, että viitekehyksen määrittämisellä ”on erityistä merkitystä tilanteissa, joissa on kyse verotuksellisista toimenpiteistä, koska itse edun olemassaolo voidaan osoittaa ainoastaan suhteessa niin sanottuun ’normaaliin’ verotukseen”, [52] on todettava, että maksutoimenpiteen valikoivuuden arviointi edellyttää, että etukäteen määriteltäisiin, mistä ”normaalista” järjestelmästä se aikoo poiketa. [53]

48 — Yksittäisen toimenpiteen osalta taloudellisen edun tunnistaminen mahdollistaa lähtökohtaisesti sen, että sen voidaan olettaa olevan ”erityinen” ja näin ollen myös valikoiva.

49 — Ks. vastaavasti tuomio 15.11.2011, komissio ja Espanja v. Government of Gibraltar ja Yhdistynyt kuningaskunta (C-106/09 P ja C-107/09 P, EU:C:2011:732, 101 kohta) ja tuomio 14.1.2015, Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9, 53 kohta). Ks. asiassa komissio v. MOL antamani ratkaisuehdotuksen (C-15/14 P, EU:C:2015:32) 54 kohta ja julkisasiamies Bobekin asiassa Belgia v. komissio antaman ratkaisuehdotuksen (C-270/15 P, EU:C:2016:289) 29 kohta.

50 — Ks. tässä yhteydessä julkisasiamies Wathelet’n yhdistetyissä asiassa komissio v. Banco Santander ja Santusa antama ratkaisuehdotus (C-20/15 P ja C-21/15 P, EU:C:2016:624, erityisesti 7, 10 ja 80–87 kohta).

51 — Ks. tuomio 22.12.2008, British Aggregates v. komissio (C-487/06 P, EU:C:2008:757, 82 ja 83 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

52 — Ks. tältä osin tuomio 6.9.2006, Portugali v. komissio (C-88/03, EU:C:2006:511, 56 kohta).

53 — Korostettakoon, että komissio totesi äskettäin SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetusta valtiontuen käsitteestä antamassaan tiedonannossa 2016/C 262/01 (EUVL 2016, C 262, s. 1), että ” viitejärjestelmä muodostaa vertailukohdan, jonka perusteella arvioidaan toimenpiteen valikoivuutta SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuun ’valtiontuen’ käsitteeseen”.

78. Todettakoon lopuksi, että samoin kuin tarkastelussa, joka on ensisijaisesti tehtävä verotoimenpiteiden tutkimisen yhteydessä, on mielestäni viitekehyksen määrittelemisen jälkeen toiseksi määritettävä, aiheutuuko riidanalaisesta toimenpiteestä etua joillekin yrityksille verrattuna muihin yrityksiin, jotka ovat samankaltaisessa tosiasiallisessa ja oikeudellisessa tilanteessa,[54] ja tarvittaessa kolmanneksi arvioitava, onko tämän edun myöntäminen perusteltavissa sen järjestelmän luonteella ja rakenteella, johon kyseinen toimenpide kuuluu.

79. On korostettava – seikka, johon palaan jäljempänä – että vaikka taloudellisen edun määrittäminen ja tarvittaessa sen perusteltavuuden arviointi on verrattain helppoa, jos verovapautusta koskevalla toimenpiteellä poiketaan normaalisti sovellettavasta verojärjestelmästä, jolloin ”normaali” järjestelmä useimmiten määritellään kansallisella tasolla, on noudatettava tiettyä varovaisuutta infrastruktuurien rahoittamiseen tarkoitettujen hintatoimenpiteiden osalta.

b) Kanneperusteen ensimmäinen osa, jonka mukaan unionin yleinen tuomioistuin olisi jättänyt huomiotta sen, että ehdot, joilla julkinen yritys tarjoaa hyödykkeitään ja palvelujaan, ovat *aina* valikoivia toimenpiteitä

80. Komissio väittää ensisijaisesti, että ehdot, joilla julkinen yritys tarjoaa hyödykkeitään ja palvelujaan, ovat aina valikoivia toimenpiteitä. Se nojautuu päätelmiin, joita tehtiin tuomiossa 21.11.2013, Deutsche Lufthansa (C-284/12, EU:C:2013:755),[55] sekä oikeuskäytäntöön.[56] Peruste, joka vahvistettiin tuomiossa 8.11.2001, Adria-Wien Pipeline ja Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke (C-143/99, EU:C:2001:598), jossa määritettiin, oliko vero- tai maksujärjestelmä valikoiva, ei siis ole sovellettavissa tässä tapauksessa. Komission mielestä valituksenalaisen tuomion 53 kohta osoittaa, että unionin yleisen tuomioistuimen toimintaa ovat ohjanneet lainsäädäntöpoliittiset näkökohdat, joiden tarkoituksena on ollut jättää julkisten laitosten maksuihin liittyvät syrjimättömät asetukset valtiontukien valvonnan ulkopuolelle.

81. Nämä perustelut eivät vakuuta.

82. Ensinnäkään, toisin kuin komissio näyttää esittävän, unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä, johon se ei ole viitannut, ei ilmene millään tavoin, että toimenpide, jolla vahvistetaan julkisen yrityksen hyödykkeiden ja palvelujen käyttömaksut, olisi lähtökohtaisesti valikoiva.

