Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
NILS WAHL
prezentate la 15 septembrie 2016[1]

Cauza C-524/14 P

Comisia Europeană
împotriva

Hansestadt Lübeck

„Recurs — Ajutoare de stat — Taxe de aeroport — Articolul 108 alineatul (2) TFUE — Articolul 263 al patrulea paragraf TFUE — Decizia de deschidere a procedurii oficiale de investigare — Admisibilitatea acțiunii în anulare — Persoană vizată în mod individual — Interesul de a exercita acțiunea — Articolul 107 alineatul (1) TFUE — Criteriul selectivității”

1. Prin recursul formulat, Comisia Europeană solicită anularea Hotărârii Tribunalului Uniunii Europene din 9 septembrie 2014, Hansestadt Lübeck/Comisia[2], prin care acesta, pe de o parte, a anulat Decizia C(2012) 1012 final a Comisiei[3], în măsura în care această decizie privește regulamentul referitor la taxele de aeroport aplicabile pe aeroportul din Lübeck (Germania) adoptat în anul 2006 (denumit în continuare „regulamentul din 2006”) și, pe de altă parte, a respins în rest acțiunea.

2. Dintre problemele ridicate de prezentul recurs, două merită o atenție deosebită. Prima privește examinarea admisibilității unei acțiuni introduse de o entitate publică care este operator aeroportuar împotriva unei decizii de deschidere a procedurii oficiale de investigare în privința, în special, a unui regulament de stabilire a taxelor pentru acest aeroport datorate de companiile aeriene. Cea de a doua se referă la aprecierea caracterului selectiv al unei măsuri care constă într-un astfel de regulament.

3. Astfel, cauza oferă, în contextul particular al unei decizii de deschidere a unei proceduri oficiale de investigare, oportunitatea de a preciza domeniul de aplicare al condiției conform căreia, pentru a putea fi calificate drept „ajutoare de stat”, măsurile contestate în cauză trebuie, printre altele, astfel cum prevede în mod expres articolul 107 alineatul (1) TFUE, „[să] favoriz[eze] anumit[e] întreprinderi sau producer[ea] anumitor bunuri”. Această condiție, denumită în general „criteriu de selectivitate”, este, astfel cum a arătat avocatul general Wathelet în recentele sale concluzii prezentate în cauzele conexate Comisia/Banco Santander și Santusa[4], în ceea ce privește, desigur, măsuri de natură fiscală foarte diferite de cele vizate în prezenta cauză, unul dintre aspectele cele mai controversate ale ajutoarelor de stat. Prin urmare, precizările pe care Curtea va trebui să le facă în prezenta cauză vor contribui la furnizarea clarificărilor așteptate în contextul particular al măsurilor de natură tarifară, precum o reglementare privind taxele de aeroport, destinate finanțării infrastructurii.

1 — Limba originală: franceza.

2 — T-461/12, denumită în continuare „hotărârea atacată”, EU:T:2014:758.

3 — Decizia din 22 februarie 2012 privind ajutoarele de stat SA.27585 și SA.31149 (2012/C) (ex NN/2012, ex CP 31/2009 și CP 162/2010) – Germania (denumită în continuare „decizia în litigiu”).

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

I – **Istoricul cauzei**

A – *Aeroportul din Lübeck*

4. Aeroportul din Lübeck este situat în Germania, în landul Schleswig-Holstein.

5. Până la 31 decembrie 2012, acesta fost exploatat de Flughafen Lübeck GmbH (denumită în continuare „FL”). Până la 30 noiembrie 2005, FL a fost deținută în proporție de 100 % de reclamanta în primă instanță, Hansestadt Lübeck (orașul Lübeck). De la 1 decembrie 2005 până la sfârșitul lunii octombrie 2009, FL a fost deținută în proporție de 90 % de întreprinderea privată neozeelandeză Infratil și în proporție de 10 % de orașul Lübeck. Începând din luna noiembrie 2009, FL a fost din nou deținută în proporție de 100 % de orașul Lübeck. La 1 ianuarie 2013, aeroportul din Lübeck a fost vândut către Yasmina Flughafenmanagement GmbH, FL fiind absorbită de orașul Lübeck și radiată din registrul comerțului la 2 ianuarie 2013.

B – *Regulamentul din 2006*

6. Potrivit articolului 43a alineatul (1) din Luftverkehrs-Zulassungs-Ordnung (Regulamentul de autorizare a traficului aerian, denumit în continuare „LuftVZO”) din 19 iunie 1964[5], astfel cum era în vigoare în anul 2006, înainte de începerea activităților aeroportului, operatorul aeroportuar trebuia să prezinte spre aprobare autorității de supraveghere un regulament de utilizare și, pentru aeroporturi, un regulament privind taxele pentru decolarea, aterizarea și staționarea avioanelor, precum și pentru utilizarea instalațiilor de către pasagerii transportului aerian.

7. În temeiul acestei dispoziții, FL a adoptat regulamentul din 2006 de stabilire a taxelor de aeroport, care a fost aprobat de autoritatea de supraveghere, și anume autoritatea de control aerian din landul Schleswig-Holstein, și care se aplică, începând cu 15 iunie 2006, tuturor companiilor aeriene ce utilizează aeroportul din Lübeck, cu excepția cazului în care operatorul aeroportuar a încheiat un acord cu o companie aeriană. Acest regulament prevede o taxă de aterizare, o taxă „pasageri”, o taxă pentru serviciile de terminal și pentru serviciile de handling la sol, o taxă de securitate, o taxă de deschidere excepțională, precum și o taxă de staționare.

8. În 2007, Comisia a adoptat o decizie de deschidere a procedurii oficiale de investigare cu privire la un contract încheiat între FL și compania aeriană Ryanair, care stabilește pentru această companie taxe mai mici decât cele prevăzute de regulamentul referitor la taxele în vigoare.

9. Apreciind în special că regulamentul din 2006 ar putea cuprinde și un ajutor de stat în sensul articolului 107 alineatul (1) TFUE, Comisia a deschis, prin decizia atacată, procedura oficială de investigare prevăzută la articolul 108 alineatul (2) TFUE privind diverse măsuri referitoare la aeroportul Lübeck, printre care și acest regulament.

II – **Procedura în fața Tribunalului și hotărârea atacată**

10. Prin cererea introductivă depusă la grefa Tribunalului la 19 octombrie 2012, FL a formulat o acțiune având ca obiect anularea deciziei în litigiu în măsura în care, pe de o parte, deschide procedura oficială de investigare în ceea ce privește regulamentul din 2006 (primul capăt de cerere) și, pe de altă parte, obligă Republica Federală Germania să execute somația de furnizare a informațiilor în ceea ce privește acest regulament (al doilea capăt de cerere).

5 — BGB1. I, p. 370.

11. În replica înregistrată la grefa Tribunalului la 20 februarie 2013, orașul Lübeck a declarat că se substituie FL în vederea continuării acțiunii introduse inițial de acesta.

12. În susținerea primului capăt de cerere, orașul Lübeck invocă cinci motive, întemeiate, primul, pe o încălcare a dreptului la apărare al Republicii Federale Germania, al doilea, pe o încălcare a obligației de a efectua o examinare diligentă și imparțială, al treilea, pe o încălcare a articolului 108 alineatele (2) și (3) TFUE, a articolelor 4 și 6 și a articolului 13 alineatul (1) din Regulamentul (CE) nr. 659/1999[6], al patrulea, pe o încălcare a articolului 107 alineatul (1) TFUE și, al cincilea, pe o încălcare a obligației de motivare.

13. Prin hotărârea atacată, Tribunalul a statuat că primul capăt de cerere este admisibil considerând că FL, pe de o parte, era vizată, la data introducerii acțiunii, în mod direct și individual de decizia în litigiu și avea, așadar, calitate procesuală și, pe de altă parte, a păstrat un interes de a exercita acțiunea după vânzarea aeroportului din Lübeck. Cu privire la fond, Tribunalul a admis al patrulea motiv, întemeiat pe încălcarea articolului 107 alineatul (1) TFUE cu privire doar la criteriul selectivității și, în consecință, a anulat decizia în litigiu în măsura în care deschide procedura oficială de investigare în privința regulamentului din 2006. În ceea ce privește cel de al doilea capăt de cerere, întrucât motivul unic, întemeiat pe încălcarea articolului 10 alineatul (3) din Regulamentul nr. 659/1999, a fost înlăturat ca vădit neîntemeiat, acțiunea a fost respinsă în rest.

III – **Concluziile părților și procedura în fața Curții**

14. Comisia solicită Curții:

— anularea hotărârii atacate;

— declararea ca inadmisibilă a acțiunii formulate în primă instanță;

— în subsidiar, declararea acțiunii ca fiind fără obiect;

— de asemenea, cu titlu subsidiar, declararea ca neîntemeiat a aspectului celui de al patrulea motiv al acțiunii prin care orașul Lübeck invocă o încălcare a articolului 107 alineatul (1) TFUE în ceea ce privește criteriul selectivității și trimiterea cauzei în fața Tribunalului în privința celorlalte aspecte ale acestui motiv, precum și în privința primului, a celui de al doilea, a celui de al treilea și a celui de al cincilea motiv al acțiunii și

— obligarea orașului Lübeck la plata cheltuielilor de judecată aferente procedurii desfășurate în primă instanță și a cheltuielilor de judecată efectuate în recurs sau, în subsidiar, în cazul trimiterii spre rejudecare Tribunalului, soluționarea cererii privind cheltuielile de judecată aferente procedurii desfășurate în primă instanță și a cheltuielilor de judecată efectuate în recurs.

15. Orașul Lübeck solicită Curții:

— respingerea în totalitate a recursului și menținerea în integralitatea lor a concluziilor prezentate în primă instanță și

— obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată.

6 — Regulamentul Consiliului din 22 martie 1999 de stabilire a normelor de aplicare a articolului [108 TFUE] (JO 1990, L 83, p. 1, Ediție specială, 08/vol. 1, p. 41).

16. Prin Deciziile Președintelui Curții din 26 martie și din 14 aprilie 2015, s-a admis intervenția Republicii Federale Germania și a Regatului Spaniei în susținerea concluziilor prezentate de orașul Lübeck.

17. Părțile și-au prezentat pozițiile în scris și oral în ședința din 31 mai 2016.

IV – **Analiza recursului**

18. În susținerea recursului său, Comisia invocă cinci motive. Primele două se referă la examinarea admisibilității acțiunii în primă instanță. Al treilea motiv privește aprecierea caracterului selectiv al măsurilor în cauză. Al patrulea motiv se întemeiază pe vicii în motivarea hotărârii atacate. Al cincilea motiv se întemeiază pe faptul că Tribunalul nu a respectat caracterul restrictiv al controlului jurisdicțional ce se aplică deciziilor de deschidere a procedurii oficiale de investigare în materia ajutoarelor de stat.

A – *Cu privire la primul motiv, întemeiat pe faptul că FL nu era vizată în mod individual de decizia în litigiu*

1. Argumentele părților

19. Prin intermediul primului motiv, Comisia arată că Tribunalul a considerat că FL era vizată în mod individual de decizia în litigiu pentru motivul că, acordând ajutoare de stat, a exercitat competențe acordate exclusiv acesteia. Astfel, Tribunalul ar fi săvârșit o eroare de drept, deoarece, în conformitate cu dreptul național aplicabil, un regulament referitor la taxe trebuie aprobat de autoritatea de supraveghere a landului, care este ea însăși obligată să respecte legislația federală referitoare la taxele de aeroport. În consecință, faptul că entitatea publică care este operator aeroportuar are sarcina de a propune acest regulament nu înseamnă că aceasta are, în locul statului, puterea de a decide ea însăși cu privire la administrarea și la politicile pe care le aplică prin intermediul acestui regulament. Interpretarea criteriului afectării individuale realizată de Tribunal ar fi, în această privință, în contradicție cu cea realizată în Hotărârea din 10 iulie 1986, DEFI/Comisia[7].

