NILS WAHL
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2016. szeptember 15.[1]

C-524/14. P. sz. ügy

Európai Bizottság
kontra

Hansestadt Lübeck

„Fellebbezés — Állami támogatások — Repülőtéri díjak — Az EUMSZ 108. cikk (2) bekezdése — Az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdése — A hivatalos vizsgálati eljárás megindításáról szóló határozat — A megsemmisítés iránti kereset elfogadhatósága — Személyében érintett személy — Az eljáráshoz fűződő érdek — Az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése — A szelektivitás feltétele”

1. Fellebbezésével az Európai Bizottság az Európai Unió Törvényszéke 2014. szeptember 9-i Hansestadt Lübeck kontra Bizottság ítéletének[2] hatályon kívül helyezését kéri, amelyben az egyrészt megsemmisítette a C(2012) 1012 végleges bizottsági határozatot[3] annyiban, amennyiben e határozat a lübecki (Németország) repülőtéren alkalmazott repülőtéri díjakra vonatkozóan 2006-ban elfogadott rendeletre (a továbbiakban: 2006. évi rendelet) vonatkozik, másrészt a keresetet ezt meghaladó részében elutasította.

2. A jelen fellebbezés által felvetett kérdések közül kettő érdemel különös figyelmet. Az első a repülőtér-üzemeltető közjogi szervezet által azon határozat ellen benyújtott kereset elfogadhatóságát érinti, amely megindítja a hivatalos vizsgálati eljárást többek között az e repülőtéren a légitársaságok által fizetendő repülőtéri díjak összegét megállapító díjszabás vonatkozásában. A második az ilyen díjszabásból álló intézkedés szelektivitásának az értékelésére vonatkozik.

3. Az ügy ily módon a hivatalos vizsgálati eljárás megindításáról szóló határozat igen sajátos összefüggésében lehetőséget kínál arra, hogy pontosítani lehessen azon feltétel tartalmát, amely szerint ahhoz, hogy „állami támogatásnak” lehessen minősíteni azokat, a szóban forgó vitatott intézkedéseknek többek között az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésében rögzítetteknek megfelelően „[előnyben kell részesíteniük] bizonyos [vállalkozásokat] vagy bizonyos áruk [termelését]”. Ez a rendszerint a „szelektivitás feltételének” nevezett feltétel, ahogy azt Wathelet főtanácsnok nemrégiben megjegyezte a Bizottság kontra Banco Santander és Santusa egyesített ügyekre vonatokozó indítványában,[4] az egyik legvitatottabb kérdés az állami támogatások területén, azzal, hogy ott vitathatatlanul a jelen ügyben szereplőktől igen eltérő jellegű adóintézkedésekről volt szó. A Bíróság által a jelen ügyben rögzítendő pontosítások tehát hozzájárulnak a repülőtéri díjakat érintő díjszabáshoz hasonló, az infrastruktúra finanszírozására szánt díjintézkedések összefüggésében várt felvilágosítások megadásához.

1 — Eredeti nyelv: francia.

2 — T-461/12, a továbbiakban: megtámadott ítélet, EU:T:2014:758.

3 — Az SA.27585 és SA.31149 (2012/C) (korábbi NN/2012, korábbi CP 31/2009 és CP 162/2010) – Németország állami támogatásokról szóló 2012. február 22-i határozat (a továbbiakban: vitatott határozat).

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

I – **A jogvita előzményei**

A – *A lübecki repülőtér*

4. A lübecki repülőtér Németországban, Schleswig-Holstein tartományban található.

5. A repülőteret 2012. december 31-ig a Flughafen Lübeck GmbH (a továbbiakban: FL) üzemeltette. 2005. november 30-ig az FL az elsőfokú eljárás felperese, a Hansestadt Lübeck (Lübeck városa) 100%-os tulajdonában állt. 2005. december 1-jétől 2009. november végéig az FL 90%-ban az Infratil holland magánvállalkozás, 10%-ban pedig Lübeck városa tulajdonában állt. 2009. novembertől az FL ismét Lübeck városa 100%-os tulajdonában volt. 2013. január 1-jén a lübecki repülőteret eladták a Yasmina Flughafenmanagement GmbH részére, az FL pedig beolvadt Lübeck városába, és 2013. január 2-án törölték a cégnyilvántartásból.

B – *A 2006. évi rendelet*

6. Az 1964. június 19-i Luftverkehrs-Zulassungs-Ordnung [5] (a légi közlekedés engedélyezéséről szóló rendelet, a továbbiakban: LuftVZO) 2006-ban hatályos változatának 43a. cikke szerint ugyanis a repülőtéri tevékenység megkezdése előtt a repülőtér-üzemeltetőnek jóváhagyásra be kell nyújtania a felügyeleti hatóság részére egy használati szabályzatot, továbbá a repülőtereken a repülőgépek felszállására, leszállására és parkolására, valamint a légi utasok kiszolgálását célzó létesítmények használatára vonatkozó díjszabást.

7. E rendelkezés alkalmazásában az FL elfogadta a 2006. évi rendeletet, amely tartalmazta a repülőtéri díjak felügyelő hatóság (Schleswig-Holstein tartomány légügyi hatósága) által jóváhagyott díjszabását, és amelyet 2006. június 15-től valamennyi, a lübecki repülőteret használó légitársaságra alkalmazni kell, amennyiben a repülőtér üzemeltetője és a légitársaság nem kötött külön megállapodást. E díjszabás leszállási díjat, utasforgalmi díjat, terminálszolgáltatási díjat és földi kiszolgálási díjat, biztonsági díjat, rendkívüli nyitvatartási díjat, valamint parkolási díjat ír elő.

8. 2007-ben a Bizottság a hivatalos vizsgálati eljárás megindításáról szóló határozatot fogadott el az FL és a Ryanair légitársaság között kötött egyik szerződést illetően, amely e társaság vonatkozásában a hatályos díjszabásban előírtaknál alacsonyabb díjakat állapított meg.

9. Úgy ítélve meg többek között, hogy a 2006. évi rendelet az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése értelmében vett állami támogatást tartalmazhat, a Bizottság a vitatott határozattal megindította az EUMSZ 108. cikk (2) bekezdése értelmében vett hivatalos vizsgálati eljárást a lübecki repülőtérre vonatkozó különböző intézkedések, így e díjszabás vonatkozásában.

II – **A Törvényszék előtti eljárás és a megtámadott ítélet**

10. A Törvényszék Hivatalához 2012. október 19-én benyújtott keresetlevelével az FL a vitatott határozat megsemmisítésére irányuló keresetet indított, egyrészt mivel az a 2006. évi rendelet vonatkozásában megindítja a hivatalos vizsgálati eljárást (első kereseti kérelem), másrészt pedig mivel arra kötelezi a Németországi Szövetségi Köztársaságot, hogy válaszoljon a 2006. évi rendeletre vonatkozó információnyújtási rendelkezésre (második kereseti kérelem).

11. A Törvényszék Hivatalánál 2013. február 20-án nyilvántartásba vett válaszban Lübeck városa úgy nyilatkozott, hogy az eredetileg az FL által indított eljárás folytatása érdekében az FL helyébe lép.

5 — BGB1. I, 370. o.

12. Első kereseti kérelmének alátámasztására Lübeck városa öt jogalapra hivatkozott, amelyek először is a Németországi Szövetségi Köztársaság védelemhez való jogának megsértésén, másodszor a gondos és pártatlan vizsgálat lefolytatására vonatkozó kötelezettség megsértésén, harmadszor az EUMSZ 108. cikk (2) és (3) bekezdésének, a 659/1999 rendelet[6] 4. és 6. cikkének, valamint 13. cikke (1) bekezdésének a megsértésén, negyedszer az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésének megsértésén, ötödször pedig az indokolási kötelezettség megsértésén alapultak.

13. A megtámadott ítéletben a Törvényszék úgy döntött, hogy az első kereseti kérelem elfogadható, megállapítva, hogy az FL-t a kereset benyújtásának időpontjában közvetlenül és személyében érintette a vitatott határozat, vagyis fennállt a kereshetőségi joga, másrészt pedig, hogy a lübecki repülőtér eladása után is megmaradt az eljáráshoz fűződő érdeke. Egyedül a szelektivitás feltételére figyelemmel adott helyt érdemben a negyedik jogalapnak az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésének megsértésére alapított részében, és ebből következően megsemmisítette a vitatott határozatot, amennyiben az megindítja a hivatalos vizsgálati eljárást a 2006. évi rendelet vonatkozásában. A második kereseti kérelmet illetően, mivel a 659/1999 rendelet 10. cikke (3) bekezdésének megsértésére alapított egyetlen jogalapot mint nyilvánvalóan megalapozatlant elutasították, a kereset fennmaradó részében elutasításra került.

III – **A felek kérelmei és a Bíróság előtti eljárás**

14. A Bizottság azt kéri, hogy a Bíróság:

– helyezze hatályon kívül a megtámadott ítéletet;

– az első fokon benyújtott keresetet nyilvánítsa elfogadhatatlannak;

– másodlagosan az említett keresetet nyilvánítsa tárgytalannak;

– szintén másodlagosan nyilvánítsa megalapozatlannak a negyedik kereseti jogalapot, amellyel Lübeck városa az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésének megsértésére hivatkozik, továbbá a negyedik jogalap többi része, valamint az első, második, harmadik és ötödik jogalap vonatkozásában az ügyet utalja vissza a Törvényszék elé, és

– Lübeck városát kötelezze az elsőfokú eljárás és a fellebbezési eljárás költségeinek viselésére, illetve másodlagosan a Törvényszék elé történő visszautalás esetén az elsőfokú eljárás és a fellebbezési eljárás költségeinek viseléséről jelenleg ne határozzon.

15. Lübeck városa azt kéri, hogy a Bíróság:

– a fellebbezést teljes egészében utasítsa el, és adjon helyt az általa első fokon előterjesztett összes kereseti kérelemnek, valamint

– a Bizottságot kötelezze a költségek viselésére.

16. A Bíróság elnöke a 2015. március 26-i és április 14-i határozatával megengedte a Németországi Szövetségi Köztársaságnak és a Spanyol Királyságnak, hogy Lübeck városa kérelmeinek a támogatása érdekében beavatkozzon.

17. A felek álláspontjukat írásban, illetve a 2016. május 31-én tartott tárgyaláson szóban ismertették.

6 — Az [EUMSZ 108. cikk] alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló, 1999. március 22-i tanácsi rendelet (HL 1990. L 83., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 8. fejezet, 1. kötet, 339. o.).

IV – **A fellebbezés elemzése**

18. A Bizottság fellebbezésének alátámasztására öt jogalapra hivatkozik. Az első két jogalap az elsőfokú kereset elfogadhatatlanságának vizsgálatára vonatkozik. A harmadik a szóban forgó intézkedések szelektivitásának értékelését érinti. A negyedik jogalap a megtámadott ítélet indokolásának hiányosságán alapul. Az ötödik jogalap alapja az, hogy a Törvényszék figyelmen kívül hagyta az állami támogatásokat érintő hivatalos vizsgálati eljárás megindításáról szóló határozatok bírósági felülvizsgálatának korlátozott jellegét.

A – *Az első, arra alapított jogalapról, hogy az FL-t személyében nem érintette a vitatott határozat*

1. A felek érvei

19. Első jogalapjával a Bizottság azt kifogásolja, hogy a Törvényszék úgy ítélte meg, hogy az FL-t személyében érintette a vitatott határozat, azzal az indokkal, hogy az az állami támogatások nyújtása révén olyan hatásköröket gyakorolt, amelyeket kizárólagosan ruháztak rá. Ezáltal a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot, mivel az alkalmazandó nemzeti jog szerint a díjszabást a tartományi felügyeleti hatóságnak, amelyet köt a repülőtéri díjakról szóló szövetségi jogszabály, jóvá kell hagynia. Ennélfogva az, hogy a repülőteret üzemeltető közvállalkozás feladata e díjszabás előterjesztése, nem jelenti azt, hogy az állam helyett ő rendelkezik az ügyvezetésének és az általa az említett díjszabás révén követett politikáknak a meghatározására irányuló jogkörrel. A Törvényszék által a személyes érintettség feltétele kapcsán követett értelmezés e tekintetben ellentétes az 1986. július 10-i DEFI kontra Bizottság ítéletben [7] szereplő értelmezéssel.

20. Lübeck városa előadja, hogy a Törvényszék nem vétett mérlegelési hibát, amikor úgy ítélte meg, hogy az FL-t személyében érinti a vitatott határozat. Előadja, hogy a kereset benyújtásának időpontjában az akkor 90%-ban magánbefektető tulajdonában álló FL saját hatáskörrel rendelkezett a 2006. évi rendelet elfogadására és végrehajtására. Hangsúlyozza többek között, hogy a repülőtér üzemeltetője ilyen díjszabást akkor is alkalmazhatna, ha megtagadnák a LuftVZO 43a. cikkének (1) bekezdésében előírt engedélyt. A Törvényszék következtetése megfelel a nemzeti jognak, és semmiféleképpen sem kérdőjelezhető meg a fellebbezés keretében.

