



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
NILSE WAHLA
přednesené dne 15. září 2016¹

Věc C-524/14 P

**Evropská komise
proti**

Hansestadt Lübeck

„Kasační opravný prostředek — Státní podpory — Letištní poplatky — Článek 108 odst. 2 SFEU — Článek 263 čtvrtý pododstavec SFEU — Rozhodnutí o zahájení formálního vyšetřovacího řízení — Přípustnost žaloby na neplatnost — Osobně dotčená osoba — Právní zájem na podání žaloby — Článek 107 odst. 1 SFEU — Kritérium selektivity“

1. Evropská komise svým kasačním opravným prostředkem požaduje zrušení rozsudku Tribunálu Evropské unie ze dne 9. září 2014, *Hansestadt Lübeck v. Komise*², kterým Tribunál zaprvé zrušil rozhodnutí Komise C (2012) 1012 final³ v rozsahu, ve kterém se toto rozhodnutí týká letištního ceníku letiště Lübeck (Německo) přijatého v roce 2006 (dále jen „letištní ceník z roku 2006“), a zadruhé žalobu ve zbývajících částech zamítl.

2. Dvě z otázek vznesených tímto kasačním opravným prostředkem si zasluhují mimořádnou pozornost. První otázka se týká přezkumu přípustnosti žaloby podané veřejným subjektem provozujícím letiště proti rozhodnutí o zahájení formálního vyšetřovacího řízení ohledně zejména letištního ceníku, který pro toto letiště stanoví výši letištních poplatků, jež jsou letecké společnosti povinny hradit. Druhá otázka se týká posouzení selektivní povahy opatření, které z takového letištního ceníku vychází.

3. Věc tak ve velmi specifickém kontextu rozhodnutí o zahájení formálního vyšetřovacího řízení nabízí příležitost upřesnit význam podmínky, podle níž musí dotčená sporná opatření, aby je bylo možné označit za „státní podpory“, jak to výslovně vyžaduje článek 107 odst. 1 SFEU, „[zvýhodňovat] určité podniky nebo určitá odvětví výroby“. Tato podmínka běžně označovaná jako „kritérium selektivity“ je, jak upozornil generální advokát M. Wathet ve svém nedávném stanovisku ve spojených věcech *Komise v. Banco Santander a Santusa*⁴, v souvislosti s velmi odlišnými opatřeními daňové povahy oproti opatřením sledovaným v této věci, jednou z nejkontroverznějších otázek v oblasti státních podpor. Upřesnění, k jejichž poskytnutí tak Soudní dvůr bude přiveden v této věci, pomohou poskytnout očekávaná objasnění ve zvláštním kontextu tarifních opatření, jako je úprava v oblasti letištních poplatků určených k financování infrastruktur.

1 — Původní jazyk: francouzština.

2 — T-461/12, dále jen „napadený rozsudek“, EU:T:2014:758.

3 — Rozhodnutí ze dne 22. února 2012 o státních podporách SA.27585 a SA.31149 (2012/C) (ex NN/2012, ex CP 31/2009 a CP 162/2010) – Německo (dále jen „sporné rozhodnutí“).

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

I – Skutečnosti předcházejí sporu

A – Letiště Lübeck

4. Letiště Lübeck se nachází v Německu ve spolkové zemi Šlesvicko-Holštýnsko.

5. Toto letiště provozovala do dne 31. prosince 2012 společnost Flughafen Lübeck GmbH (dále jen „FL“). Společnost FL až do dne 30. listopadu 2005 patřila ze 100 % žalobci v prvním stupni, Hansestadt Lübeck (dále jen „město Lübeck“). Ode dne 1. prosince 2005 do konce měsíce října 2009 patřila společnost FL z 90 % soukromému novozélandskému podniku Infratil a z 10 % městu Lübeck. Od listopadu 2009 patřila společnost FL opět ze 100 % městu Lübeck. Dne 1. ledna 2013 bylo letiště Lübeck prodáno společnosti Yasmina Flughafenmanagement GmbH, společnost FL byla absorbována městem Lübeck a vymazána z obchodního rejstříku dne 2. ledna 2013.

B – Letištní ceník z roku 2006

6. Podle čl. 43a odst. 1 Luftverkehrs-Zulassungs-Ordnung (předpis o licencích k provozování letecké dopravy, dále jen „LuftVZO“) ze dne 19. června 1964⁵, ve znění z roku 2006 před zahájením činnosti letiště, měl provozovatel letiště předložit dozorovému orgánu ke schválení provozní řád letiště a dále za letiště letištní ceník vzletových, přistávacích a parkovacích poplatků, jakož i poplatků za využívání zařízení pro cestující v letecké dopravě.