20. Orașul Lübeck susține că Tribunalul nu a săvârșit nicio eroare de apreciere atunci când a considerat că FL era vizată în mod individual de decizia în litigiu. Aceasta arată că, la data introducerii acțiunii, FL, deținută la momentul respectiv în proporție de 90 % de un investitor privat, dispunea de o competență proprie de a adopta și a pune în aplicare regulamentul din 2006. Acesta subliniază în special că operatorul aeroportuar ar putea aplica un asemenea regulament chiar și în cazul refuzului autorizării prevăzute la articolul 43a alineatul (1) din LuftVZO. Concluzia Tribunalului ar fi conformă cu legislația națională și, în orice caz, nu ar putea fi repusă în discuție în cadrul unui recurs.

21. Republica Federală Germania arată că, în Germania, taxele de aeroport sunt stabilite în mod discreționar de întreprinderile care sunt operatori aeroportuari prin intermediul unor regulamente care sunt puse în aplicare prin contracte de drept privat încheiate cu companiile aeriene. Aprobarea autorității de supraveghere prevăzută la articolul 43a alineatul (1) din LuftVZO nu ar avea niciun „efect constitutiv” în ceea ce privește valabilitatea regulamentului de stabilire a taxelor de aeroport. Această din urmă dispoziție ar institui doar un control preventiv, destinat evitării abuzurilor, a raporturilor dintre operatorii aeroportuari și utilizatori, în interesul bunei funcționări a traficului

7 — 282/85, EU:C:1986:316.

aerian și al concurenței. Republica Federală Germania arată, pe de altă parte, că interesele întreprinderilor aeroportuare de drept privat precum FL nu se confundă cu cele ale statului și că, spre deosebire de organismul în discuție în cauza în care a fost pronunțată Hotărârea din 10 iulie 1986, DEFI/Comisia [8], aceste întreprinderi nu ar putea fi considerate o emanație a statului.

2. Analiză

22. Din cuprinsul punctelor 29-34 din hotărârea atacată reiese că Tribunalul a concluzionat, în esență, că FL era vizată în mod individual de decizia în litigiu, întrucât aceasta vizează regulamentul din 2006, în măsura în care decizia respectivă afecta un act printre ai cărui autori se număra FL și o împiedica pe aceasta să își exercite propriile competențe după cum considera potrivit. Astfel, Tribunalul a considerat că, deși, în temeiul dreptului național aplicabil, în speță, articolul 43a alineatul (1) din LuftVZO, regulamentul referitor la taxe stabilit și propus de operatorul aeroportuar, trebuia aprobat de autoritatea de supraveghere, această autoritate nu avea o competență proprie pentru a stabili ea însăși taxele de aeroport.

23. În această privință, este consacrat faptul că cerința afectării individuale rezultată din articolul 263 al patrulea paragraf TFUE este îndeplinită dacă actul atacat îl afectează pe reclamant în considerarea anumitor calități care îi sunt specifice sau a unei situații de fapt care îl caracterizează în raport cu orice altă persoană și, ca urmare a acestui fapt, îl individualizează într-un mod analog celui al destinatarului [9].

24. O persoană fizică sau juridică trebuie considerată ca fiind vizată în mod individual de un act care o împiedică în mod direct să își exercite competențele proprii după cum consideră potrivit, constând printre altele în acordarea unor presupuse ajutoare întreprinderilor [10], și care determină o modificare a raporturilor contractuale cu întreprinderea sau cu întreprinderile presupuse a fi beneficiarele măsurilor în litigiu [11].

25. În speță, trebuie să se stabilească dacă Tribunalul a concluzionat în mod corect că, în temeiul dreptului național pertinent [articolul 43a alineatul (1) din LuftVZO], FL dispunea de o competență proprie în adoptarea și punerea în aplicare a regulamentul din 2006.

26. La punctul 29 din hotărârea atacată, Tribunalul a realizat o analiză a articolului 43a alineatul (1) din LuftVZO care stabilește modalitățile de punere în aplicare a regulamentului din 2006. Din acest articol Tribunalul a dedus în special că, întrucât autoritatea de supraveghere nu are, spre deosebire de FL, o competență proprie în materie de stabilire a taxelor de aeroport, competența de a adopta regulamentul din 2006 îi aparținea acesteia din urmă, iar nu autorităților statale (a se vedea punctul 32 din hotărârea atacată).

27. Fiind vorba despre o chestiune de interpretare a dreptului național realizată de Tribunal, controlul Curții trebuie să se limiteze la a verifica dacă Tribunalul nu a denaturat acest drept [12].

8 — 282/85, EU:C:1986:316.

9 — A se vedea Hotărârea din 15 iulie 1963, Plaumann/Comisia (25/62, EU:C:1963:17, 223), Hotărârea din 3 octombrie 2013, Inuit Tapiriit Kanatami și alții/Parlamentul și Consiliul (C-583/11 P, EU:C:2013:625, punctul 72), precum și Hotărârea din 19 decembrie 2013, Telefónica/Comisia (C-274/12 P, EU:C:2013:852, punctul 46).

10 — A se vedea prin analogie Hotărârea din 30 aprilie 1998, Vlaamse Gewest/Comisia (T-214/95, EU:T:1998:77, punctele 29 și 30), precum și Hotărârea din 15 iunie 1999, Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia/Comisia (T-288/97, EU:T:1999:125, punctele 31 și 34). A se vedea, *a contrario*, Hotărârea din 10 iulie 1986, DEFI/Comisia (282/85, EU:C:1986:316, punctul 18), în care s-a stabilit, în schimb, că guvernul francez dispunea în mod incontestabil de puterea de a determina administrarea și politica comitetului DEFI și, în consecință, de a defini interesele pe care acest organism trebuia să le apere.

11 — Se pare că regulamentele de stabilire a taxelor de aeroport sunt reluate, asemenea condițiilor generale, în contractele încheiate între întreprinderea care este operatorul aeroportuar și companiile aeriene.

12 — A se vedea Hotărârea din 24 octombrie 2002, Aéroports de Paris/Comisia (C-82/01 P, EU:C:2002:617, punctul 63), precum și Hotărârea din 3 aprilie 2014, Franța/Comisia (C-559/12 P, EU:C:2014:217, punctul 79 și jurisprudența citată).

28. În această privință, rezultă dintr-o jurisprudență constantă că o asemenea denaturare trebuie să reiasă din constatările a căror inexactitate materială reiese din înscrisurile din dosar, fără a fi necesară o nouă apreciere de către Curte a faptelor și a probelor [13]. Cu alte cuvinte, o astfel de denaturare trebuie să fie evidentă [14]. Fiind vorba, mai precis, de o chestiune de interpretare a dreptului național, Curtea este competentă să analizeze, mai întâi, dacă Tribunalul, pe baza documentelor și a celorlalte înscrisuri care i-au fost prezentate, nu a denaturat textul dispozițiilor naționale în cauză sau conținutul jurisprudenței naționale aferente sau chiar al doctrinei referitoare la acestea, în continuare, dacă, în ceea ce privește aceste elemente, Tribunalul nu a efectuat constatări care contravin în mod vădit conținutului lor și, în sfârșit, dacă, în cadrul examinării tuturor elementelor, Tribunalul nu a conferit vreunuia dintre acestea, în scopul de a constata conținutul legislației naționale în cauză, un înțeles care nu îi corespunde din perspectiva celorlalte elemente, în măsura în care acest lucru rezultă în mod evident din înscrisurile din dosar [15].

29. Or, în speță, în pofida îndoielilor care ar putea apărea în ceea ce privește realitatea autonomiei operatorului aeroportuar și, prin urmare, în ceea ce privește existența unui interes propriu al acestuia, diferit de cel al autorității de supraveghere, pentru menținerea regulamentului din 2006, elementele invocate de Comisie pentru a repune în discuție interpretarea dreptului național pertinent nu permit evidențierea vreunei denaturări a elementelor prezentate în fața Tribunalului.

30. În ceea ce privește, în plus, argumentele Comisiei întemeiate pe o contradicție între aprecierea Tribunalului în speță și soluția reținută în Hotărârea din 10 iulie 1986, DEFI/Comisia [16], acestea nu sunt de natură să infirme această concluzie. Astfel, chiar dacă faptele din cauza DEFI/Comisia prezintă, în aparență, unele similitudini cu prezenta cauză, precum posibilitatea autorității de supraveghere de a nu aproba modalitățile de punere în aplicare a măsurii în cauză, prezenta cauză se distinge, în opinia noastră, prin controlul mai limitat exercitat de land cu privire la stabilirea taxelor propuse de operatorul aeroportuar, în sensul că nu poate împiedica aplicarea regulamentului din 2006, precum și prin interesele divergente ale autorității de supraveghere, ale FL și ale utilizatorilor aeroportului. Astfel, Curtea a statuat, în Hotărârea DEFI/Comisia, că guvernul francez dispunea în mod incontestabil de puterea de a determina administrarea și politica comitetului DEFI și, în consecință, de a defini și interesele pe care acesta trebuia să le apere (punctul 18).

31. Având în vedere aceste considerații, suntem de părere că primul motiv nu poate fi admis.

B – *Cu privire la al doilea motiv, întemeiat pe faptul că orașul Lübeck nu avea interesul de a exercita acțiunea*

1. Argumentele părților

32. Prin intermediul celui de al doilea motiv, Comisia susține că Tribunalul a săvârșit o eroare de drept atunci când a considerat, pe de o parte, că FL avea un interes de a exercita acțiunea, chiar după vânzarea aeroportului din Lübeck unui investitor privat (Yasmina Flughafenmanagement GmbH), în măsura în care procedura oficială de investigare nu se încheiase, iar decizia în litigiu a continuat, așadar, să producă efecte și, pe de altă parte, că, în orice caz, FL a păstrat un interes de a exercita acțiunea pentru perioada anterioară vânzării. Comisia arată că, chiar și în lipsa unei decizii finale de încheiere a procedurii oficiale de investigare, decizia în litigiu a încetat să mai producă unicul său efect

13 — A se vedea Hotărârea din 3 aprilie 2014, Franța/Comisia (C-559/12 P, EU:C:2014:217, punctul 80 și jurisprudența citată).

14 — Hotărârea din 22 decembrie 2008, British Aggregates/Comisia (C-487/06 P, EU:C:2008:757, punctul 98), precum și Hotărârea din 10 februarie 2011, Activision Blizzard Germany/Comisia (C-260/09 P, EU:C:2011:62, punctul 53).

15 — Concluziile avocatului general Jääskinen în cauza Franța/Comisia (C-559/12 P, EU:C:2013:766, punctul 42 și jurisprudența citată).

16 — 282/85, EU:C:1986:316.

juridic, și anume obligația de a suspenda măsura de ajutor pe durata anchetei [17], deoarece nu a existat nicio suspendare pronunțată anterior datei de 31 decembrie 2012, iar regulamentul din 2006 nu mai putea fi considerat, începând cu 1 ianuarie 2013, data privatizării aeroportului din Lübeck, o schemă de ajutor în curs de executare, acesta din urmă nemaifiind finanțat din fonduri publice. Aprecierea Tribunalului ar fi contrară jurisprudenței conform căreia interesul trebuie să fie născut și actual și nu se menține decât dacă acțiunea este susceptibilă, prin rezultatul său, să aducă un beneficiu părții care a formulat-o. De altfel, orașul Lübeck nu ar fi demonstrat că ar fi avut vreun interes pentru menținerea acțiunii sale după privatizarea aeroportului din Lübeck.