21. A Németországi Szövetségi Köztársaság előadja, hogy Németországban a repülőtéri díjakat a repülőtereket üzemeltető vállalkozások saját belátásuk szerint állapítják meg olyan díjszabások révén, amelyeket a légitársaságokkal kötött magánjogi szerződések útján hajtanak végre. Ez utóbbi rendelkezés kizárólag a repülőtér-üzemeltetők és -használók közötti kapcsolatoknak a visszaélések elkerülését célzó preventív ellenőrzését teszi lehetővé a légi forgalom és a verseny megfelelő működésének érdekében. A Németországi Szövetségi Köztársaság egyebekben kifejti, hogy az FL-hez hasonló repülőtéri magánvállalkozások érdekei nem keverednek össze az állam érdekeivel, valamint, hogy ellentétben az 1986. július 10-i DEFI kontra Bizottság ítélet [8] alapjául szolgáló ügyben szereplő szervezettel, e vállalkozások nem tekinthetők állami szervnek.

2. Értékelés

22. A megtámadott ítélet 29–34. pontjából kitűnik, hogy a Törvényszék lényegében azt állapította meg, hogy az FL-t a vitatott határozat személyében érintette, amennyiben az a 2006. évi rendeletre vonatkozik, mivel egy olyan jogi aktusra irányul, amelynek egyik forrása az FL, továbbá hogy e határozat megakadályozta az FL-t abban, hogy szándékainak megfelelően gyakorolhassa saját jogköreit.

7 — 282/85, EU:C:1986:316.

8 — 282/85, EU:C:1986:316.

A Törvényszék ugyanis úgy ítélte meg, hogy az alkalmazandó nemzeti jog, a jelen esetben a LuftVZO 43a. cikkének (1) bekezdése szerint a repülőtér üzemeltetője által kialakított és javasolt díjszabást a felügyeleti hatóságnak jóvá kell hagynia, és e hatóság nem rendelkezik saját hatáskörrel a repülőtéri díjak megállapítására.

23. E tekintetben bevett gyakorlat, hogy az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdéséből következő személyes érintettség feltétele akkor teljesül, ha a megtámadott jogi aktus sajátos tulajdonságaik, vagy olyan ténybeli helyzet folytán vonatkozik a felperesekre, amely minden más személytől megkülönbözteti, és ezáltal címzetthez hasonló módon egyéníti őket.[9]

24. A természetes vagy jogi személyt az olyan jogi aktus által kell személyében érintettnek tekinteni, amely közvetlenül megakadályozza abban, hogy szándékainak megfelelően gyakorolhassa saját, többek között a feltételezett támogatások vállalkozások részére való biztosítására irányuló[10] jogköreit, és amely a vitatott intézkedések állítólagos kedvezményezettjeinek tekintendő vállalkozással vagy vállalkozásokkal fennálló szerződéses kapcsolatainak módosításával jár.[11]

25. A jelen ügyben azt kell eldönteni, hogy a Törvényszék helyesen állapította-e meg, hogy a releváns nemzeti jog (a LuftVZO 43a. cikkének (1) bekezdése) szerint az FL saját hatáskörrel rendelkezett a 2006. évi rendelet elfogadása és végrehajtása terén.

26. A Törvényszék a megtámadott ítélet 29. pontjában elemezte a LuftVZO 43a. cikkének (1) bekezdését, amely meghatározza a 2006. évi rendelet végrehajtásának részletszabályait. Ebből többek között azt a következtetést vonta le, hogy mivel az FL-től eltérően a felügyeleti hatóság nem rendelkezett saját hatáskörrel a repülőtéri díjak megállapítása terén, a 2006. évi rendelet elfogadására az FL-nek volt hatásköre, nem pedig az állami hatóságoknak (lásd a megtámadott határozat 32. pontját).

27. *Mivel a nemzeti jog Törvényszék általi értelmezésével kapcsolatos kérdésről van szó, a Bíróság felülvizsgálatának annak vizsgálatára kell korlátozódnia, hogy a Törvényszék nem ferdítette-e el ezt a jogot.*[12]

28. *E tekintetben az állandó ítélkezési gyakorlat az, hogy az elferdítésnek meg kell jelennie azon megállapításokban, amelyek tárgyi pontatlansága az ügy irataiból következik, anélkül hogy a Bíróságnak újból értékelnie kellene a tényállást és a bizonyítékokat.*[13] *Másként fogalmazva, az ilyen elferdítésnek nyilvánvalónak kell lennie.*[14] *Ami konkrétabban a nemzeti jog értelmezésére vonatkozó kérdést illeti, a Bíróság hatásköre először is annak vizsgálatára terjed ki, hogy az iratok és az eléje terjesztett bizonyítékok alapján nem torzította-e el a szóban forgó nemzeti rendelkezések szövegének értelmét, az azokra vonatkozó nemzeti ítélkezési gyakorlat tartalmát vagy az azokra vonatkozó jogirodalmat. Ezt követően vizsgálhatja azt, hogy a Törvényszék e bizonyítékok tekintetében nem tett-e olyan megállapításokat, amelyek nyilvánvalóan ellentétesek azok tartalmával. Végül megvizsgálhatja,*

9 — Lásd: 1963. július15-i Plaumann kontra Bizottság ítélet (25/62, EU:C:1963:17, 223); 2013. október 3-i Inuit Tapiriit Kanatami és társai kontra Parlament és Tanács ítélet (C-583/11 P, EU:C:2013:625, 72. pont); 2013. december 19-i Telefónica kontra Bizottság ítélet (C-274/12 P, EU:C:2013:852, 46. pont).

10 — Lásd analógia útján: 1998. április 30-i Vlaamse Gewest kontra Bizottság ítélet (T-214/95, EU:T:1998:77, 29. és 30. pont); 1999. június 15-i Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia kontra Bizottság ítélet (T-288/97, EU:T:1999:125, 31. és 34. pont). Lásd *a contrario*: 1986. július 10-i DEFI kontra Bizottság ítélet (282/85, EU:C:1986:316, 18. pont), amelyben ezzel szemben az nyert megállapítást, hogy a francia kormány vitathatatlanul hatáskörrel rendelkezett a DEFI bizottsága vezetésének és politikájának meghatározására, tehát azon érdekek meghatározására is, amelyeket e szervezetnek meg kellett védenie.

11 — Úgy tűnik, hogy a repülőtéri díjakat megállapító díjszabásokat az általános szerződési feltételekhez hasonlóan szerepeltetik a repülőteret üzemeltető társaság és a légitársaságok között kötött szerződésekben.

12 — Lásd: 2002. október 24-i Aéroports de Paris kontra Bizottság ítélet (C-82/01 P, EU:C:2002:617, 63. pont); 2014. április 3-i Franciaország kontra Bizottság ítélet (C-559/12 P, EU:C:2014:217, 79. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

13 — Lásd: 2014. április 3-i Franciaország kontra Bizottság ítélet (C-559/12 P, EU:C:2014:217, 80. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

14 — 2008. december 22-i British Aggregates kontra Bizottság ítélet (C-487/06 P, EU:C:2008:757, 98. pont); 2011. február 10-i Activision Blizzard Germany kontra Bizottság ítélet (C-260/09 P, EU:C:2011:62, 53. pont).

hogy a Törvényszék a bizonyítékok egészének vizsgálata során, a szóban forgó nemzeti rendelkezés tartalmának meghatározása érdekében nem tulajdonított-e azok közül valamelyiknek olyan jelentőséget, amivel az a többi bizonyítékhoz képest nem rendelkezik, amennyiben ez az ügyiratokból nyilvánvaló módon kiderül. [15]

29. *Márpedig a jelen esetben a repülőtér-üzemeltető autonómiájának valós jellegét és ebből következően a 2006. évi rendelet fenntartásához fűződő saját, a felügyeleti hatóság érdekétől elkülönült érdekének fennállását illetően esetlegesen felmerülő kétségek ellenére a Bizottság által a releváns nemzeti jog értelmezésének megkérdőjelezése érdekében előterjesztett körülmények nem teszik lehetővé a Törvényszék előtti tények bármilyen elferdítésének megállapítását.*

30. *Ami ezenkívül a Bizottság arra alapított érveit illeti, hogy ellentmondás áll fenn a Törvényszék jelen ügyben végzett értékelése és az 1986. július 10-i DEFI kontra Bizottság ítéletben* [16] *szereplő döntés között, ezek szintén nem alkalmasak e megállapítás megcáfolására. Ugyanis, bár a DEFI kontra Bizottság ügy tényállása látszólag mutat bizonyos hasonlóságokat a jelen üggyel – mint a felügyeleti hatóság azon lehetősége, hogy ne hagyja jóvá a szóban forgó intézkedés végrehajtási szabályait –, mindazonáltal a jelen ügy álláspontom szerint a tartomány által a repülőteret üzemeltető szerv részéről javasolt díjak megállapítása felett gyakorolt korlátozottabb ellenőrzés miatt (amennyiben az nem tudja megakadályozni a 2006. évi rendelet alkalmazását), illetve a felügyeleti hatóság, az FL és a repülőtér használói eltérő érdekei eredményeként eltérő jellegű. A Bíróság ugyanis a DEFI kontra Bizottság ítéletben azt mondta ki, hogy a francia kormány vitathatatlanul rendelkezett hatáskörrel a DEFI bizottsága vezetésének és politikájának meghatározására, tehát azon érdekek meghatározására is, amelyeket e szervezetnek meg kellett védenie (18. pont).*

31. E megfontolásokra figyelemmel úgy vélem, hogy az első jogalapnak nem lehet helyt adni.

B – *A második, arra alapított jogalapról, hogy Lübeck városának nem állt fenn eljáráshoz fűződő érdeke*

1. A felek érvei

32. Második jogalapjával a Bizottság előadja, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot, amikor úgy ítélte meg egyrészt, hogy az FL-nek fennállt az eljáráshoz fűződő érdeke a lübecki repülőtér magánbefektető (a Yasmina Flughafenmanagement GmbH) részére történő eladását követően is, mivel a hivatalos vizsgálati eljárás nem zárult le, és így a vitatott határozat továbbra is kiváltotta joghatásait, másrészt pedig, hogy az eladást megelőző időszak vonatkozásában az FL mindenféleképpen megőrizte az eljáráshoz fűződő érdekét. Előadja, hogy a vitatott határozat még a hivatalos vizsgálati eljárást lezáró végleges határozat hiányában sem váltotta ki a továbbiakban egyetlen joghatását, vagyis a támogatási intézkedés vizsgálat tartama alatt való felfüggesztésére irányuló kötelezettséget, [17] mivel 2012. december 31. előtt nem írtak elő felfüggesztést, a 2006. évi rendelet pedig 2013. január 1-jétől, a lübecki repülőtér privatizációjának időpontjától kezdődően nem tekinthető végrehajtás alatt álló támogatási rendszernek, mivel azt immár nem állami forrásokból finanszírozták. A Törvényszék értékelése ellentétes azzal az ítélkezési gyakorlattal, amely létrejött és fennálló érdeket követel meg, amely csak akkor marad fenn, ha a kereset az eredményén keresztül alkalmas arra, hogy az azt kezdeményező fél számára előnnyel járjon. Lübeck városa egyébként nem bizonyította, hogy bármilyen érdeke fűződött volna keresete fenntartásához a lübecki repülőtér privatizációját követően.

15 — Jääskinen főtanácsnok Franciaország kontra Bizottság ügyre vonatkozó indítványa (C-559/12 P, EU:C:2013:766, 42. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

16 — 282/85, EU:C:1986:316.

17 — Ezen érv alátámasztása érdekében a Bizottság hivatkozik a 2014. október 16-i Alro kontra Bizottság ítéletre (T-517/12, EU:T:2014:890, 19–67. pont), valamint a 2014. október 16-i Alpiq RomIndustries és Alpiq RomEnergie kontra Bizottság ítéletre (T-129/13, nem tették közzé, EU:T:2014:895, 18–31. pont).

