Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
NILSA WAHLA,
predstavljeni 15. septembra 2016 [1]

Zadeva C-524/14 P

Evropska komisija
proti

Hansestadt Lübeck

„Pritožba — Državne pomoči — Letališke pristojbine — Člen 108(2) PDEU — Člen 263, četrti odstavek, PDEU — Sklep o začetku formalnega postopka preiskave — Dopustnost ničnostne tožbe — Oseba, na katero se akt posamično nanaša — Pravni interes — Člen 107(1) PDEU — Merilo selektivnosti“

1. Evropska Komisija s pritožbo predlaga razveljavitev sodbe Splošnega sodišča Evropske unije z dne 9. septembra 2014, Hansestadt Lübeck/Komisija [2], s katero je to, prvič, Sklep Komisije C(2012) 1012 final [3] razglasilo za ničen v delu, v katerem se nanaša na pravilnik o letaliških pristojbinah, ki velja za letališče Lübeck (Nemčija), sprejet leta 2006 (v nadaljevanju: pravilnik iz leta 2006), in drugič, v preostalem tožbo zavrnilo.

2. Med vprašanji iz te pritožbe si dve zaslužita posebno pozornost. Prvo se nanaša na preizkus dopustnosti tožbe, ki jo vloži javni subjekt, ki upravlja letališče, zoper sklep o začetku formalnega postopka preiskave zlasti v zvezi s pravilnikom, v katerem je določen znesek letaliških pristojbin, ki ga morajo plačati letalske družbe. Drugo se nanaša na presojo merila selektivnosti ukrepa v obliki takega pravilnika.

3. Zadeva tako v zelo posebnem okviru sklepa o začetku formalnega postopka preiskave ponuja možnost natančneje določiti obseg pogoja, v skladu s katerim morajo sporni ukrepi, da se lahko opredelijo kot „državne pomoči“, zlasti „daj[ati] prednost posameznim podjetjem ali proizvodnji posameznega blaga“, kakor izrecno zahteva člen 107(1) PDEU. Ta pogoj, običajno opisan kot „merilo selektivnosti“, je – kakor je ugotovil generalni pravobranilec M. Wathelet v nedavnih sklepnih predlogih v združenih zadevah Komisija/Banco Santander in Santusa [4], ki se sicer nanašata na davčne ukrepe, ki se zelo razlikujejo od ukrepov iz obravnavane zadeve – eno od najbolj spornih vprašanj na področju državnih pomoči. S pojasnili, ki jih bo torej podalo Sodišče v tej zadevi, se bodo zagotovila pričakovana pojasnila v posebnem okviru tarifnih ukrepov, kot je pravilnik o letaliških pristojbinah, namenjenih financiranju infrastrukture.

1 — Jezik izvirnika: francoščina.

2 — T-461/12, v nadaljevanju: izpodbijana sodba, EU:T:2014:758.

3 — Sklep Komisije C(2012) 1012 final z dne 22. februarja 2012 o državnih pomočeh SA.27585 in SA.31149 (2012/C) (ex 2012/NN, ex CP 31/2009 in CP 162/2010) – Nemčija (v nadaljevanju: sporni sklep).

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

I – **Dejansko stanje**

A – *Letališče Lübeck*

4. Letališče Lübeck je v Nemčiji v deželi Schleswig-Holstein.

5. Do 31. decembra 2012 ga je upravljala družba Flughafen Lübeck GmbH (v nadaljevanju: FL). Družba FL je bila do 30. novembra 2005 v 100-odstotni lasti tožeče stranke iz postopka na prvi stopnji, in sicer Hansestadt Lübeck (v nadaljevanju: mesto Lübeck). Družba FL je bila od 1. decembra 2005 do konca oktobra 2009 v 90-odstotni lasti zasebnega novozelandskega podjetja Infratil in v 10-odstotni lasti mesta Lübeck. Od novembra 2009 je bila družba FL spet v 100-odstotni lasti mesta Lübeck. Letališče Lübeck je bilo 1. januarja 2013 prodano družbi Yasmina Flughafenmanagement GmbH, družbo FL pa je prevzelo mesto Lübeck in je bila iz sodnega registra izbrisana 2. januarja 2013.

B – *Pravilnik iz leta 2006*

6. V skladu s členom 43a(1) de la Luftverkehrs-Zulassungs-Ordnung (uredba o izdajanju dovoljenj za letalske prevoze, v nadaljevanju: LuftVZO) z dne 19. junija 1964[5], kot je veljala leta 2006, je moral upravljavec letališča pred začetkom izvajanja letaliških dejavnosti nadzornemu organu v potrditev predložiti pravilnik o uporabi, za letališča pa pravilnik o pristojbinah za vzlet, pristanek in parkiranje letal ter za uporabo infrastrukture za letališke potnike.

7. Družba FL je na podlagi te določbe sprejela pravilnik iz leta 2006, s katerim so se določile letališke pristojbine in ki ga je nadzorni organ, in sicer letalski organ dežele Schleswig-Holstein, potrdil ter ki se od 15. junija 2006 uporablja za vse letalske družbe, ki uporabljajo letališče Lübeck, če upravljavec tega letališča in letalska družba nista sklenila sporazuma. Ta pravilnik določa pristojbino za pristanek, „potniško“ pristojbino, pristojbino za storitve terminalov in za pomoč pri pristajanju, pristojbino za varnost, pristojbino za izredno odprtje in pristojbino za parkiranje.

8. Komisija je leta 2007 sprejela sklep o začetku formalnega postopka preiskave v zvezi s pogodbo, ki sta jo sklenili družba FL in letalski prevoznik Ryanair, ker so bile s to pogodbo za tega prevoznika določene nižje pristojbine, kot so bile določene z veljavnim pravilnikom o pristojbinah.

9. Ker je Komisija med drugim menila, da bi lahko pravilnik iz leta 2006 vseboval državno pomoč v smislu člena 107(1) PDEU, je s spornim sklepom začela formalni postopek preiskave iz člena 108(2) PDEU v zvezi z različnimi ukrepi za letališče Lübeck, med katerimi je tudi ta pravilnik.

II – **Postopek pred Splošnim sodiščem in izpodbijana sodba**

10. Družba FL je z vlogo, ki je bila v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložena 19. oktobra 2012, vložila tožbo za razglasitev ničnosti spornega sklepa, prvič, v delu, v katerem se je z njim začel formalni postopek preiskave v zvezi s pravilnikom iz leta 2006 (prvi tožbeni predlog) in, drugič, v delu, v katerem se z njim od Zvezne republike Nemčije zahteva, da v skladu z odredbo predloži podatke o tem pravilniku (drugi tožbeni predlog).

11. Mesto Lübeck je v repliki, ki je bila v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vpisana 20. februarja 2013, navedlo, da bo prevzelo pravice in obveznosti družbe FL v tem postopku za nadaljevanje tožbe, ki jo je prvotno vložila ta družba.

5 — BGB1. I, str. 370.

12. Mesto Lübeck je v utemeljitev prvega predloga navedlo pet tožbenih razlogov, od katerih se prvi nanaša na kršitev pravice do obrambe Zvezne republike Nemčije, drugi na kršitev obveznosti vestne in nepristranske obravnave, tretji na kršitev člena 108(2) in (3) PDEU ter členov 4, 6 in 13(1) Uredbe (ES) št. 659/1999[6], četrti na kršitev člena 107(1) PDEU in peti na kršitev obveznosti obrazložitve.

13. Splošno sodišče je z izpodbijano sodbo razsodilo, da je prvi tožbeni predlog dopusten, ker je menilo, prvič, da se sporni sklep neposredno in posamično nanaša na družbo FL in ima ta družba torej pravni interes ter, drugič, da je družba FL ohranila pravni interes po prodaji letališča Lübeck. Pri presoji utemeljenosti je Splošno sodišče ugodilo četrtemu tožbenemu razlogu v delu, v katerem se nanaša na kršitev člena 107(1) PDEU, le v zvezi z merilom selektivnosti in zato sporni sklep razglasilo za ničen v delu, v katerem se je z njim začel formalni postopek preiskave v zvezi s pravilnikom iz leta 2006. Kar zadeva drugi tožbeni predlog, je bil njegov edini tožbeni razlog v zvezi s kršitvijo člena 10(3)Uredbe št. 659/1999 zavržen kot očitno neutemeljen, tožba pa je bila v preostalem zavrnjena.

III – **Predlogi strank in postopek pred Sodiščem**

14. Komisija Sodišču predlaga, naj:

— izpodbijano sodbo razveljavi;

— prvostopenjsko tožbo razglasi za nedopustno;

— podredno, navedeno pritožbo razglasi za brezpredmetno;

— prav tako podredno, del četrtega tožbenega razloga, s katerim mesto Lübeck zatrjuje kršitev člena 107(1) PDEU v zvezi z merilom selektivnosti, razglasi za neutemeljen in zadevo v zvezi s preostalimi deli tega tožbenega razloga ter prvim, drugim, tretjim in petim tožbenim razlogom vrne v odločanje Splošnemu sodišču ter

— mestu Lübeck naloži plačilo stroškov, nastalih na prvi stopnji in v tem pritožbenem postopku, podredno v primeru vrnitve zadeve v odločanje Splošnemu sodišču pa, naj pridrži odločitev o stroških, nastalih na prvi stopnji in v pritožbenem postopku.

15. Mesto Lübeck Sodišču predlaga, naj:

— pritožbo v celoti zavrne in v celoti ugodi tožbenim predlogom, ki jih je podalo na prvi stopnji, in

— Komisiji naloži plačilo stroškov.

16. Predsednik Sodišča je s sklepoma z dne 26. marca in 14. aprila 2015 Zvezni republiki Nemčiji in Kraljevini Španiji dovolil intervencijo v podporo predlogom mesta Lübeck.

17. Stranke so svoja stališča predstavile v pisnem postopku in ustno na obravnavi 31. maja 2016.

6 — Uredba Sveta (ES) 659/1999 z dne 22. marca 1999 o določitvi podrobnih pravil za uporabo člena [108 PDEU] (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 8, zvezek 1, str. 339).

IV – **Analiza pritožbe**

18. Komisija v utemeljitev svoje pritožbe navaja pet razlogov. Prva pritožbena razloga se nanašata na presojo dopustnosti prvostopenjske tožbe. Tretji pritožbeni razlog se nanaša na presojo merila selektivnosti zadevnih ukrepov. Četrti pritožbeni razlog se nanaša na nepopolno obrazložitev izpodbijane sodbe. Komisija s petim pritožbenim razlogom zatrjuje, da Splošno sodišče ni spoštovalo omejenosti sodnega preizkusa, ki velja za sklepe o začetku formalnega postopka preiskave na področju državnih pomoči.

A – *Prvi pritožbeni razlog: sporni sklep se ne nanaša posamično na družbo FL*

1. Trditve strank

19. Komisija s prvim pritožbenim razlogom Splošnemu sodišču očita, da je menilo, da se sporni sklep posamično nanaša na družbo FL, ker je z dodelitvijo državnih pomoči izvajala pristojnosti, ki pripadajo samo njej. Splošno sodišče naj bi s tem napačno uporabilo pravo, saj mora pravilnik o letaliških pristojbinah v skladu z veljavnim nacionalnim pravom potrditi nadzorni organ dežele, ki je tudi sama zavezana z zvezno zakonodajo o letaliških pristojbinah. Zato naj dejstvo, da mora javno podjetje, ki upravlja letališče, predlagati tak pravilnik, ne bi pomenilo, da je to podjetje namesto države pristojno za sprejemanje predpisov o upravljanju in politiki, ki jih uveljavlja z navedenim pravilnikom. Razlaga, ki jo je Splošno sodišče podalo za merilo posamičnega nanašanja, naj bi bila v nasprotju z razlago iz sodbe z dne 10. julija 1986, DEFI/Komisija [7].