7. Společnost FL přijala podle tohoto ustanovení letištní ceník z roku 2006 stanovující výši letištních poplatků, který byl schválen dozorovým orgánem, a sice leteckým orgánem spolkové země Šlesvicko-Holštýnsko, a který se ode dne 15. června 2006 vztahuje na všechny letecké společnosti využívající letiště Lübeck s výjimkou těch, které s provozovatelem letiště Lübeck uzavřely dohodu. Tento letištní ceník stanoví přistávací poplatek, poplatek „za cestující“, poplatek za letištní a přibližovací služby, poplatek za zabezpečení, poplatek za mimořádné otevření, jakož i poplatek za parkování letadel.

8. Komise v roce 2007 přijala rozhodnutí o zahájení formálního vyšetřovacího řízení ohledně smlouvy uzavřené mezi společností FL a leteckou společností Ryanair, neboť uvedená smlouva stanovila pro tuto společnost nižší poplatky oproti poplatkům stanoveným platným letištním ceníkem.

9. Komise, která se zejména domnívala, že letištní ceník z roku 2006 mohl rovněž představovat státní podporu ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU, zahájila sporným rozhodnutím formální vyšetřovací řízení podle čl. 108 odst. 2 SFEU ohledně různých opatření, jež se týkala letiště Lübeck, včetně tohoto letištního ceníku.

II – Řízení před Tribunálem a napadený rozsudek

10. Návrhem došlým kanceláři Tribunálu dne 19. října 2012 podala společnost FL žalobu, kterou se domáhala zrušení sporného rozhodnutí v rozsahu, ve kterém toto rozhodnutí zaprvé zahajuje formální vyšetřovací řízení ohledně letištního ceníku z roku 2006 (první bod návrhových žádání) a zadruhé zavazuje Spolkovou republiku Německo, aby odpověděla na příkaz Komise k poskytnutí informací ohledně tohoto ceníku (druhý bod návrhových žádání).

5 — BGBI. I, s. 370.

11. Město Lübeck v replice zaevidované v kanceláři Tribunálu dne 20. února 2013 prohlásilo, že vstupuje do jednání místo společnosti FL s cílem pokračovat v žalobě, kterou původně podala posledně uvedená společnost.

12. Město Lübeck na podporu svého prvního bodu návrhových žádání uplatnilo pět žalobních důvodů, které vycházejí zaprvé z porušení práva Spolkové republiky Německo na obhajobu, zadruhé z porušení povinnosti provést pečlivý a nestranný přezkum, zatřetí z porušení čl. 108 odst. 2 a 3 SFEU, článků 4, 6 a čl. 13 odst. 1 nařízení (ES) č. 659/1999⁶, začtvrté z porušení čl. 107 odst. 1 SFEU a zapáté z porušení povinnosti uvést odůvodnění.

13. Tribunál v napadeném rozsudku rozhodl, že první bod návrhových žádání je přípustný, když měl za to, že společnost FL byla v prvním sledu v době podání žaloby bezprostředně a osobně dotčena sporným rozhodnutím a byla tak aktivně legitimována k podání žaloby a ve druhém sledu si uchovala právní zájem na podání žaloby i po prodeji letiště Lübeck. Tribunál ve věci samé vyhověl čtvrtému žalobnímu důvodu v části vycházející z porušení čl. 107 odst. 1 SFEU z hlediska jediného kritéria selektivity, a v důsledku toho zrušil sporné rozhodnutí v rozsahu, ve kterém zahajuje formální vyšetřovací řízení ohledně letištního ceníku z roku 2006. Pokud jde o druhý bod návrhových žádání, jediný žalobní důvod vycházející z porušení čl. 10 odst. 3 nařízení č. 659/1999 byl zamítnut jako zjevně neopodstatněný a ve zbývajících částech byla žaloba zamítnuta.