33. A Németországi Szövetségi Köztársaság által támogatott Lübeck városa előadja, hogy az FL-nek fennállt az eljáráshoz fűződő érdeke a kereset benyújtásának időpontjában, amely a kereset elfogadhatóságának értékelése szempontjából a releváns időpont. Előadja, hogy a kereset benyújtásának időpontjában a vitatott határozat hátrányos hatását többek között az a felfüggesztési kötelezettség jelentette, amely őt az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdésének utolsó mondata alapján terhelte. Ezenkívül még mindig fennáll az eljáráshoz fűződő érdeke, mivel a Törvényszék általi megsemmisítés hiányában a vitatott határozat a repülőtér eladását követően továbbra is kivált olyan joghatásokat, amelyek az FL számára jelenleg is hátrányt okoznak. Előadja többek között, hogy a nemzeti bíróságok kérelemre kötelesek elrendelni az állítólagos előnyök visszatéríttetését. Úgy véli továbbá, hogy az állami támogatás fenn nem állását megállapító határozat hiányában a jogszerűtlenség megismétlődése kockázatának van kitéve. Végül előadja, hogy a megtámadott határozat megsemmisítése folytán felelősség megállapítása iránti keresetekre készülhet fel, mivel a hivatalos vizsgálati eljárás megindításáról szóló határozat hiányában meggyőzhetett volna más légitársaságokat arról, hogy vegyék igénybe a lübecki repülőteret, és annak eladása során magasabb árat kaphatott volna.

2. Értékelés

34. A jelen esetben a felek nem vitatják, hogy az FL, amelynek helyébe Lübeck városa lépett, létrejött és fennálló érdekkel rendelkezett a vitatott határozat ellen irányuló kereset benyújtásának időpontjában. Ezzel kapcsolatban a Törvényszék a megtámadott ítélet 36. pontjában megállapította, hogy az FL-nek a kereset benyújtásakor fennállt a vitatott határozat elleni eljáráshoz fűződő érdeke, mivel az olyan kötelező joghatásokat váltott ki, amelyek érinthették saját érdekeit.

35. A Bizottság ugyanakkor vitatja, hogy ez az érdek fennmaradt a lübecki repülőtér magántársaság részére történő eladását követően. Álláspontja szerint a feltételezett támogatási rendszer felfüggesztésére irányuló kötelezettség a hivatalos vizsgálati eljárás megindításáról szóló határozat egyetlen joghatása. Márpedig, mivel ilyen felfüggesztésre nem került sor a lübecki repülőtér magántársaság részére történő eladását megelőzően, Lübeck városa eljáráshoz fűződő érdeke az eljárás során megszűnt.

36. E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy a Törvényszék a megtámadott ítélet 37. pontjában elutasította a Bizottság azon érvét, amely szerint a lübecki repülőtér magántársaság részére 2013. január 1-jén, a vitatott határozatot és a kereset Törvényszék elé terjesztését követően történt eladása véget vetett a szóban forgó támogatási rendszernek, így az említett rendszer felfüggesztésére irányuló kötelezettség immár nem okozott hátrányt Lübeck városának, és annak a továbbiakban nem fűződött érdeke ahhoz, hogy a vitatott határozat megsemmisítését kérje. Úgy ítélte meg, hogy mivel a hivatalos vizsgálati eljárás nem zárult le, az említett határozat még mindig kiváltotta joghatásait, és hogy Lübeck városának legalábbis a repülőtér eladását megelőző időszak vonatkozásában fennállt az eljáráshoz fűződő érdeke.

37. Annak eldöntése érdekében, hogy helyes-e a Törvényszék értékelése, röviden fel kell idézni a létrejött és fennálló érdek követelményéhez kapcsolódó ítélkezési gyakorlatot.

38. Mindenekelőtt nem vitatott, hogy a minden bírósági jogorvoslat lényeges és elsődleges feltételének minősülő, a kereshetőségi jogtól elkülönülő eljáráshoz fűződő érdeknek [18] – a kereset tárgyára tekintettel – a kereset benyújtásakor fenn kell állnia, ellenkező esetben a kereset elfogadhatatlannak minősül. A jogvita tárgyának – az eljáráshoz fűződő érdekhez hasonlóan – a bírósági határozat kihirdetéséig fenn kell maradnia, ellenkező esetben a kereset okafogyottá válik; ez tehát feltételezi, hogy a kereset eredményén keresztül alkalmas arra, hogy az azt kezdeményező fél számára előnnyel

18 — Lásd többek között: 2015. szeptember 17-i Mory és társai kontra Bizottság ítélet (C-33/14 P, EU:C:2015:609, 58. és 62. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

járjon. Ezzel kapcsolatban valamely felperes eljáráshoz fűződő érdekének fennmaradását *in concreto* kell értékelni, figyelembe véve különösen a vitatott jogellenesség következményeit, valamint az állítólagosan elszenvedett kár jellegét.[19] A Bíróság arra törekszik, hogy ne kövesse ezen érdek túlzottan megszorító felfogását.

39. A vitatott határozathoz hasonló, hivatalos vizsgálati eljárás megindításáról szóló határozatok kapcsán a Bíróság elismerte, hogy az ilyen intézkedés, többek között azért, mert végrehajtása még mindig folyamatban van, különböző önálló joghatásokkal járhat. Ekképpen a feltételezett támogatási intézkedés e határozattal szemben indított jogorvoslati eljárás során történő felfüggesztésére irányuló kötelezettségen kívül figyelembe kell venni azt a lehetőséget is, hogy a nemzeti bírósághoz többek között annak érdekében fordultak, hogy az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdése utolsó mondatának megsértéséből eredő valamennyi következményt alkalmazzák.[20] A Bíróság ily módon megállapította, hogy a hivatalos vizsgálati eljárást megindító határozatban foglalt értékelések előzetes jellege ellenére ez nem jelenti azt, hogy a határozat nem vált ki joghatást.[21] A Bíróság többek között elismerte, hogy a hivatalos vizsgálati eljárás megindításáról szóló határozat szükségszerűen módosítja az intézkedés kedvezményezettjének minősülő vállalkozások jogi helyzetét.[22]

40. Ellentétben a Bizottság állításával, a Bíróság ítélkezési gyakorlata nem az intézkedés felfüggesztését tekinti a hivatalos vizsgálati eljárás megindításáról szóló határozat egyetlen joghatásának.[23] A Bíróság ugyanis már egyéb, az eljárás megindításáról szóló határozatból következő joghatásokat is megállapított. A Bíróság kimondta, hogy a nemzeti bíróságok „kötelesek mindazokat az intézkedéseket meghozni, amelyek az említett intézkedés végrehajtásának felfüggesztésére irányuló kötelezettség esetleges megsértéséből eredő következmények megállapításához szükségesek”[24]. E következmények között a Bíróság többek között kiemelte annak lehetőségét, hogy az intézkedés felfüggesztése mellett előírják a már teljesített kifizetések visszatérítésére irányuló kötelezettséget. A nemzeti bíróság ideiglenes intézkedéseket is elrendelhet, a felek érdekeinek, valamint a bizottsági határozat hatékony érvényesülésének védelme érdekében.[25]

41. E megfontolások összességére figyelemmel úgy vélem, hogy a hivatalos vizsgálati eljárás megindításáról szóló határozat joghatásai fennmaradhattak a lübecki repülőtér magánüzemeltető részére történő eladását követően is. A hivatalos vizsgálati eljárás megindításáról szóló határozat az eljárás Bizottság általi lezárásáig az FL számára annak kockázatával jár, hogy valamely nemzeti bíróság elrendeli az abban az időszakban nyújtott támogatások visszatéríttetését, amikor a felperes által felváltott FL volt a lübecki repülőtér tulajdonosa.

42. A Törvényszék tehát nem alkalmazta tévesen a jogot, amikor a megtámadott ítélet 27. pontjában megállapította, hogy a hivatalos vizsgálati eljárás megindításáról szóló határozat továbbra is önálló, az FL jogi helyzetét módosító joghatásokat vált ki, ami megalapozza annak az eljáráshoz fűződő érdekét.

43. E tekintetben meg kell jegyezni, hogy a jelen ügy sajátosságát az jelenti, hogy ezen intézkedés még végrehajtás alatt állt a kereset Törvényszékhez való benyújtásának időpontjában, valamint hogy a Németországi Szövetségi Köztársaság által szolgáltatott pontosítások alapján a 2006. évi rendelet mindmáig hatályban van. Ebben az összefüggésben úgy tűnik, hogy az FL-re nehezedik annak

19 — Lásd: 2013. május 28-i Abdulrahim kontra Tanács és Bizottság ítélet (C-239/12 P, EU:C:2013:331, 61–65. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

20 — Lásd: 2013. október 24-i Deutsche Post kontra Bizottság ítélet (C-77/12 P, nem tették közzé, EU:C:2013:695, 52. és 53. pont).

21 — 2013. november 21-i Deutsche Lufthansa ítélet (C-284/12, EU:C:2013:755, 37. pont).

22 — 2013. október 24-i Deutsche Post kontra Bizottság ítélet (C-77/12 P, nem tették közzé, EU:C:2013:695, 52. pont).

23 — 2013. október 24-i Deutsche Post kontra Bizottság ítélet (C-77/12 P, nem tették közzé, EU:C:2013:695, 53. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

24 — 2013. november 21-i Deutsche Lufthansa ítélet (C-284/12, EU:C:2013:755, 42. pont).

25 — Lásd: 2013. november 21-i Deutsche Lufthansa ítélet (C-284/12, EU:C:2013:755, 42. és 43. pont); a Bíróság elnökének 2014. április 4-i Flughafen Lübeck végzése (C-27/13, nem tették közzé, EU:C:2014:240, 25. és 26. pont).

kockázata, hogy elrendelik az akkor nyújtott támogatások visszatéríttetését, amikor a repülőtér tulajdonosa volt, a nemzeti bíróságot terhelő azon kötelezettség alapján, hogy hozza meg mindazokat az intézkedéseket, amelyek az említett intézkedés végrehajtásának felfüggesztésére irányuló kötelezettség esetleges megsértéséből eredő következmények megállapításához szükségesek.

44. A Bizottság arra alapított érvének, hogy a válasz benyújtásának időpontjában semmilyen kereset nem volt folyamatban a 2006. évi rendelet jóváhagyásával szemben, valamint hogy az ezen időpontot követően benyújtott valamennyi kereset elévült, nem lehet helyt adni. Még ha feltételezzük is, hogy az utóbbi állítás helytálló, nem lehet eleve kizárni, hogy a Törvényszék döntésének időpontjában az FL-nek még fennállt a vitatott határozat megsemmisítéséhez fűződő érdeke.

45. E megfontolások összességére figyelemmel úgy vélem, hogy az elsőfokú eljárás felperese legalábbis ki volt téve azon kockázatnak, hogy valamely nemzeti bíróság elrendeli a lübecki repülőtér eladását megelőzően nyújtott támogatások visszatéríttetését. Fennmaradt tehát a vitatott határozat megsemmisítésének kérelmezéséhez fűződő érdeke.

46. Ezért a második fellebbezési jogalapot el kell utasítani.

C – *A harmadik, a 2006. évi rendelet szelektivitásának téves értékelésére alapított jogalapról*

1. A felek érvei

47. Harmadik jogalapjával a Bizottság előadja, hogy a Törvényszék az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésére figyelemmel tévesen értelmezte a „szelektivitás” fogalmát, úgy ítélve meg, hogy a 2006. évi rendelet esetleges szelektivitásának értékelése céljából meg kell vizsgálni, hogy azt hátrányos megkülönböztetés nélkül alkalmazzák-e az adott árut vagy szolgáltatást használó vagy igénybe vevő, illetve potenciálisan használó vagy igénybe vevő vállalkozások összességére. Az a körülmény, hogy e díjszabást csak a lübecki repülőteret használó légitársaságokra alkalmazzák, nem releváns kritérium.

48. A Bizottság álláspontja szerint a Törvényszék ezen értékelése ellentmondásban áll a Bíróság ítélkezési gyakorlatával,[26] amely szerint valamely intézkedés nem minősül általános adó- vagy gazdaságpolitikai intézkedésnek, és ezért szelektív akkor, ha csak bizonyos gazdasági ágazatokra vagy egy gazdasági ágazatnak csak bizonyos vállalkozásaira alkalmazandó. Álláspontja szerint azokat a feltételeket, amelyek között valamely közvállalkozás áruit és szolgáltatásait kínálja, mindig szelektív intézkedéseknek kell tekinteni, és az egyenlőtlenség vagy a hátrányos megkülönböztetés kérdése ebből a szempontból nem releváns a támogatás fennállásának vagy fenn nem állásának megállapítása tekintetében. A Törvényszék tehát tévesen hivatkozott a 2001. november 8-i Adria-Wien Pipeline és Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke ítéletben[27] rögzített kritériumra, amely csak az adóintézkedésekre alkalmazandó, nem pedig azokra a feltételekre, amelyek között valamely közvállalkozás áruit és szolgáltatásait kínálja.[28] A meghatározó szűrő az utóbbi esetben a piacgazdasági magánbefektető kritériuma.

26 — A Bizottság többek között a 2003. november 20-i GEMO-ítéletre (C-126/01, EU:C:2003:622, 35–39. pont), valamint a 2005. december 15-i Olaszország kontra Bizottság ítéletre (C-66/02, EU:C:2005:768, 95–101. pont) hivatkozik.