20. Mesto Lübeck trdi, da Splošno sodišče ni storilo napake pri presoji, ker je razsodilo, da se sporni sklep posamično nanaša na družbo FL. Trdi, da je imela družba FL, ki je bila takrat v 90-odstotni zasebni lasti, ob vložitvi tožbe lastno pristojnost za sprejemanje in izvajanje pravilnika iz leta 2006. Poudarja zlasti, da je upravljavec letališča lahko tak pravilnik uveljavil tudi v primeru zavrnitve potrditve iz člena 43a(1) LuftVZO. Ugotovitev Splošnega sodišča naj bi bila v skladu z nacionalnim pravom in naj je vsekakor ne bi bilo mogoče izpodbijati s pritožbo.

21. Zvezna republika Nemčija trdi, da v Nemčiji letališke pristojbine po lastni presoji določijo družbe, ki upravljajo letališče, in sicer s pravilniki, ki se izvajajo z zasebnopravnimi pogodbami, sklenjenimi z letalskimi družbami. Potrditev nadzornega organa, kot je določena v členu 43a(1) LuftVZO, naj ne bi imela nikakršnega „konstitutivnega učinka“, kar zadeva veljavnost pravilnika o letaliških pristojbinah. Zadnjenavedena določba naj bi omogočila le preventivni nadzor razmerij med upravljavcem letališča in uporabniki za izognitev zlorabam, in sicer v interesu dobrega delovanja letalskega prometa in konkurence. Zvezna republika Nemčija trdi tudi, da se interesi zasebnih letalskih družb, kakršna je družba FL, ne mešajo z državnimi interesi in da za te družbe v nasprotju s subjekti iz zadeve, v kateri je bila izdana sodba z dne 10. julija 1986, DEFI/Komisija [8], ni mogoče šteti, da izhajajo iz države.

7 — 282/85, EU:C:1986:316.

8 — 282/85, EU:C:1986:316.

2. Presoja

22. Iz točk od 29 do 34 izpodbijane sodbe izhaja, da je Splošno sodišče v bistvu ugotovilo, da se sporni sklep v delu, ki se nanaša na pravilnik iz leta 2006, posamično nanaša na družbo FL, ker vpliva na akt, katerega avtorica je bila tudi družba FL, in slednjo v skladu z njenim razumevanjem ovira pri izvajanju njenih pristojnosti. Splošno sodišče je namreč menilo, da čeprav je moral v skladu z veljavnim nacionalnim pravom, in sicer členom 43a(1) LuftVZO, pravilnik o pristojbinah, ki ga je določil in predlagal upravljavec letališča, potrditi nazorni organ, ta organ ni imel lastne pristojnosti za določitev letaliških pristojbin.

23. V zvezi s tem velja, da je pogoj posamičnega nanašanja, ki izhaja iz člena 263, četrti odstavek, PDEU, izpolnjen, kadar sporni akt na tožečo stranko vpliva zaradi njenih posebnih značilnosti ali zaradi dejanskega položaja, zaradi katerega se razlikuje od vseh drugih oseb, in jo torej individualizira enako kot naslovnika akta. [9]

24. Za fizično ali pravno osebo je treba šteti, da se nanjo posamično nanaša akt, ki jo po njenem razumevanju neposredno ovira pri izvrševanju njenih pristojnosti, ki vključujejo zlasti dodelitev domnevnih pomoči podjetjem, [10] in ki povzroči spremembo pogodbenih razmerij s podjetjem ali podjetji, ki naj bi bili domnevni upravičenci spornih ukrepov. [11]

25. V obravnavani zadevi je treba ugotoviti, ali je Splošno sodišče pravilno ugotovilo, da je imela družba LF v skladu z upoštevnim nacionalnim pravom (člen 43a(1) LuftVZO) lastno pristojnost za sprejetje in izvajanje pravilnika iz leta 2006.

26. Splošno sodišče je v točki 29 izpodbijane sodbe analiziralo člen 43a(1) LuftVZO, ki določa podrobna pravila za izvajanje pravilnika iz leta 2006. Na podlagi te analize je med drugim sklenilo, da ker nadzorni organ v nasprotju z družbo FL ni imel lastne pristojnosti za določitev letaliških pristojbin, je bila za sprejetje pravilnika iz leta 2006 pristojna zadnjenavedena, ne pa državni organi (glej točko 32 izpodbijane sodbe).

27. V zvezi z vprašanjem razlage nacionalnega prava, ki jo je podalo Splošno sodišče, je nadzor Sodišča omejen na preveritev, ali Splošno sodišče tega prava ni izkrivilo. [12]

28. V zvezi s tem iz ustaljene sodne prakse izhaja, da je treba tako izkrivljanje ugotoviti v primeru ugotovitev, za katere se na podlagi dokazov iz spisa izkaže, da so vsebinsko nepravilne, ne da bi bilo Sodišču treba ponovno opraviti presojo dejstev in dokazov. [13] *Drugače povedano, tako izkrivljanje mora biti očitno.* [14] *Kar natančneje zadeva vprašanje razlage nacionalnega prava, je Sodišče pristojno, da najprej presodi, ali je Splošno sodišče na podlagi dokumentov in drugih dokazov, ki so mu bili predloženi, izkrivilo bistvo besedila zadevnih nacionalnih določb ali vsebino zadevne nacionalne sodne prakse oziroma s tem povezane doktrine. Nato presodi, ali je Splošno sodišče v zvezi s temi elementi*

9 — Glej sodbe z dne 15. julija 1963, Plaumann/Komisija (25/62, EU:C:1963:17, 223); z dne 3. oktobra 2013, Inuit Tapiriit Kanatami in drugi/Parlament in Svet (C-583/11 P, EU:C:2013:625, točka 72), in z dne 19. decembra 2013, Telefónica/Komisija (C-274/12 P, EU:C:2013:852, točka 46).

10 — Glej po analogiji sodbi z dne 30. aprila 1998, Vlaamse Gewest/Komisija (T-214/95, EU:T:1998:77, točki 29 in 30), in z dne 15. junija 1999, Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia/Komisija (T-288/97, EU:T:1999:125, točki 31 in 34). Glej, *a contrario*, sodbo z dne 10. julija 1986, DEFI/Komisija (282/85, EU:C:1986:316, točka 18), v kateri je bilo, nasprotno, razsojeno, da je imela francoska vlada nesporno pristojnost za določitev upravljanja in politike odbora DEFI in torej tudi za opredelitev interesov, ki jih je ta odbor moral zastopati.

11 — Pravilniki o določitvi letaliških pristojbin so podobno kot splošni pogoji očitno vključeni v pogodbe, sklenjene med družbo, ki upravlja letališče, in letalskimi družbami.

12 — Glej sodbi z dne 24. oktobra 2002, Aéroports de Paris/Komisija (C-82/01 P, EU:C:2002:617, točka 63), in z dne 3. aprila 2014, Francija/Komisija (C-559/12 P, EU:C:2014:217, točka 79 in navedena sodna praksa).

13 — Glej sodbo z dne 3. aprila 2014, Francija/Komisija (C-559/12 P, EU:C:2014:217, točka 80 in navedena sodna praksa).

14 — Sodbi z dne 22. decembra 2008, British Aggregates/Komisija (C-487/06 P, EU:C:2008:757, točka 98), in z dne 10. februarja 2011, Activision Blizzard Germany/Komisija (C-260/09 P, EU:C:2011:62, točka 53).

prišlo do ugotovitev, ki so očitno v nasprotju z njihovo vsebino. Nazadnje presodi, ali je Splošno sodišče, da bi ugotovilo vsebino zadevne nacionalne zakonodaje, pri preizkusu vseh elementov enemu od njih pripisalo pomen, ki mu v razmerju do drugih elementov ne pripada, če je to jasno razvidno iz dokazov iz spisa. [15]

29. V obravnavani zadevi pa kljub dvomom, ki se lahko pojavijo v zvezi z dejansko avtonomijo upravljavca letališča in zato obstojem lastnega interesa tega upravljavca, ločenega od nadzornega organa, za ohranitev pravilnika iz leta 2006 na podlagi elementov, ki jih Komisija navaja, da bi izpodbila razlago upoštevnega nacionalnega prava, ni mogoče ugotoviti nikakršnega izkrivljanja elementov, ki jih je podalo Splošno sodišče.

30. Poleg tega je treba glede argumentov Komisije, ki se nanašajo na nasprotovanje med presojo Splošnega sodišča v obravnavanem primeru in odločitvijo iz sodbe z dne 10. julija 1986, DEFI/Komisija [16], ugotoviti, da niso taki, da bi lahko to ugotovitev omajali. Namreč, čeprav so dejstva iz zadeve DEFI/Komisija na videz nekoliko podobna tej zadevi, kot je na primer možnost nadzornega organa, da ne potrdi podrobnih pravil za izvajanje zadevnega ukrepa, pa se ta zadeva po mojem mnenju razlikuje zaradi bolj omejenega nadzora, ki ga ima dežela nad določitvijo tarif, ki jih predlaga upravljavec letališča, saj ne more preprečiti uporabe pravilnika iz leta 2006, in tudi zaradi različnih interesov nadzornega organa, družbe FL in uporabnikov letališča. Sodišče je namreč v sodbi DEFI/Komisija razsodilo, da je francoska vlada nesporno pristojna za določitev upravljanja in politike odbora DEFI in torej tudi za opredelitev interesov, ki jih je ta moral zastopati (točka 18).

31. Na podlagi teh preudarkov menim, da prvega pritožbenega razloga ni mogoče sprejeti.

B – *Drugi pritožbeni razlog: mesto Lübeck ni imelo dejanskega pravnega interesa*

1. Trditve strank

32. Komisija z drugim pritožbenim razlogom trdi, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo, prvič, ker je menilo, da je imela družba FL pravni interes tudi po prodaji letališča Lübeck zasebnemu vlagatelju (družbi Yasmina Flughafenmanagement GmbH), ker formalni postopek preiskave ni bil končan in ker je sporni sklep še naprej učinkoval, in drugič, ker je družba FL vsekakor ohranila pravni interes za obdobje pred prodajo. Komisija trdi, da sporni sklep tudi ob neobstoju dokončnega sklepa o koncu formalnega postopka preiskave ni imel več edinega pravnega učinka, in sicer obveznosti zadržati izvajanje ukrepa pomoči med preiskavo, [17] saj pred 31. decembrom 2012 zadržanje izvajanja ni bilo odrejeno, pravilnika iz leta 2006 pa od 1. januarja 2013 – datum privatizacije letališča Lübeck – ni bilo več mogoče šteti za veljaven sistem pomoči, ker se ta ni več financiral iz javnih sredstev. Presoja Splošnega sodišča naj bi bila v nasprotju s sodno prakso, v skladu s katero mora interes obstajati in biti dejanski ter se ohrani le, če obstaja možnost, da ima stranka, ki je tožbo vložila, od njenega izida korist. Mesto Lübeck naj poleg tega ne bi dokazalo, da je imelo kakršen koli interes, da po privatizaciji letališča Lübeck vztraja pri tožbi.