III – Návrhová žádání účastníků řízení a řízení před Soudním dvorem

14. Komise navrhuje, aby Soudní dvůr:

- zrušil napadený rozsudek;
- prohlásil žalobu v prvním stupni za nepřijatelnou;
- podpůrně prohlásil uvedenou žalobu za bezpředmětnou;
- rovněž podpůrně prohlásil část čtvrtého žalobního důvodu, kterou město Lübeck oznamuje porušení čl. 107 odst. 1 SFEU, pokud jde o kritérium selektivity, za neopodstatněnou a vrátil věc Tribunálu, pokud jde o ostatní části tohoto důvodu, jakož i o první, druhý, třetí a pátý žalobní důvod, a
- uložil městu Lübeck náhradu nákladů řízení v prvním stupni nebo, podpůrně, v případě vrácení věci Tribunálu rozhodl, že o nákladech řízení v prvním stupni i o nákladech řízení o kasačním opravném prostředku bude rozhodnuto později.

15. Město Lübeck navrhuje, aby Soudní dvůr

- zamítl kasační opravný prostředek v plném rozsahu a vyhověl v plném rozsahu návrhovým žádáním, které předložilo v prvním stupni, a
- uložil Komisi náhradu nákladů řízení.

16. Spolkové republiky Německo a Španělskému království bylo rozhodnutími předsedy Soudního dvora ze dne 26. března a ze dne 14. dubna 2015 povoleno vedlejší účastenství na podporu návrhových žádání města Lübeck.

⁶ — Nařízení Rady (ES) ze dne 22. března 1999, kterým se stanoví prováděcí pravidla k článku [108 SFEU] (Úř. věst. 1990, L 83, s. 1; Zvl. vyd. 08/01, s. 339).

17. Účastníci řízení podali písemná vyjádření a na jednání dne 31. května 2016 ústní vyjádření.

IV – Přezkum kasačního opravného prostředku

18. Komise se na podporu svého kasačního opravného prostředku dovolává pěti důvodů. První dva důvody kasačního opravného prostředku se vztahují k přípustnosti žaloby v prvním stupni. Třetí důvod kasačního opravného prostředku se týká posouzení selektivní povahy dotčených opatření. Čtvrtý důvod kasačního opravného prostředku vychází z nedostatečného odůvodnění napadeného rozsudku. Pátý důvod kasačního opravného prostředku vychází z toho, že Tribunál porušil omezenou povahu soudního přezkumu vztahujícího se na rozhodnutí o zahájení formálního vyšetřovacího řízení v oblasti státních podpor.

A – K prvnímu důvodu kasačního opravného prostředku, který vychází z toho, že společnost FL nebyla osobně dotčena sporným rozhodnutím

1. Argumentace účastníků řízení

19. Komise svým prvním důvodem kasačního opravného prostředku vytýká Tribunálu, že rozhodl, že společnost FL je osobně dotčena sporným rozhodnutím, protože poskytnutím státních podpor vykonala pravomoci, které byly svěřeny výhradně jí samotné. Tribunál se tím dopustil nesprávného právního posouzení, neboť v souladu s použitelným vnitrostátním právem musí být letištní ceník schválen dozorovým orgánem spolkové země, který je sám vázán spolkovými právními předpisy o letištních poplatcích. Proto skutečnost, že veřejný podnik provozující letiště je pověřený navrhnout tento ceník, neznamená, že má sám namísto státu pravomoc určovat vedení a politiky, které uplatňuje prostřednictvím uvedeného ceníku. Výklad kritéria osobního dotčení provedený Tribunálem je v tomto ohledu v rozporu s výkladem provedeným v rozsudku ze dne 10. července 1986 DEFI v. Komise⁷.

20. Město Lübeck tvrdí, že se Tribunál nedopustil nesprávného právního posouzení, když rozhodl, že společnost FL je osobně dotčena sporným rozhodnutím. Město Lübeck uvádí, že k datu podání žaloby měla společnost FL, která tehdy patřila z 90 % soukromému investorovi, vlastní pravomoc přijmout a provádět letištní ceník z roku 2006. Město Lübeck zdůrazňuje zejména, že provozovatel letiště mohl používat takový ceník dokonce i v případě odmítnutí povolení stanoveného v čl. 43a odst. 1 LuftVZO. Závěr Tribunálu je v souladu s vnitrostátním právem a v žádném případě nemůže být zpochybněn v rámci kasačního opravného prostředku.