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

28 — A Bizottság hivatkozik Mengozzi főtanácsnok Deutsche Lufthansa ügyre vonatkozó indítványára (C-284/12, EU:C:2013:442). Megemlíti továbbá az 1988. február 2-i Kwekerij van der Kooy és társai kontra Bizottság ítéletet (67/85, 68/85 és 70/85, EU:C:1988:38, 28. és 29. pont); az 1996. február 29-i Belgium kontra Bizottság ítéletet (C-56/93, EU:C:1996:64, 10. pont); a 2003. november 20-i GEMO-ítéletet (C-126/01, EU:C:2003:622, 35–39. pont.); a 2011. szeptember 8-i Bizottság kontra Hollandia ítéletet (C-279/08 P, EU:C:2011:551, 63–67. pont), valamint a 2011. november 15-i Bizottság és Spanyolország kontra Government of Gibraltar és Egyesült Királyság ítéletet (C-106/09 P és C-107/09 P, EU:C:2011:732).

49. Másodlagosan a Bizottság előadja, hogy a Törvényszék nem tartotta tiszteletben a Bíróság azon ítélkezési gyakorlatát, amely szerint az intézkedés hatásai a meghatározók az intézkedés szelektivitásának értékelésénél,[29] és amely szerint azok az intézkedések, amelyek csak egy adott ágazat előnyére válnak, szelektívek.[30] Hangsúlyozza, hogy bár a lübecki repülőtér közvetlen versenyben van a hamburgi (Németország) repülőtérrel, a 2006. évi rendelet által biztosított előny csak az első repülőteret használó légitársaságok javát szolgálja, ami elegendő e díjszabás szelektivitásának bizonyításához. A Törvényszék által követett megközelítés eredményeként a repülőtéri díjakat megállapító díjszabások kívül kerülnének az állami támogatásokra vonatkozó szabályok hatálya alól.

50. Harmadlagosan a Bizottság előadja, hogy a Törvényszék tévesen értelmezte az érintett intézkedés által követett célra figyelemmel összehasonlítható ténybeli és jogi helyzetben található vállalkozásokra vonatkozó kritériumot. Annak eldöntése érdekében, hogy mely vállalkozások vannak ilyen helyzetben, szempontként nem a szóban forgó intézkedés alkalmazási körét, hanem az érintett vállalkozások költségeinek szerkezetét kell figyelembe venni. A jelen esetben a 2006. évi rendelet szelektív, mivel nem tartja tiszteletben a LuftVZO 43a. cikkének (1) bekezdésében szereplő, valamennyi német repülőtérre és így valamennyi légitársaságra nézve kötelező azon elvet, amely szerint a repülőtéri díjaknak fedezniük kell a költségeket.

51. Végül a Bizottság előadja, hogy a Törvényszék szintén tévesen alkalmazta a jogot, amennyiben elmulasztotta megvizsgálni, hogy a 2006. évi rendeletben biztosított engedmények szelektívek-e, mivel csak meghatározott feltételeknek megfelelő légitársaságok részesülnek azokban.

52. Lübeck városa lényegében arra hivatkozik, hogy a Törvényszék megalapozottan állapította meg, hogy a 2006. évi rendelet nem részesít előnyben bizonyos vállalkozásokat vagy bizonyos áruk termelését. Álláspontja szerint az összehasonlítható vállalkozások vagy árutermelések tekintetében alkalmazott eltérő bánásmód a szelektivitás egyik feltétele.[31] Ily módon a 2006. évi rendelet nem szelektív, mivel nem alkalmaz eltérő bánásmódot összehasonlítható vállalkozások vagy árutermelések tekintetében.

53. A Németországi Szövetségi Köztársaság vitatja a Bizottság azon állítását, amely szerint azokat a feltételeket, amelyek között valamely közvállalkozás áruit és szolgáltatásait kínálja, mindig szelektív intézkedéseknek kell tekinteni. Az intézkedés csak akkor szelektív jellegű, ha sajátos feltételeket biztosít vállalkozások egy csoportja részére, és belső differenciálást alkalmaz a használók között a szóban forgó nyilvános létesítmények hozzáférhetősége és használata tekintetében. Ezenkívül a többi repülőtér használói nincsenek összehasonlítható ténybeli és jogi helyzetben.

54. A Spanyol Királyság egyetért az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésének Törvényszék általi értelmezésével a szelektivitás kritériumát illetően, és támogatja Lübeck városa érveit. Ehhez hozzáteszi, hogy nem következik az ítélkezési gyakorlatból a Bizottság által előadott azon előfeltevés, amely szerint azon feltételek megállapítása, amelyek között valamely közvállalkozás áruit és szolgáltatásait kínálja, szelektív intézkedést jelent. A Spanyol Királyság felhívja a figyelmet a 2015. január 14-i Eventech-ítéletben[32] annak megállapítása érdekében rögzített elemekre, hogy a vállalkozások összehasonlítható helyzetben vannak-e.

29 — A Bizottság hivatkozik a 2008. december 22-i British Aggregates kontra Bizottság ítéletre (C-487/06 P, EU:C:2008:757, 85–89. pont); a 2011. szeptember 8-i Bizottság kontra Hollandia ítéletre (C-279/08 P, EU:C:2011:551, 51. pont), valamint a 2011. november 15-i Bizottság és Spanyolország kontra Government of Gibraltar és Egyesült Királyság ítéletre (C-106/09 P és C-107/09 P, EU:C:2011:732, 87–109. pont).

30 — A Bizottság hivatkozik az 1999. június 17-i Belgium kontra Bizottság ítéletre (C-75/97, EU:C:1999:311, 33. pont); a 2005. december 15-i Unicredito Italiano ítéletre (C-148/04, EU:C:2005:774, 45. pont), valamint a 2006. június 15-i Air Liquide Industries Belgium ítéletre (C-393/04 és C-41/05, EU:C:2006:403, 31. és 32. pont).

31 — Lübeck városa a 2001. november 8-i Adria-Wien Pipeline és Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke ítéletre (C-143/99, EU:C:2001:598, 41. és 42. pont) hivatkozik.

32 — C-518/13, EU:C:2015:9, 61. pont

2. Értékelés

55. Emlékeztetni kell arra, hogy az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése értelmében, ha a Szerződések másként nem rendelkeznek, a közös piaccal összeegyeztethetetlen a tagállamok által vagy állami forrásból bármilyen formában nyújtott olyan támogatás, amely bizonyos vállalkozásoknak vagy bizonyos áruk termelésének előnyben részesítése által torzítja a versenyt, vagy azzal fenyeget, amennyiben ez érinti a tagállamok közötti kereskedelmet.

56. A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése értelmében vett „állami támogatásnak” való minősítéshez az e rendelkezésben írt valamennyi feltétel teljesülése szükséges. [33]

57. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint tehát ahhoz, hogy valamely állami intézkedést az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése értelmében vett „állami támogatásnak” lehessen minősíteni, először is állami beavatkozásról vagy állami forrásból történő beavatkozásról kell, hogy szó legyen, másodszor ennek a beavatkozásnak alkalmasnak kell lennie arra, hogy érintse a tagállamok közötti kereskedelmet, harmadszor a kedvezményezettjét szelektív előnyben kell részesítenie, negyedszer pedig torzítania kell a versenyt vagy a verseny torzításával kell fenyegetnie. [34]

58. A jelen ügyben csak a harmadik feltétel, pontosabban a „szelektivitás” követelményének értelmezése és alkalmazása vitatott.

59. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint valamely intézkedést akkor tekintenek szelektívnek, ha bizonyos vállalkozásokat vagy bizonyos áruk termelését részesíti előnyben az érintett intézkedés által kitűzött célra tekintettel hasonló ténybeli és jogi helyzetben lévő más vállalkozásokhoz képest. [35]

60. A jelen esetben a Törvényszék lényegében azt állapította meg, hogy egy olyan intézkedés szelektivitását, amelynek révén valamely közvállalkozás áruit és szolgáltatásait kínálja, az ezen árukat vagy szolgáltatásokat igénybe vevő vagy potenciálisan igénybe vevő valamennyi vállalkozásra figyelemmel kell értékelni. Megállapítva, hogy a 2006. évi rendelet alapján kialakított díjakat hátrányos megkülönböztetéstől mentesen alkalmazták, a Törvényszék kimondta, hogy e díjszabás nem szelektív jellegű.

61. E tekintetben a megtámadott ítélet 53. pontja a következő körkörös érvelést tartalmazza:

„[A]dott ágazatban konkrét létesítmény vagy szolgáltatás igénybevételével kapcsolatban valamely közjogi szervezet által megállapított díjszabás bizonyos vállalkozásokkal szembeni esetlegesen szelektív jellegének értékelésekor figyelembe kell venni különösen az ezen adott létesítményt vagy szolgáltatást igénybe vevő, illetve igénybe vehető vállalkozások összességét, és meg kell vizsgálni, hogy ezek közül csak egyesek részesülnek vagy részesülhetnek-e esetleges előnyben. Azon vállalkozások helyzete, amelyek nem akarják vagy nem tudják a szóban forgó létesítményt vagy szolgáltatást igénybe venni, az előny fennállásának értékelésekor így nem közvetlenül releváns. Más szóval a valamely közjogi szervezet által rendelkezésre bocsátott létesítmény vagy szolgáltatás igénybevételével kapcsolatban e szervezet által megállapított díjszabásban álló intézkedés szelektív jellege csak az említett jogalany tényleges vagy potenciális ügyfeleire és a szóban forgó konkrét létesítményre vagy szolgáltatásra tekintettel értékelhető, és nem vizsgálható különösen az ágazat hasonló létesítményeket vagy szolgáltatásokat rendelkezésre bocsátó más vállalkozásainak ügyfeleire tekintettel. Végezetül az, ha úgy kellene tekinteni, hogy a közjogi szervezet által, adott létesítmény vagy szolgáltatás ellenértékeként

33 — Lásd különösen: 2010. szeptember 2-i Bizottság kontra Deutsche Post ítélet (C-399/08 P, EU:C:2010:481, 38. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

34 — 2010. szeptember 2-i Bizottság kontra Deutsche Post ítélet (C-399/08 P, EU:C:2010:481, 39. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

35 — 2001. november 8-i Adria-Wien Pipeline és Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke ítélet (C-143/99, EU:C:2001:598, 41. pont).

hátrányos megkülönböztetés nélkül alkalmazott minden díjszabás szelektív jelleggel bír, lényegében azt eredményezné, hogy túlságosan kiterjesztenénk az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésében foglalt, »bizonyos vállalkozásoknak vagy bizonyos áruk termelésének előnyben részesítése által« nyújtott támogatások fogalmát. Ahhoz, hogy a közjogi szervezet által konkrét létesítmények rendelkezésre bocsátása vagy szolgáltatások nyújtása keretében biztosított esetleges előny bizonyos vállalkozásokat előnyben részesítsen, az is szükséges, hogy más, ezen létesítményt vagy szolgáltatást igénybe vevő vagy igénybe venni kívánó vállalkozások ne részesüljenek vagy ne részesülhessenek az e jogalany által e konkrét keretben nyújtott említett előnyből."

62. A Bizottság álláspontja szerint ez az értékelés téves. Érvelése négy részre oszlik. Először előadja, hogy azok a feltételek, amelyek mellett valamely közvállalkozás áruit és szolgáltatásait kínálja, mindig szelektív intézkedéseknek minősülnek. Másodszor, úgy véli, hogy a Törvényszék megsértette a Bíróság azon állandó ítélkezési gyakorlatát, amely szerint egyrészt kizárólag az intézkedés hatásai meghatározóak az intézkedés szelektív jellegének értékelésénél, másrészt pedig azok az intézkedések, amelyek egy ágazat számára előnyösek, szükségképpen szelektívek. Harmadszor előadja, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta „az érintett intézkedés által követett célra figyelemmel összehasonlítható ténybeli és jogi helyzetben található" vállalkozásokra vonatkozó kritériumot. Negyedszer előadja, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot, amikor elmulasztotta annak vizsgálatát, hogy a 2006. évi rendeletben biztosított, csak bizonyos feltételeknek megfelelő légitársaságokra vonatkozó engedmények szelektívek-e.

63. Mielőtt egymás után kitérnék a Bizottság érvelésének különböző részeire, szeretnék néhány olyan általános megfontolást rögzíteni, amelyek álláspontom szerint elengedhetetlenek ahhoz, hogy jól megérthessük a szelektivitás feltételének értelmét és tartalmát, és amelyek iránymutatásul szolgálnak számomra a jelen jogalap vizsgálata során.

a) Az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdéséből következő szelektivitás követelményének értelmére és tartalmára vonatkozó általános megfontolások a jelen ügyben szereplőhöz hasonló helyzetben

64. Ahogy azt a Bizottság hangsúlyozta, a szerződések szerkezetéből és keletkezéstörténetéből kitűnik,[36] hogy különbséget kell tenni az *általános* adópolitikai vagy gazdaságpolitikai intézkedések (amelyek immár az EUMSZ 113. cikk, illetve az EUMSZ 115–EUMSZ 117. cikk hatálya alá tartoznak), valamint az állami támogatások révén *előnyöket* biztosító *konkrét* intézkedések (amelyekre az EUMSZ 107–EUMSZ 109. cikk utal) között.