33. Mesto Lübeck, ki ga podpira Zvezna republika Nemčija, trdi, da je družba imela pravni interes ob vložitvi tožbe, ki je upošteven trenutek za presojo njene dopustnosti. Trdi, da so bili v trenutku vložitve tožbe neugodni učinki spornega sklepa zlasti obveznost zadržanja izvajanja, ki je za družbo FL veljala na podlagi člena 108(3), zadnji stavek, PDEU. Poleg tega naj bi imelo mesto Lübeck še vedno pravni interes, saj bi sporni sklep, če Splošno sodišče ne bi razglasilo njegove ničnosti, imel pravne

15 — Sklepni predlogi generalnega pravobranilca N. Jääskinena v zadevi Francija/Komisija (C-559/12 P, EU:C:2013:766, točka 42 in navedena sodna praksa).

16 — 282/85, EU:C:1986:316.

17 — V podporo temu argumentu Komisija navaja sodbi z dne 16. oktobra 2014, Alro/Komisija (T-517/12, EU:T:2014:890, točke od 19 do 67), in z dne 16. oktobra 2014, Alpiq RomIndustries in Alpiq RomEnergie/Komisija (T-129/13, neobjavljena, EU:T:2014:895, točke od 18 do 31).

učinke, ki bi mu dejansko škodovali, tudi po prodaji letališča. Mesto Lübeck trdi zlasti, da bi bila nacionalna sodišča zavezana, da na zahtevo zahtevajo vrnitev domnevnih koristi. Meni tudi, da bi bilo, če sporni sklep o ugotovitvi neobstoja državne pomoči ne bi bil izdan, izpostavljeno nevarnosti ponovitve nezakonitosti. Nazadnje trdi, da lahko na podlagi razglasitve ničnosti spornega sklepa pripravi tožbo za ugotovitev odgovornosti, ker bi lahko, če ne bi bilo sklepa o začetku formalnega postopka preiskave, prepričalo preostale letalske družbe, da uporabljajo letališče Lübeck, in ga prodalo po višji ceni.

2. Presoja

34. V obravnavanem primeru se stranke strinjajo, da je imela družba FL, ki jo je nasledilo mesto Lübeck, ob vložitvi tožbe zoper izpodbijani sklep pravni interes, ki je obstajal in bil dejanski. Splošno sodišče je glede tega v točki 36 izpodbijane sodbe ugotovilo, da je imela družba FL ob vložitvi tožbe pravni interes za izpodbijanje spornega sklepa, ker je imel ta obvezne pravne učinke, ki so posegali v njene lastne interese.

35. Vendar Komisija prereka, da se je ta interes ohranil po prodaji letališča Lübeck zasebni družbi. Meni, da je bil edini učinek sklepa o začetku formalnega postopka preiskave obveznost zadržanja izvajanja domnevnega sistema pomoči. Ker pa naj do tega zadržanja po prodaji letališča Lübeck zasebni družbi ne bi prišlo, je pravni interes mesta Lübeck med postopkom prenehal obstajati.

36. V zvezi s tem je treba spomniti, da je Splošno sodišče v točki 37 izpodbijane sodbe zavrnilo argument Komisije, da je zaradi prodaje letališča Lübeck zasebni družbi 1. januarja 2013, in sicer po spornem sklepu in vložitvi tožbe pri Splošnem sodišču, zadevni sistem pomoči prenehal obstajati in da zato obveznost zadržanja izvajanja navedenega sistema mestu Lübeck ni več škodovala ter to ni več imelo interesa, da zahteva razglasitev ničnosti spornega sklepa. Menilo je, da ker formalni postopek preiskave ni bil končan, navedeni sklep še vedno učinkuje in da je mesto Lübeck pravni interes ohranilo vsaj v obdobju pred prodajo letališča.

37. Za ugotovitev, ali je presoja Splošnega sodišča pravilna, je treba spomniti na sodno prakso v zvezi s pravnim interesom, ki obstaja in je dejanski.

38. Najprej, nesporno je, da mora pravni interes, ki je bistveni in prvi pogoj za vsa pravna sredstva pred sodišči ter se razlikuje od procesnega upravičenja,[18] glede na predmet pravnega sredstva obstajati ob njegovi vložitvi, sicer je to pravno sredstvo nedopustno. Predmet spora in pravni interes morata obstajati do razglasitve sodne odločbe, sicer se postopek ustavi, kar temelji na predpostavki, da ima lahko stranka, ki tožbo vloži, od izida te tožbe korist. V zvezi s tem je ohranitev pravnega interesa tožeče stranke treba presojati *in concreto*, pri tem pa upoštevati zlasti posledice domnevne nezakonitosti in naravo domnevno povzročene škode.[19] Sodišče si prizadeva za ne preveč restriktivno razlago tega interesa.

18 — Glej zlasti sodbo z dne 17. septembra 2015, Mory in drugi/Komisija (C-33/14 P, EU:C:2015:609, točki 58 in 62 ter navedena sodna praksa).

19 — Glej sodbo z dne 28. maja 2013, Abdulrahim/Svet in Komisija (C-239/12 P, EU:C:2013:331, točke od 61 do 65 in navedena sodna praksa).

39. V zvezi s sklepom o začetku formalnega postopka preiskave, kakršen je sporni sklep, je Sodišče priznalo, da je imel tak sklep več samostojnih pravnih učinkov. Poleg obveznosti zadržanja izvajanja domnevnega ukrepa pomoči med postopkom tožbe zoper ta sklep je treba tako upoštevati možnost predložitve nacionalnemu sodišču, zlasti da se uveljavijo vse posledice kršitve člena 108(3), zadnji stavek, PDEU.[20] Sodišče je tako sklenilo, da ima sklep o začetku formalnega postopka preiskave kljub temu, da je pripravljalne narave, pravne učinke.[21] Sodišče je zlasti priznalo, da sklep o začetku formalnega postopka preiskave nujno spreminja pravni položaj podjetij, za katere velja ukrep.[22]

40. V nasprotju s trditvami Komisije zadržanje izvajanja ukrepa v skladu s sodno prakso Sodišča ni edini pravni učinek sklepa o začetku formalnega postopka preiskave.[23] Sodišče je namreč že ugotovilo obstoj drugih pravnih učinkov, ki izhajajo iz sklepa o začetku. Sodišče je razsodilo, da morajo nacionalna sodišča „sprejeti vse potrebne ukrepe, da izpelje[jo] posledice v zvezi z morebitno kršitvijo obveznosti začasnega [zadržanja] izvajanja navedenega ukrepa“.[24] Med temi posledicami je Sodišče zlasti pokazalo na možnost, da se ob zadržanju izvajanja ukrepa določi obveznost vračila že izplačanih zneskov. Nacionalno sodišče lahko odredi tudi začasne ukrepe, da zavaruje interese strank in polni učinek sklepa Komisije.[25]

41. Na podlagi vsega navedenega menim, da so se pravni učinki sklepa o začetku formalnega postopka preiskave ohranili tudi po prodaji letališča Lübeck zasebnemu subjektu. Sklep o začetku formalnega postopka preiskave do takrat, ko ga Komisija konča, za družbo FL pomeni nevarnost, da ji bo nacionalno sodišče naložilo, naj zahteva vračilo pomoči, dodeljenih v obdobju, ko je bila družba FL, ki jo je nasledila tožeča stranka, lastnica letališča Lübeck.

42. Splošno sodišče zato s tem, da je v točki 27 izpodbijane sodbe ugotovilo, da ima sklep o začetku formalnega postopka preiskave še vedno samostojne pravne učinke, ki spreminjajo pravni položaj družbe FL, zaradi česar ima ta družba pravni interes, ni storilo napake.

43. V zvezi s tem je treba ugotoviti, da se ta zadeva od drugih razlikuje zaradi dejstva, da se je sporni ukrep v trenutku vložitve tožbe pri Splošnem sodišču še vedno izvajal in da – glede na pojasnila Zvezne republike Nemčije – ta ukrep še vedno velja. V teh okoliščinah je družba FL očitno še vedno izpostavljena nevarnosti, da bo morala zahtevati vračilo pomoči, ki so ji bile dodeljene, ko je bila lastnica letališča, in to na podlagi obveznosti nacionalnega sodišča, da sprejme vse potrebne ukrepe, da izpelje posledice morebitne kršitve obveznosti zadržanja izvajanja navedenega ukrepa.

44. Argumenta Komisije, da ob vložitvi replike ni potekal noben postopek zoper potrditev pravilnika iz leta 2006 in da je vsako pravno sredstvo, vloženo po tem datumu, že zastaralo, ni mogoče sprejeti. Tudi ob predpostavki, da je ta zadnja trditev pravilna, ni mogoče takoj izključiti, da je imela družba FL na dan odločitve Splošnega sodišča interes, da se sporni sklep razglasi za ničen.

45. Na podlagi vsega navedenega menim, da je tožeča stranka na prvi stopnji ostala vsaj izpostavljena nevarnosti, da ji bo nacionalno sodišče naložilo, naj zahteva vračilo pomoči, dodeljenih pred prodajo letališča Lübeck. Zato je ohranila pravni interes, da predlaga razglasitev ničnosti spornega sklepa.

46. Drugi pritožbeni razlog je torej treba zavrniti.

20 — Glej sodbo z dne 24. oktobra 2013, Deutsche Post/Komisija (C-77/12 P, neobjavljena, EU:C:2013:695, točki 52 in 53).

21 — Sodba z dne 21. novembra 2013, Deutsche Lufthansa (C-284/12, EU:C:2013:755, točka 37).

22 — Sodba z dne 24. oktobra 2013, Deutsche Post/Komisija (C-77/12 P, neobjavljena, EU:C:2013:695, točka 52).

23 — Sodba z dne 24. oktobra 2013, Deutsche Post/Komisija (C-77/12 P, neobjavljena, EU:C:2013:695, točka 53 in navedena sodna praksa).

24 — Sodba z dne 21. novembra 2013, Deutsche Lufthansa (C-284/12, EU:C:2013:755, točka 42).

25 — Glej sodbo z dne 21. novembra 2013, Deutsche Lufthansa (C-284/12, EU:C:2013:755, točki 42 in 43), in sklep predsednika Sodišča z dne 4. aprila 2014, Flughafen Lübeck (C-27/13, neobjavljen, EU:C:2014:240, točki 25 in 26).

C – *Tretji pritožbeni razlog: napačna presoja selektivnosti pravilnika iz leta 2006*

1. Trditve strank

47. Komisija s tretjim pritožbenim razlogom trdi, da je Splošno sodišče napačno razlagalo pojem „selektivnost“ v smislu člena 107(1) PDEU, ker je menilo, da je treba za presojo morebitne selektivnosti pravilnika iz leta 2006 preveriti, ali brez razlikovanja velja za vse družbe, ki uporabljajo ali lahko uporabljajo določeno blago ali storitev. Okoliščina, da ta pravilnik velja le za družbe, ki uporabljajo letališče Lübeck, naj ne bi bila upoštevna.

48. Komisija meni, da je ta presoja Splošnega sodišča v nasprotju s sodno prakso Sodišča,[26] v skladu s katero ukrepa ni mogoče šteti za splošni ukrep davčne ali gospodarske politike in s tem za selektivnega, če velja le za nekatere gospodarske sektorje ali le za nekatera podjetja določenega sektorja. Meni, da pogoji, po katerih javno podjetje ponuja svoje blago ali storitve, vedno pomenijo selektivni ukrep, saj naj vprašanje enakosti ali diskriminacije v tem kontekstu ne bi bilo pomembno za ugotovitev obstoja pomoči. Splošno sodišče naj bi se torej napačno sklicevalo na merilo iz sodbe z dne 8. novembra 2001, Adria-Wien Pipeline in Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke[27], merilo, ki naj bi se uporabljalo le za davčne ukrepe, ne pa za pogoje, po katerih javno podjetje ponuja svoje blago ali storitve.[28] Odločilno sito v zadnjenavedenem primeru naj bi bilo merilo zasebnega vlagatelja v tržnem gospodarstvu.