83. Esimerkiksi komission mainitsemista kahdesta tuomiosta eli tuomiosta 2.2.1988, Kwekerij van der Kooy ym. v. komissio[57] ja tuomiosta 29.2.1996, Belgia v. komissio[58] ilmenee, että kyseessä olivat edulliset maksut, joita julkinen yritys myönsi yhdelle asiakasryhmälle. Tuomio 11.7.1996, SFEI ym.,[59] ja tuomio 20.11.2003, GEMO,[60] koskivat tilanteita tai etuja, jotka olivat kyllä yleisesti toimijoiden saatavilla mutta joista tosiasiallisesti koitui etua vain suppealle ryhmälle niistä. Kaiken kaikkiaan valikoivana ei ole pidetty julkisen elimen tai julkisen yrityksen hyödykkeiden luovuttamista tai palvelujen suorittamista sellaisenaan vaan sitä, että ne on luovutettu tai suoritettu edullisin ehdoin.

54 — Unionin tuomioistuin totesi tuomiossa 4.6.2015, komissio v. MOL (C-15/14 P, EU:C:2015:362, 61 kohta), että ”merkityksellinen vertailuparametri käsiteltävässä asiassa riidanalaisen toimenpiteen valikoivuuden osoittamiseksi oli sen selvittäminen, tehtiinkö [siinä] ero, jota ei voida oikeuttaa asianomaisen järjestelmän luonteella ja yleisellä rakenteella, tavoitellun päämäärän kannalta samankaltaisessa tosiasiallisessa ja oikeudellisessa tilanteessa olleiden toimijoiden välillä”.

55 — Julkisasiamies Mengozzin ratkaisuehdotus Deutsche Lufthansa (C-284/12, EU:C:2013:442).

56 — Kyseessä ovat tuomio 2.2.1988, Kwekerij van der Kooy ym. v. komissio (67/85, 68/85 ja 70/85, EU:C:1988:38, 28 ja 29 kohta); tuomio 29.2.1996, Belgia v. komissio (C-56/93, EU:C:1996:64, 10 kohta); tuomio 20.11.2003, GEMO (C-126/01, EU:C:2003:622, 35–39 kohta); tuomio 8.9.2011, komissio v. Alankomaat (C-279/08 P, EU:C:2011:551, 63–67 kohta) ja tuomio 15.11.2011, komissio ja Espanja v. Government of Gibraltar ja Yhdistynyt kuningaskunta (C-106/09 P ja C-107/09 P, EU:C:2011:732).

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, 35–39 kohta.

84. Laajemman tarkastelun perusteella ei ole mitään perusteita väittää, että ehdot, joilla julkinen yritys tarjoaa hyödykkeitään ja palveluitaan, ainakaan silloin kun niitä tarjotaan sellaisen järjestelmän muodossa, jota sovelletaan yleisesti toimijoihin, jotka haluavat käyttää näitä hyödykkeitä tai palveluja, täyttäisivät *aina* valikoivuusehdon.

85. Kuten olen muistuttanut ensimmäistä valitusperustetta koskeneen tarkastelun aluksi, arvioitaessa toimenpiteen valikoivuutta on tutkittava, onko tämä toimenpide *tietyssä järjestelmässä* etu tietyille yrityksille verrattuna muihin yrityksiin, jotka ovat samankaltaisessa tosiasiallisessa tai oikeudellisessa tilanteessa (ks. tämän ratkaisuehdotuksen 67 kohta).

86. Tässä yhteydessä viitekehyksen – ja sen perusteella riidanalaisella poikkeuksella mahdollisesti tuotettavan edun tunnistaminen – on aina valikoivuuden välttämätön edellytys. Toisin kuin komissio väittää, tätä selvitystä ei ole syytä rajoittaa koskemaan vain verotus- tai maksujärjestelmiä. Vaikka ei voida kiistää sitä, että tietyn toimenpiteen valikoivuuden tutkintamenettelyyn liittyy toimenpiteen luonteen mukaan erityispiirteitä, ei ole mielestäni asianmukaista vahvistaa erilaisia tutkintaperusteita sen mukaan, onko kyseessä verotuksellinen toimenpide vai toimenpide, jossa vahvistetaan sen käyttäjilleen tarjoamien palvelujen maksut.

87. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö osoittaa, että edellä suositeltu vertailu pätee myös muihin toimenpiteisiin. Korostettakoon muun muassa, että peruste, joka vahvistettiin tuomiossa 8.11.2001, Adria-Wien Pipeline ja Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke (C-143/99, EU:C:2001:598) ei ollut perusteena vain verotukselliselle toimenpiteelle vaan yleisesti ”valtion toimenpiteelle”. [61]

88. On huomattava, että unionin tuomioistuin on lisäksi tehnyt tämän vertailun sellaisten toimenpiteiden osalta, jotka liittyvät kulukorvauksiin ja infrastruktuurien käyttöön.

89. Unionin tuomioistuin tutki tuomiossa 14.1.2015, Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9), [62] joka koski lontoolaisille takseille annettua lupaa käyttää bussikaistoja, sitä, olivatko nämä taksit ja minicabit samankaltaisessa tosiasiallisessa tai oikeudellisessa tilanteessa. Toimenpiteen syrjimättömyyden tutkiminen ja tutkimus, joka koskee sitä, annetaanko toimenpiteellä edunsaajina oleville yrityksille valikoiva taloudellinen etu, ovat olennaisilta osin päällekkäisiä.