33. Orașul Lübeck, susținut de Republica Federală Germania, arată că FL avea într-adevăr un interes de a exercita acțiunea la momentul introducerii acțiunii, acesta fiind un moment pertinent pentru aprecierea admisibilității acesteia. El susține că, la data introducerii acțiunii, efectele nefavorabile ale deciziei în litigiu constau în special în obligația de suspendare impusă în sarcina FL în temeiul articolului 108 alineatul (3) ultima teză TFUE. În plus, orașul Lübeck ar dispune încă de un interes de a exercita acțiunea, deoarece, fără anularea pronunțată de Tribunal, decizia în litigiu ar produce efecte juridice cauzatoare de prejudicii și după vânzarea aeroportului. Acesta susține în special că instanțele naționale ar fi obligate, la cerere, să dispună recuperarea pretinselor avantaje. De asemenea, ele consideră că, în lipsa unei decizii prin care să se stabilească inexistența unui ajutor de stat, este expus unui risc de repetare a nelegalității. În sfârșit, orașul Lübeck arată că anularea deciziei atacate îi poate servi și pentru a pregăti o acțiune în răspundere, dat fiind că, în lipsa unei decizii de deschidere a procedurii oficiale de investigare, ar fi putut convinge alte companii aeriene să utilizeze aeroportul din Lübeck și să obțină, la momentul vânzării acestuia, un preț mai mare.

2. Analiză

34. În speță, părțile nu au contestat că FL, pe care orașul Lübeck a înlocuit-o, avea un interes născut și actual la momentul introducerii acțiunii împotriva deciziei în litigiu. Cu privire la acest aspect, Tribunalul a constatat la punctul 36 din hotărârea atacată că FL avea, la momentul introducerii acțiunii, un interes de a exercita acțiunea împotriva deciziei în litigiu, dat fiind că aceasta producea efecte juridice obligatorii de natură să îi afecteze propriile interese.

35. Comisia contestă totuși faptul că acest interes a persistat după vânzarea aeroportului din Lübeck unei societăți private. În opinia acesteia, obligația de a suspenda executarea presupusei scheme de ajutor ar fi unicul efect al unei decizii de deschidere a procedurii oficiale de investigare. Or, întrucât nu s-a materializat o astfel de suspendare înainte de vânzarea aeroportului din Lübeck unei societăți private, interesul orașului Lübeck de a exercita acțiunea ar fi dispărut în cursul procedurii.

36. În această privință, trebuie amintit că Tribunalul a respins la punctul 37 din hotărârea atacată argumentul Comisiei potrivit căruia vânzarea aeroportului din Lübeck unei societăți private la 1 ianuarie 2013, ulterior deciziei în litigiu și introducerii acțiunii la Tribunal, a pus capăt schemei de ajutor în cauză, astfel încât obligația de a suspenda această schemă nu mai cauza prejudicii orașului Lübeck, iar acesta nu mai avea interes să solicite anularea deciziei în litigiu. Tribunalul a considerat că, dat fiind că procedura oficială de investigare nu se încheiase, decizia menționată producea încă efecte și că orașul Lübeck păstrase cel puțin un interes de a exercita acțiunea pentru perioada anterioară vânzării aeroportului.

37. Pentru a determina dacă aprecierea Tribunalului este corectă, se impune o scurtă trimitere la jurisprudența cu privire la cerința unui interes de a exercita acțiunea născut și actual.

17 — În susținerea acestui argument, Comisia se referă la Hotărârea din 16 octombrie 2014, Alro/Comisia (T-517/12, EU:T:2014:890, punctele 19-67), precum și la Hotărârea din 16 octombrie 2014, Alpiq RomIndustries și Alpiq RomEnergie/Comisia (T-129/13, nepublicată, EU:T:2014:895, punctele 18-31).

38. Mai întâi, este consacrat faptul că interesul de a exercita acțiunea, care constituie condiția esențială și primordială a oricărei acțiuni în justiție a unui reclamant diferită de calitatea procesuală [18], trebuie, în raport cu obiectul acțiunii, să existe la momentul introducerii acesteia sub sancțiunea inadmisibilității. Acest obiect al litigiului trebuie să existe în continuare, ca și interesul de a exercita acțiunea, până la pronunțarea hotărârii judecătorești, sub sancțiunea nepronunțării asupra fondului, ceea ce presupune ca acțiunea să fie susceptibilă, prin rezultatul său, să aducă un beneficiu părții care a formulat-o. În această privință, menținerea interesului unui reclamant de a exercita acțiunea trebuie să fie apreciată *in concreto*, ținând seama în special de consecințele nelegalității pretinse și de natura prejudiciului pretins suferit [19]. Curtea încearcă să rețină o accepțiune prea restrictivă a acestui interes.

39. În ceea ce privește o decizie de deschidere a procedurii oficiale de investigare, precum decizia în litigiu, Curtea a admis că o astfel de decizie era de natură să producă mai multe efecte juridice autonome. Astfel, pe lângă obligația de a suspenda presupusa măsură de ajutor în cursul procedurii judiciare introduse împotriva acestei decizii, trebuie să se țină seama de posibilitatea ca instanța națională să fie sesizată în special pentru a trage toate concluziile ce rezultă din încălcarea articolului 108 alineatul (3) ultima teză TFUE [20]. Astfel, Curtea a concluzionat că, în pofida caracterului preliminar al aprecierilor efectuate în decizia de deschidere a procedurii oficiale de investigare, aceasta nu este lipsită de efecte juridice [21]. Curtea a recunoscut în special că decizia de deschidere a procedurii oficiale de investigare modifică în mod necesar situația juridică a întreprinderilor beneficiare ale măsurii [22].

40. Contrar celor susținute de Comisie, jurisprudența Curții nu reține suspendarea măsurii ca unic efect juridic al deciziei de deschidere a procedurii oficiale de investigare [23]. Astfel, Curtea a constatat deja alte efecte juridice rezultate dintr-o decizie de deschidere. Curtea a statuat că instanțele naționale „sunt obligate să adopte toate măsurile necesare în vederea desprinderii consecințelor unei eventuale încălcări a obligației de a suspenda executarea respectivei măsuri” [24]. Printre aceste consecințe, Curtea a subliniat în special posibilitatea adăugării la suspendarea măsurii a obligației de a recupera sumele deja plătite. De asemenea, instanța națională poate dispune adoptarea unor măsuri provizorii pentru a proteja interesele părților, precum și efectul util al deciziei Comisiei [25].

41. Având în vedere toate aceste considerații, apreciem că efectele juridice ale deciziei de deschidere a procedurii oficiale de investigare sunt de natură să persiste chiar și după vânzarea aeroportului din Lübeck unui operator privat. Decizia de deschidere a procedurii oficiale de investigare continuă, până la închiderea acesteia de către Comisie, să expună FL riscului ca o instanță națională să dispună recuperarea ajutoarelor acordate în perioada în care FL, căreia i s-a substituit reclamanta, era proprietara aeroportului din Lübeck.

42. Prin urmare, Tribunalul nu a săvârșit o eroare de drept atunci când a concluzionat, la punctul 27 din hotărârea atacată, că decizia de deschidere a procedurii oficiale de investigare continua să producă efecte juridice autonome care modifică poziția juridică a FL, astfel încât îi conferă un interes de a exercita acțiunea.

18 — A se vedea în special Hotărârea din 17 septembrie 2015, Mory și alții/Comisia (C-33/14 P, EU:C:2015:609, punctele 58 și 62, precum și jurisprudența citată).

19 — A se vedea Hotărârea din 28 mai 2013, Abdulrahim/Consiliul și Comisia (C-239/12 P, EU:C:2013:331, punctele 61-65 și jurisprudența citată).

20 — A se vedea Hotărârea din 24 octombrie 2013, Deutsche Post/Comisia (C-77/12 P, nepublicată, EU:C:2013:695, punctele 52 și 53).

21 — Hotărârea din 21 noiembrie 2013, Deutsche Lufthansa (C-284/12, EU:C:2013:755, punctul 37).

22 — Hotărârea din 24 octombrie 2013, Deutsche Post/Comisia (C-77/12 P, nepublicată, EU:C:2013:695, punctul 52).

23 — Hotărârea din 24 octombrie 2013, Deutsche Post/Comisia (C-77/12 P, nepublicată, EU:C:2013:695, punctul 53, precum și jurisprudența citată).

24 — Hotărârea din 21 noiembrie 2013, Deutsche Lufthansa (C-284/12, EU:C:2013:755, punctul 42).

25 — A se vedea Hotărârea din 21 noiembrie 2013, Deutsche Lufthansa (C-284/12, EU:C:2013:755, punctele 42 și 43), Ordonanța președintelui Curții din 4 aprilie 2014, Flughafen Lübeck (C-27/13, nepublicată, EU:C:2014:240, punctele 25 și 26).

43. În această privință, se observă că prezenta cauză se individualizează prin faptul că măsura în litigiu se afla încă în curs de executare la momentul introducerii acțiunii la Tribunal și că, potrivit precizărilor furnizate de Republica Federală Germania, această măsură este și în prezent în vigoare. Într-un astfel de context, rezultă că FL rămâne expusă riscului de a se dispune recuperarea ajutoarelor acordate în perioada în care era proprietara aeroportului, iar aceasta în temeiul obligației instanței naționale de a adopta toate măsurile necesare în vederea desprinderii consecințelor unei eventuale încălcări a obligației de a suspenda executarea respectivei măsuri.

44. Argumentul Comisiei întemeiat pe faptul că, la data depunerii memoriului în replică, nu exista nicio acțiune pendinte împotriva aprobării regulamentului din 2006 și că orice acțiune ulterioară acestei date ar fi prescrisă nu poate fi admis. Presupunând că această din urmă afirmație este exactă, nu se poate exclude de la bun început faptul că, la data la care Tribunalul a statuat, FL avea un interes să solicite anularea deciziei în litigiu.

45. Având în vedere toate aceste considerații, apreciem că reclamanta în primă instanță ar rămâne în orice caz expusă riscului ca o instanță națională să dispună recuperarea ajutoarelor acordate anterior vânzării aeroportului din Lübeck. Prin urmare, ea avea un interes să solicite anularea deciziei în litigiu.

46. Al doilea motiv al recursului trebuie, prin urmare, să fie înlăturat.

C – *Cu privire la al treilea motiv, întemeiat pe aprecierea eronată a selectivității regulamentului din 2006*

1. Argumentele părților

47. Prin intermediul celui de al treilea motiv, Comisia arată că Tribunalul a realizat o interpretare eronată a noțiunii „selectivitate” în lumina articolului 107 alineatul (1) TFUE considerând că, pentru a aprecia caracterul eventual selectiv al regulamentului din 2006, trebuia să verifice dacă acesta se aplica în mod nediscriminatoriu tuturor întreprinderilor care utilizau sau puteau utiliza respectivul bun sau serviciu. Împrejurarea că acest regulament nu se aplică decât companiilor care utilizează aeroportul din Lübeck nu ar fi un criteriu pertinent.

48. În opinia Comisiei, aprecierea Tribunalului este în contradicție cu jurisprudența Curții [26], potrivit căreia o măsură nu reprezintă o măsură generală de politică fiscală sau de politică economică și, prin urmare, are un caracter selectiv atunci când se aplică numai anumitor sectoare economice sau numai anumitor întreprinderi dintr-un sector determinat. Potrivit acesteia, condițiile în care o întreprindere publică își oferă bunurile și serviciile reprezintă întotdeauna măsuri selective, problema unei inegalități sau a unei discriminări fiind, în acest context, lipsită de importanță pentru a se constata existența sau inexistența unui ajutor. Prin urmare, Tribunalul ar fi făcut în mod greșit referire la criteriul reținut în Hotărârea din 8 noiembrie 2001, Adria-Wien Pipeline și Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke [27], care nu s-ar aplica decât măsurilor fiscale, iar nu și condițiilor în care o întreprindere publică își oferă bunurile și serviciile [28]. Filtrul determinant ar fi în acest din urmă caz criteriul investitorului privat în economia de piață.