49. Podredno Komisija trdi, da Splošno sodišče ni upoštevalo sodne prakse Sodišča, v skladu s katero so pri presoji selektivnosti odločilni učinki ukrepa[29] in v skladu s katero so ukrepi, od katerih ima korist le en sektor dejavnosti, selektivni.[30] Poudarja, da čeprav je bilo letališče Lübeck v neposredni konkurenci z letališčem Hamburg (Nemčija), so imele koristi od pravilnika iz leta 2006 le družbe, ki so uporabljale prvo letališče, kar zadostuje za dokaz selektivnosti tega pravilnika. Zaradi pristopa Splošnega sodišča naj za pravilnike o letaliških pristojbinah ne bi veljala pravila o državnih pomočeh.

50. Še bolj podredno Komisija trdi, da je Splošno sodišče napačno razlagalo merilo v zvezi s podjetji, ki so v primerljivem dejanskem in pravnem položaju glede na cilj, ki se uresničuje z zadevnim ukrepom. Za določitev, katera podjetja so v takem položaju, naj se za merilo ne bi smelo vzeti področje uporabe zadevnega ukrepa, ampak struktura stroškov zadevnih podjetij. V obravnavanem primeru naj bi bil pravilnik iz leta 2006 selektiven, ker ne spoštuje načela iz člena 43a(1) LuftVZO, ki velja za vsa nemška letališča in torej za vse letalske družbe ter v skladu s katerim morajo biti z letališkimi pristojbinami kriti stroški.

51. Nazadnje Komisija trdi, da je Splošno sodišče prav tako napačno uporabilo pravo, ker ni preverilo, ali so popusti, dogovorjeni v pravilniku iz leta 2006, selektivni, ker imajo od njih koristi le letalske družbe, ki izpolnjujejo nekatere pogoje.

26 — Komisija se sklicuje zlasti na sodbi z dne 20. novembra 2003, GEMO (C-126/01, EU:C:2003:622, točke od 35 do 39), in z dne 15. decembra 2005, Italija/Komisija (C-66/02, EU:C:2005:768, točke od 95 do 101).

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

28 — Komisija se opira na sklepne predloge generalnega pravobranilca P. Mengozzija v zadevi Deutsche Lufthansa (C-284/12, EU:C:2013:442). Navaja tudi sodbe z dne 2. februarja 1988, Kwekerij van der Kooy in drugi/Komisija (67/85, 68/85 in 70/85, EU:C:1988:38, točki 28 in 29); z dne 29. februarja 1996, Belgija/Komisija (C-56/93, EU:C:1996:64, točka 10); z dne 20. novembra 2003, GEMO (C-126/01, EU:C:2003:622, točke od 35 do 39); z dne 8. septembra 2011, Komisija/Nizozemska (C-279/08 P, EU:C:2011:551, točke od 63 do 67), in z dne 15. novembra 2011, Komisija in Španija/Gibraltarska vlada in Združeno kraljestvo (C-106/09 P in C-107/09 P, EU:C:2011:732).

29 — Komisija navaja sodbe z dne 22. decembra 2008, British Aggregates/Komisija (C-487/06 P, EU:C:2008:757, točke od 85 do 89); z dne 8. septembra 2011, Komisija/Nizozemska (C-279/08 P, EU:C:2011:551, točka 51), in z dne 15. novembra 2011, Komisija in Španija/Gibraltarska vlada in Združeno kraljestvo (C-106/09 P in C-107/09 P, EU:C:2011:732, točke od 87 do 109).

30 — Komisija se sklicuje na sodbe z dne 17. junija 1999, Belgija/Komisija (C-75/97, EU:C:1999:311, točka 33); z dne 15. decembra 2005, Unicredito Italiano (C-148/04, EU:C:2005:774, točka 45), in z dne 15. junija 2006, Air Liquide Industries Belgium (C-393/04 in C-41/05, EU:C:2006:403, točki 31 in 32).

52. Mesto Lübeck v bistvu trdi, da je Splošno sodišče pravilno ugotovilo, da pravilnik iz leta 2006 ne daje prednosti posameznim podjetjem ali proizvodnji posameznega blaga. Meni, da je različno obravnavanje primerljivih podjetij ali proizvodnje posameznega blaga pogoj za selektivnost.[31] Zato naj pravilnik iz leta 2006 ne bi bil selektiven, ker ne obravnava različno primerljivih podjetij ali proizvodnje posameznega blaga.

53. Zvezna republika Nemčija prereka trditev Komisije, da je treba pogoje, po katerih javno podjetje ponuja svoje blago ali storitve, vedno šteti za selektivne. Ukrep naj bi bil selektiven le, če se z njim za neko skupino podjetij določijo posebni pogoji in uvaja notranje razlikovanje med uporabniki v zvezi z dostopom do zadevne javne infrastrukture in njeno uporabo. Poleg tega naj uporabniki drugih letališč ne bi bili v primerljivem dejanskem in pravnem položaju.

54. Kraljevina Španija se strinja z razlago člena 107(1) PDEU, ki jo je v zvezi z merilom selektivnosti podalo Splošno sodišče, in podpira argumente mesta Lübeck. Dodaja, da trditev Komisije, da pomeni določitev pogojev, po katerih javno podjetje ponuja svoje blago in storitve, selektivni ukrep, ni podprta s sodno prakso. Kraljevina Španija opozarja na elemente iz sodbe z dne 14. januarja 2015, Eventech[32], za določitev, ali so podjetja v primerljivih položajih.

2. Presoja

55. Spomniti je treba, da je v skladu s členom 107(1) PDEU vsaka pomoč, ki jo dodeli država članica, ali kakršna koli vrsta pomoči iz državnih sredstev, ki izkrivlja ali bi lahko izkrivljala konkurenco z dajanjem prednosti posameznim podjetjem ali proizvodnji posameznega blaga, nezdružljiva z notranjim trgom, kolikor prizadene trgovino med državami članicami, razen če Pogodbi ne določata drugače.

56. V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča morajo biti za opredelitev „državne pomoči“ v smislu člena 107(1) PDEU izpolnjeni vsi pogoji iz te določbe.[33]

57. Zato velja, da mora nacionalni ukrep, da bi ga bilo mogoče opredeliti za „državno pomoč“ v smislu člena 107(1) PDEU, prvič, biti državen ali iz državnih sredstev, drugič, biti tak, da lahko prizadene trgovino med državami članicami, tretjič, dajati selektivno prednost upravičencu in, četrtič, izkrivljati konkurenco ali omogočati izkrivljanje konkurence.[34]

58. V obravnavanem primeru sta sporni zgolj razlaga in uporaba tretjega pogoja, natančneje, zahteve „selektivnosti“.

59. V skladu s prav tako ustaljeno sodno prakso se ukrep šteje za selektiven, če nekim podjetjem ali proizvodnji posameznega blaga daje prednost v primerjavi z drugimi podjetji, ki so glede na cilj, ki se uresničuje z zadevnim ukrepom, v primerljivem dejanskem in pravnem položaju.[35]

60. V obravnavanem primeru je Splošno sodišče v bistvu trdilo, da se selektivnost ukrepa, s katerim neko javno podjetje ponuja svoje blago in storitve, presodi glede na vsa podjetja, ki uporabljajo ali bi lahko uporabljala to blago ali storitev. Na podlagi stališča, da so se pristojbine, določene v skladu s pravilnikom iz leta 2006, uporabljale brez razlikovanja, je sklenilo, da ta pravilnik ni selektiven.

31 — Mesto Lübeck se sklicuje na sodbo z dne 8. novembra 2001, Adria-Wien Pipeline in Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke (C-143/99, EU:C:2001:598, točki 41 in 42).

32 — C-518/13, EU:C:2015:9, točka 61.

33 — Glej zlasti sodbo z dne 2. septembra 2010, Komisija/Deutsche Post (C-399/08 P, EU:C:2010:481, točka 38 in navedena sodna praksa).

34 — Sodba z dne 2. septembra 2010, Komisija/Deutsche Post (C-399/08 P, EU:C:2010:481, točka 39 in navedena sodna praksa).

35 — Sodba z dne 8. novembra 2001, Adria-Wien Pipeline in Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke (C-143/99, EU:C:2001:598, točka 41).

61. V zvezi s tem je v točki 53 izpodbijane sodbe očitno podana načelna presoja:

„[Z]a presojo morebitne selektivnosti tarifne tabele glede nekaterih podjetij, ki jo je izdelal javni organ za uporabo posebnega proizvoda ali storitve v danem sektorju, [se je treba] sklicevati zlasti na vsa podjetja, ki uporabljajo ali bi lahko uporabljala ta proizvod ali storitev, in preučiti, ali so samo nekatera od njih upravičena ali bi lahko bila upravičena do take prednosti. Položaj podjetij, ki ne želijo ali ne morejo uporabljati zadevnih proizvodov ali storitev, torej ni neposredno upošteven za presojo obstoja prednosti. Z drugimi besedami, selektivnost ukrepa, ki ga pomeni tarifna tabela, ki jo izdela državni organ za uporabo proizvoda ali storitve, ki jo daje ta organ na voljo, je mogoče presojati samo glede na stranke, sedanje ali potencialne, tega organa in zadevne specifične proizvode ali storitve, ne pa, med drugim, glede na stranke drugih podjetij tega sektorja, ki ponujajo podobne proizvode in storitve. V preostalem, če bi bilo treba šteti, da je vsaka nediskriminatorna tarifna tabela, ki jo javni organ uporablja v zameno za dani proizvod ali storitev, selektivna, bi to v bistvu privedlo do čezmerne razširitve pojma pomoči ‚z dajanjem prednosti posameznim podjetjem ali proizvodnji posameznega blaga‘ iz člena 107(1) PDEU. Da bi torej morebitna ugodnost, ki jo podeli javni organ v okviru dobave posebnih proizvodov ali storitev, dajala prednost nekaterim podjetjem, podjetja, ki ta proizvod ali storitev uporabljajo ali želijo uporabljati, ne smejo ali ne morejo biti deležna te ugodnosti s strani tega organa v tem posebnem okviru.“

62. Komisija meni, da je ta presoja napačna. Njene trditve se lahko razdelijo v štiri dele. Prvič, trdi, da gre pri pogojih, po katerih javno podjetje ponuja svoje blago in storitve, vedno za selektivne ukrepe. Drugič, meni, da Splošno sodišče ni upoštevalo ustaljene sodne prakse Sodišča, v skladu s katero so za presojo selektivnosti odločilni le učinki ukrepa, ukrepi, od katerih ima korist le en sektor dejavnosti, pa so nujno selektivni. Tretjič, trdi, da je Splošno sodišče napačno razlagalo merilo v zvezi s „podjetji, ki so glede na cilj zadevnega ukrepa v primerljivem dejanskem in pravnem položaju“. Četrtič, trdi, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo, ker ni preverilo, ali so popusti, dogovorjeni s pravilnikom iz leta 2006, od katerih imajo koristi le letalske družbe, ki izpolnjujejo nekatere pogoje, selektivni.