90. Kaikista näistä seikoista seuraa, että unionin yleinen tuomioistuin ei ole tehnyt oikeudellista virhettä katsoessaan, että toimenpiteet, jotka koskevat ehtoja, joilla yhteisö tarjoaa hyödykkeitä ja palveluja, eivät ole välttämättä valikoivia (ks. valituksenalaisen tuomion 53, 54 ja 57 kohta).

91. Toisin kuin komissio esittää, tällainen päätelmä ei välttämättä johda siihen, että evättäisiin kaikki mahdollisuudet pitää valtiontukina ehtoja, joilla julkinen yritys tarjoaa hyödykkeitään ja palvelujaan, jos näitä ehtoja sovelletaan erotuksetta kaikkiin sen sopimuspuoliin. Tällaisessa tapauksessa on edelleen mahdollista osoittaa, että vaikka näitä ehtoja sovelletaan erotuksetta, ne hyödyttävät viime kädessä vain yhtä tai useampaa tarkasti määriteltyä yritystä, erityisesti yrityksiä, jotka käyttävät tarkasti määriteltyä kaupallista toimintamallia.

92. Vaikka ei voida ensi arviolta poissulkea sitä, että hintahaitari tuo valikoivuutta, on vielä osoitettava, että se johtaa tiettyjen samankaltaisessa tilanteessa olevien toimijoiden syrjimiseen, minkä tekemisen komissio oli laiminlyönyt, kuten unionin yleinen tuomioistuin korosti.

61 — Ks. mm. 41 kohta.

62 — Ks. mm. tuomion 54–61 kohta.

93. Vaikka valituksenalaisen tuomion 53 kohdan alussa käytettyjen käsitteiden yleisluonteisuus saattaisi antaa aiheen ajatella, että unionin yleinen tuomioistuin olisi tarkoittanut jättää SEUT 107 artiklan soveltamisalan ulkopuolelle kaikki ehdot, joilla julkinen yritys tarjoaa hyödykkeitään ja palvelujaan, jos näitä ehtoja sovelletaan erotuksetta kaikkiin sopimuskumppaneihin, unionin yleinen tuomioistuin on mielestäni pitänyt tärkeänä korostaa tämän kohdan lopussa, että ”jotta julkisoikeudellisen yksikön tiettyjen hyödykkeiden tai palvelujen toimittamisen yhteydessä myöntämä mahdollinen etu suosisi tiettyjä yrityksiä, on myös välttämätöntä, etteivät kaikki yritykset, jotka käyttävät tai haluavat käyttää kyseistä hyödykettä tai palvelua, saa tai eivät voi saada mainittua etua tältä julkisoikeudelliselta yksiköltä kyseisessä erityisessä asiayhteydessä”.

c) Valitusperusteen toinen osa, jonka mukaan unionin yleinen tuomioistuin on jättänyt huomiotta unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön, jonka mukaan yhtäältä toimenpiteen valikoivuutta koskevan arvioinnin kannalta merkityksellisiä ovat ainoastaan sen vaikutukset ja toisaalta toimenpiteet, joista aiheutuu etua yhdelle tuotannonalalle, ovat välttämättä valikoivia

94. Komissio korostaa, että Lyypekin lentoasema kilpailee suoraan Hampurin lentoaseman kanssa ja että vuoden 2006 asetuksella annettu ”etu” on vain Lyypekin lentoasemaa käyttävien lentoyhtiöiden käytettävissä. Tämä yksinkertainen seikka riittää osoittamaan, että vuoden 2006 asetuksen vaikutukset ovat valikoivia.

95. Seikat, jotka unionin yleinen tuomioistuin on ottanut huomioon, ja erityisesti valituksenalaisen tuomion 53 kohta saattavat ensi arviolta yllättää.

96. Unionin yleinen tuomioistuin näet totesi päätellessään, että vuoden 2006 asetus ei ole valikoiva, vain sen, että vuoden 2006 asetuksen maksusäännöksiä sovellettiin syrjimättömästi kaikkiin lentoyhtiöihin, jotka käyttivät tai halusivat käyttää Lyypekin lentoasemaa.

97. Kun otetaan huomioon oikeuskäytäntö, jonka mukaan SEUT 107 artiklan 1 kohdassa määritellään valtion toimenpiteet niiden vaikutusten perusteella,[63] voitaisiin väittää, että pelkkä toteamus siitä, että vuoden 2006 asetus on *muodollisesti* syrjimätön, ei olisi riittävä peruste katsoa, että se ei ole valikoiva. Olisi pitänyt tutkia, aiheutuuko vuoden 2006 asetuksen vaikutuksista etua tietyille yrityksille tai tietyille tuotannonaloille. Unionin tuomioistuin näet täsmensi 13.2.2003 antamassaan tuomiossa Espanja v. komissio, että väitteellä, jonka mukaan toimenpiteen osalta säädetään horisontaalisesti sovellettavista objektiivisista perusteista, voidaan ainoastaan osoittaa, että toimenpide kuuluu tukijärjestelmän piiriin eikä ole yksittäistä tukea, mutta ei sitä, että toimenpide ei ole valikoiva.[64]

98. Ei kuitenkaan vaikuta siltä, että unionin yleinen tuomioistuin olisi jättänyt valituksenalaisessa tuomiossa tämän oikeuskäytännön huomiotta. Kun unionin yleinen tuomioistuin on katsonut, että ratkaisevaa oli ainoastaan Lyypekin lentoaseman tosiasiallisten tai potentiaalisten käyttäjien yhdenvertainen kohtelu, se on implisiittisesti mutta väistämättä ottanut huomioon toimenpiteen vaikutukset. Se ei ole tyytynyt viittaamaan vuoden 2006 asetuksen horisontaalisesti sovellettaviin perusteisiin.