26 — Comisia invocă în special Hotărârea din 20 noiembrie 2003, GEMO (C-126/01, EU:C:2003:622, punctele 35-39), precum și Hotărârea din 15 decembrie 2005, Italia/Comisia (C-66/02, EU:C:2005:768, punctele 95-101).

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

28 — Comisia se bazează pe Concluziile avocatului general Mengozzi în cauza Deutsche Lufthansa (C-284/12, EU:C:2013:442). De asemenea, aceasta menționează Hotărârea din 2 februarie 1988, Kwekerij van der Kooy și alții/Comisia (67/85, 68/85 și 70/85, EU:C:1988:38, punctele 28 și 29), Hotărârea din 29 februarie 1996, Belgia/Comisia (C-56/93, EU:C:1996:64, punctul 10), Hotărârea din 20 noiembrie 2003, GEMO (C-126/01, EU:C:2003:622, punctele 35-39), Hotărârea din 8 septembrie 2011, Comisia/Țările de Jos (C-279/08 P, EU:C:2011:551, punctele 63-67), precum și Hotărârea din 15 noiembrie 2011, Comisia și Spania/Government of Gibraltar și Regatul Unit (C-106/09 P și C-107/09 P, EU:C:2011:732).

49. Cu titlu subsidiar, Comisia susține că Tribunalul nu a respectat jurisprudența Curții potrivit căreia efectele măsurii sunt cele care sunt determinante pentru aprecierea caracterului său selectiv [29] și potrivit căreia măsurile de care nu beneficiază decât un sector de activitate sunt selective [30]. Ea subliniază că, deși aeroportul din Lübeck ar fi în concurență directă cu cel din Hamburg (Germania), avantajul conferit de regulamentul din 2006 nu ar profita decât companiilor care utilizează primul aeroport, ceea ce ar fi suficient pentru a se demonstra caracterul selectiv al acestui regulament. Abordarea reținută de Tribunal ar echivala cu sustragerea regulamentelor de stabilire a taxelor de aeroport de sub incidența normelor privind ajutoarele de stat.

50. Cu titlu și mai subsidiar, Comisia susține că Tribunalul a interpretat în mod eronat criteriul referitor la întreprinderile aflate într-o situație de fapt și de drept comparabilă din punctul de vedere al obiectivului urmărit de măsura în cauză. Pentru a se stabili care întreprinderi se află într-o asemenea situație, nu ar trebui reținut drept criteriu domeniul de aplicare al măsurii în cauză, ci structura costurilor întreprinderilor în cauză. În speță, regulamentul din 2006 ar fi selectiv, deoarece nu respectă principiul, prevăzut la articolul 43a alineatul (1) din LuftVZO, obligatoriu pentru toate aeroporturile germane și, prin urmare, pentru toate companiile aeriene, potrivit căruia taxele de aeroport trebuie să acopere costurile.

51. În cele din urmă, Comisia susține că Tribunalul a săvârșit de asemenea o eroare de drept atunci când a omis să verifice dacă reducerile acordare în regulamentul din 2006 sunt selective, pentru motivul că numai companiile aeriene care îndeplinesc anumite condiții beneficiază de ele.

52. Orașul Lübeck arată, în esență, că Tribunalul a constatat în mod întemeiat că regulamentul din 2006 nu favorizează anumite întreprinderi sau producerea anumitor bunuri. În opinia acestuia, tratamentul diferențiat al întreprinderilor sau al producerii anumitor bunuri comparabile este o condiție a selectivității [31]. Astfel, regulamentul din 2006 nu ar fi selectiv, deoarece nu tratează în mod diferit anumite întreprinderi sau producerea anumitor bunuri comparabile.

53. Republica Federală Germania contestă afirmația Comisiei potrivit căreia condițiile în care o întreprindere publică își oferă bunurile sau serviciile trebuie întotdeauna considerate selective. O măsură nu are un caracter selectiv decât dacă oferă condiții speciale unui anumit grup de întreprinderi și instituie o diferențiere internă între utilizatori în privința accesului la instalațiile publice în cauză și la utilizarea acestora. În plus, utilizatorii celorlalte aeroporturi nu se află într-o situație de fapt și de drept comparabilă.

54. Regatul Spaniei este de acord cu interpretarea articolului 107 alineatul (1) TFUE realizată de Tribunal în ceea ce privește criteriul selectivității și susține argumentele orașului Lübeck. Acesta adaugă că postulatul invocat de Comisie, potrivit căruia stabilirea condițiilor în care un organism public își oferă bunurile și serviciile reprezintă o măsură selectivă, nu decurge din jurisprudență. Regatul Spaniei atrage atenția asupra elementelor reținute în Hotărârea din 14 ianuarie 2015, Eventech [32], pentru a determina dacă întreprinderile se află în situații comparabile.

29 — Comisia citează Hotărârea din 22 decembrie 2008, British Aggregates/Comisia (C-487/06 P, EU:C:2008:757, punctele 85-89), Hotărârea din 8 septembrie 2011, Comisia/Țările de Jos (C-279/08 P, EU:C:2011:551, punctul 51), precum și Hotărârea din 15 noiembrie 2011, Comisia și Spania/Government of Gibraltar și Regatul Unit (C-106/09 P și C-107/09 P, EU:C:2011:732, punctele 87-109).

30 — Comisia invocă Hotărârea din 17 iunie 1999, Belgia/Comisia (C-75/97, EU:C:1999:311, punctul 33), Hotărârea din 15 decembrie 2005, Unicredito Italiano (C-148/04, EU:C:2005:774, punctul 45), precum și Hotărârea din 15 iunie 2006, Air Liquide Industries Belgium (C-393/04 și C-41/05, EU:C:2006:403, punctele 31 și 32).

31 — Orașul Lübeck se referă la Hotărârea din 8 noiembrie 2001, Adria-Wien Pipeline și Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke (C-143/99, EU:C:2001:598, punctele 41 și 42).

32 — C-518/13, EU:C:2015:9, punctul 61.

2. Analiză

55. Trebuie amintit că, potrivit articolului 107 alineatul (1) TFUE, cu excepția derogărilor prevăzute de tratate, sunt incompatibile cu piața internă ajutoarele acordate de state sau prin intermediul resurselor de stat, sub orice formă, care denaturează sau amenință să denatureze concurența prin favorizarea anumitor întreprinderi sau a producerii anumitor bunuri, în măsura în care acestea afectează schimburile comerciale dintre statele membre.

56. Potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, pentru calificarea drept „ajutor de stat”, în sensul articolului 107 alineatul (1) TFUE, este necesară îndeplinirea tuturor condițiilor prevăzute de această dispoziție [33].

57. Este astfel consacrat că, pentru ca o măsură națională să poată fi calificată drept „ajutor de stat”, în sensul articolului 107 alineatul (1) TFUE, în primul rând, trebuie să fie vorba despre o intervenție a statului sau prin intermediul resurselor de stat, în al doilea rând, această intervenție trebuie să fie susceptibilă să afecteze schimburile comerciale dintre statele membre, în al treilea rând, trebuie să acorde un avantaj beneficiarului și, în al patrulea rând, aceasta trebuie să denatureze sau să amenințe să denatureze concurența [34].

58. În speță, sunt repuse în discuție doar interpretarea și aplicarea celei de a treia condiții, mai precis cerința „selectivității”.

59. Potrivit unei jurisprudențe de asemenea consacrate, o măsură este considerată ca fiind selectivă dacă este de natură să favorizeze anumite întreprinderi sau producerea anumitor bunuri în raport cu alte întreprinderi aflate într-o situație de fapt și de drept comparabilă în privința obiectivului urmărit de măsura în cauză [35].

60. În speță, Tribunalul a reținut, în esență, că selectivitatea unei măsuri prin care un organism public își oferă bunurile și serviciile se apreciază prin raportare la ansamblul întreprinderilor care folosesc sau pot folosi bunul sau serviciul respectiv. Reținând că tarifele fixate în temeiul regulamentului din 2006 erau aplicate în mod nediscriminatoriu, Tribunalul a concluzionat că acest regulament nu prezenta un caracter selectiv.

61. În această privință, punctul 53 din hotărârea atacată pare să includă o declarație de principiu cu următorul cuprins:

„[P]entru a evalua caracterul eventual selectiv în privința anumitor întreprinderi al unui barem tarifar stabilit de o entitate publică pentru utilizarea unui bun sau a unui serviciu specific într-un sector determinat, este necesar, printre altele, să se facă referire la toate întreprinderile care utilizează sau care pot utiliza acest bun sau serviciu determinat și să se examineze dacă numai unele dintre acestea beneficiază sau sunt în măsură să beneficieze de un eventual avantaj. Situația întreprinderilor care nu doresc ori nu pot să utilizeze bunul sau serviciul în discuție nu este deci direct relevantă pentru aprecierea existenței unui avantaj. Cu alte cuvinte, caracterul selectiv al unei măsuri constând într-un barem tarifar stabilit de o entitate publică pentru utilizarea unui bun sau a unui serviciu pus la dispoziție de această entitate poate fi evaluat numai având în vedere clienții actuali sau potențiali ai întreprinderii respective și ai bunului ori ai serviciului specific, iar nu având în vedere în special clienții altor întreprinderi din acel sector care pun la dispoziție bunuri și servicii similare. În definitiv, dacă ar trebui să se considere că orice barem tarifar nediscriminatoriu aplicat de o entitate publică în contrapartida unui bun sau a unui serviciu determinat are un caracter selectiv, aceasta ar determina, în

33 — A se vedea în special Hotărârea din 2 septembrie 2010, Comisia/Deutsche Post (C-399/08 P, EU:C:2010:481, punctul 38 și jurisprudența citată).

34 — Hotărârea din 2 septembrie 2010, Comisia/Deutsche Post (C-399/08 P, EU:C:2010:481, punctul 39 și jurisprudența citată).

35 — Hotărârea din 8 noiembrie 2001, Adria-Wien Pipeline și Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke (C-143/99, EU:C:2001:598, punctul 41).

esență, extinderea excesivă a noțiunii de ajutor «prin favorizarea anumitor întreprinderi sau a producerii anumitor bunuri», care figurează la articolul 107 alineatul (1) TFUE. De asemenea, pentru ca un eventual avantaj acordat de o entitate publică în cadrul furnizării unor bunuri sau servicii specifice să favorizeze anumite întreprinderi, este necesar ca unele întreprinderi care utilizează sau care doresc să utilizeze acest bun sau serviciu să nu beneficieze sau să nu poată beneficia de avantajul respectiv din partea acelei entități în acest cadru specific."

62. În opinia Comisiei, această apreciere este eronată. Argumentarea ei cuprinde patru aspecte. În primul rând, Comisia susține că condițiile în care o întreprindere publică își oferă bunurile și serviciile sunt întotdeauna măsuri selective. În al doilea rând, ea consideră că Tribunalul nu a respectat jurisprudența constantă a Curții potrivit căreia, pe de o parte, numai efectele unei măsuri sunt decisive pentru aprecierea caracterului său selectiv și, pe de altă parte, măsurile de care beneficiază un sector de activitate sunt obligatoriu selective. În al treilea rând, aceasta arată că Tribunalul a interpretat în mod eronat criteriul cu privire la „întreprinderile aflate într-o situație de fapt și de drept comparabilă în privința obiectivului măsurii în cauză". În al patrulea rând, susține că Tribunalul a săvârșit o eroare de drept atunci când a omis să verifice dacă reducerile acordate de regulamentul din 2006 sunt selective pentru motivul că doar companiile aeriene care îndeplinesc anumite condiții beneficiază de ele.