63. Pred obravnavo vsakega od teh različnih delov trditev Komisije bi rad podal nekaj splošnih ugotovitev, ki se mi zdijo nujne za razumevanje pomena in obsega pogoja selektivnosti in ki bodo vodilo za presojo tega pritožbenega razloga.

a) Splošne ugotovitve o pomenu zahteve selektivnosti, ki izhaja iz člena 107(1) PDEU, in o njenem obsegu v okoliščinah, kot so te v obravnavanem primeru

64. Kot je opozorila Komisija, iz sistematike in zgodovinskega razvoja Pogodb izhaja,[36] da je treba razlikovati med *splošnimi* ukrepi davčne ali ekonomske politike (ki so zdaj urejeni v členih 113 in od 115 do 117 PDEU) in *posebnimi* ukrepi, ki dajejo *prednosti* iz državnih sredstev (ki so zdaj urejeni v členih od 107 do 109 PDEU).

65. Osnovni cilj zahteve „selektivnosti“, v skladu s katero morajo ukrepi, ki spadajo pod prepoved iz člena 107(1) PDEU, veljati za „posamezna podjetja ali proizvodnjo posameznega blaga“, je, da se za zagotovitev spoštovanja razdelitve pristojnosti med državami članicami in Evropsko unijo uvede razlikovanje med državnimi pomočmi in splošnimi ukrepi davčne in ekonomske politike.

36 — Glej zlasti *Spaakovo poročilo* (poročilo medvladnega odbora, ustanovljenega na konferenci v Messini, ministrom za zunanje zadeve, Bruselj, 21. april 1956, str. 59), v skladu s katerim „je treba ugotoviti, da nekateri intervencijski sistemi, ki so uradno pomoči ali subvencije, ne veljajo za posamična podjetja ali sektorje, ampak vplivajo na splošno ekonomijo. V takem primeru Komisija ni pristojna, da sama ugotovi nezdružljivost.“

66. Čeprav ta zahteva, ki je odločilna za razlikovanje med ukrepi, ki spadajo na področje državnih pomoči, in drugimi ukrepi, načeloma [37] omogoča, da se državni ukrep, s katerim se brez razlikovanja daje prednosti podjetjem s sedežem na nacionalnem ozemlju, izogne prepovedi iz člena 107(1) PDEU, [38] pa to še ne pomeni, da je treba ukrep, sprejet na regionalni ali lokalni ravni, nujno šteti za selektiven. Čeprav je v številnih primerih referenčni okvir nacionalna ureditev, pa ni izključena možnost, da se v nekaterih primerih uporablja ureditev na nižji ravni. V tem smislu je Sodišče v zadevi „Açores“ [39] natančno navedlo, da ni mogoče izključiti, da ima notranji državni organ pravni in dejanski status, ki mu daje dovolj avtonomije glede na osrednjo vlado države članice, da bi z ukrepi, ki jih sprejme ta organ, in ne osrednja vlada, imel bistveno vlogo pri določitvi političnega in gospodarskega okolja, v katerem delujejo podjetja. V takem primeru je za presojo, ali ukrep, ki ga je sprejel notranji državni organ, daje prednost določenim podjetjem glede na druga, ki so glede na cilj ukrepa ali zadevne pravne ureditve v primerljivem dejanskem in pravnem položaju, upoštevno ozemlje tisto ozemlje, na katerem ta organ izvršuje svojo pristojnost, in ne celotno nacionalno ozemlje. [40]

67. Iz te ugotovitve je mogoče izpeljati, da odslej nesporno velja, da to merilo zavezuje, da se preveri, ali je nacionalni ukrep *v okviru določene pravne ureditve* tak, da daje prednost „posameznim podjetjem ali proizvodnji posameznega blaga“ v primerjavi z drugimi podjetji in proizvodnjo drugega blaga, ki bi bila glede na cilj, ki se uresničuje s to ureditvijo, v primerljivem dejanskem in pravnem položaju. [41]

68. Za ugotovitev, ali je nek ukrep „selektiven“ in ga je zato mogoče opredeliti za „državno pomoč“, je Sodišče večkrat razsodilo, da je treba upoštevati njegove učinke. Nasprotno pa vzroki in cilji državnih intervencij ter tehnike, ki se uporabijo za njihovo izvajanje, niso odločilni. [42]

69. Prav tako je Sodišče pojasnilo, da za ugotovitev selektivnosti nekega ukrepa niso upoštevni le število podjetij, ki imajo od njega prednosti, bolj ali manj odprti značaj kroga upravičencev tega ukrepa [43] ali pa okoliščina, da imajo od navedenega ukrepa lahko koristi vsa podjetja nekega gospodarskega sektorja. [44]

70. Poleg tega, kakor je bilo že navedeno, [45] je treba zahtevo po selektivnosti ali „specifičnosti“ ukrepa jasno razlikovati od ugotovitve ekonomske prednosti. Drugače povedano, Komisija mora po ugotovitvi obstoja take prednosti v širšem smislu, ki izhaja posredno ali neposredno iz določenega ukrepa, dokazati, da se prednost nanaša na posamezno podjetje ali več podjetij. Natančneje, Komisija mora dokazati, da zadevni ukrep uvaja razlikovanje med podjetji, ki so glede na uresničevani cilj v primerljivem položaju. [46] Prepovedano ni dajanje prednosti, ampak to, da tako dajanje prednosti, če je diskriminatorno in selektivno, postavlja posamezna podjetja v ugodnejši položaj v primerjavi z drugimi.

37 — V sodni praksi je bilo pojasnjeno, da so ukrepi, ki se na prvi pogled uporabljajo na splošno za vsa podjetja, v neki meri selektivni – zlasti ko ima organ, ki podeli finančne koristi, diskrecijsko pravico, na podlagi katere lahko določi upravičence ali pogoje dogovorjenega ukrepa – in se zato lahko štejejo za ukrepe, katerih namen je dajanje prednosti posameznim podjetjem ali proizvodnji posameznega blaga (glej zlasti sodbo z dne 29. junija 1999, DM Transport, C-256/97, EU:C:1999:332, točka 27 in navedena sodna praksa).

38 — Glej v tem smislu sodbo z dne 8. novembra 2001, Adria-Wien Pipeline in Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke (C-143/99, EU:C:2001:598, točki 35 in 36).

39 — Sodba z dne 6. septembra 2006, Portugalska/Komisija (C-88/03, EU:C:2006:511).

40 — Sodba z dne 6. septembra 2006, Portugalska/Komisija (C-88/03, EU:C:2006:511, točka 58).

41 — Sodbi z dne 22. decembra 2008, British Aggregates/Komisija (C-487/06 P, EU:C:2008:757, točka 82), in z dne 14. januarja 2015, Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9, točki 54 in 55).

42 — Glej zlasti sodbi z dne 22. decembra 2008, British Aggregates/Komisija (C-487/06 P, EU:C:2008:757, točki 85 in 89), in z dne 15. novembra 2011, Komisija in Španija/Gibraltarska vlada in Združeno kraljestvo (C-106/09 P in C-107/09 P, EU:C:2011:732, točka 87).

43 — Glej zlasti sodbo z dne 8. septembra 2011, Komisija/Nizozemska (C-279/08 P, EU:C:2011:551, točka 50 in navedena sodna praksa).

44 — Sodba z dne 15. junija 2006, Air Liquide Industries Belgium (C-393/04 in C-41/05, EU:C:2006:403, točki 31 in 32 ter navedena sodna praksa).

45 — Glej moje sklepne predloge v zadevi Komisija/MOL (C-15/14 P, EU:C:2015:32, točka 47).

46 — Glej sodbo z dne 8. septembra 2011, Komisija/Nizozemska (C-279/08 P, EU:C:2011:551, točka 62).

71. Ob tem pojasnilu menim, da zahteve selektivnosti ni mogoče povsem ločiti od sočasne, čeprav različne, opredelitve gospodarske prednosti.

72. Menim, da je treba v zvezi s tem napraviti več sklepov, ki sem jih deloma že navedel.[47]

73. V okviru presoje splošne ureditve[48] (sistemi subvencij, pristojbin, davčnih olajšav, ureditev izjem od splošnih pravil na področju stečaja, olajšav plačila davkov in drugih dajatev, itd.) selektivnost omogoča ugotoviti, ali domnevna prednost, čeprav velja za vse gospodarske subjekte, resnično in ob upoštevanju objektivnih meril, ki jih določa, koristi zgolj nekaterim vrstam podjetij ali skupin podjetij.

74. To pomeni, da je treba ugotoviti, ali zadevni ukrep ne glede na to, da daje splošno prednost, daje „prednost izključno nekaterim podjetjem ali nekaterim sektorjem dejavnosti“. Drugače povedano, namen tega pristopa je zagotoviti, da državni ukrepi ne uvajajo razlikovanja, ki ga narava in sistematika zadevnega sistema ne upravičujeta, med podjetji ali, natančneje, med subjekti, ki so glede na cilje, ki jim sledi zadevna nacionalna ureditev, v primerljivem dejanskem in pravnem položaju.

75. V tem smislu je treba poudariti, da je pojem „selektivnost“ povezan s pojmom diskriminacije.[49] Čeprav sicer od Komisije ni mogoče zahtevati, da za ugotovitev selektivnosti spornega ukrepa natančno opredeli skupino podjetij s posebnimi značilnostmi, ki imajo edina prednosti od tega ukrepa,[50] pa mora vseeno ugotoviti, da se z ukrepom, ker pomeni *izjemo od splošnih pravil* – ki je lahko, kakor sem že navedel, splošna nacionalna ureditev, vendar pa to ni nujno – daje prednost nekaterim podjetjem.

76. Zato menim, da je za ugotovitev selektivnosti ukrepa domnevne pomoči treba nujno ugotoviti, da ta pomeni izjemo od „splošne“ ali „običajne“ ureditve, in to ne glede na naravo zadevne ureditve. Menim, da odslej velja,[51] da je treba za presojo selektivnosti nekega ukrepa – merila, ki je po mojem mnenju izraz načela prepovedi diskriminacije – v vseh primerih preveriti, ali v okviru dane ureditve ta ukrep daje nekaterim podjetjem prednost v primerjavi z drugimi podjetji.

77. Ta predhodna določitev referenčnega okvira, ki se na davčnem področju šteje za bistveno, je po mojem mnenju potrebna tudi pri presoji nedavčnih ukrepov in zlasti pristojbin, ki so med drugim namenjene zagotovitvi financiranja infrastrukture, tako kot zadevni pravilnik iz leta 2006. Tako kot je bilo mogoče sklepati, da ima določitev referenčnega okvira „poseben pomen pri davčnih ukrepih, ker je sam obstoj prednosti mogoče dokazati le, če se primerja s tako imenovanim ‚običajnim‘ obdavčenjem“,[52] je treba ugotoviti, da je treba tudi pri presoji selektivnosti tarifnega ukrepa najprej opredeliti, od katere ureditve, „ki se običajno uporablja“, se želi z njim uvesti izjema.[53]

47 — Glej moje sklepne predloge v zadevi Komisija/MOL (C-15/14 P, EU:C:2015:32, točke od 50 do 55).

48 — Pri posamičnem ukrepu opredelitev gospodarske prednosti načeloma omogoča domnevo njegove „specifičnosti“ in torej ugotovitev, da je tudi selektiven.