99. Ei voida myöskään pätevästi väittää, että toimenpide, joka hyödyttää ”yhtä tuotannonalaa”, tässä tapauksessa Lyypekin lentoasemaa käyttävien yritysten ryhmää, olisi välttämättä valikoiva. Kuten tämän valitusperustetta koskevan tarkastelun alkuosassa korostettiin, tällainen päätelmä voi olla pätevä vain, jos on katsottu, että viitekehys on kansallisella tasolla sovellettava ”normaali” järjestelmä tai että se ainakin ylittää kyseisen lentoaseman viitekehyksen. Turvautumisella tuotannonalakohtaisen valikoivuuden käsitteeseen on merkitystä vain siinä tapauksessa, että on olemassa sellaisten valtion

63 — Ks. mm. tuomio 22.12.2008, British Aggregates v. komissio (C-487/06 P, EU:C:2008:757, 85 ja 89 kohta) ja 15.11.2011, komissio ja Espanja v. Government of Gibraltar ja Yhdistynyt kuningaskunta (C-106/09 P ja C-107/09 P, EU:C:2011:732, 87, 88 ja 92 kohta).

64 — Tuomio 13.2.2003, Espanja v. komissio (C-409/00, EU:C:2003:92, 49 kohta).

keskusviranomaisten, alueellisten viranomaisten tai paikallisviranomaisten toteuttamia toimenpiteitä, jotka ovat toimivaltaisia tekemään päätöksiä, joista saattaa koitua hyötyä kaikille yrityksille. Kun kyseessä ovat sellaisen lentoaseman pitäjän toteuttamat toimenpiteet, joka on toimivaltainen toteuttamaan vain tätä lentoasemaa koskevia toimenpiteitä, tuotannonalakohtaista valikoivuuskriteeriä ei voida soveltaa. Jos tämä lentoaseman pitäjä määrittää itse sellaisiin lentoyhtiöihin sovellettavien lentoasemamaksujen tason, jotka lentävät tältä lentokentältä ja tälle lentokentälle, se ei poikkea kansallisesta hintajärjestelmästä vaan ottaa käyttöön hinnoittelun, joka on avoin kaikille yhtiöille, jotka haluavat käyttää tätä lentoasemaa.

100. Tästä seuraa, että toimenpide, jonka lentoaseman pitäjä toteuttaa siellä toimivien lentoyhtiöiden osalta, ei ole valikoiva, jos etu myönnetään syrjimättä kaikille kyseisille yhtiöille.

101. Tämän lähtökohdan perusteella on arvioitava, otetaanko riidanalaisella toimenpiteellä käyttöön sellaisten toimijoiden välisiä eroavaisuuksia, jotka ovat tavoitellun päämäärän kannalta tosiasiallisesti tai oikeudellisesti samankaltaisessa tilanteessa. [65]

102. Tämän perusteella on käsiteltävä komission esittämän valitusperusteen kolmatta osaa.

d) Valitusperusteen kolmas osa, jonka mukaan perustetta, joka liittyy ”yrityksiin, jotka ovat samankaltaisessa tosiasiallisessa tai oikeudellisessa tilanteessa”, on tutkittu virheellisesti

103. Komissio väittää ensinnäkin, että vaikka oletettaisiin, että tuomiossa 8.11.2001, Adria-Wien Pipeline ja Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke (C-143/99, EU:C:2001:598) edellytettyä vertailua voidaan soveltaa sellaisten toimenpiteiden valikoivuuden tutkimiseen, joilla vahvistetaan tiettyjen julkisoikeudellisten yksiköiden maksuja, unionin yleinen tuomioistuin on tehnyt saman virheen, jonka unionin tuomioistuin kumosi 22.12.2008 antamassaan tuomiossa British Aggregates v. komissio (C-487/06 P, EU:C:2008:757, 87 ja 89 kohta) ja 8.9.2011 antamassaan tuomiossa komissio v. Alankomaat (C-279/08 P, EU:C:2011:551, 61–67 kohta). Komissio näet katsoo, että tosiasiallisen ja oikeudellisen tilanteen samankaltaisuus ei perustunut kriteereihin, joilla määritellään riidanalaisen toimenpiteen soveltamisala, vaan sen piti perustua kyseisten yritysten kustannusrakenteeseen, koska muussa tapauksessa tehdään kehäpäätelmä.

104. Komissio vetoaa toiseksi siihen, että unionin yleinen tuomioistuin on laiminlyönyt LuftVZO:n 43a §:n 1 momentilla eli säännöksellä, jota sovelletaan kaikkiin Saksassa sijaitseviin lentoasemiin ja jossa määrätään kustannukset kattavien lentoasemamaksujen perimisestä, tavoitellun päämäärän, jonka mukaan on taattava lentoliikenteen asianmukaista toimintaa koskevan julkisen intressin toteutuminen ja joka on vuoden 2006 asetuksen oikeudellisena perustana, huomioon ottamisen.