63. Înainte de a aborda pe rând diversele aspecte ale argumentației Comisiei, dorim să formulăm o serie de considerații generale pe care le considerăm esențiale pentru a înțelege bine semnificația și domeniul de aplicare al condiției selectivității și care ne vor ghida examinarea acestui motiv.

a) Considerații generale cu privire la semnificația cerinței selectivității ce decurge din articolul 107 alineatul (1) TFUE și cu privire la domeniul său de aplicare într-o configurare precum cea din speță

64. Astfel cum a subliniat Comisia, din economia și din geneza tratatelor [36] rezultă că trebuie făcută o distincție între măsurile *generale* de politică fiscală sau economică (care sunt cuprinse în prezent la articolele 113 și 115-117 TFUE) și măsurile *specifice* care reușesc să aducă *avantaje* prin intermediul resurselor de stat (care sunt, la rândul lor, prevăzute în prezent la articolele 107-109 TFUE).

65. Cerința „selectivității", potrivit căreia măsurile care intră sub incidența interdicției prevăzute la articolul 107 alineatul (1) TFUE trebuie să se adreseze „anumitor întreprinderi sau producerii anumitor bunuri", are ca funcție principală, pentru a se respecta împărțirea competențelor între statele membre și Uniunea Europeană, diferențierea ajutoarelor de stat de măsurile generale de politică fiscală sau economică.

66. Preconizată ca determinantă pentru diferențierea măsurilor ce țin de disciplina ajutoarelor de stat de celelalte, această cerință, deși permite, în principiu [37], eludarea interdicției prevăzute la articolul 107 alineatul (1) TFUE în cazul unei măsuri de stat ce aduce avantaje tuturor întreprinderilor de pe teritoriul național [38], nu presupune însă concluzia că o măsură adoptată la nivel regional sau local trebuie, în mod necesar, să fie considerată selectivă. Deși, în numeroase cazuri, cadrul de referință se situează la scară națională, nu este exclus ca o scară inferioară să trebuiască aplicată în anumite

36 — A se vedea în special *Raportul Spaak* (Raportul comitetului interguvernamental creat în cadrul conferinței de la Messina a miniștrilor afacerilor externe, Bruxelles, 21 aprilie 1956, p. 59), conform căruia „trebuie remarcat faptul că anumite regimuri de intervenție care, în mod oficial, sunt ajutoare sau subvenții nu se adresează în mod specific unor întreprinderi sau sectoare, ci afectează economia generală. În acest caz, Comisia nu are competența de a decide singură în privința incompatibilității".

37 — Potrivit jurisprudenței, intervențiile care, la prima vedere, se aplică majorității întreprinderilor pot prezenta o anumită selectivitate – în special în cazul în care organismul care acordă beneficii financiare se bucură de o putere discreționară care îi permite să stabilească beneficiarii sau condițiile măsurii acordate – și, prin urmare, pot fi considerate măsuri destinate să favorizeze anumite întreprinderi sau producerea anumitor bunuri (a se vedea în special Hotărârea din 29 iunie 1999, DM Transport, C-256/97, EU:C:1999:332, punctul 27 și jurisprudența citată).

38 — A se vedea în acest sens Hotărârea din 8 noiembrie 2001, Adria-Wien Pipeline și Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke (C-143/99, EU:C:2001:598, punctele 35 și 36).

ipoteze. În acest sens, Curtea a indicat, în cauza numită „Azore” [39], tocmai că nu se poate exclude faptul că o entitate infrastatală dispune de un statut de drept și de fapt care o face suficient de autonomă față de guvernul central al unui stat membru pentru ca, prin măsurile pe care le adoptă, această entitate, iar nu guvernul central, să joace un rol fundamental în definirea mediului politic și economic în care funcționează întreprinderile. Într-un asemenea caz, contextul relevant pentru a analiza dacă o măsură adoptată de o asemenea entitate favorizează anumite întreprinderi în raport cu altele care se găsesc într-o situație de fapt și de drept comparabilă având în vedere obiectivul urmărit de măsura sau de regimul juridic respectiv este teritoriul în care entitatea infrastatală, autor al măsurii, își exercită competența, iar nu teritoriul național în ansamblul său. [40].

67. În continuarea acestei considerații, este recunoscut în prezent că acest criteriu impune să se verifice dacă, în cadrul *unui anumit sistem juridic*, o măsură este de natură să favorizeze „anumite întreprinderi sau producerea anumitor bunuri” față de altele care, având în vedere obiectivul urmărit de sistemul respectiv, s-ar găsi într-o situație de fapt și de drept comparabilă [41].

68. Pentru a stabili dacă o măsură este de natură „selectivă” și, prin urmare, este susceptibilă de a fi calificată drept „ajutor de stat”, Curtea a susținut în mod repetat că trebuie avute în vedere efectele produse de aceasta. În schimb, nu ar fi determinante cauzele și obiectivele intervențiilor de stat sau tehnicile utilizate pentru punerea în aplicare a acestor intervenții [42].

69. De asemenea, Curtea a precizat că, pentru a constata caracterul selectiv al unei măsuri date, nu sunt relevante doar caracterul semnificativ sau nesemnificativ al numărului de întreprinderi beneficiare ale acestei măsuri, natura mai mult sau mai puțin deschisă a cercului beneficiarilor acestei măsuri [43] sau chiar circumstanța că toate întreprinderile unui anumit sector economic pot beneficia de măsura respectivă [44].

70. În plus, astfel cum am avut deja ocazia să arătăm [45], trebuie să se facă o distincție clară între cerința selectivității sau a „specificității” măsurii și detectarea unui avantaj economic. Cu alte cuvinte, odată identificată prezența unui astfel de avantaj, privit în sens larg, care decurge în mod direct sau indirect dintr-o anumită măsură, Comisiei îi revine și sarcina de a stabili dacă acest avantaj se adresează în mod special uneia sau mai multor întreprinderi. Revine în special Comisiei sarcina de a demonstra că măsura introduce diferențieri între întreprinderile care se găsesc într-o situație comparabilă în raport cu obiectivul urmărit [46]. Nu se interzice acordarea unui avantaj ca atare, ci faptul că această acordare, efectuată în mod discriminatoriu și, așadar, selectiv, poate plasa anumite întreprinderi într-o situație mai favorabilă decât altele.

71. În aceste condiții, cerința selectivității nu poate fi, în opinia noastră, separată total de identificarea concomitentă, deși distinctă, a unui avantaj economic.

72. Cu privire la acest aspect, apreciem că se impun mai multe considerații, pe care, în parte, le-am menționat deja [47].

39 — Hotărârea din 6 septembrie 2006, Portugalia/Comisia (C-88/03, EU:C:2006:511).

40 — Hotărârea din 6 septembrie 2006, Portugalia/Comisia (C-88/03, EU:C:2006:511, punctul 58).

41 — Hotărârea din 22 decembrie 2008, British Aggregates/Comisia (C-487/06 P, EU:C:2008:757, punctul 82), precum și Hotărârea din 14 ianuarie 2015, Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9, punctele 54 și 55).

42 — A se vedea în special Hotărârea din 22 decembrie 2008, British Aggregates/Comisia (C-487/06 P, EU:C:2008:757, punctele 85 și 89), precum și Hotărârea din 15 noiembrie 2011, Comisia și Spania/Government of Gibraltar și Regatul Unit (C-106/09 P și C-107/09 P, EU:C:2011:732, punctul 87).

43 — A se vedea în special Hotărârea din 8 septembrie 2011, Comisia/Țările de Jos (C-279/08 P, EU:C:2011:551, punctul 50 și jurisprudența citată).

44 — Hotărârea din 15 iunie 2006, Air Liquide Industries Belgium (C-393/04 și C-41/05, EU:C:2006:403, punctele 31 și 32, precum și jurisprudența citată).

45 — A se vedea concluziile noastre în cauza Comisia/MOL (C-15/14 P, EU:C:2015:32, punctul 47).

46 — A se vedea Hotărârea din 8 septembrie 2011, Comisia/Țările de Jos (C-279/08 P, EU:C:2011:551, punctul 62).

47 — A se vedea Concluziile noastre în cauza Comisia/MOL (C-15/14 P, EU:C:2015:32, punctele 50-55).

73. În cadrul examinării unui regim [48] de natură generală (regimuri de subvenții, sistem tarifar, facilități fiscale, regim derogatoriu de drept comun în materia falimentului, facilități de plată a unor taxe sau a unor obligații diverse etc.), selectivitatea permite să se identifice dacă presupusul avantaj, deși se adresează operatorilor economici în general, favorizează, în realitate și ținând seama de criteriile obiective pe care le reține, numai anumite tipuri de întreprinderi sau grupuri de întreprinderi.

74. Acest lucru implică să se identifice dacă măsura în cauză, în pofida constatării că furnizează un avantaj cu aplicabilitate generală, operează astfel „exclusiv în favoarea anumitor întreprinderi sau a anumitor domenii de activitate”. Acest demers are în vedere, potrivit unei alte formulări, să se asigure că măsurile de stat nu introduc între întreprinderile – sau, mai precis, între operatorii care se găsesc, în raport cu obiectivul atribuit sistemului național în cauză, într-o situație de fapt și juridică comparabilă – o diferențiere nejustificată de natura și de economia sistemului în cauză.

75. În acest sens, trebuie subliniat că conceptul de selectivitate este legat de cel de discriminare [49]. Chiar dacă, desigur, nu i se poate cere Comisiei să identifice cu precizie o categorie de întreprinderi cu caracteristici proprii care să fie singurele favorizate de măsura în litigiu [50] pentru a constata caracterul selectiv al acesteia din urmă, nu este mai puțin adevărat că trebuie să se stabilească faptul că, din cauza *caracterului său derogatoriu de la regimul comun* – care, după cum am menționat anterior, poate fi un regim general național, dar care nu este astfel întotdeauna – poate favoriza anumite întreprinderi.

76. În consecință, pentru a aprecia caracterul selectiv al unei presupuse măsuri de ajutor, considerăm că este esențial să se stabilească faptul că aceasta induce o derogare de la un regim „comun” sau „normal”, iar aceasta, în opinia noastră, indiferent de natura regimului în cauză. Considerăm că, în prezent, este consacrat [51] faptul că, pentru a aprecia selectivitatea unei măsuri, criteriu care, în opinia noastră, este expresia principiului nediscriminării, este necesar, în toate cazurile, să se verifice dacă, în cadrul unui anumit sistem, această măsură constituie un avantaj pentru anumite întreprinderi în raport cu altele.

77. Această determinare prealabilă a cadrului de referință, recunoscută ca fiind esențială în materie fiscală, este esențială, în opinia noastră, atât la examinarea unor măsuri nefiscale, cât și, în special, a regimurilor tarifare destinate în special asigurării finanțării infrastructurilor precum regulamentul din 2006 în discuție în prezenta cauză. Așa cum s-a considerat că determinarea cadrului de referință „prezintă o importanță sporită în cazul unor măsuri fiscale, deoarece existența însăși a unui avantaj nu poate fi stabilită decât în raport cu o impozitare numită «normală»” [52], trebuie să se considere că aprecierea selectivității unei măsuri de natură tarifară necesită definirea în prealabil de la ce regim „aplicabil în mod normal” aceasta intenționează să deroge [53].

48 — Fiind vorba despre o măsură cu caracter individual, identificarea avantajului economic permite, în principiu, să se prezume „specificitatea” acestuia și, prin urmare, să se concluzioneze că acesta prezintă și un caracter selectiv.