49 — Glej v tem smislu sodbi z dne 15. novembra 2011, Komisija in Španija/Gibraltarska vlada in Združeno kraljestvo (C-106/09 P in C-107/09 P, EU:C:2011:732, točka 101), in z dne 14. januarja 2015, Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9, točka 53). Glej točko 54 mojih sklepnih predlogih v zadevi Komisija/MOL (C-15/14 P, EU:C:2015:32) in točko 29 sklepnih predlogov generalnega pravobranilca M. Bobka v zadevi Belgija/Komisija (C-270/15 P, EU:C:2016:289).

50 — Glej v tem smislu sklepne predloge generalnega pravobranilca M. Watheleta v združenih zadevah Komisija/Banco Santander in Santusa (C-20/15 P in C-21/15 P, EU:C:2016:624, zlasti točke 7, 10 in od 80 do 87).

51 — Glej sodbo z dne 22. decembra 2008, British Aggregates/Komisija (C-487/06 P, EU:C:2008:757, točki 82 in 83 ter navedena sodna praksa).

52 — V zvezi s tem glej sodbo z dne 6. septembra 2006, Portugalska/Komisija (C-88/03, EU:C:2006:511, točka 56).

53 — Opozarjam, da je Komisija v svojem nedavnem obvestilu 2016/C 262/01 o pojmu „državna pomoč“ iz člena 107(1) PDEU (UL 2016, C 262, str. 1) navedla, da je „[r]eferenčni okvir element, na podlagi katerega se presoja selektivnost obravnavanega ukrepa“.

78. Nazadnje menim, da je treba tako kot pri analizi, ki se običajno izvede v okviru presoje davčnih ukrepov, najprej opredeliti referenčni okvir, nato ugotoviti, ali se s spornim ukrepom nekaterim podjetjem daje prednost v primerjavi z drugimi podjetji, ki so v primerljivem dejanskem in pravnem položaju,[54] in nazadnje po potrebi presoditi, ali je podelitev te prednosti utemeljena z naravo in sistematiko ureditve, v katero je zadevni ukrep uvrščen.

79. Poudariti je treba – na kar bom v nadaljevanju še opozoril – da čeprav sta ugotovitev gospodarske prednosti in po potrebi presoja upravičenosti te prednosti razmeroma preprosti, kadar ukrep davčne olajšave pomeni izjemo od davčne ureditve, ki se običajno uporablja, torej „običajne“ ureditve, ki je najpogosteje opredeljena na nacionalni ravni, pa je pri tarifnih ukrepih, namenjenih za financiranje infrastrukture, potrebna previdnost.

b) Prvi del tretjega pritožbenega razloga: Splošno sodišče naj ne bi upoštevalo, da pogoji, po katerih javno podjetje ponuja svoje blago in storitve, *vedno* pomenijo selektivne ukrepe

80. Komisija prvenstveno trdi, da pogoji, po katerih javno podjetje ponuja svoje blago in storitve, vedno pomenijo selektivne ukrepe. Opira se na sklepne predloge iz zadeve, v kateri je bila izdana sodba z dne 21. novembra 2013, Deutsche Lufthansa (C-284/12, EU:C:2013:755)[55], in na sodno prakso.[56] Merila iz sodbe z dne 8. novembra 2001, Adria-Wien Pipeline in Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke (C-143/99, EU:C:2001:598), na podlagi katerega se ugotovi, ali je davčni sistem selektiven, naj v tej zadevi torej ne bi bilo mogoče uporabiti. Komisija meni, da je iz točke 53 izpodbijane sodbe razvidno, da se je Splošno sodišče pustilo voditi ugotovitvam zakonodajne politike, s katerimi se želijo iz nadzora državnih pomoči izvzeti nediskriminatorni pravilniki, ki so jih javni organi sprejeli v zvezi s pristojbinami.

81. Te trditve me ne prepričajo najbolj.

82. Prvič, v nasprotju s tem, kar očitno trdi Komisija, iz sodne prakse Sodišča, na katero se sklicuje, nikakor ne izhaja, da je ukrep, s katerim se določajo tarife za uporabo blaga in storitev javnega podjetja, že po svoji naravi selektiven.

83. Tako iz dveh zadev, ki jih navaja Komisija, in sicer zadev, v katerih sta bili izdani sodbi z dne 2. februarja 1988, Kwekerij van der Kooy in drugi/Komisija[57], in z dne 29. februarja 1996, Belgija/Komisija[58], izhaja, da so bile predmet obravnavanja ugodnejše tarife, ki jih je za skupino strank določilo javno podjetje. Zadevi, v katerih sta bili izdani sodbi z dne 11. julija 1996, SFEI in drugi[59], in z dne 20. novembra 2003, GEMO[60], pa se nanašata na primera, v katerih je od prednosti, ki so bile sicer na voljo vsem subjektom, imela dejansko koristi le omejena skupina podjetij. Skratka, kot selektivno ni bilo ugotovljeno ponujanje blaga ali storitev s strani javnega subjekta ali javnega podjetja, ampak ugodnejši pogoji.

54 — V zadevi, v kateri je bila izdana sodba z dne 4. junija 2015, Komisija/MOL (C-15/14 P, EU:C:2015:362, točka 61), je Sodišče potrdilo, da je – kar zadeva določitev rudarskih pristojbin, povezanih s pridobivanjem ogljikovodikov – „za ugotovitev selektivnosti ukrepa, ki je sporen v tej zadevi, pravilno merilo primerjave vključevalo ugotovitev, ali je [ta ukrep] uvedel razlikovanje med gospodarskimi subjekti, ki so glede na želeni cilj v primerljivem dejanskem in pravnem položaju, pri čemer tega razlikovanja ne upravičujeta narava in sistematika zadevnega sistema“.

55 — Sklepni predlogi generalnega pravobranilca P. Mengozzija v zadevi Deutsche Lufthansa (C-284/12, EU:C:2013:442).

56 — Gre za sodbe z dne 2. februarja 1988, Kwekerij van der Kooy in drugi/Komisija (67/85, 68/85 in 70/85, EU:C:1988:38, točki 28 in 29); z dne 29. februarja 1996, Belgija/Komisija (C-56/93, EU:C:1996:64, točka 10); z dne 20. novembra 2003, GEMO (C-126/01, EU:C:2003:622, točke od 35 do 39); z dne 8. septembra 2011, Komisija/Nizozemska (C-279/08 P, EU:C:2011:551, točke od 63 do 67), in z dne 15. novembra 2011, Komisija in Španija/Gibraltarska vlada in Združeno kraljestvo (C-106/09 P in C-107/09 P, EU:C:2011:732).

57 — 67/85, 68/85 in 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, točke od 35 do 39.

84. Splošneje, iz ničesar ni mogoče sklepati, da pogoji, po katerih javno podjetje ponuja svoje blago in storitve, vsakič, kadar je to ponujanje zagotovljeno v obliki ureditve, ki velja za vse subjekte, ki želijo uporabljati to blago ali storitve, *vedno* izpolnjujejo pogoj selektivnosti.

85. Kakor sem opozoril v uvodu tega pritožbenega razloga, je treba pri presoji selektivnosti nekega ukrepa preveriti, ali v okviru *danega pravnega reda* ta ukrep pomeni prednost za določena podjetja glede na druga podjetja v primerljivem dejanskem in pravnem položaju (glej točko 67 teh sklepnih predlogov).

86. V teh okoliščinah je opredelitev referenčnega okvira – in na njegovi podlagi prednosti, ki naj bi domnevno nastala zaradi sporne izjeme – nujen pogoj za vsako presojo selektivnosti. V nasprotju s trditvami Komisije se to preverjanje ne izvede le v primeru davčne ureditve. Čeprav ni mogoče zanikati, da je način preverjanja selektivnosti danega ukrepa odvisen od narave ukrepa, se mi meril preverjanja ne zdi smiselno razlikovati glede na to, ali gre za davčni ukrep ali za ukrep, s katerim se določajo tarife za storitve, ki se s tem ukrepom zagotavljajo za uporabnike.

87. Sodna praksa Sodišča potrjuje, da je predpisana primerjalna metoda, ki se nanaša na davčno ureditev, veljavna tudi za druge ukrepe. Opozarjam zlasti, da merilo v sodbi z dne 8. novembra 2001, Adria-Wien Pipeline in Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke (C-143/99, EU:C:2001:598), ni bilo določeno le za davčne ukrepe, ampak na splošno za „državne ukrepe“. [61]

88. Opozoriti je treba, da je Sodišče med drugim to primerjalno metodo uporabilo za ukrepe, povezane s plačilom stroškov in uporabo infrastrukture.

89. V sodbi z dne 14. januarja 2015, Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9), [62] je Sodišče namreč v zvezi z odobritvijo londonskim taksijem, da vozijo po progah za avtobuse, obravnavalo vprašanje, ali so taksiji in turistična vozila z voznikom v primerljivem dejanskem in pravnem položaju. Preverjanje nediskriminatornosti nekega ukrepa v bistvu sovpada z obravnavanjem vprašanja, ali daje ukrep upravičenim podjetjem selektivno gospodarsko prednost.

90. Iz vsega tega sledi, da Splošno sodišče ni napačno uporabilo prava, ker je menilo, da ukrepi v zvezi s pogoji, po katerih nek javni subjekt ponuja svoje blago in storitve, niso nujno selektivni (glej točke 53, 54 in 57 izpodbijane sodbe).

91. V nasprotju s stališčem Komisije posledica te ugotovitve ni nujno zanikanje vsakršne možnosti, da bi bili pogoji, po katerih javno podjetje ponuja svoje blago in storitve, opredeljeni kot „državna pomoč“, če se izkaže, da se taki pogoji uporabljajo brez razlik za vse njegove pogodbene partnerje. V takem primeru se lahko še vedno dokaže, da ti pogoji, čeprav se uporabljajo brez razlikovanja, navsezadnje dajejo prednost le enemu ali več posebej določenim podjetjem, zlasti tistim, ki ustrezajo natančno opredeljenemu poslovnemu modelu.

92. Če ni mogoče takoj izključiti, da je tarifna tabela selektivna, je treba dokazati – česar Komisija, kakor je ugotovilo Splošno sodišče, ni storila – da je prišlo na njeni podlagi do diskriminacije nekaterih subjektov v primerljivem položaju.

61 — Glej zlasti točko 41.

62 — Glej zlasti točke od 54 do 61.

93. Čeprav bi se lahko zaradi splošnosti pojmov, uporabljenih v točki 53 izpodbijane sodne, razumelo, da je Splošno sodišče želelo, da bi se vsi pogoji, po katerih javno podjetje ponuja svoje blago in storitve, izključili iz uporabe člena 107 PDEU, če se ti pogoji brez razlikovanja uporabljajo za vse pogodbene partnerje, menim, da je Splošno sodišče na koncu točke pojasnilo, „[d]a bi torej morebitna ugodnost, ki jo podeli javni organ v okviru dobave posebnih proizvodov ali storitev, dajala prednost nekaterim podjetjem, podjetja, ki ta proizvod ali storitev uporabljajo ali želijo uporabljati, ne smejo ali ne morejo biti deležna te ugodnosti s strani tega organa v tem posebnem okviru“.

c) Drugi del tretjega pritožbenega razloga: Splošno sodišče naj ne bi upoštevalo ustaljene sodne prakse Sodišča, v skladu s katero so, prvič, pri presoji selektivnosti nekega ukrepa odločilni njegovi učinki in, drugič, ukrepi, ki dajejo prednost nekemu sektorju dejavnosti, nujno selektivni

94. Komisija trdi, da je letališče Lübeck v neposredni konkurenci z letališčem Hamburg in da je „prednost“, podeljena s pravilnikom iz leta 2006, dostopna le letalskim družbam, ki uporabljajo letališče Lübeck. To dejstvo naj bi zadoščalo za dokaz, da je pravilnik iz leta 2006 zaradi svojih učinkov selektiven.