105. Tässä tapauksessa tulee esiin kysymys siitä, johtaako se, että vuoden 2006 asetusta sovelletaan konkreettisesti vain lentoyhtiöihin, jotka toimivat Lyypekin lentoasemalla, siihen, että yrityksiä, jotka ovat samankaltaisessa tilanteessa, kohdellaan eri tavalla.

106. Tässä yhteydessä on korostettava, että sovellettavan kansallisen lainsäädännön mukaan jokainen lentoaseman pitäjä on toimivaltainen hyväksymään lentoasemamaksut, joita sovelletaan sen omalla lentoasemalla.

107. Tästä seuraa, että vuoden 2006 asetusta oli tarkoitus soveltaa vain Lyypekin lentoasemaan, joka on merkityksellinen viitekehys. Tällaisessa asiayhteydessä ratkaisevaa on vain se, kohdellaanko tässä asetuksessa vain tätä lentoasemaa käyttäviä yrityksiä eri tavalla.

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

108. Komission esittämä perustelu, jonka mukaan vuoden 2006 asetuksen valikoivuuden arviointi ei voi riippua tämän asetuksen soveltamisalasta vaan sen pitäisi perustua yksinomaan LuftVZO:n 43a §:n 1 momentin kohteena olevaan kustannusvertailuun, ei vakuuta.

109. Kuten Lyypekin kaupunki korostaa, kaikki lentoyhtiöt voivat käyttää Lyypekin lentoasemaa ja siten saada oletetut edut, jotka koituvat vuoden 2006 asetuksen soveltamisesta. Lentoyhtiöiden päätös käyttää tiettyjä lentoasemia riippuu yleisesti niiden liiketoimintastrategiasta ja perustuu niiden tarjoamiin etuihin ja rajoitteisiin.

110. On mielestäni myös suhteetonta vaatia, että verrattaisiin niiden lentoyhtiöiden tilannetta, joita väitetään suosittavan vuoden 2006 asetuksella, niiden kilpailevien yritysten tilanteeseen, joilla on samat menoerät. Lentoyhtiöille, jotka eivät lennä Lyypekin lentoasemalta ja Lyypekin lentoasemalle, ei näet nimenomaan aiheudu menoja tällä lentoasemalla perittävistä maksuista. Komission perustelut merkitsevät sitä, että tarkastellaan virheellisesti toimenpiteen valikoivuutta koskevaa kysymystä eri yhteydessä eli toisen sellaisen liikenneinfrastruktuurin – lentoasema, rautatieasema tai jokin muu – yhteydessä, jonka kanssa Lyypekin lentoasema mahdollisesti kilpailee, riippumatta kyseisten hallinnoijayritysten asemasta ja niiden suorittamien palvelujen laadusta. [66]

111. Mielestäni tässä tapauksessa ei voida myöskään hyväksyä väitettä, jonka mukaan olisi pitänyt ottaa huomioon tavoitteet, jotka pyritään täyttämään asetuksella, jolla vahvistetaan lentoasemamaksut LuftVZO:n 43a §:n 1 momentin nojalla. Unionin yleisen tuomioistuimen tekemistä tosiseikkoja koskevista arvioinneista näet ilmenee, että tämä säännös ei merkitse sitä, että kaikkiin lentoasemiin sovellettavat lentoasemamaksut vahvistettaisiin yleisesti. Tällä säännöksellä ainoastaan annetaan kullekin lentoaseman pitäjälle valtuudet hyväksyä omat maksunsa yksin niiden määriteltävissä olevien prioriteettien mukaisesti.

112. Kaiken kaikkiaan on todettava, että tässä esimerkkitapauksessa ei ole olemassa yleistä peruslainsäädäntöä tai viitattua lainsäädäntöä, josta vuoden 2006 asetuksesta aiotaan poiketa Lyypekin lentoasemaa käyttävien lentoyhtiöiden hyväksi. Merkityksellinen viitekehys on järjestelmä, joka sovelletaan yksinomaan tällä lentoasemalla.

e) Valitusperusteen neljäs osa, jonka mukaan unionin yleinen tuomioistuin olisi tehnyt oikeudellisen virheen jättäessään tutkimatta, ovatko vuoden 2006 asetuksella sallitut alennukset valikoivia sillä perusteella, että ne hyödyttävät vain tiettyjä lentoyhtiöitä

113. Komissio väittää lähinnä, että vaikka oletettaisiin, että tuomiossa 8.11.2001, Adria-Wien Pipeline ja Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke (C-143/99, EU:C:2001:598) vahvistettu peruste olisi merkityksellinen tutkittaessa nyt käsiteltävän asian kohteena olevan kaltaisten hinnoittelutoimenpiteiden valikoivuutta, unionin yleisen tuomioistuimen olisi pitänyt tukia, onko vuoden 2006 asetus siinä säädettyjen eri alennusten perusteella siinä mielessä valikoiva, että siinä suositaan tiettyjä Lyypekin lentoasemaa käyttäviä yhtiöitä tätä samaa lentoasemaa käyttävien muiden yhtiöiden haitaksi.