49 — A se vedea în acest sens Hotărârea din 15 noiembrie 2011, Comisia și Spania/Government of Gibraltar și Regatul Unit (C-106/09 P și C-107/09 P, EU:C:2011:732, punctul 101), precum și Hotărârea din 14 ianuarie 2015, Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9, punctul 53). A se vedea punctul 54 din Concluziile noastre prezentate în cauza Comisia/MOL (C-15/14 P, EU:C:2015:32) și punctul 29 din Concluziile avocatului general Bobek prezentate în cauza Belgia/Comisia (C-270/15 P, EU:C:2016:289).

50 — A se vedea în această privință Concluziile avocatului general Wathelet în cauzele conexate Comisia/Banco Santander și Santusa (C-20/15 P și C-21/15 P, EU:C:2016:624, în special punctele 7, 10 și 80-87).

51 — A se vedea Hotărârea din 22 decembrie 2008, British Aggregates/Comisia (C-487/06 P, EU:C:2008:757, punctele 82 și 83, precum și jurisprudența citată).

52 — A se vedea, cu privire la acest aspect, Hotărârea din 6 septembrie 2006, Portugalia/Comisia (C-88/03, EU:C:2006:511, punctul 56).

53 — Constatăm că, în Comunicarea sa recentă 2016/C 262/01 privind noțiunea de „ajutor de stat” astfel cum este menționată la articolul 107 alineatul (1) [TFUE] (JO 2016, C 262, p. 1), Comisia a arătat că „sistemul de referință reprezintă valoarea de referință față de care este evaluat caracterul selectiv al unei măsuri”.

78. În cele din urmă, asemenea grilei de analiză care prevalează în cadrul examinării măsurilor fiscale, considerăm că, odată definit cadrul de referință, este necesar, în al doilea rând, să se determine dacă măsura în litigiu oferă un avantaj anumitor întreprinderi în raport cu altele aflate într-o situație de fapt și de drept comparabilă [54] și, după caz, în al treilea rând, să se aprecieze dacă acordarea acestui avantaj se justifică prin natura și prin economia sistemului în care se înscrie măsura vizată.

79. Trebuie subliniat – aspect asupra căruia vom reveni în cadrul considerațiilor ulterioare – că, dacă identificarea unui avantaj economic și, dacă este cazul, aprecierea caracterului său justificat sunt relativ ușoare în cazul în care o măsură de scutire fiscală derogă de la regimul fiscal aplicabil în mod normal, numit cel mai adesea la nivel național regim „normal”, nu trebuie să ne grăbim să tragem concluzii în ceea ce privește unele măsuri de natură tarifară destinate finanțării infrastructurilor.

b) Cu privire la primul aspect al motivului, întemeiat pe faptul că Tribunalul nu a ținut seama de faptul că condițiile în care o întreprindere publică își oferă bunurile și serviciile sunt *întotdeauna* măsuri selective

80. Comisia susține, cu titlu principal, că condițiile în care o întreprindere publică își oferă bunurile și serviciile sunt întotdeauna măsuri selective. Aceasta se bazează pe Concluziile prezentate în cauza în care a fost pronunțată Hotărârea din 21 noiembrie 2013, Deutsche Lufthansa (C-284/12, EU:C:2013:755) [55], precum și pe jurisprudență [56]. Criteriul stabilit în Hotărârea din 8 noiembrie 2001, Adria-Wien Pipeline și Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke (C-143/99, EU:C:2001:598), prin care se determina dacă un sistem de impozitare sau de taxe era sau nu era selectiv, nu poate fi, așadar, transpus în speță. În opinia Comisiei, punctul 53 din hotărârea atacată demonstrează că Tribunalul s-a lăsat ghidat de considerații de politică legislativă care urmăresc scoaterea regulamentelor nediscriminatorii referitoare la taxele instituțiilor publice din sfera controlului ajutoarelor de stat.

81. Nu considerăm convingătoare această argumentație.

82. În primul rând, contrar a ceea ce pare să sugereze Comisia, nu rezultă în niciun fel din jurisprudența Curții la care aceasta a făcut referire că o măsură de stabilire a tarifelor de utilizare a bunurilor și a serviciilor deținute de o întreprindere publică este selectivă prin însăși natura sa.

83. Astfel, în două cauze citate de Comisie, și anume cele în care au fost pronunțate Hotărârea din 2 februarie 1988, Kwekerij van der Kooy și alții/Comisia [57], și Hotărârea din 29 februarie 1996, Belgia/Comisia [58], se pare că era vorba despre tarifele avantajoase acordate de o întreprindere publică în beneficiul unui grup de clienți. Cât despre cauzele în care au fost pronunțate Hotărârea din 11 iulie 1996, SFEI și alții [59], și Hotărârea din 20 noiembrie 2003, GEMO [60], acestea vizau ipoteze în care

54 — În cauza în care a fost pronunțată Hotărârea din 4 iunie 2015, Comisia/MOL (C-15/14 P, EU:C:2015:362, punctul 61), Curtea a hotărât, în privința unei măsuri de stabilire a taxelor pentru extracția hidrocarburilor, că „parametrul de comparație pertinent pentru a dovedi selectivitatea măsurii contestate în prezenta cauză presupunea să se verifice dacă [aceasta] introduce o diferențiere între operatorii care se găsesc, ținând seama de obiectivul urmărit, într-o situație de fapt și juridică comparabilă, nejustificată prin natura și prin economia sistemului în cauză”.

55 — Concluziile avocatului general Mengozzi prezentate în cauza Deutsche Lufthansa (C-284/12, EU:C:2013:442).

56 — Este vorba despre Hotărârea din 2 februarie 1988, Kwekerij van der Kooy și alții/Comisia (67/85, 68/85 și 70/85, EU:C:1988:38, punctele 28 și 29), Hotărârea din 29 februarie 1996, Belgia/Comisia (C-56/93, EU:C:1996:64, punctul 10), Hotărârea din 20 noiembrie 2003, GEMO (C-126/01, EU:C:2003:622, punctele 35-39), Hotărârea din 8 septembrie 2011, Comisia/Țările de Jos (C-279/08 P, EU:C:2011:551, punctele 63-67), precum și Hotărârea din 15 noiembrie 2011, Comisia și Spania/Government of Gibraltar și Regatul Unit (C-106/09 P și C-107/09 P, EU:C:2011:732).

57 — 67/85, 68/85 și 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, punctele 35-39.

avantajele, chiar dacă erau disponibile pentru toți operatorii, de ele nu beneficiase, în realitate, decât un mic grup dintre aceștia. Pentru a rezuma, nu furnizarea unor bunuri sau servicii de către o entitate publică sau o întreprindere publică a fost considerată, ca atare, selectivă, ci faptul că aceasta avusese loc în condiții preferențiale.

84. În sens mai larg, nu există motive să se afirme că condițiile în care o întreprindere publică își oferă produsele și serviciile, în orice caz atunci când această propunere ia forma unui sistem aplicabil tuturor operatorilor care doresc să utilizeze aceste bunuri sau servicii, îndeplinesc *întotdeauna* condiția selectivității.

85. Astfel cum am amintit în partea introductivă a prezentului motiv, pentru aprecierea selectivității unei măsuri, trebuie analizat dacă, în *cadrul unui regim determinat*, această măsură constituie un avantaj pentru anumite întreprinderi în raport cu altele aflate într-o situație de fapt și de drept comparabilă (a se vedea punctul 67 din prezentele concluzii).

86. În acest context, identificarea cadrului de referință – și, plecând de la acesta, a avantajului eventual produs de derogarea în litigiu – constituie o condiție prealabilă pentru orice analiză a selectivității. Contrar celor susținute de Comisie, nu trebuie ca această verificare să fie rezervată sistemelor fiscale sau de taxe. Deși nu se poate contesta că metoda de examinare a caracterului selectiv al unei anumite măsuri prezintă particularități în funcție de natura măsurii, nu considerăm oportună definirea unor criterii diferite de examinare după cum este vorba despre o măsură de natură fiscală sau despre o măsură de stabilire a tarifelor serviciilor pe care aceasta le furnizează utilizatorilor săi.

87. Jurisprudența Curții atestă faptul că exercițiul comparativ prescris, în privința sistemelor fiscale, este valabil și în privința celorlalte măsuri. Arătăm în special faptul că criteriul stabilit în Hotărârea din 8 noiembrie 2001, Adria-Wien Pipeline și Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke (C-143/99, EU:C:2001:598) nu a fost stabilit doar pentru o măsură de natură fiscală, ci pentru „o măsură de stat” în general [61].

88. Trebuie menționat că, pe de altă parte, Curtea a realizat acest exercițiu comparativ în privința măsurilor privind compensarea cheltuielilor și utilizarea infrastructurilor.

89. Astfel, în Hotărârea din 14 ianuarie 2015, Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9) [62], Curtea a ținut să examineze, în privința autorizației acordate taxiurilor din Londra pentru a circula pe benzile pentru circulația autobuzelor, aspectul dacă aceste taxiuri și autoturismele private se aflau într-o situație de fapt și de drept comparabilă. Examinarea caracterului nediscriminatoriu al unei măsuri coincide, în esență, cu cel al aspectului dacă măsura conferă întreprinderilor beneficiare un avantaj economic selectiv.

90. Rezultă din aceste considerații că Tribunalul nu a săvârșit nicio eroare de drept atunci când a considerat că măsurile referitoare la condițiile în care o entitate publică oferă bunuri și servicii nu sunt neapărat selective (a se vedea punctele 53, 54 și 57 din hotărârea atacată).

91. Contrar celor susținute de Comisie, o astfel de concluzie nu are în mod necesar drept consecință negarea oricărei posibilități de a califica drept „ajutoare de stat” condițiile în care o întreprindere publică își oferă bunurile și serviciile atunci când aceste condiții se aplică nediferențiat tuturor contractanților săi. Într-o astfel de ipoteză, se poate demonstra oricând că aceste condiții, deși aplicabile nediferențiat, nu sunt, în definitiv, decât în beneficiul uneia sau al mai multor întreprinderi determinate, în special al celor care respectă un model comercial bine definit.

61 — A se vedea în special punctul 41.

62 — A se vedea în special punctele 54-61.

92. Deși nu poate fi, de la bun început, exclus ca un barem tarifar să aibă caracter selectiv, trebuie totuși demonstrat, ceea ce, după cum a arătat Tribunalul, Comisia a omis să facă, că acesta reușește să discrimineze anumiți operatori aflați într-o situație comparabilă.

93. Astfel, deși majoritatea termenilor folosiți la începutul punctului 53 din hotărârea atacată ar putea indica faptul că Tribunalul a înțeles să scoată din domeniul de aplicare al articolului 107 TFUE ansamblul condițiilor în care o întreprindere publică își oferă bunurile și serviciile, atunci când aceste condiții se aplică nediferențiat tuturor contractanților săi, se pare că Tribunalul a ținut să precizeze, la sfârșitul acestui punct, că, „pentru ca un eventual avantaj acordat de o entitate publică în cadrul furnizării unor bunuri sau servicii specifice să favorizeze anumite întreprinderi, este necesar ca unele întreprinderi care utilizează sau care doresc să utilizeze acest bun sau serviciu să nu beneficieze sau să nu poată beneficia de avantajul respectiv din partea acelei entități în acest cadru specific”.

c) Cu privire la al doilea aspect al motivului, întemeiat pe faptul că Tribunalul nu a respectat jurisprudența constantă a Curții potrivit căreia, pe de o parte, pentru aprecierea caracterului selectiv al unei măsuri sunt determinante doar efectele acesteia și, pe de altă parte, măsurile de care beneficiază un sector de activitate sunt în mod necesar selective

94. Comisia arată că aeroportul din Lübeck este în concurență directă cu cel din Hamburg și că „avantajul” conferit prin regulamentul din 2006 nu este accesibil decât companiilor aeriene care utilizează aeroportul din Lübeck. Acest simplu fapt ar fi suficient pentru a demonstra că regulamentul din 2006 este selectiv prin efectele sale.