95. Ugotovitve Splošnega sodišča in zlasti tiste iz točke 53 izpodbijane sodbe so lahko na prvi pogled presenetljive.

96. Splošno sodišče se je namreč, da je prišlo do sklepa, da pravilnik iz leta 2006 ni selektiven, omejilo na ugotovitev, da se tarifne določbe iz pravilnika iz leta 2006 brez razlikovanja uporabljajo za vse letalske družbe, ki uporabljajo ali želijo uporabljati letališče Lübeck.

97. Ob upoštevanju sodne prakse, v skladu s katero člen 107(1) PDEU določa državne intervencije glede na njihove učinke,[63] bi bilo namreč mogoče trditi, da preprosta ugotovitev *formalne* nediskriminatornosti pravilnika iz leta 2006 ne zadošča za sklep, da ta ni selektiven. Preveriti bi bilo treba, ali daje pravilnik iz leta 2006 zaradi svojih učinkov prednosti nekaterim podjetjem ali proizvodnji posameznega blaga. Sodišče je tako v sodbi z dne 13. februarja 2003, Španija/Komisija, pojasnilo, da se z argumentom, da je ukrep določen z objektivnimi merili horizontalne uporabe, dokazuje le, da spada ukrep na področje sistema pomoči in da ne gre za posamično pomoč, ne pa, da je ukrep selektiven.[64]

98. Vendar menim, da Splošno sodišče v obravnavanem primeru ni odločilo v nasprotju s to sodno prakso. Splošno sodišče je s tem, da je menilo, da je bilo odločilno enako obravnavanje dejanskih ali morebitnih uporabnikov letališča, implicitno, vendar nujno, upoštevalo učinke ukrepa. Ni se omejilo na ugotovitev meril horizontalne uporabe iz pravilnika iz leta 2006.

99. Prav tako ni mogoče utemeljeno trditi, da je ukrep, od katerega ima prednost „le en sektor“, v obravnavanem primeru skupina družb, ki uporabljajo letališče Lübeck, nujno selektiven. Kot je bilo ugotovljeno v uvodu tega pritožbenega razloga, je taka ugotovitev utemeljena le, če bi se ugotovilo, da je referenčni okvir „običajna“ ureditev, ki se uporablja na nacionalni ravni, ali vsaj, da presega okvir tega letališča. Sklicevanje na pojem „sektorske selektivnosti“ je namreč smiselno le v primeru ukrepov, ki so jih sprejeli javni organi neke države, ki so lahko osrednji državni organi ali pa regionalni oziroma lokalni, ki pa so pristojni za sprejetje odločb, ki dajejo prednost vsem podjetjem. Za ukrepe, ki jih je sprejel upravljavec nekega letališča, ki je pristojen le za sprejetje ukrepov za to letališče, se merilo

63 — Glej zlasti sodbi z dne 22. decembra 2008, British Aggregates/Komisija (C-487/06 P, EU:C:2008:757, točki 85 in 89), in z dne 15. novembra 2011, Komisija in Španija/Gibraltarska vlada in Združeno kraljestvo (C-106/09 P in C-107/09 P, EU:C:2011:732, točke 87, 88 in 92).

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

sektorske selektivnosti ne more uporabiti. Tako ta upravljavec s tem, da določi raven letaliških pristojbin, ki veljajo za letalske družbe, ki vzletajo in pristajajo na tem letališču, ne določi izjeme od nacionalnega tarifnega sistema, ampak določi tarife, ki veljajo za vse družbe, ki želijo uporabljati to letališče.

100. Iz tega sledi, da ukrep, ki ga sprejme upravljavec nekega letališča za vse letalske družbe, ki uporabljajo to letališče, ni selektiven, če brez razlikovanja velja za vse letalske družbe.

101. To je izhodišče za presojo, ali je bilo z zadevnim ukrepom uvedeno razlikovanje med subjekti, ki so glede na zastavljeni cilj v primerljivem dejanskem in pravnem položaju.[65]

102. V skladu s tem je treba obravnavati tretji del trditev, ki jih je navedla Komisija.

d) Tretji del tretjega pritožbenega razloga: napačno obravnavanje merila v zvezi s „podjetji, ki so v primerljivem dejanskem in pravnem položaju“

103. Komisija trdi, prvič, da je Splošno sodišče – čeprav bi se štelo, da je treba pri presoji selektivnosti ukrepov nekaterih javnih organov, s katerimi se določajo pristojbine, upoštevati primerjavo, ki se zahteva s sodbo z dne 8. novembra 2001, Adria-Wien Pipeline in Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke (C-143/99, EU:C:2001:598) – storilo enako napako, kot jo je Sodišče ugotovilo v zadevah, v katerih sta bili izdani sodbi z dne 22. decembra 2008, British Aggregates/Komisija (C-487/06 P, EU:C:2008:757, točki 87 in 89), in z dne 8. septembra 2011, Komisija/Nizozemska (C-279/08 P, EU:C:2011:551, točke od 61 do 67). Komisija namreč meni, da – razen če se uporabi krožno sklepanje – primerljivost dejanskega in pravnega položaja ni odvisna od meril, s katerimi je opredeljeno področje uporabe zadevnega ukrepa, ampak mora biti utemeljena s strukturo stroškov zadevnih podjetij.

104. Komisija trdi, drugič, da Splošno sodišče ni upoštevalo cilja, ki se uresničuje s členom 43a(1) LuftVZO, določbo, ki velja za vsa letališča v Nemčiji, s katero je določeno pobiranje letaliških pristojbin za kritje stroškov, da se zagotovi javni interes in pravilno delovanje letalskega prometa, in ki je pravna podlaga za pravilnik iz leta 2006.

105. V obravnavanem primeru se postavlja vprašanje, ali dejstvo, da se pravilnik iz leta 2006 konkretno ne uporablja za letalske družbe, ki letališča Lübeck ne uporabljajo, pomeni različno obravnavanje podjetij v primerljivem položaju.

106. V zvezi s tem je treba ugotoviti, da je v skladu z veljavnim nacionalnim pravom vsak upravljavec letališča pooblaščen, da sprejme tabelo letaliških pristojbin, ki se uporablja na njegovem letališču.

107. Iz tega sledi, da se je pravilnik iz leta 2006 lahko uporabljal le na letališču Lübeck, kar pomeni upoštevni referenčni okvir. V teh okoliščinah je edino odločilno vprašanje, ali se s tem pravilnikom uvaja razlikovanje med družbami, ki uporabljajo le to letališče.

108. Trditve Komisije, da presoja selektivnosti pravilnika iz leta 2006 ne sme biti odvisna od področja uporabe tega pravilnika, ampak mora temeljiti le na primerjavi stroškov, ki so predmet člena 43a(1) LuftVZO, niso prepričljive.

109. Kot poudarja mesto Lübeck, lahko vse letalske družbe uporabljajo letališče Lübeck in imajo tako koristi od domnevnih prednosti, ki izhajajo iz uporabe pravilnika iz leta 2006. Izbira letalskih družb, da uporabljajo neko letališko infrastrukturo, je na splošno odvisna od njihove poslovne strategije, glede na prednosti in omejitve infrastrukture.

65 — Sodba z dne 14. januarja 2015, Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9, točka 55).

110. Prav tako se mi ne zdi primerno zahtevati, da se položaj letalskih družb, ki naj bi na podlagi pravilnika iz leta 2006 imele koristi, primerja s položajem konkurenčnih družb z enako strukturo stroškov poslovanja. Letalskim družbam, ki z letališča Lübeck ne vzletajo in na njem ne pristajajo, namreč prav stroški pristojbin, ki jih pobira to letališče, ne nastanejo. Trditve Komisije napačno temeljijo na vprašanju selektivnosti ukrepa v drugačnem okviru, in sicer vprašanju, ali je letališče Lübeck morda konkurenčno kakšni drugi prometni infrastrukturi – letališki, železniški ali drugi – in sicer ne glede na status zadevnih družb upraviteljic in naravo storitev, ki jih zagotavljajo. [66]

111. Prav tako menim, da ni mogoče sprejeti argumenta, da je treba upoštevati cilje, ki jih mora v skladu s členom 43a(1) LuftVZO izpolniti pravilnik o letaliških pristojbinah. Iz dejanskih preudarkov Splošnega sodišča namreč izhaja, da se s to določbo ne zahteva splošna določitev letaliških pristojbin, veljavnih za vsa letališča. Ta določba zgolj pooblašča vse upravljavce letališč, da sprejmejo svojo tabelo pristojbin glede na prednostne naloge, ki jih določijo sami.

112. Nazadnje je treba ugotoviti, da v obravnavanem primeru ni splošne osnovne ali referenčne ureditve, od katere naj bi pravilnik iz leta 2006 v korist letalskih družb, ki uporabljajo letališče Lübeck, uvedel izjemo. Upoštevni referenčni okvir je torej okvir sistema, ki je edini, ki velja za to letališče.

e) Četrti del tretjega pritožbenega razloga: Splošno sodišče naj bi napačno uporabilo pravo, ker naj ne bi preverilo, ali so popusti, dogovorjeni s pravilnikom iz leta 2006, selektivni, saj naj bi imele od njih korist le nekatere letalske družbe

113. Komisija v bistvu trdi, da bi moralo Splošno sodišče – tudi če bi bilo merilo iz sodbe z dne 8. novembra 2001, Adria-Wien Pipeline in Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke (C-143/99, EU:C:2001:598), upoštevno za presojo selektivnosti tarifnih ukrepov, kakršen je ta iz postopka v glavni stvari – preveriti, ali je pravilnik iz leta 2006 zaradi različnih popustov, ki jih določa, selektiven, ker daje prednost nekaterim družbam, ki uporabljajo letališče Lübeck, v škodo drugih družb, ki uporabljajo to isto letališče.

114. V teh okoliščinah Komisija trdi, da se je Splošno sodišče napačno omejilo na presojo obrazložitve, podane v točki 279 spornega sklepa. Meni, da je v točkah od 55 do 66 tega sklepa natančno opisan sistem popustov, določenih s pravilnikom iz leta 2006. Komisija poleg tega meni, da v nasprotju s tem, kar očitno trdi Splošno sodišče v točkah 53 in 55 izpodbijane sodbe, dejstvo, da je krog upravičencev do popustov odprt, ker se popusti podelijo na podlagi objektivnih meril horizontalne uporabe, zadevnemu pravilniku ne odvzame selektivnosti. [67]

115. V obravnavanem primeru menim, da je Splošno sodišče – ne da bi napačno uporabilo pravo – ugotovilo, da je bil referenčni okvir, ki se je upošteval, okvir pristojbin, ki veljajo le za letalske družbe, ki uporabljajo le letališče Lübeck.

116. Postavlja pa se vprašanje, ali je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo, ker ni preverilo, ali je sistem popustov, podeljenih na podlagi pravilnika iz leta 2006, pripeljal do različnega obravnavanja teh družb.

117. V zvezi s tem ni mogoče izključiti, da je tarifna tabela zaradi v njej določenih meril in sistema popustov selektivna.

66 — Glej sodbo z dne 14. januarja 2015, Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9, točke od 59 do 61).

67 — Komisija se sklicuje na sodbe z dne 13. februarja 2003, Španija/Komisija (C-409/00, EU:C:2003:92, točka 48); z dne 15. julija 2004, Španija/Komisija (C-501/00, EU:C:2004:438, točke od 118 do 128), in z dne 8. septembra 2011, Komisija/Nizozemska (C-279/08 P, EU:C:2011:551, točka 50).