65. A szelektivitás követelményének, amely szerint az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésében hivatkozott hatálya alá tartozó intézkedéseknek „bizonyos [vállalkozásokat] vagy bizonyos áruk [termelését]" kell célozniuk, az az elsődleges funkciója, hogy a tagállamok és az Európai Unió közötti hatáskörmegosztás érdekében megkülönböztesse az állami támogatásokat az általános adópolitikai, illetve gazdaságpolitikai intézkedésektől.

66. Ez az állami támogatások körébe tartozó intézkedések egyéb intézkedésektől való megkülönböztetése szempontjából meghatározónak tekintett követelmény ugyan főszabály szerint[37] lehetővé teszi, hogy valamely, a nemzeti területen található valamennyi vállalkozás számára megkülönböztetés nélkül előnyt jelentő állami intézkedés ne essen az EUMSZ 107. cikk

36 — Lásd különösen a *Spaak-jelentést* (A messinai konferencia során létrehozott kormányközi bizottság külügyminiszteréknek szóló jelentése, Brüsszel, 1956. április 21., 59. o.), amely szerint „meg kell jegyezni, hogy egyes, formálisan támogatásoknak vagy szubvenciónak minősülő intervenciós rendszerek nem konkrét vállalkozásokat vagy ágazatokat céloznak, hanem az általános gazdaságot érintik. Ebben az esetben a Bizottság nem rendelkezik hatáskörrel arra, hogy egyedül döntsön az összeegyeztethetetlenségről".

37 — Az ítélkezési gyakorlat kiemelte, hogy az első ránézésre valamennyi vállalkozásra alkalmazandó beavatkozások is mutathatnak bizonyos fokú szelektivitást – többek között amennyiben a pénzügyi előnyöket nyújtó szerv olyan diszkrecionális jogkörrel rendelkezik, amely lehetővé teszi számára a nyújtott intézkedés kedvezményezettjeinek vagy feltételeinek a meghatározását –, és ennélfogva bizonyos vállalkozásoknak vagy bizonyos áruk termelésének előnyben részesítését célzó intézkedéseknek tekinthetők (lásd többek között: 1999. június 29-i DM Transport ítélet, C-256/97, EU:C:1999:332, 27. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

(1) bekezdésében szereplő tilalom alá,[38] mindazonáltal nem jelenti azt, hogy a regionális vagy helyi szinten meghozott intézkedést szükségképpen szelektívnek kell tekinteni. Bár a viszonyítási alap számos esetben nemzeti szinten helyezkedik el, nem kizárt, hogy bizonyos esetekben ennél kisebb léptéket kell alkalmazni. A Bíróság éppen ebben az értelemben mondta ki az „Azori-szigetek” ügyben,[39] hogy nem zárható ki, hogy valamely állami szintnél alacsonyabb szintet képviselő jogalany *de iure* és *de facto* olyan jogállással rendelkezik, amely annak valamely tagállam központi kormányzatával szemben kellő autonómiát biztosít ahhoz, hogy az általa elfogadott intézkedések révén ez a jogalany, nem pedig a központi kormányzat játsszon meghatározó szerepet azon politikai és gazdasági környezet kialakításában, amelyben a vállalkozások működnek. Ebben az esetben az intézkedést elfogadó, állami szintnél alacsonyabb szintet képviselő jogalany illetékessége alá tartozó terület – nem pedig az egész államterület – vonatkozásában kell azt vizsgálni, hogy az ilyen jogalany által elfogadott intézkedések előnyben részesítenek-e bizonyos vállalkozásokat az intézkedés vagy az érintett jogi szabályozás céljára tekintettel *de iure* és *de facto* összehasonlítható helyzetben lévő vállalkozásokkal szemben.[40]

67. E megfontolást követve, immár elfogadott, hogy e feltétel annak vizsgálatát követeli meg, hogy *adott jogi szabályozás keretén* belül valamely nemzeti intézkedés alkalmas-e arra, hogy „bizonyos vállalkozásokat vagy bizonyos termékek előállítását” előnyben részesítse olyan vállalkozásokkal és termékekkel szemben, amelyek az intézkedés céljára tekintettel jogilag és tényszerűen azokkal összehasonlíthatók.[41]

68. A Bíróság több ízben kimondta, hogy annak eldöntése érdekében, hogy valamely intézkedés szelektív-e, és hogy ennélfogva állami támogatásnak minősíthető-e, annak hatásaira kell támaszkodni. Ezzel szemben nem tekinthetők meghatározónak az állami beavatkozások okai és céljai, valamint az e beavatkozások végrehajtása érdekében alkalmazott technikák.[42]

69. Ehhez hasonlóan a Bíróság kimondta, hogy egy adott intézkedés szelektivitásának megállapítása szempontjából nem lehet releváns az intézkedés nyújtotta előnyökből részesülő vállalkozások nagy vagy nem nagy száma, a kedvezményezettek körének többé-kevésbé nyitott jellege,[43] illetve az, hogy egy adott ágazathoz tartozó valamennyi társaság részesülhet az említett intézkedés által nyújtott előnyből.[44]

70. Ezenkívül, ahogy már volt alkalmam jelezni,[45] a szelektivitás vagy az intézkedés „egyediségének” e követelményét világosan el kell határolni a gazdasági előny kimutatásától. Másként fogalmazva, a közvetlenül vagy közvetetetten valamely intézkedésből eredő, tágabb értelemben vett előny fennállásának megállapítását követően a Bizottságnak még bizonyítania kell, hogy ez az előny kifejezetten egy vagy több vállalkozásra irányul. Így különösen a Bizottság feladata azt kimutatni, hogy

38 — Lásd ebben az értelemben: 2001. november 8-i Adria-Wien Pipeline és Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke ítélet (C-143/99, EU:C:2001:598, 35. és 36. pont).

39 — 2006. szeptember 6-i Portugália kontra Bizottság ítélet (C-88/03, EU:C:2006:511, 58. pont).

40 — 2006. szeptember 6-i Portugália kontra Bizottság ítélet (C-88/03, EU:C:2006:511, 58. pont).

41 — 2008. december 22-i British Aggregates kontra Bizottság ítélet (C-487/06 P, EU:C:2008:757, 82. pont); 2015. január 14-i Eventech-ítélet (C-518/13, EU:C:2015:9, 54. és 55. pont).

42 — Lásd többek között: 2008. december 22-i British Aggregates kontra Bizottság ítélet (C-487/06 P, EU:C:2008:757, 85. és 89. pont); 2011. november 15-i Bizottság és Spanyolország kontra Government of Gibraltar és Egyesült Királyság ítélet (C-106/09 P és C-107/09 P, EU:C:2011:732, 87. pont).

43 — Lásd többek között: 2011. szeptember 8-i Bizottság kontra Hollandia ítélet (C-279/08 P, EU:C:2011:551, 50. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

44 — 2006. június 15-i Air Liquide Industries Belgium ítélet (C-393/04 és C-41/05, EU:C:2006:403, 31. és 32. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

45 — Lásd: Bizottság kontra MOL ügyre vonatkozó indítványom (C-15/14 P, EU:C:2015:32, 47. pont).

az intézkedés különbségtételt vezet be a követett célra tekintettel hasonló helyzetben lévő vállalkozások között.[46] Nem az előny mint olyan biztosítása a követelmény, hanem az, hogy ez az előny, amelyet hátrányosan megkülönböztető, tehát szelektív módon nyújtottak, alkalmas legyen arra, hogy bizonyos vállalkozásokat másokénál kedvezőbb helyzetbe hozzon.

71. Ennek pontosítása ellenére azonban a szelektivitás követelményét véleményem szerint nem lehet teljes mértékben elválasztani a gazdasági előny azzal együtt járó, noha attól különálló azonosításától.

72. E tekintetben álláspontom szerint több megfontolást kell megfogalmazni, amelyeket már meg is tettem.[47]

73. Valamely általános jellegű támogatási program[48] (támogatási rendszerek, díjszabási rendszer, adókedvezmények, a fizetésképtelenséggel kapcsolatos általános szabályoktól való eltérést engedő rendszer, adók vagy különböző díjak megfizetésére vonatkozó könnyítések stb.) vizsgálata során a szelektivitás teszi lehetővé annak azonosítását, hogy az állítólagos előny, noha valamennyi gazdasági szereplőre irányul, nem szolgál-e valójában az általa alkalmazott objektív szempontok alapján csupán bizonyos típusú vállalkozások vagy vállalkozások csoportjai előnyére.

74. Ez annak meghatározásával jár, hogy a szóban forgó intézkedés, annak ellenére, hogy általános jellegű előnyt biztosít, ezt „bizonyos vállalkozások vagy tevékenységi ágazatok kizárólagos előnyére” teszi-e. E megközelítés egy másik megfogalmazás szerint az arról való meggyőződést szolgálja, hogy az állami intézkedések ne vezessenek be a vállalkozások – vagy pontosabban, a szóban forgó nemzeti program céljára tekintettel hasonló ténybeli és jogi helyzetben lévő gazdasági szereplők – közötti olyan különbségtételt, amelyet a szóban forgó rendszer jellege és felépítése nem igazol.

75. Ebben az értelemben hangsúlyozni kell, hogy a szelektivitás fogalma összefügg a hátrányos megkülönböztetés fogalmával.[49] Noha vitathatatlan, hogy nem lehet azt követelni a Bizottságtól, hogy a vitatott intézkedés szelektivitásának megállapítása érdekében pontosan jelölje meg a vállalkozások olyan kategóriáját, amely az intézkedés által kizárólagosan előnyben részesített sajátos tulajdonságokkal rendelkezik,[50] mindazonáltal bizonyítani kell, hogy az *általános szabályozástól* – amely, mint már korábban említettem, lehet nemzeti szabályozás, de nem minden esetben – *eltérő jellege* miatt alkalmas bizonyos vállalkozások előnyben részesítésére.

76. Ennélfogva a feltételezett támogatási intézkedés szelektivitásának megállapítása érdekében véleményem szerint lényeges annak bizonyítása, hogy az eltérést jelent-e a „közös” vagy „általános” szabályozástól, függetlenül a szóban forgó szabályozás jellegétől. Álláspontom szerint immár elfogadott,[51] hogy valamely intézkedés szelektivitásának – amely szerinti a hátrányos megkülönböztetés tilalmának elvét kifejező feltétel – értékelése céljából meg kell vizsgálni, hogy az adott rendszer keretében ez az intézkedés előnyben részesít-e egyes vállalkozásokat bizonyos más vállalkozásokkal szemben.

46 — Lásd: 2011. szeptember 8-i Bizottság kontra Hollandia ítélet (C-279/08 P, EU:C:2011:551, 62. pont).

47 — Lásd: Bizottság kontra MOL ügyre vonatkozó indítványom (C-15/14 P, EU:C:2015:32, 50–55. pont).

48 — Egyedi jellegű intézkedés esetében a gazdasági előny azonosítása főszabály szerint lehetővé teszi az előny „egyediségének” vélelmezését, és így azon következtetés levonását, hogy az szelektív jellegű is.

49 — Lásd ebben az értelemben: 2011. november 15-i Bizottság és Spanyolország kontra Government of Gibraltar és Egyesült Királyság ítélet (C-106/09 P és C-107/09 P, EU:C:2011:732, 101. pont); 2015. január 14-i Eventech-ítélet (C-518/13, EU:C:2015:9, 53. pont). Lásd: Bizottság kontra MOL ügyre vonatkozó indítványom (C-15/14 P, EU:C:2015:32) 54. pontja; Bobek főtanácsnok Belgium kontra Bizottság ügyre vonatkozó indítványának (C-270/15 P, EU:C:2016:289) 29. pontja.

50 — Lásd e tekintetben: Wathelet főtanácsnok Bizottság kontra Banco Santander és Santusa ügyre vonatkozó indítványa (C-20/15 P és C-21/15 P, EU:C:2016:624, többek között 7., 10. és 80–87. pont).