95. La prima vedere, considerațiile reținute de Tribunal, în special punctul 53 din hotărârea atacată, pot surprinde.

96. Astfel, Tribunalul, pentru a concluziona că regulamentul din 2006 nu este selectiv, s-a limitat să constate că dispozițiile tarifare din regulamentul din 2006 se aplicau în mod nediscriminatoriu tuturor companiilor aeriene care utilizau sau care doreau să utilizeze aeroportul din Lübeck.

97. Or, ținând seama de jurisprudența potrivit căreia articolul 107 alineatul (1) TFUE definește intervențiile statului în funcție de efectele lor[63], s-ar putea afirma că o simplă constatare a caracterului *în mod formal* nediscriminatoriu al regulamentului din 2006 nu este suficientă pentru a concluziona că nu este selectiv. Ar fi trebuit analizat dacă regulamentul din 2006, prin efectele sale, avantajează anumite întreprinderi sau producerea anumitor bunuri. Astfel, în Hotărârea din 13 februarie 2003, Spania/Comisia[64], Curtea a precizat că argumentul conform căruia o măsură are la bază unele criterii obiective de aplicare orizontală demonstrează doar faptul că măsura ține de o schemă de ajutor, iar nu de un ajutor individual, dar nu demonstrează că măsura nu este selectivă.

98. Cu toate acestea, nu considerăm că, în speță, Tribunalul a încălcat această jurisprudență în hotărârea atacată. Considerând că egalitatea de tratament a utilizatorilor efectivi sau potențiali ai aeroportului din Lübeck era singura determinantă, Tribunalul a ținut seama, în mod implicit, dar necesar, de efectele măsurii. El nu s-a limitat la menționarea criteriilor orizontale de aplicare a regulamentului din 2006.

63 — A se vedea în special Hotărârea din 22 decembrie 2008, British Aggregates/Comisia (C-487/06 P, EU:C:2008:757, punctele 85 și 89), precum și Hotărârea din 15 noiembrie 2011, Comisia și Spania/Government of Gibraltar și Regatul Unit (C-106/09 P și C-107/09 P, EU:C:2011:732, punctele 87, 88 și 92).

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

99. De asemenea, nu se poate susține în mod valabil că o măsură de care beneficiază un „singur sector”, în speță grupul de întreprinderi care utilizează aeroportul din Lübeck, este în mod necesar selectivă. Astfel cum s-a arătat în partea introductivă a acestui motiv, o asemenea concluzie nu poate fi valabilă decât dacă s-ar fi decis că cadrul de referință este cel al unui regim „normal” aplicabil la nivel național sau, cel puțin, că îl depășește pe cel al aeroportului în cauză. Astfel, recurgerea la noțiunea „selectivitate sectorială” nu are sens decât în prezența măsurilor adoptate de autoritățile publice ale unui stat, indiferent că sunt centrale, regionale sau locale, care sunt competente să adopte decizii de care pot beneficia toate întreprinderile. În ceea ce privește măsurile adoptate de operatorul aeroportuar, care nu este competent să adopte măsuri decât în privința acestui aeroport, criteriul selectivității sectoriale nu ar trebui să fie aplicabil. Astfel, în cazul în care acest operator aeroportuar stabilește el însuși nivelul taxelor de aeroport aplicabile companiilor aeriene care utilizează acest aeroport, el nu derogă de la un regim național de tarifare, ci instituie o tarifare deschisă tuturor companiilor doritoare să utilizeze acest aeroport.

100. Reiese că o măsură luată de un operator aeroportuar în privința companiilor aeriene care utilizează aeroportul nu este selectivă dacă este acordată fără discriminare tuturor acelor companii.

101. Pornind de la acest aspect, trebuie apreciat dacă măsura în cauză introduce diferențieri între operatorii care se află, în raport cu obiectivul urmărit, într-o situație de fapt și de drept comparabilă [65].

102. Acest lucru ne determină să analizăm cel de al treilea aspect al argumentației prezentate de Comisie.

d) Cu privire la al treilea aspect al motivului, întemeiat pe o examinare eronată a criteriului cu privire la „întreprinderile aflate într-o situație de fapt și de drept comparabilă”

103. Comisia susține, în primul rând, că, chiar presupunând că comparația impusă de Hotărârea din 8 noiembrie 2001, Adria-Wien Pipeline și Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke (C-143/99, EU:C:2001:598), se aplică examinării selectivității măsurilor de stabilire a taxelor adoptate de anumite entități publice, Tribunalul ar fi săvârșit aceeași eroare precum cea care a fost cenzurată de Curte în cauzele în care au fost pronunțate Hotărârea din 22 decembrie 2008, British Aggregates/Comisia (C-487/06 P, EU:C:2008:757, punctele 87 și 89), precum și Hotărârea din 8 septembrie 2011, Comisia/Țările de Jos (C-279/08 P, EU:C:2011:551, punctele 61-67). Comisia este, astfel, de părere că, cu excepția adoptării unui raționament circular, comparabilitatea situației de fapt și de drept nu depinde de criteriile care definesc domeniul de aplicare al măsurii în cauză, ci trebuie să se întemeieze pe structura costurilor întreprinderilor în cauză.

104. Comisia arată, în al doilea rând, că Tribunalul a omis să țină seama de obiectivul urmărit de articolul 43a alineatul (1) din LuftVZO, dispoziție aplicabilă tuturor aeroporturilor situate în Germania, care prevede colectarea unor taxe de aeroport care să acopere cheltuielile, pentru a garanta interesul public al unei bune funcționări a navigației aeriene, și care constituie baza juridică a regulamentului din 2006.

105. În speță, se pune problema dacă faptul că regulamentul din 2006 nu se aplică în mod concret decât companiilor aeriene care utilizează aeroportul din Lübeck conduce la crearea unei diferențe de tratament a întreprinderilor aflate într-o situație comparabilă.

106. În această privință, este necesar să se arate că, potrivit dreptului național aplicabil, fiecare operator aeroportuar este abilitat să adopte un barem al taxelor de aeroport aplicabil propriului aeroport.

65 — Hotărârea din 14 ianuarie 2015, Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9, punctul 55).

107. Rezultă că regulamentul din 2006 nu se putea aplica decât aeroportului din Lübeck, care constituie cadrul de referință pertinent. Într-un astfel de context, determinant este numai aspectul dacă acest regulament face vreo diferențiere între întreprinderile care folosesc doar acest aeroport.

108. Argumentația Comisiei conform căreia aprecierea selectivității regulamentului din 2006 nu poate depinde de domeniul de aplicare al acestui regulament, ci ar trebui să se întemeieze numai pe o comparare a costurilor ce fac obiectul articolului 43a alineatul (1) din LuftVZO nu este convingătoare.

109. Astfel cum a subliniat orașul Lübeck, toate companiile aeriene sunt în măsură să utilizeze aeroportul din Lübeck și, astfel, să beneficieze de presupusele avantaje ce decurg din aplicarea regulamentului din 2006. Alegerea companiilor aeriene de a utiliza anumite infrastructuri aeroportuare depinde, în general, de o strategie comercială proprie, în funcție de avantajele și de constrângerile pe care le generează.

110. De asemenea, nu intră în discuție solicitarea de a fi comparată situația companiilor aeriene pretins favorizate de regulamentul din 2006 cu situațiile întreprinderilor concurente având aceleași cheltuieli bugetare. Astfel, companiile aeriene care nu utilizează aeroportul din Lübeck nu sunt expuse deloc cheltuielilor legat de taxele încasate de acest aeroport. Argumentația Comisiei echivalează cu a situa, în mod eronat, problema selectivității măsurii într-un cadru diferit, și anume identificarea altei infrastructuri de transport – aeroportuară, feroviară sau de altă natură – cu care aeroportul din Lübeck intră eventual în concurență, indiferent de statutul întreprinderilor de administrare vizate și de natura serviciilor pe care acestea le furnizează [66].

111. De asemenea, în speță, nu poate fi admis, în opinia noastră, argumentul conform căruia trebuie să se țină seama de obiectivele care trebuie îndeplinite de un regulament de stabilire a taxelor unui aeroport în temeiul articolului 43a alineatul (1) din LuftVZO. Astfel, din aprecierea situației de fapt realizată de Tribunal reiese că această dispoziție nu prevede o stabilire generală a taxelor aplicabile tuturor aeroporturilor. Această dispoziție împuternicește doar fiecare operator aeroportuar să își adopte propriul barem de taxe în funcție de priorități pe care și le stabilește singur.

112. În fond, trebuie să se constate că nu există, în speță, o reglementare generală de bază sau de referință de la care regulamentul din 2006 să urmărească să deroge în beneficiul companiilor aeriene ce utilizează aeroportul din Lübeck. Cadrul de referință pertinent este cel al singurului regim aplicabil acestui aeroport.

e) Cu privire la cel de al patrulea aspect al motivului, întemeiat pe faptul că Tribunalul ar fi săvârșit o eroare de drept atunci când a omis să verifice dacă reducerile aprobate de regulamentul din 2006 sunt selective pentru motivul că de ele nu beneficiază decât anumite companii aeriene

113. Comisia arată, în esență, că, chiar presupunând că criteriul stabilit în Hotărârea din 8 noiembrie 2001, Adria-Wien Pipeline și Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke (C-143/99, EU:C:2001:598), este pertinent pentru examinarea selectivității unor măsuri de natură tarifară precum cea în cauză în speță, Tribunalul ar fi trebuit să examineze dacă regulamentul din 2006 este, din cauza diferitor reduceri pe care le prevede, de natură selectivă în sensul că favorizează anumite companii ce utilizează aeroportul din Lübeck în detrimentul altor companii care utilizează același aeroport.

66 — A se vedea Hotărârea din 14 ianuarie 2015, Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9, punctele 59-61).

114. În acest context, Comisia susține că Tribunalul s-a limitat în mod greșit la a examina motivarea deciziei în litigiu cuprinse la punctul 279 din aceasta. Ea apreciază că punctele 55-66 din aceeași decizie descriu în mod amănunțit sistemul de reduceri prevăzut de regulamentul din 2006. Pe de altă parte, Comisia consideră, contrar a ceea ce Tribunalul pare să sugereze la punctele 53 și 55 din hotărârea atacată, că faptul că cercul beneficiarilor reducerilor în cauză este deschis, dat fiind că acordarea acestor reduceri se face după criterii obiective de aplicare orizontală, nu îi înlătură caracterul selectiv [67].

115. În speță, considerăm că Tribunalul nu a săvârșit o eroare de drept atunci când a tras concluzia potrivit căreia cadrul de referință pertinent era cel al taxelor aplicabile doar companiilor aeriene ce utilizau numai aeroportul din Lübeck.

116. Prin urmare, trebuie stabilit dacă Tribunalul a săvârșit o eroare de drept prin aceea că nu a examinat dacă sistemul de reduceri acordate în temeiul regulamentului din 2006 a creat vreo diferențiere între aceste companii.

117. În această privință, nu este exclus ca un barem tarifar să prezinte un caracter selectiv din cauza criteriilor și a sistemelor de reduceri pe care le prevede.

118. În aceste condiții, trebuie subliniat că, la punctul 279 din decizia în litigiu, Comisia nu s-a bazat pe acest aspect pentru a aprecia caracterul selectiv al regulamentului din 2006, ci doar pe circumstanța că „avantajele în cauză sunt numai în beneficiul companiilor aeriene ce utilizează aeroportul din Lübeck”. Deși este adevărat că problema „reducerilor și rabaturilor” prevăzute de regulamentul din 2006 a fost evocată în decizia în litigiu, în special la punctele 268-277, acest lucru nu s-a petrecut în cadrul examinării selectivității acestui regulament, ci numai în cadrul aprecierii existenței unui „avantaj” în sensul articolului 107 alineatul (1) TFUE.