118. Po tem pojasnilu je treba poudariti, da Komisija svoje ugotovitve v točki 279 spornega sklepa o selektivnosti pravilnika iz leta 2006 ni oprla na ta vidik, ampak le na okoliščino, da „imajo od zadevnih prednosti korist le letalske družbe, ki uporabljajo letališče Lübeck“. Čeprav je bil problem „znižanj in popustov“, določenih v pravilniku iz leta 2006, v spornem sklepu res naveden, in sicer zlasti v točkah od 268 do 277, pa ta ni bil naveden v okviru presoje selektivnosti tega pravilnika, ampak le pri presoji obstoja „prednosti“ v smislu člena 107(1) PDEU.

119. V teh okoliščinah menim, da je treba očitek Komisije zavrniti kot nedopusten. V okviru pritožbe je pristojnost Sodišča namreč omejena na preizkus presoje razlogov Splošnega sodišča, ki so bili obravnavani pred njim. [68]

120. Vsekakor je treba ugotoviti, da Komisija ni dokazala, da sistem znižanj in popustov, določenih v pravilniku iz leta 2006 in podeljenih letalskim družbam z velikim številom potnikov, ki je očitno utemeljen z običajnim količinskim merilom, ni bil upravičen.

121. Zato menim, da je treba tretji pritožbeni razlog zavrniti.

D – *Četrti pritožbeni razlog: nepopolna in protislovna obrazložitev*

1. Trditve strank

122. Komisija trdi, prvič, da je sodba Splošnega sodišča nepopolno obrazložena iz treh razlogov. Najprej, Splošno sodišče naj bi izpustilo bistveni element presoje selektivnosti, in sicer določitev cilja, ki ga uresničuje pravilnik iz leta 2006. Ob upoštevanju tega cilja naj bi bilo namreč treba določiti, katera podjetja so v primerljivem dejanskem in pravnem položaju. Dalje, Splošno sodišče naj ne bi navedlo, iz katerih razlogov naj selektivnost pomoči ne bi izhajala vsaj iz sistema popustov, določenih v pravilniku iz leta 2006. Nazadnje, v izpodbijani sodbi naj ne bi bilo navedeno, iz katerih razlogov naj bi bil pravilnik iz leta 2006 tako očitno neselektiven, da Komisija ni imela pravice začeti formalnega postopka preiskave.

123. Komisija meni, drugič, da je obrazložitev Splošnega sodišča protislovna, saj se to najprej sklicuje na sodno prakso glede selektivnosti davčnih ukrepov (točki 51 in 53 izpodbijane sodbe), nato pa ugotovi, da ta ni upoštevna (točka 57 sporne sodbe).

124. Mesto Lübeck, ki ga podpirata Zvezna republika Nemčija in Kraljevina Španija, meni, da je izpodbijana sodba pravilno obrazložena, in predlaga zavrnitev tega predloga.

2. Presoja

125. Menim, da temu pritožbenemu razlogu ni mogoče ugoditi.

126. Prvič, glede vprašanja, ali je Splošno sodišče zadostno obrazložilo izpodbijano sodbo v zvezi s presojo selektivnosti pravilnika iz leta 2006, je treba najprej ugotoviti, da je Splošno sodišče implicitno opredelilo cilj pravilnika iz leta 2006 in okoliščine, v katerih je bil sprejet. Dalje, spomniti je treba, da Splošnemu sodišču ni bilo treba navesti, iz katerih razlogov selektivnost pravilnika iz leta 2006 ne izhaja iz sistema popustov, ker – kakor je bilo že omenjeno – to vprašanje pred Splošnim sodiščem ni bilo natančneje obravnavano. Nazadnje, menim, da Splošnemu sodišču tudi ni bilo treba izrecno navesti razlogov, iz katerih je bila napaka Komisije pri presoji selektivnosti spornega sklepa tako očitna, da je bilo treba sporni sklep razglasiti za ničen.

68 — Glej zlasti sodbo z dne 10. julija 2014, Telefónica in Telefónica de España/Komisija (C-295/12 P, EU:C:2014:2062, točka 99 in navedena sodna praksa).

127. Drugič, kar zadeva očitek o protislovnosti obrazložitve v zvezi z upoštevnostjo sodne prakse s področja davčnih ukrepov, med ugotovitvami, navedenimi v točkah 51 in 53 izpodbijane sodbe, in ugotovitvijo iz točke 57 te sodbe ne vidim nobene neskladnosti.

E – *Peti pritožbeni razlog: neupoštevanje omejenega preizkusa, ki ga je treba opraviti v zvezi s sklepom o začetku formalnega postopka preiskave ukrepov pomoči*

1. Trditve strank

128. Komisija trdi, da je Splošno sodišče – čeprav je v točki 42 izpodbijane sodbe pravilno opozorilo, da je sodni preizkus sklepa o začetku formalnega postopka preiskave omejen – prekoračilo meje tega preizkusa.

129. Med drugim trdi, da je družba FL, ki je takrat upravljala letališče, pravilnik iz leta 2006 predlagala, da bi se izognila nadzoru državnih pomoči v zvezi z določitvijo njene politike določitve cen za nizkocenovne letalske prevoznike. Komisija pa naj bi se znašla v položaju, v katerem naj na podlagi predhodnega preverjanja dejstev ni mogla zavrniti vseh dvomov o selektivnosti navedenega pravilnika. Komisija naj bi zato morala začeti formalni postopek preiskave. V izpodbijani sodbi naj ne bi bilo nobenega pojasnila v zvezi z razlogi, zakaj naj bi bil pravilnik iz leta 2006 tako očitno neselektiven, da Komisija ni imela pravice začeti formalnega postopka preiskave.

130. Mesto Lübeck, ki ga podpirata Zvezna republika Nemčija in Kraljevina Španija, predlaga zavrnitev tega pritožbenega razloga. Meni, da je bila neselektivnost spornega ukrepa, in sicer pravilnika iz leta 2006, očitna, zato je Splošno sodišče pravilno menilo, da je bila v spornem sklepu storjena očitna napaka pri presoji.

2. Presoja

131. Nisem prepričan, da je Splošno sodišče prekoračilo meje sodnega preizkusa v zvezi z začetkom formalnega postopka preiskave.

132. Seveda ni mogoče zanikati, da sklep o začetku formalnega postopka preiskave temelji na analizi – nujno začasni – elementov, za katere Komisija izve v fazi predhodnega preverjanja. Ker so ti elementi nujno „nepopolni“, se lahko Komisija ob koncu te faze predhodnega preverjanja sklicuje le na domneve o obstoju pomoči in torej o izpolnjenosti kumulativnih pogojev iz člena 107(1) PDEU.

133. Kot je Sodišče že večkrat razsodilo, je treba razlikovati med predhodnim postopkom preverjanja pomoči iz člena 108(3) PDEU, katerega edini cilj je omogočiti Komisiji, da si oblikuje prvo mnenje o delni ali popolni združljivosti pomoči, in formalnim postopkom preiskave iz člena 108(2) PDEU, ki dopušča – in po mojem mnenju zahteva – temeljit preizkus državnih ukrepov in ustreza dvojnemu cilju.[69]

134. Ob upoštevanju nujne razlike med tema fazama preiskave ukrepov, predhodne faze ni mogoče podvreči enakim pravnim zahtevam, kot so tiste, ki morajo biti izpolnjene v okviru formalnega postopka.

69 — Glej zlasti sodbi z dne 15. aprila 2008, Nuova Agricast (C-390/06, EU:C:2008:224, točka 57), in z dne 21. julija 2011, Alcoa Trasformazioni/Komisija (C-194/09 P, EU:C:2011:497, točka 57). O razliki med predhodno in formalno fazo glej tudi moje sklepne predloge v zadevi Club Hotel Loutraki in drugi/Komisija (C-131/15 P, EU:C:2016:617, točke od 25 do 27).

135. Zato je Komisija imela pravico začeti formalni postopek preiskave iz člena 108(2) PDEU, saj je imela na voljo dovolj elementov, da je menila, da ukrep izpolnjuje vse pogoje, da se opredeli za „državno pomoč“, ki je v nasprotju s členom 107(1) PDEU.

136. Vendar na podlagi tega ni mogoče skleniti, da bi se Komisija v podporo svojemu sklepu o začetku formalnega postopka preiskave iz člena 108(2) PDEU lahko omejila na splošne ugotovitve glede izpolnjenosti pogojev iz člena 107(1) PDEU. Kot izhaja iz člena 6 Uredbe št. 659/1999, sklep o začetku formalnega postopka preiskave vključuje predhodno oceno Komisije, ali ima predlagani ukrep značilnost pomoči, in izpostavlja dvome o njegovi združljivosti s skupnim trgom.

137. Zato preizkus Splošnega sodišča v zvezi s sklepom o začetku formalnega postopka preiskave in, natančneje, z vprašanjem, ali so bili pogoji iz člena 107(1) PDEU *prima facie* izpolnjeni – čeprav omejen na vprašanje, ali Komisija ni storila očitne napake pri presoji, ker je menila, da na podlagi predhodne preveritve spornega ukrepa ne more odpraviti vseh težav v zvezi z opredelitvijo tega ukrepa za državno pomoč[70] – ni nič manj učinkovit. V skladu z ugotovitvami, navedenimi v okviru preizkusa drugega pritožbenega razloga, je treba namreč spomniti, da imajo lahko sklepi o začetku formalnega postopka preiskave za zadevne stranke posebne in pomembne pravne učinke.

138. Komisija pa s tem, da se je v točki 279 spornega sklepa omejila na navedbo, da „se prednosti[, ki izhajajo iz pravilnika iz leta 2006,] podelijo le letalskim družbam, ki uporabljajo letališče[, in so torej] selektivne v smislu člena 107(1) PDEU“, ni pojasnila, od katere splošne ureditve naj bi pravilnik iz leta 2006 pomenil izjemo. S tem ni opredelila upoštevnega referenčnega okvira in je tako pri presoji spornega ukrepa storila očitno napako pri presoji, kar po mojem mnenju ni povezano z zapleteno ekonomsko presojo.

139. V zvezi s tem ni mogoče utemeljeno trditi, da Splošno sodišče svojega preizkusa ne bi smelo omejiti na presojo iz točke 279 spornega sklepa, ampak da bi moralo upoštevati opis sistema popustov iz točk od 268 do 274 tega sklepa, saj je v teh zadnjenavedenih točkah opredeljena prednost, izhajajoča iz pravilnika iz leta 2006, ne pa selektivnost tega pravilnika.

140. Zato menim, da je Splošno sodišče lahko – ne da bi storilo očitno napako pri presoji – sklenilo, da Komisija ni zadostno dokazala, zakaj v fazi predhodnega preverjanja ni mogla opredeliti razlogov, iz katerih naj bi bil pravilnik iz leta 2006 selektiven, in je zato morala začeti formalni postopek preiskave oziroma je imela tak postopek vsaj pravico začeti.

V – **Predlog**

141. Na podlagi vsega navedenega Sodišču predlagam, naj se pritožba zavrne in Evropski komisiji naloži, da poleg svojih stroškov nosi tudi stroške mesta Hansestadt Lübeck. Zvezna republika Nemčija in Kraljevina Španija nosita svoje stroške.

70 — Glej zlasti sodbo z dne 21. julija 2011, Alcoa Trasformazioni/Komisija (C-194/09 P, EU:C:2011:497, točka 61).