51 — 2008. december 22-i British Aggregates kontra Bizottság ítélet (C-487/06 P, EU:C:2008:757, 82. és 83. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

77. A viszonyítási alap ezen, adóügyekben lényegesnek tekintett előzetes meghatározása álláspontom szerint ugyanilyen fontos a nem adóintézkedések vizsgálatánál, és különösen a többek között az infrastruktúra finanszírozásának biztosítását célzó, a jelen ügyben szereplő 2006. évi rendelethez hasonló díjszabályozások esetében. Ahogy meg lehetett állapítani, hogy a viszonyítási alap „meghatározása különösen fontos az adóintézkedések esetében, mivel az előny fennállását csupán egy általános adóztatáshoz viszonyítva lehet megállapítani”[52], úgy ki kell mondani, hogy a díjjellegű intézkedés szelektivitásának értékelése annak előzetes meghatározását igényli, hogy az mely „általánosan alkalmazandó” szabályozástól kíván eltérni.[53]

78. Végül az adóintézkedések vizsgálata esetén érvényesülő elemzési kerethez hasonlóan úgy vélem, hogy a viszonyítási alap meghatározását követően másodszor azt kell eldönteni, hogy a vitatott intézkedés előnyt biztosít-e bizonyos vállalkozások számára más, összehasonlítható jogi és ténybeli helyzetben levő vállalkozásokhoz képest,[54] harmadszor pedig adott esetben azt kell értékelni, hogy ezen előny nyújtását igazolja-e azon rendszer jellege és felépítése, amelybe illeszkedik.

79. Hangsúlyozni kell – amire még az alábbi okfejtésekben vissza fogok térni –, hogy bár a gazdasági előny azonosítása és adott esetben igazolt jellegének értékelése viszonylag könnyű, amennyiben egy adómentességi intézkedés eltér a rendesen alkalmazandó „általános” szabályozástól, amelyet rendszerint nemzeti szinten határoznak meg, bizonyos fokú óvatosságra van szükség az infrastruktúra finanszírozását célzó díjjellegű intézkedések esetében.

b) A jogalap első, arra alapított részéről, hogy a Törvényszék figyelmen kívül hagyta, hogy azokat a feltételeket, amelyek között valamely közvállalkozás áruit és szolgáltatásait kínálja, *mindig* szelektív intézkedéseknek kell tekinteni

80. A Bizottság elsődlegesen előadja, hogy azokat a feltételeket, amelyek között valamely közvállalkozás áruit és szolgáltatásait kínálja, mindig szelektív intézkedéseknek kell tekinteni. Hivatkozik a 2013. november 21-i Deutsche Lufthansa ítélet (C-284/12, EU:C:2013:755)[55] alapjául szolgáló ügyben ismertetett indítványra, valamint az ítélkezési gyakorlatra.[56] A 2001. november 8-i Adria-Wien Pipeline és Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke ítéletben (C-143/99, EU:C:2001:598) rögzített kritérium, amely annak eldöntésére szolgál, hogy valamely adó vagy illeték szelektív-e, tehát nem ültethető át a jelen ügyben. A Bizottság álláspontja szerint a megtámadott ítélet 53. pontja azt támasztja alá, hogy a Törvényszéket olyan jogalkotás-politikai megfontolások vezették, amelyek ki kívánják vonni az állami támogatások felülvizsgálata alól a közintézmények díjaira vonatkozó, hátrányos megkülönböztetéssel nem járó szabályozásokat.

81. Ez az érvelés számomra nem meggyőző.

52 — Lásd ezzel kapcsolatban: 2006. szeptember 6-i Portugália kontra Bizottság ítélet (C-88/03, EU:C:2006:511, 56. pont).

53 — Rámutatok, hogy a Bizottság az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. cikkének (1) bekezdésében említett állami támogatás fogalmáról szóló közelmúltbeli 2016/C 262/01 közleményében (HL 2016. C 262, 1. o.) kiemelte, hogy „[a] referenciarendszer az a referenciaérték, amelynek alapján az intézkedés szelektív jellege értékelhető”.

54 — A 2015. június 4-i Bizottság kontra MOL ítélet (C-15/14 P, EU:C:2015:362, 61. pont) alapjául szolgáló ügyben a Bíróság, egy a szénhidrogének kitermeléséért fizetendő bányajáradék megállapítására vonatkozó intézkedés kapcsán hangsúlyozta, hogy „a jelen ügyben vitatott intézkedés szelektivitásának megállapításához a megfelelő összehasonlítási tényezőt annak vizsgálata jelentette, hogy [az] a szóban forgó rendszer jellegével és szerkezetével nem igazolható különbségtételt vezet-e be az olyan gazdasági szereplők között, amelyek az elérni kívánt célra tekintettel hasonló ténybeli és jogi helyzetben vannak”.

55 — Mengozzi főtanácsnok Deutsche Lufthansa ügyre vonatkozó indítványa (C-284/12, EU:C:2013:442).

56 — Az 1988. február 2-i Kwekerij van der Kooy és társai kontra Bizottság ítéletről (67/85, 68/85 és 70/85, EU:C:1988:38, 28. és 29. pont); az 1996. február 29-i Belgium kontra Bizottság ítéletről (C-56/93, EU:C:1996:64, 10. pont); a 2003. november 20-i GEMO-ítéletről (C-126/01, EU:C:2003:622, 35–39. pont.); a 2011. szeptember 8-i Bizottság kontra Hollandia ítéletről (C-279/08 P, EU:C:2011:551, 63–67. pont), valamint a 2011. november 15-i Bizottság és Spanyolország kontra Government of Gibraltar és Egyesült Királyság ítéletről (C-106/09 P és C-107/09 P, EU:C:2011:732) van szó.

82. Először, ellentétben a Bizottság által sugalltakkal, a Bíróság általa hivatkozott ítélkezési gyakorlatából egyáltalán nem tűnik ki, hogy valamely közvállalkozás áruinak és szolgáltatásainak használati díjait megállapító intézkedést jellegénél fogva szelektívnek kell tekinteni.

83. Ily módon a Bizottság által hivatkozott két ügyben, az 1988. február 2-i Kwekerij van der Kooy és társai kontra Bizottság ítélet[57] és az 1996. február 29-i Belgium kontra Bizottság ítélet[58] alapjául szolgáló ügyekben egy közvállalkozás által ügyfelek egy csoportja részére biztosított előnyös díjak szerepeltek. Az 1996. július 11-i SFEI és társai ítélet[59] és a 2003. november 20-i GEMO-ítélet[60] alapjául szolgáló ügyek olyan helyzeteket érintettek, ahol az előnyök ugyan elérhetőek voltak valamennyi gazdasági szereplő számára, de valójában csak azok egy korlátozott csoportjának javára váltak. Összefoglalásként, nem az állami szervezet vagy közvállalkozás részéről az áruk vagy szolgáltatások nyújtását ítélték szelektívnek, hanem azt, hogy erre preferenciális feltételek mellett került sor.

84. Átfogóbban, semmilyen alapon nem állítható, hogy azok a feltételek, amelyek között valamely közvállalkozás áruit és szolgáltatásait kínálja, legalábbis ha ez valamennyi, ezen árukat és szolgáltatásokat igénybe venni szándékozó gazdasági szereplőre alkalmazandó szabályozás formáját ölti, *mindig* megfelel a szelektivitás feltételének.

85. Ahogy arra a jelen jogalap bevezetésénél emlékeztettem, az intézkedés szelektivitásának értékelése érdekében azt kell megvizsgálni, hogy *adott jogi szabályozás keretén* belül ezen intézkedés előnyt jelent-e bizonyos vállalkozások számára más jogilag és tényszerűen hasonló helyzetben lévő vállalkozásokhoz képest (lásd a jelen indítvány 67. pontját).

86. Ebben az összefüggésben a viszonyítási alap – és abból kiindulva a vitatott eltérés által esetlegesen eredményezett előny – azonosítása a szelektivitással kapcsolatos bármilyen megfontolás szükséges előfeltétele. Ellentétben a Bizottság állításával, nem lehet e vizsgálatot az adóintézkedések vagy illetékek esetére fenntartani. Bár nem lehet tagadni, hogy egy adott intézkedés szelektivitásának vizsgálata az intézkedés jellegétől függően sajátosságokat hordoz, álláspontom szerint nem célszerű eltérő vizsgálati szempontokat rögzíteni attól függően, hogy adójellegű intézkedésről vagy a közvállalkozás által a felhasználók részére nyújtott szolgáltatások díját megállapító intézkedésről van-e szó.

87. A Bíróság ítélkezési gyakorlata alátámasztja azt, hogy amit az összehasonlítás követelménye az adószabályozások kapcsán megkövetel, az érvényes egyéb intézkedések vonatkozásában is. Rámutatok többek között arra, hogy 2001. november 8-i Adria-Wien Pipeline és Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke ítéletben (C-143/99, EU:C:2001:598) szereplő kritériumot nem kizárólag adójellegű intézkedés, hanem általában „állami intézkedés” vonatkozásában rögzítették.[61]

88. Meg kell jegyezni, hogy a Bíróság a költségtérítésekhez és az infrastruktúra használatához kapcsolódó intézkedések tekintetében egyébként elvégezte ezt az összehasonlítást.

57 — 67/85, 68/85 és 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. pont.

61 — Lásd többek között a 41. pontot.

89. A 2015. január 14-i Eventech-ítéletében (C-518/13, EU:C:2015:9)[62] ugyanis a Bíróság a londoni taxik részére a buszsáv használatára adott engedély kapcsán vizsgálta meg azt a kérdést, hogy e taxik és a sofőrrel bérelhető magángépjárművek összehasonlítható ténybeli és jogi helyzetben vannak-e. Valamely intézkedés hátrányosan nem megkülönböztető jellegének vizsgálata lényegét tekintve egybeesik azon kérdés vizsgálatával, hogy az intézkedés szelektív gazdasági előnyt biztosít-e a kedvezményezett vállalkozások részére.

90. E megfontolások összességéből az következik, hogy a Törvényszék nem alkalmazta tévesen a jogot, amikor úgy ítélte meg, hogy az azon feltételekre vonatkozó intézkedések, amelyek között valamely közvállalkozás áruit és szolgáltatásait kínálja, nem szükségképpen szelektívek (lásd a megtámadott ítélet 53., 54. és 57. pontját).

91. A Bizottság által képviselt állásponttal ellentétben az ilyen következtetés nem vezet szükségszerűen ahhoz, hogy kizárják annak minden lehetőségét, hogy „állami támogatásnak” minősítsék azokat a feltételeket, amelyek között valamely közvállalkozás áruit és szolgáltatásait kínálja, amennyiben e feltételek megkülönböztetés nélkül alkalmazandók minden szerződő partnerre. E feltevést követve is mindig van lehetőség annak bizonyítására, hogy e feltételek, noha megkülönböztetés nélkül alkalmazandók, végső soron csak egy vagy több meghatározott, mégpedig egy adott üzleti modellnek megfelelő vállalkozás előnyére válnak.

92. Bár nem lehet eleve kizárni, hogy valamely díjstruktúra szelektivitást tartalmazzon, azt is bizonyítani kell, hogy annak eredményeként egyes hasonló helyzetben található gazdasági szereplőket hátrányosan megkülönböztetnek, amit a Bizottság a Törvényszék álláspontja szerint nem tett meg.

93. Ezenkívül, bár a megtámadott ítélet 53. pontjának elején használt kifejezések általános jellege miatt arra lehet gondolni, hogy a Törvényszék ki kívánta vonni az EUMSZ 107. cikk alkalmazása alól azon feltételek összességét, amelyek között valamely közvállalkozás áruit és szolgáltatásait kínálja, amennyiben e feltételek megkülönböztetés nélkül alkalmazandók minden szerződő partnerre, a Törvényszék e pont végén láthatóan kitért arra, hogy „[a]hhoz, hogy a közjogi szervezet által konkrét létesítmények rendelkezésre bocsátása vagy szolgáltatások nyújtása keretében biztosított esetleges előny bizonyos vállalkozásokat előnyben részesítsen, az […] szükséges, hogy más, ezen létesítményt vagy szolgáltatást igénybe vevő vagy igénybe venni kívánó vállalkozások ne részesüljenek vagy ne részesülhessenek az e jogalany által e konkrét keretben nyújtott említett előnyből”.

c) A jogalap második, arra alapított részéről, hogy a Törvényszék megsértette a Bíróság azon állandó ítélkezési gyakorlatát, amely szerint egyrészt kizárólag az intézkedés hatásai meghatározóak az intézkedés szelektív jellegének értékelésénél, másrészt pedig az egyetlen ágazat számára előnyös intézkedések szükségképpen szelektívek

94. A Bizottság rámutat arra, hogy a lübecki repülőtér közvetlen versenyben van a hamburgi repülőtérrel, valamint hogy a 2006. évi rendelet által biztosított „előny” csak a lübecki repülőteret használó légitársaságok számára elérhető. Ez önmagában elegendő annak bizonyításához, hogy a 2006. évi rendelet hatásaiban szelektív.

95. Első ránézésre meglepőnek tűnhetnek a Törvényszék által elfogadott megfontolások és különösen a megtámadott ítélet 53. pontja.

96. A Törvényszék ugyanis annak kimondása érdekében, hogy a 2006. évi iránymutatás nem szelektív, annak megállapítására szorítkozott, hogy a 2006. évi rendeletet hátrányos megkülönböztetés nélkül alkalmazták valamennyi, a lübecki repülőteret használó vagy használni kívánó légitársaságra.