119. În astfel de circumstanțe, considerăm că critica formulată de Comisie trebuie respinsă ca inadmisibilă. Astfel, în cadrul unui recurs, competența Curții se limitează la analiza aprecierii realizate de Tribunal în privința motivelor dezbătute în fața acestuia [68].

120. În orice caz, se observă că nu s-a stabilit de către Comisie că sistemul de reduceri și rabaturi prevăzute de regulamentul din 2006 și acordate companiilor aeriene cu un număr mare de pasageri – și care pare să se bazeze pe un criteriu de ordin cantitativ uzual – nu se putea justifica.

121. În concluzie, considerăm că al treilea motiv trebuie respins.

D – *Cu privire la al patrulea motiv, întemeiat pe un viciu de motivare și pe o motivare contradictorie*

1. Argumentele părților

122. Comisia arată, în primul rând, că hotărârea Tribunalului este viciată de trei vicii de motivare. Mai întâi, Tribunalul ar fi neglijat un element esențial al examinării selectivității, și anume determinarea obiectivului urmărit de regulamentul din 2006. Astfel, acest obiectiv ar fi cel în lumina căruia trebuie stabilit ce întreprinderi se află într-o situație de fapt și de drept comparabilă. În continuare,

67 — Comisia se referă la Hotărârea din 13 februarie 2003, Spania/Comisia (C-409/00, EU:C:2003:92, punctul 48), la Hotărârea din 15 iulie 2004, Spania/Comisia (C-501/00, EU:C:2004:438, punctele 118-128), precum și la Hotărârea din 8 septembrie 2011, Comisia/Țările de Jos (C-279/08 P, EU:C:2011:551, punctul 50).

68 — A se vedea în special Hotărârea din 10 iulie 2014, Telefónica și Telefónica de España/Comisia (C-295/12 P, EU:C:2014:2062, punctul 99, precum și jurisprudența citată).

Tribunalul ar fi omis să arate motivele pentru care selectivitatea ajutorului nu decurge cel puțin din sistemul de reduceri prevăzut de regulamentul din 2006. În cele din urmă, hotărârea atacată ar omite să arate motivele pentru care regulamentul din 2006 avea un caracter neselectiv atât de evident încât Comisia nu avea dreptul să deschidă procedura oficială de investigare.

123. Comisia consideră, în al doilea rând, că raționamentul Tribunalului ar fi contradictoriu, întrucât aceasta aplică mai întâi jurisprudența referitoare la caracterul selectiv al măsurilor fiscale (punctele 51 și 53 din hotărârea atacată), iar ulterior declară că jurisprudența respectivă nu este relevantă (punctul 57 din hotărârea atacată).

124. Orașul Lübeck, susținut de Republica Federală Germania și de Regatul Spaniei, consideră că hotărârea atacată este motivată în mod corespunzător și solicită respingerea motivului.

2. Analiză

125. Acest motiv nu poate, în opinia noastră, să fie admis.

126. În primul rând, referitor la aspectul dacă Tribunalul a motivat suficient hotărârea atacată în ceea ce privește aprecierea selectivității regulamentului din 2006, reiese, mai întâi, că Tribunalul a identificat în mod implicit obiectivul și contextul elaborării regulamentului din 2006. În continuare, se amintește că Tribunalul nu trebuia să arate motivele pentru care selectivitatea regulamentului din 2006 nu rezulta din sistemul de reduceri, deoarece, după cum am menționat anterior, acest aspect nu a fost discutat în fața Tribunalului. În cele din urmă, considerăm că Tribunalul nu trebuia să ofere explicații nici cu privire la motivele pentru care eroarea săvârșită de Comisie în cadrul aprecierii selectivității măsurii în litigiu era atât de evidentă încât trebuia să ducă la anularea deciziei în litigiu.

127. În ceea ce privește, în al doilea rând, argumentul întemeiat pe o contradicție de motive în ceea ce privește relevanța jurisprudenței în materie de măsuri de natură fiscală, nu sesizăm nicio neconcordanță între considerațiile reținute la punctele 51 și 53 din hotărârea atacată și afirmația cuprinsă la punctul 57 din această hotărâre.

E – *Cu privire la al cincilea motiv, întemeiat pe o încălcare a controlul limitat care trebuie exercitat în cazul unei decizii de deschidere a procedurii oficiale de investigare a măsurilor de ajutor*

1. Argumentele părților

128. Comisia arată că Tribunalul, deși amintește, în mod întemeiat, la punctul 42 din hotărârea atacată că controlul jurisdicțional exercitat asupra unei decizii de deschidere a procedurii oficiale de investigare este limitat, a depășit limitele acestui control.

129. Aceasta susține în special că FL, în acea perioadă operatorul aeroportului din Lübeck, a propus regulamentul din 2006 cu scopul de a se sustrage controlului ajutoarelor de stat în ceea ce privește politica sa de stabilire a prețurilor pentru companiile aeriene cu costuri reduse. Or, Comisia s-ar fi confruntat cu o situație în care o examinare preliminară a faptelor nu îi permisese să înlăture orice îndoieli cu privire la caracterul selectiv sau neselectiv al regulamentului respectiv. În consecință, Comisia ar fi fost obligată să deschidă procedura oficială de investigare. Hotărârea atacată nu ar cuprinde nicio explicație referitoare la motivele pentru care regulamentul din 2006 avea un caracter neselectiv atât de evident încât Comisia nu avea dreptul să deschidă o procedură oficială de investigare.

130. Orașul Lübeck, susținut în această privință de Republica Federală Germania și de Regatul Spaniei, solicită respingerea motivului. Aceasta consideră că, întrucât caracterul neselectiv al măsurii în litigiu, și anume regulamentul din 2006, era evident, Tribunalul a considerat în mod întemeiat că decizia în litigiu era viciată de o eroare vădită de apreciere.

2. Analiză

131. Nu suntem convinși nici că Tribunalul a depășit limitele controlului jurisdicțional privind deschiderea unei proceduri oficiale de investigare.

132. Desigur, nu se poate contesta că decizia de deschidere a unei proceduri oficiale de investigare se bazează pe o analiză, în mod necesar provizorie, a elementelor aduse la cunoștința Comisiei în cursul fazei de examinare preliminară. Aceste elemente fiind prin definiție „incomplete”, Comisia nu poate face, la sfârșitul acestei faze prealabile, decât supoziții cu privire la existența sau la inexistența unui ajutor și, în consecință, la îndeplinirea condițiilor cumulative prevăzute la articolul 107 alineatul (1) TFUE.

133. Astfel cum a susținut Curtea în mod repetat, trebuie să se diferențieze procedura preliminară de examinare a ajutoarelor prevăzută la articolul 108 alineatul (3) TFUE, care are ca obiect doar să permită Comisiei să își formeze o primă opinie în privința compatibilității parțiale sau totale a ajutorului, de procedura oficială de investigare prevăzută la articolul 108 alineatul (2) TFUE, care permite – și impune, în opinia noastră – o examinare amănunțită a măsurilor de stat și urmărește o dublă finalitate [69].

134. Ținând seama de diferența necesară existentă între aceste două faze de investigare a măsurilor, faza preliminară nu poate fi supusă acelorași cerințe juridice precum cele impuse în cadrul procedurii oficiale.

135. În consecință, Comisia este împuternicită să deschidă procedura oficială de investigare prevăzută la articolul 108 alineatul (2) TFUE dacă dispune de suficiente elemente pentru a considera că o măsură îndeplinește toate condițiile pentru a putea fi calificată drept ajutor de stat interzis de articolul 107 alineatul (1) TFUE.

136. Totuși, nu se poate concluzia că Comisia se poate limita, în susținerea deciziei sale de deschidere a procedurii prevăzute la articolul 108 alineatul (2) TFUE, la expunerea unor afirmații generale legate de îndeplinirea condițiilor impuse de articolul 107 alineatul (1) TFUE. Astfel cum reiese din articolul 6 din Regulamentul nr. 659/1999, decizia de a deschide procedura oficială de investigare include o evaluare preliminară a Comisiei cu privire la caracterul de ajutor de stat al măsurii propuse și indică îndoielile privind compatibilitatea acesteia cu piața comună.

137. Astfel, deși limitat la a stabili dacă Comisia nu a săvârșit nicio eroare vădită de apreciere atunci când a considerat că nu putea depăși toate dificultățile legate de calificarea măsurii în litigiu drept ajutor de stat în cursul primei examinări a acestei măsuri [70], controlul exercitat de Tribunal asupra deciziei de deschidere a procedurii oficiale de investigare, în special cu privire la aspectul dacă condițiile impuse la articolul 107 alineatul (1) TFUE erau îndeplinite, *prima facie*, nu trebuie să fie mai puțin efectiv. Astfel, trebuie amintit, în continuarea considerațiilor reținute în cadrul celui de al doilea motiv, că deciziile de deschidere a investigării prealabile pot avea efecte juridice specifice și semnificative pentru părțile implicate.

69 — A se vedea în special Hotărârea din 15 aprilie 2008, Nuova Agricast (C-390/06, EU:C:2008:224, punctul 57), precum și Hotărârea din 21 iulie 2011, Alcoa Trasformazioni/Comisia (C-194/09 P, EU:C:2011:497, punctul 57). În privința diferenței dintre faza preliminară de examinare și faza oficială, a se vedea, în ultimul rând, Concluziile noastre prezentate în cauza Club Hotel Loutraki și alții/Comisia (C-131/15 P, EU:C:2016:617, punctele 25-27).

70 — A se vedea în special Hotărârea din 21 iulie 2011, Alcoa Trasformazioni/Comisia (C-194/09 P, EU:C:2011:497, punctul 61).

138. Or, limitându-se, la punctul 279 din decizia în litigiu, la a indica că „avantajele [rezultate din regulamentul din 2006] sunt acordate numai companiilor aeriene ce utilizează aeroportul din Lübeck [și sunt, așadar,] selective în sensul articolului 107 alineatul (1) TFUE”, Comisia a omis să precizeze care sunt normele de ordin general de la care regulamentul din 2006 urmărea să deroge. Astfel, ea a omis să definească cadrul de referință relevant, săvârșind în felul acesta o eroare vădită în aprecierea măsurii în litigiu, care, în opinia noastră, nu are legătură cu existența unor aprecieri economice complexe.

139. În această privință, nu se poate afirma că Tribunalul nu ar fi trebuit să limiteze examinarea la aprecierea cuprinsă la punctul 279 din decizia în litigiu, ci că ar fi trebuit să țină seama de descrierea sistemului de reduceri care figurează la punctele 268-274 din aceeași decizie, aceste din urmă puncte referindu-se la identificarea unui presupus avantaj rezultat din regulamentul din 2006, iar nu la selectivitatea acestuia.

140. În consecință, suntem de părere că Tribunalul nu a săvârșit o eroare vădită de apreciere atunci când a constatat că Comisia nu arătase, potrivit cerințelor legale, de ce nu a fost în măsură să arate, în faza examinării preliminare, motivele pentru care regulamentul din 2006 era selectiv, astfel încât a fost obligată să inițieze procedura oficială de investigare sau, cel puțin, că avea dreptul să facă acest lucru.

V – **Concluzie**

141. Având în vedere toate considerațiile precedente, propunem Curții să respingă recursul și să oblige Comisia Europeană la plata propriilor cheltuieli de judecată, precum și a cheltuielilor efectuate de Hansestadt Lübeck. Republica Federală Germania și Regatul Spaniei suportă propriile cheltuieli de judecată.