66 — Ks. tuomio 14.1.2015, Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9, 59–61 kohta).

114. Komissio väittää tässä yhteydessä unionin yleisen tuomioistuimen menetelleen virheellisesti tutkiessaan yksinomaan riidanalaisen päätöksen 279 kohtaan sisältyneet perustelut. Se katsoo, että tämän saman päätöksen 55–66 kohdassa kuvataan perusteellisesti vuoden 2006 asetuksessa säädettyä alennusjärjestelmää. Komissio arvioi lisäksi, että toisin kuin unionin yleinen tuomioistuin näyttää esittävän valituksenalaisen tuomion 53 ja 55 kohdassa, se, että kyseiset alennukset ovat kaikkien saatavilla sen vuoksi, että nämä alennukset myönnetään horisontaalisesti sovellettavin objektiivisin perustein, ei poista niiden valikoivuutta. [67]

115. Katson tässä tapauksessa, että unionin yleinen tuomioistuin ei ole tehnyt oikeudellista virhettä todetessaan, että merkityksellinen viitekehys oli niiden maksujen viitekehys, joita sovellettiin yksinomaan Lyypekin lentoasemaa käyttäviin lentoyhtiöihin.

116. Seuraavaksi tulee esiin kysymys siitä, onko unionin yleinen tuomioistuin tehnyt oikeudellisen virheen, kun se ei ole tutkinut, johtiko vuoden 2006 asetuksella myönnettyjen alennusten järjestelmä näiden yhtiöiden erilaiseen kohteluun.

117. Tässä yhteydessä ei voida poissulkea sitä, että hinnat ovat valikoivia hinnaston mukaisten alennusperusteiden ja -järjestelmien vuoksi.

118. Tämän täsmennyksen jälkeen on korostettava, että komissio ei ole nojautunut riidanalaisen päätöksen 279 kohdassa tähän seikkaan todetessaan, että vuoden 2006 asetus on valikoiva, vaan ainoastaan siihen, että ”edut myönnettiin ainoastaan Lyypekin lentoasemaa käyttäville lentoyhtiöille”. Vaikka riidanalaisessa päätöksessä, etenkin sen 268–277 kohdassa on viitattu vuoden 2006 asetuksen mukaisiin ”alennuksiin”, niihin ei ole viitattu tämän asetuksen valikoivuutta tutkittaessa vaan ainoastaan arvioitaessa SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun ”edun” olemassaoloa.

119. Näissä olosuhteissa komission esittämä väite on mielestäni jätettävä tutkimatta. Unionin tuomioistuin on näet valitusasioissa toimivaltainen tutkimaan ainoastaan arvioinnit, jotka unionin yleinen tuomioistuin on tehnyt sille esitetyistä perusteista. [68]

120. On joka tapauksessa huomautettava, että komissio ei ole osoittanut, että vuoden 2006 asetuksen mukainen lentoyhtiöille, joilla on paljon matkustajia, myönnettäviä alennuksia koskeva järjestelmä – joka näyttää siis perustuvan tavanomaiseen määrälliseen perusteeseen – ei olisi perusteltavissa.

121. Näin ollen katson, että kolmas valitusperuste on hylättävä.

D *Neljäs valitusperuste, jonka mukaan perustelut ovat puutteellisia ja ristiriitaisia*

1. Asianosaisten perustelut

122. Komissio väittää ensinnäkin, että unionin yleisen tuomioistuimen tuomiota rasittaa perustelujen puutteellisuus kolmesta syystä. Unionin yleinen tuomioistuin on ensinnäkin jättänyt huomiotta valikoivuuden tutkimisen olennaisen osatekijän eli maksuasetuksella tavoitellun päämäärän määrittämisen. Nimenomaan tämän päämäärän valossa on näet määritettävä, mitkä yritykset ovat samankaltaisessa tosiasiallisessa ja oikeudellisessa tilanteessa. Unionin yleinen tuomioistuin on lisäksi

67 — Komissio viittaa tuomioon 13.2.2003, Espanja v. komissio (C-409/00, EU:C:2003:92, 48 kohta); tuomioon 15.7.2004, Espanja v. komissio (C-501/00, EU:C:2004:438, 118–128 kohta) ja tuomioon 8.9.2011, komissio v. Alankomaat (C-279/08 P, EU:C:2011:551, 50 kohta).

68 — Ks. mm. tuomio 10.7.2014, Telefónica ja Telefónica de España v. komissio (C-295/12 P, EU:C:2014:2062, 99 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

laiminlyönyt sen ilmoittamisen, mistä syistä tuen valikoivuus ei ilmenisi ainakin vuoden 2006 asetuksessa säädetystä alennusjärjestelmästä. Valituksenalaisessa tuomiossa ei myöskään ilmoiteta, mistä syistä vuoden 2006 asetus niin selvästi ei ollut valikoiva, että komissiolla ei ollut oikeutta aloittaa muodollista tutkintamenettelyä.

123. Komissio katsoo toiseksi, että unionin yleisen tuomioistuimen perustelut ovat ristiriitaiset, koska se soveltaa aluksi verotuksellisten toimenpiteiden valikoivuuteen liittyvää oikeuskäytäntöä (valituksenalaisen tuomion 51 ja 53 kohta) ja toteaa tämän jälkeen, että sillä ei ole merkitystä (valituksenalaisen tuomion 57 kohta).