62 — Lásd többek között az 54–61. pontot.

97. Márpedig, figyelemmel arra az ítélkezési gyakorlatra, amely szerint az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése hatásaik alapján határozza meg az állami beavatkozásokat,[63] kijelenthető, hogy a 2006. évi rendelet *formálisan* hátrányos megkülönböztetéssel nem járó jellegének megállapítása önmagában nem elegendő annak megállapításához, hogy az nem szelektív jellegű. Elemezni kellett volna, hogy a 2006. évi rendelet hatásai bizonyos vállalkozásoknak vagy bizonyos áruk termelésének előnyben részesítését eredményezik-e. Ily módon a 2003. február 13-i Spanyolország kontra Bizottság ítéletben a Bíróság kimondta, hogy az az érv, amely szerint valamely állami intézkedést horizontálisan alkalmazandó objektív feltételek határoznak meg, kizárólag azt bizonyítja, hogy az intézkedés a támogatási program részét képezi, és nem minősül egyedi támogatásnak, ugyanakkor nem bizonyítja, hogy az intézkedés nem szelektív.[64]

98. Ugyanakkor álláspontom szerint a Törvényszék a jelen esetben a megtámadott ítéletben nem sértette meg ezt az ítélkezési gyakorlatot. Azáltal, hogy úgy tekintette, hogy kizárólag a lübecki repülőtér tényleges vagy potenciális használói tekintetében alkalmazott egyenlő bánásmód meghatározó, a Törvényszék hallgatólagosan, ugyanakkor elkerülhetetlenül figyelembe vette az intézkedés hatásait. Nem szorítkozott a 2006. évi rendelet horizontális alkalmazási szempontjainak rögzítésére.

99. Ehhez hasonlóan nem állítható érvényesen, hogy valamely olyan intézkedés, amely „egyetlen ágazat", a jelen esetben a lübecki repülőteret használó vállalkozások számára előnyös, szükségképpen szelektív. Ahogy arra a jelen jogalap bevezetésében rámutattam, e következtetés csak akkor lehet érvényes, ha megállapítást nyert, hogy a viszonyítási alapot egy nemzeti szinten alkalmazandó általános szabályozás jelenti, vagy hogy az legalábbis túllép az említett repülőtér szintjén. Az „ágazati szelektivitás" fogalma alkalmazásának ugyanis csak olyan, központi, regionális vagy helyi állami hatóságok által elfogadott intézkedések fennállása esetén van helye, amelyek hatáskörrel rendelkeznek a valamennyi vállalkozás számára potenciálisan előnyös döntések meghozatalára. A csak az adott repülőtérre vonatkozó intézkedések meghozatalára jogosult repülőtér-üzemeltető által elfogadott döntéseket illetően az ágazati szelektivitás kritériumát nem lehet alkalmazni. Emellett, ha e repülőtér-üzemeltető maga határozza meg az e repülőtérről, illetve e repülőtérre közlekedő légitársaságokra alkalmazandó repülőtéri díjak szintjét, akkor nem eltér egy nemzeti díjazási rendszertől, hanem nyitott díjszabást érvényesít, amelyet az e repülőteret használni kívánó valamennyi légitársaság vonatkozásában alkalmazni kell.

100. Ebből az következik, hogy a repülőtér-üzemeltető által a repülőtéren működő légitársaságok vonatkozásában hozott intézkedés nem szelektív, ha azt hátrányos megkülönböztetés nélkül valamennyi említett légitársaság vonatkozásában érvényesítik.

101. Ebből kiindulva azt kell értékelni, hogy a szóban forgó intézkedés megkülönböztetéseket vezet-e be azon gazdasági szereplők vonatkozásában, amelyek a követett cél szempontjából összehasonlítható ténybeli és jogi helyzetben vannak.[65]

102. Ennek alapján ki kell térnünk a Bizottság által hivatkozott érvelés harmadik részére.

63 — Lásd többek között: 2008. december 22-i British Aggregates kontra Bizottság ítélet (C-487/06 P, EU:C:2008:757, 85. és 89. pont); 2011. november 15-i Bizottság és Spanyolország kontra Government of Gibraltar és Egyesült Királyság ítélet (C-106/09 P és C-107/09 P, EU:C:2011:732, 87., 88. és 92. pont).

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

65 — 2015. január 14-i Eventech-ítélet (C-518/13, EU:C:2015:9, 55. pont).

d) A jogalap harmadik, „az érintett intézkedés által követett célra figyelemmel összehasonlítható ténybeli és jogi helyzetben található” vállalkozásokra vonatkozó kritérium hibás vizsgálatára alapított részéről

103. A Bizottság előadja először, hogy még ha feltételezzük is, hogy a 2001. november 8-i Adria-Wien Pipeline és Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke ítélet (C-143/99, EU:C:2001:598) által előírt összehasonlítás alkalmazható az egyes közjogi szervezek díjait megállapító intézkedések szelektivitásának vizsgálatára, a Törvényszék ugyanazt a hibát követte el, mint amelyet a Bíróság a 2008. december 22-i British Aggregates kontra Bizottság ítélet (C-487/06 P, EU:C:2008:757, 87. és 89. pont), valamint a 2011. szeptember 8-i Bizottság kontra Hollandia ítélet (C-279/08 P, EU:C:2011:551, 61–67. pont) alapjául szolgáló ügyekben szankcionált. A Bizottság ugyanis úgy véli, hogy a körkörös érvelés elfogadásának esetét kivéve a jogi és ténybeli helyzet összehasonlíthatósága nem azoktól a szempontoktól függ, amelyek meghatározzák a szóban forgó intézkedés alkalmazási körét, hanem annak az érintett vállalkozások költségeinek szerkezetén kell alapulnia.

104. A Bizottság másodszor előadja, hogy a Törvényszék elmulasztotta a LuftVZO 43a. cikkének (1) bekezdése által követett cél figyelembevételét; ez a 2006. évi rendelet jogalapját jelentő rendelkezés valamennyi Németországban található repülőtérre vonatkozik, és a költségeket fedező repülőtéri díjak beszedését írja elő a légi közlekedés megfelelő működésének biztosítása érdekében.

105. A jelen esetben felmerül az a kérdés, hogy az, hogy a 2006. évi rendelet konkrétan csak a lübecki repülőteret igénybe vevő légitársaságokra alkalmazandó, azt eredményezi-e, hogy eltérő bánásmódot alkalmaznak összehasonlítható helyzetben lévő vállalkozásokkal szemben.

106. E tekintetben rá kell mutatni, hogy az alkalmazandó nemzeti jog szerint minden repülőtér-üzemeltető jogosult arra, hogy elfogadja a saját repülőterére alkalmazandó díjszabást.

107. Ebből következik, hogy a 2006. évi rendeletet csak a lübecki repülőtérre kellett alkalmazni, amely a releváns viszonyítási alapot képezte. Ebben az összefüggésben csak az a kérdés meghatározó, hogy e díjszabás alkalmaz-e megkülönböztetést a kizárólag az e repülőteret használó vállalkozások között.

108. Nem meggyőző a Bizottság által előterjesztett azon érvelés, amely szerint a 2006. évi rendelet szelektivitásának értékelése nem függhet e díjszabás alkalmazási körétől, hanem azt kizárólag a LuftVZO 43a. cikke (1) bekezdésének tárgyát képező költségek összehasonlítására kell alapítani.

109. Ahogy azt Lübeck városa hangsúlyozta, valamennyi légitársaságnak lehetősége van a lübecki repülőtér használatára, és ily módon arra, hogy részesüljön a 2006. évi rendelet alkalmazásából származó feltételezett előnyökből. A légitársaságok azon döntése, hogy igénybe vesznek-e bizonyos infrastruktúrákat, általában sajátos üzleti stratégiájuktól függ, az infrastruktúrák által eredményezett előnyök és korlátozások függvényében.

110. Láthatóan nem lehet azt sem megkövetelni, hogy a 2006. évi rendelet által állítólagosan előnyben részesített légitársaságok helyzetét a hasonló költségvetési kiadási tételekkel rendelkező konkurens vállalkozások helyzetével hasonlítsák össze. A lübecki repülőtér irányába, illetve onnan járatokat nem indító légitársaságok ugyanis éppen, hogy nem szembesülnek az e repülőtér által beszedett díjakkal összefüggő költségekkel. A Bizottság érvelésének eredménye az, hogy az intézkedés szelektivitásának kérdését hibás módon rossz összefüggésbe helyezik, mégpedig azon kérdés összefüggésébe, hogy a lübecki repülőtér mely másik közlekedési – repülőtéri, vasúti vagy egyéb – infrastruktúrával kerül esetlegesen versenybe, függetlenül az érintett repülőtér-üzemeltető vállalkozások jogállásától, és az általuk nyújtott szolgáltatások jellegétől. [66]

66 — Lásd: 2015. január 14-i Eventech-ítélet (C-518/13, EU:C:2015:9, 59–61. pont).

111. Ehhez hasonlóan, álláspontom szerint a jelen esetben nem lehet elfogadni azt az érvet, amely szerint figyelembe kellett venni a repülőtéri díjakat a LuftVZO 43a. cikkének (1) bekezdése alapján megállapító rendelet által elérendő célokat. A Törvényszék által végzett ténybeli értékelésekből ugyanis kitűnik, hogy e rendelkezés nem tartalmazza a valamennyi repülőtérre alkalmazandó repülőtéri díjak általános megállapítását. A rendelkezés pusztán felhatalmazza az egyes repülőtér-üzemeltetőket arra, hogy elfogadják saját díjszabásukat, azon prioritások alapján, amelyek meghatározása egyedül rájuk tartozik.

112. Végül meg kell állapítani, hogy az ügy tényállása alapján nincs olyan általános alap- vagy referenciaszabályozás, amelytől a 2006. évi rendelet a lübecki repülőteret használó vállalkozások javára el kívánna térni. A releváns viszonyítási alap az e repülőtérre kizárólagosan alkalmazandó szabályozás.

e) A jogalap negyedik, arra alapított részéről, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot, amikor elmulasztotta annak vizsgálatát, hogy a 2006. évi rendeletben biztosított engedmények szelektívek-e, mivel csak bizonyos légitársaságokra vonatkoznak

113. A Bizottság lényegében azt adja elő, hogy még ha feltételezzük is, hogy a 2001. november 8-i Adria-Wien Pipeline és Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke ítéletben (C-143/99, EU:C:2001:598) szereplő kritérium releváns a jelen ügyben szereplőhöz hasonló díj jellegű intézkedések szelektivitásának vizsgálata szempontjából, a Törvényszéknek meg kellett volna vizsgálnia, hogy a 2006. évi rendelet szelektív-e, mivel előnyben részesít egyes, a lübecki repülőteret használó légitársaságokat más, ugyanezen repülőteret használó légitársaságok kárára.

114. Ebben az összefüggésben a Bizottság előadja, hogy a Törvényszék tévesen szorítkozott a vitatott határozat (279) preambulumbekezdésében található indokolásának vizsgálatára. Úgy véli, hogy ugyanezen határozat (55)–(66) preambulumbekezdése átfogó jelleggel ismerteti a 2006. évi rendelet által előírt engedmények rendszerét. A Bizottság egyebekben úgy ítéli meg, hogy a Törvényszék által a megtámadott ítélet 53. és 55. pontjában sugalltakkal ellentétben az, hogy a szóban forgó engedmények kedvezményezettjeinek köre nyitott, mivel az engedményeket horizontálisan alkalmazandó objektív kritériumok alapján biztosítják, nem szünteti meg az említett rendszer szelektív jellegét.[67]

115. A jelen esetben úgy vélem, hogy a Törvényszék téves jogalkalmazás nélkül állapította meg, hogy a releváns viszonyítási alapot kizárólag azon légitársaságokra alkalmazandó díjak jelentették, amelyek egyedül a lübecki repülőteret használták.

116. Ezt követően felmerül a kérdés, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta-e a jogot, amikor nem vizsgálta meg, hogy a 2006. évi rendelet alapján biztosított engedmények rendszere eredményezett-e az e légitársaságok közötti megkülönböztetést.

117. E tekintetben nem lehet kizárni, hogy valamely díjszabás szelektív jellegű az általa előírt kritériumok és engedményrendszerek miatt.

118. Ennek rögzítését követően hangsúlyozni kell, hogy a Bizottság a vitatott határozat (279) preambulumbekezdésében nem e szempontra hivatkozott, amikor megállapította, hogy a 2006. évi rendelet szelektív jellegű, hanem kizárólag arra a körülményre, hogy „a szóban forgó előnyök kizárólag a lübecki repülőteret használó légitársaságok számára előnyösek”. Bár a 2006. évi rendelet

67 — A Bizottság a 2003. február 13-i Spanyolország kontra Bizottság ítéletre (C-409/00, EU:C:2003:92, 48. pont); a 2004. július 15-i Spanyolország kontra Bizottság ítéletre (C-501/00, EU:C:2004:438, 118–128. pont), valamint a 2011. szeptember 8-i Bizottság kontra Hollandia ítéletre (C-279/08 P, EU:C:2011:551, 50. pont) hivatkozik.

által előírt „kedvezmények és engedmények” kérdését a vitatott határozatban kétségtelenül ismertették (többek között a (268)–(277) preambulumbekezdésében), erre nem a díjszabás szelektivitásának vizsgálatával összefüggésben került sor, hanem kizárólag az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése értelmében vett „előny” fennállásának értékelése kapcsán.

119. Ilyen körülmények között a Bizottság által hivatkozott kifogást álláspontom szerint mint megalapozatlant el kell utasítani. A fellebbezés keretében ugyanis a Bíróság hatásköre a Törvényszék előtt megvitatott jogalapok Törvényszék általi értékelésének vizsgálatára korlátozódik. [68]

120. Mindenesetre le kell szögezni, hogy a Bizottság nem bizonyította, hogy a 2006. évi rendelet által előírt, a jelentős számú utassal rendelkező légitársaságok részére biztosított – tehát láthatóan szokásos kvantitatív jellegű kritériumon alapuló – engedmények és kedvezmények rendszere nem igazolható.

121. Következésképpen úgy vélem, hogy a harmadik jogalapot el kell utasítani.

D – *A negyedik, a megtámadott ítélet indokolásának hiányosságán alapuló jogalapról*

1. A felek érvei

122. A Bizottság először előadja, hogy a Törvényszék ítéletének indokolása három okból hiányos. Mindenekelőtt a Törvényszék figyelmen kívül hagyta a szelektivitás vizsgálatának egy lényeges elemét, vagyis a 2006. évi rendelet által követett cél meghatározását. E célra figyelemmel kell ugyanis megállapítani, hogy mely vállalkozások vannak összehasonlítható ténybeli és jogi helyzetben. Továbbá a Törvényszék elmulasztotta annak megjelölését, hogy a támogatás szelektivitása milyen okokból nem következik legalább a 2006. évi rendelet által előírt engedményrendszerből. Végül a megtámadott ítéletben elmulasztották feltüntetni azokat az indokokat, amelyek miatt a 2006. évi rendelet nem szelektív jellege annyira nyilvánvaló, hogy a Bizottság megalapozatlanul indította meg a hivatalos vizsgálati eljárást.

123. A Bizottság másodszor úgy véli, hogy a Törvényszék indokolása ellentmondásos, mivel a Törvényszék először is alkalmazza az adózási intézkedések szelektivitására vonatkozó ítélkezési gyakorlatot (a megtámadott ítélet 51. és 53. pontja), majd megállapítja, hogy az nem releváns (a megtámadott ítélet 57. pontja).

124. A Németországi Szövetségi Köztársaság és a Spanyol Királyság által támogatott Handestadt Lübeck úgy véli, hogy a megtámadott ítélet indokolása megfelelő, és a jogalap elutasítását kéri.

2. Értékelés

125. E jogalapnak álláspontom szerint nem lehet helyt adni.

126. Ami először azt a kérdést illeti, hogy a Törvényszék kellő mértékben indokolta-e a megtámadott ítéletet a 2006. évi rendelet szelektivitásának értékelését illetően, úgy tűnik mindenekelőtt, hogy a Törvényszék hallgatólagosan megjelölte a 2006. évi rendelet célját és kialakításának összefüggését. Ezt követően emlékeztetni kell arra, hogy a Törvényszéknek nem kellett kifejtenie, hogy a 2006. évi rendelet szelektivitása mely okokból nem következik az engedményrendszerből, mivel, ahogy azt már

68 — Lásd különösen: 2014. július 10-i Telefónica és Telefónica de España kontra Bizottság ítélet (C-295/12 P, EU:C:2014:2062, 99. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

korábban említettem, e kérdést éppen, hogy nem vitatták meg a Törvényszék előtt. Végül úgy vélem, hogy a Törvényszéknek azt sem kellett bemutatnia, hogy a Bizottság által a vitatott intézkedés szelektivitásának értékelése során elkövetett hiba milyen okokból volt annyira nyilvánvaló, hogy annak a vitatott határozat megsemmisítéséhez kellett vezetnie.

127. Ami másodszor az adóügyi intézkedésekre vonatkozó ítélkezési gyakorlat relevanciáját illetően az indokolás ellentmondásosságára alapított kifogást illeti, nem látok semmilyen következetlenséget a megtámadott ítélet 51. és 53. pontjában szereplő megfontolások és az ezen ítélet 57. pontjában található állítás között.

E – *Az ötödik, a támogatási intézkedéseket érintő hivatalos vizsgálati eljárás megindításáról szóló határozat kapcsán végzendő korlátozott felülvizsgálat figyelmen kívül hagyására alapított jogalapról*

1. A felek érvei

128. A Bizottság előadja, hogy a Törvényszék, bár a megtámadott ítélet 42. pontjában megalapozottan emlékeztet arra, hogy a hivatalos vizsgálati eljárás megindításáról szóló határozat tekintetében gyakorolt bírósági felülvizsgálat korlátozott, túllépett e felülvizsgálat korlátain.

129. Előadja többek között, hogy az FL, a lübecki repülőtér akkori üzemeltetője, annak érdekében tett javaslatot a 2006. évi rendeletre, hogy kikerülje az állami támogatásokra vonatkozó vizsgálatot a fapados légitársaságokra vonatkozó ármegállapítási politikáját illetően. Márpedig a Bizottság olyan helyzettel szembesült, amelyben a tények előzetes vizsgálata nem tette lehetővé az említett díjszabás szelektív jellegével kapcsolatos valamennyi kétely eloszlatását. Következésképpen a Bizottság köteles volt megindítani a hivatalos vizsgálati eljárást. A megtámadott ítélet nem tartalmaz semmilyen magyarázatot azon indokokkal kapcsolatban, amelyek miatt a 2006. évi rendelet nem szelektív jellege annyira nyilvánvaló, hogy a Bizottság megalapozatlanul indította meg a hivatalos vizsgálati eljárást.

130. A Németországi Szövetségi Köztársaság és a Spanyol Királyság által támogatott Lübeck városa a jogalap elutasítását kéri. Úgy véli, hogy mivel a vitatott intézkedés, a 2006. évi rendelet nem szelektív jellege nyilvánvaló, a Törvényszék megalapozottan tekintette úgy, hogy a vitatott határozat nyilvánvaló mérlegelési hibában szenved.

2. Értékelés

131. Arról sem vagyok meggyőződve, hogy a Törvényszék túllépett a hivatalos vizsgálati eljárás megindítására vonatkozó bírósági felülvizsgálat korlátain.

132. Vitathatatlanul nem tagadható, hogy a hivatalos vizsgálati eljárás megindításáról szóló határozat az előzetes vizsgálati szakasz során a Bizottság tudomására jutott körülmények szükségképpen ideiglenes elemzésén alapul. Mivel e körülmények fogalmilag „töredékesek”, a Bizottság ezen előzetes szakasz végén csak feltételezéseket tud rögzíteni a támogatás fennállását vagy fenn nem állását, és ebből következően az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésében kimondott kumulatív feltételek teljesülését illetően.

133. Ahogy azt a Bíróság ismételten kimondta, különbséget kell tenni az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdése által kialakított, a támogatások előzetes vizsgálatára irányuló eljárás – amelynek célja annak a Bizottság számára való lehetővé tétele, hogy kialakítsa elsődleges véleményét a szóban forgó támogatás teljes vagy részleges összeegyeztethetőségéről –, illetve az EUMSZ 108. cikk (2) bekezdésében hivatkozott hivatalos vizsgálati eljárás között, amely lehetővé teszi – és álláspontom

szerint elő is írja – az állami intézkedések átfogó vizsgálatát, valamint amely kettős célt követ.[69]

134. Figyelemmel az intézkedések vizsgálatának e két szakasza között szükségképpen fennálló különbségre, nem lehet az előzetes szakasszal szemben ugyanazokat a jogi követelményeket támasztani, mint amelyek a hivatalos eljárás keretében érvényesülnek.

135. Következésképpen a Bizottság az EUMSZ 108. cikk (2) bekezdésében előírt hivatalos vizsgálati eljárás megindítására akkor jogosult, ha elegendő bizonyítékkal rendelkezik ahhoz, hogy úgy tekinthesse, hogy valamely intézkedés megfelel minden ahhoz szükséges feltételnek, hogy azt az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése által tiltott „állami támogatásnak” lehessen minősíteni.

136. Mindazonáltal mindebből nem lehet azt a következtetést levonni, hogy a Bizottság az EUMSZ 108. cikk (2) bekezdésében előírt eljárás megindítására vonatkozó határozatának alátámasztása érdekében általános megállapítások tételére szorítkozhat az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésében előírt feltételek teljesülését illetően. Ahogy az a 659/1999 rendelet 6. cikkéből kitűnik, a hivatalos vizsgálati eljárást megindító határozat tartalmazza a Bizottság előzetes értékelését a javasolt intézkedés támogatási jellegére vonatkozóan, és meghatározza a közös piaccal való összeegyeztethetőséggel kapcsolatban felmerült kétségeket.

137. Emellett, noha a Törvényszék által a hivatalos vizsgálati eljárást megindító határozat tekintetében, és különösen az azzal kapcsolatban végzett felülvizsgálat, hogy első ránézésre teljesültek-e az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésében előírt feltételek arra a kérdésre korlátozódik, hogy a Bizottság nem követett-e el nyilvánvaló mérlegelési hibát, amikor úgy ítélte meg, hogy az érintett intézkedés első vizsgálata során a vitatott intézkedés „állami támogatásként” történő minősítését illetően nem tud az összes nehézségen felülkerekedni,[70] az nem lehet kevésbé hatékony. A második jogalappal összefüggésben rögzített megfontolások mentén ugyanis fontos emlékeztetni arra, hogy az előzetes vizsgálat megindításáról szóló határozatok sajátos és az érintett felek számára jelentős joghatásokkal bírhatnak.

138. Márpedig a Bizottság, amikor a vitatott határozat (279) preambulumbekezdésében csak azt tüntette fel, hogy „a [2006. évi rendeletből következő] előnyöket kizárólag a lübecki repülőteret használó légitársaságoknak nyújtják, [tehát] azok az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése értelmében szelektívek”, elmulasztotta megjelölni, hogy a 2006. évi rendelet mely általános szabályozástól kíván eltérni. Ennek során elmulasztotta a releváns viszonyítási alap meghatározását, és így olyan nyilvánvaló hibát követett el a vitatott intézkedés értékelése során, amely álláspontom szerint nem áll összefüggésben összetett gazdasági értékelések fennállásával.

139. E tekintetben nem lehet érvényesen azt állítani, hogy a Törvényszéknek nem kellett volna vizsgálatát a vitatott határozat (279) preambulumbekezdésében szereplő értékelésre korlátoznia, hanem figyelembe kellett volna vennie az ugyanezen határozat (268)–(274) preambulumbekezdésében szereplő engedményrendszer leírását is, mivel az utóbbi pontok a 2006. évi rendeletből következő feltételezett előny megjelölésére vonatkoznak, nem pedig annak szelektivitására.

140. Ennélfogva úgy vélem, hogy a Törvényszék nyilvánvaló mérlegelési hiba elkövetése nélkül állapíthatta meg, hogy a Bizottság nem fejtette ki a jog által megkövetelt mértékben, hogy mely indokok miatt nem volt képes megjelölni előzetes vizsgálata szakaszában azokat az indokokat, amelyek miatt a 2006. évi rendelet szelektív volt, aminek folytán köteles, vagy legalábbis jogosult volt a hivatalos vizsgálati eljárás megindítására.

69 — Lásd többek között: 2008. április 15-i Nuova Agricast ítélet (C-390/06, EU:C:2008:224, 57. pont); 2011. július 21-i Alcoa Trasformazioni kontra Bizottság ítélet (C-194/09 P, EU:C:2011:497, 57. pont). Az előzetes vizsgálati szakasz és a hivatalos szakasz közötti különbségről lásd legutóbb: Club Hotel Loutraki és társai kontra Bizottság ügyre vonatkozó indítványom (C-131/15 P, EU:C:2016:617, 25–27. pont).

70 — Lásd többek között: 2011. július 21-i Alcoa Trasformazioni kontra Bizottság ítélet (C-194/09 P, EU:C:2011:497, 61. pont).

V – **Végkövetkeztetések**

141. E fenti megfontolások összességére figyelemmel azt javaslom, hogy a Bíróság utasítsa el a fellebbezést, és kötelezze az Európai Bizottságot saját költségeinek, valamint a Hansestadt Lübeck költségeinek a viselésére. A Németországi Szövetségi Köztársaság és a Spanyol Királyság maguk viselik saját költségeiket.