124. Lyypekin kaupunki katsoo Saksan liittotasavallan ja Espanjan kuningaskunnan tukemana, että valituksenalaista tuomiota on perusteltu asianmukaisesti, ja vaatii valitusperusteen hylkäämistä.

2. Tapauksen tarkastelu

125. Tämä valitusperuste ei voi mielestäni menestyä.

126. Ensinnäkin sen osalta, onko unionin yleinen tuomioistuin perustellut valituksenalaista tuomiota riittävästi vuoden 2006 asetuksen valikoivuuden arvioinnin osalta, vaikuttaa siltä, että unionin yleinen tuomioistuin määritteli aivan aluksi implisiittisesti vuoden 2006 asetuksen laatimisen tavoitteen ja asiayhteyden. Tämän jälkeen se muistutti siitä, että unionin yleisen tuomioistuimen tehtävänä ei ollut esittää, mistä syistä vuoden 2006 asetuksen valikoivuus ei johtunut alennusjärjestelmästä, koska, kuten edellä mainitsin, tätä nimenomaista kysymystä ei käsitelty unionin yleisessä tuomioistuimessa. Mielestäni unionin yleisen tuomioistuimen ei tarvinnut myöskään selittää, mistä syistä komission riidanalaisen toimenpiteen valikoivuuden arvioinnissa tekemä virhe oli niin ilmeinen, että sen piti johtaa riidanalaisen päätöksen kumoamiseen.

127. Todettakoon toiseksi väitteestä, jonka mukaan perustelut olisivat ristiriitaiset siltä osin kuin kyseessä on verotuksellisia toimenpiteitä koskevan oikeuskäytännön merkityksellisyys, että en näe mitään ristiriitaa valituksenalaisen tuomion 51 ja 53 kohdassa huomioon otettujen näkemysten ja tämän tuomion 57 kohtaan sisältyvän väitteen välillä.

E *Viides valitusperuste, jonka mukaan tukitoimenpiteiden tutkintaa koskevan muodollisen menettelyn aloittamista koskevaan päätökseen kohdistettavan valvonnan rajoituksia ei ole otettu huomioon*

1. Asianosaisten lausumat

128. Komissio esittää, että vaikka unionin yleinen tuomioistuin muistutti perustellusti valituksenalaisen tuomion 42 kohdassa, että muodollisen tutkintamenettelyn aloittamista koskevaan päätökseen kohdistettava tuomioistuinten valvonta on rajoitettua, se on ylittänyt tämän valvonnan rajat.

129. Se väittää muun muassa, että FL, joka oli tuolloin Lyypekin lentoaseman pitäjä, oli ehdottanut vuoden 2006 asetusta tarkoituksenaan välttää valtiontukien valvonta halpalentoyhtiöitä koskevan hintapolitiikkansa osalta. Komissio oli tilanteessa, jossa se ei voinut tosiseikkojen alustavan tutkinnan perusteella vapautua kaikista epäilyksistään, jotka koskivat kyseisen asetuksen valikoivuutta. Tästä syystä komission oli pakko aloittaa muodollinen tutkintamenettely. Valituksenalaiseen tuomioon ei sisälly mitään selitystä sille, miksi oli niin ilmeistä, että vuoden 2006 asetus ei ollut syrjivä, että komissiolla ei olisi ollut oikeutta aloittaa virallista tutkintamenettelyä.

130. Lyypekin kaupunki vaatii tältä osin Saksan liittotasavallan ja Espanjan kuningaskunnan tukemana valitusperusteen hylkäämistä. Sen mielestä on ilmeistä, että riidanalainen toimenpide eli vuoden 2006 asetus ei ole valikoiva, joten unionin yleinen tuomioistuin katsoi perustellusti, että riidanalaista päätöstä rasitti ilmeinen arviointivirhe.

2. Tapauksen tarkastelu

131. En ole vakuuttunut siitäkään, että unionin yleinen tuomioistuin olisi ylittänyt muodollisen tutkintamenettelyn aloittamista koskevan tuomioistuinten harjoittaman valvonnan rajat.

132. Ei voida tosin kiistää sitä, että muodollisen tutkintamenettelyn aloittamisesta tehtävä päätös perustuu väistämättä alustavaan arviointiin komission tietoon alustavan tutkintamenettelyn vaiheessa toimitetuista seikoista. Koska nämä seikat ovat lähtökohtaisesti hajanaisia, komissio voi tämän alustavan vaiheen päätteeksi viitata vain olettamuksiin siitä, onko tuki olemassa, ja näin ollen SEUT 107 artiklan 1 kohdassa vahvistettujen päällekkäisten edellytysten täyttymisestä.

133. Kuten unionin tuomioistuin on toistuvasti todennut, on erotettava toisistaan yhtäältä SEUT 108 artiklan 3 kohdan mukainen tukien alustavan tutkinnan vaihe, jonka tavoitteena on ainoastaan tehdä komissiolle mahdolliseksi muodostaa alustava näkemyksensä kyseisen tuen täydellisestä tai osittaisesta soveltuvuudesta yhteismarkkinoille, ja toisaalta SEUT 108 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu tutkintavaihe, joka mahdollistaa valtion toimenpiteiden perusteellisen tutkinnan – ja mielestäni edellyttää sitä – ja jolla on kaksi tavoitetta.[69]

134. Koska näiden kahden toimenpiteiden tutkintavaiheen on väistämättä oltava erilaisia, ei ole mahdollista asettaa alustavalle vaiheelle samoja oikeudellisia vaatimuksia kuin muodolliselle menettelylle.

135. Komissio on näin ollen toimivaltainen aloittamaan SEUT 108 artiklan 2 kohdan mukaisen muodollisen tutkintamenettelyn, jos sillä on käytettävissään riittävästi tietoja, joiden perusteella se voi katsoa, että toimenpide täyttää kaikki edellytykset, jotta sitä voidaan pitää SEUT 107 artiklan 1 kohdan vastaisena valtiontukena.

136. Tästä ei voida kuitenkaan päätellä, että komissio voisi tyytyä esittämään SEUT 108 artiklan 2 kohdan mukaisen menettelyn aloittamista koskevan päätöksensä tueksi yleisiä väitteitä SEUT 107 artiklan 1 kohdassa vaadittujen edellytysten täyttymisestä. Kuten asetuksen N:o 659/1999 6 artiklasta ilmenee, muodollisen tutkintamenettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä esitetään komission alustava arvio ehdotetun toimenpiteen tukiluonteesta ja syyt, jotka herättävät epäilyjä toimenpiteen soveltuvuudesta yhteismarkkinoille.

137. Vaikka muodollisen tutkintamenettelyn aloittamisesta tehtyyn päätökseen ja erityisesti SEUT 107 artiklan 1 kohdan mukaisten edellytysten täyttymiseen ensi arviolta kohdistuva unionin tuomioistuimen harjoittama valvonta koskee vain sitä, että komissio ei ole tehnyt ilmeisiä arviointivirheitä katsoessaan, että se ei voinut ratkaista kaikkia vaikeuksia, jotka liittyivät riidanalaisen toimenpiteen luokittelemiseen valtiontueksi, tämän toimenpiteen ensimmäisen tutkinnan aikana,[70] se ei saa olla tehottomampaa. On näet muistettava toisen valitusperusteen yhteydessä huomioon otettujen seikkojen lisäksi, että alustavan tutkinnan aloittamisesta tehtävillä päätöksillä saattaa olla erityisiä ja merkittäviä oikeusvaikutuksia asianomaisille osapuolille.

69 — Ks. mm. tuomio 15.4.2008, Nuova Agricast (C-390/06, EU:C:2008:224, 57 kohta) ja tuomio 21.7.2011, Alcoa Trasformazioni v. komissio (C-194/09 P, EU:C:2011:497, 57 kohta). Ks. alustavan tutkinnan vaiheen ja muodollisen tutkinnan vaiheen välisestä erosta viimeksi ratkaisuehdotukseni asiassa Club Hotel Loutraki ym. v. komissio (C-131/15 P, EU:C:2016:617, 25–27 kohta).

70 — Ks. mm. tuomio 21.7.2011 Alcoa Trasformazioni v. komissio (C-194/09 P, EU:C:2011:497, 61 kohta).

138. Kun komissio on tyytynyt toteamaan riidanalaisen päätöksen 279 kohdassa ainoastaan, että ”kyseiset [vuoden 2006 asetuksesta koituneet] edut myönnettiin ainoastaan Lyypekin lentoasemaa käyttäville lentoyhtiöille ja ne olivat siten SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla valikoivia”, se on laiminlyönyt sen täsmentämisen, mistä yleisesti sovellettavasta lainsäädännöstä vuoden 2006 asetuksella poiketaan. Se on näin menetellessään laiminlyönyt merkityksellisen viitekehyksen määrittämisen ja tehnyt siten riidanalaista toimenpidettä koskevassa arvioinnissaan ilmeisen virheen, joka ei mielestäni liity monitahoisten taloudellisten arviointien olemassaoloon.

139. Tässä yhteydessä ei voida pätevästi väittää, että unionin yleisen tuomioistuimen ei olisi pitänyt rajoittua tutkimaan riidanalaisen päätöksen 279 kohtaan sisältyvää arviointia vaan että sen olisi pitänyt ottaa huomioon saman päätöksen 268–274 kohdassa oleva alennusjärjestelmän kuvaus, koska viimeksi mainitut kohdat liittyvät vuoden 2006 asetuksesta oletettavasti koituvan edun yksilöimiseen eikä sen valikoivuuteen.

140. Näin ollen katson, että unionin yleinen tuomioistuin on ilmeistä arviointivirhettä tekemättä voinut todeta, että komissio ei ollut esittänyt oikeudellisesti riittävällä tavalla, miksi se ei ollut kyennyt esittämään alustavan tutkintansa vaiheessa syitä, joiden vuoksi vuoden 2006 asetus oli valikoiva ja se oli velvollinen aloittamaan virallisen tutkintamenettelyn tai oli vähintäänkin toimivaltainen aloittamaan sen.

V **Ratkaisuehdotus**

141. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin hylkää valituksen ja toteaa, että Euroopan komissio vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan, sekä velvoittaa sen korvaamaan Hansestadt Lübeckin oikeudenkäyntikulut. Saksan liittotasavalta ja Espanjan kuningaskunta vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.