21. Spolková republika Německo uvádí, že v Německu jsou letištní poplatky stanoveny podniky provozujícími letiště podle jejich vlastního uvážení prostřednictvím letištních ceníků, které jsou prováděny soukromoprávními smlouvami uzavřenými s leteckými společnostmi. Schválení dozorovým orgánem uvedené v čl. 43a odst. 1 LuftVZO nemá žádný „konstitutivní účinek“ vzhledem k platnosti letištního ceníku. Toto ustanovení zavádí, s cílem zabránit zneužívání, pouze preventivní kontrolu vztahů mezi provozovateli letiště a jeho uživateli v zájmu řádného fungování letecké dopravy a hospodářské soutěže. Spolková republika Německo ostatně tvrdí, že zájmy soukromých letištních podniků, jako je společnost FL, se neshodují se zájmy státu, a že na rozdíl od subjektu dotčeného ve věci, v níž byl vydán rozsudek ze dne 10. července 1986, DEFI v. Komise⁸, nemohou být tyto podniky považovány za veřejnoprávní zařízení.

⁷ — 282/85, EU:C:1986:316.

⁸ — 282/85, EU:C:1986:316.

2. Posouzení

22. Z bodů 29 až 34 napadeného rozsudku vyplývá, že Tribunál v podstatě dospěl k závěru, že společnost FL je osobně dotčena sporným rozhodnutím vztahujícím se na letištní ceník z roku 2006 v rozsahu, ve kterém se toto rozhodnutí dotýká aktu, jehož je FL jedním z autorů, a zabraňuje ji tak vykonávat vlastní pravomoci, jak uzná za vhodné. Tribunál měl totiž za to, že ačkoli podle použitelného vnitrostátního práva, v daném případě podle čl. 43a odst. 1 LuftVZO, letištní ceník vypracovaný a navržený provozovatelem letiště musí být schválen dozorovým orgánem, tento orgán nemá vlastní pravomoc stanovit letištní poplatky samostatně.

23. V tomto ohledu jednoznačně platí, že podmínka osobního dotčení vyplývající z čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU je splněna, jestliže napadený akt zasahuje navrhovatele z důvodu určitých vlastností, které jsou pro něj specifické, nebo faktické situace, která je vymezuje vzhledem ke všem ostatním osobám, a tím ho individualizuje způsobem obdobným tomu, jakým by byl individualizován adresát rozhodnutí⁹.

24. Fyzická nebo právnická osoba musí být považována za osobně dotčenou aktem, který jí bezprostředně zabraňuje vykonávat vlastní pravomoc spočívající zejména v poskytování údajných podpor podnikům takovým způsobem, který uzná za vhodné¹⁰, a který vyvolává změnu smluvních vztahů s podnikem nebo podniky údajně zvýhodněnými spornými opatřeními¹¹.

25. V projednávané věci se jedná o to určit, zda Tribunál správně dospěl k závěru, že podle relevantního vnitrostátního práva (čl. 43a odst. 1 LuftVZO) má společnost FL vlastní pravomoc přijmout a provádět letištní ceník z roku 2006.

26. Tribunál provedl v bodě 29 napadeného rozsudku analýzu článku čl. 43a odst. 1 LuftVZO, který určuje způsoby provádění letištního ceníku z roku 2006. Tribunál z toho zejména vyvodil, že když dozorový orgán nemá na rozdíl od společnosti FL vlastní pravomoc v oblasti stanovení letištních poplatků, pravomoc stanovit letištní ceník z roku 2006 přísluší posledně uvedené společnosti, a nikoli státním orgánům (viz bod 32 napadeného rozsudku).

27. Pokud jde o otázku výkladu vnitrostátního práva, který Tribunál provedl, přezkum Soudního dvora se musí omezit na ověření, zda Tribunál toto právo nezkreslil¹².

28. V tomto ohledu podle ustálené judikatury platí, že toto zkreslení musí vyplývat z konstatování, jejichž věcná nepřesnost plyne z písemností ve spisu, aniž by Soudní dvůr musel nutně provést nové posouzení skutkového stavu a důkazů¹³. Jinými slovy takové zkreslení musí být zjevné¹⁴. Pokud jde konkrétně o otázku výkladu vnitrostátního práva, má Soudní dvůr pravomoc především přezkoumat, zda Tribunál nezkreslil na základě dokumentů a jiných písemností, jež mu byly předloženy, znění dotčených vnitrostátních právních předpisů nebo obsah jich se týkající vnitrostátní judikatury anebo související právní nauku. Dále je třeba přezkoumat, zda Tribunál ohledně těchto skutečností nedospěl

9 — Viz rozsudky ze dne 15. července 1963, Plaumann v. Komise (25/62, EU:C:1963:17, 223); ze dne 3. října 2013, Inuit Tapiriit Kanatami a další v. Parlament a Komise (C-583/11 P, EU:C:2013:625, bod 72), jakož i ze dne 19. prosince 2013, Telefónica v. Komise (C-274/12 P, EU:C:2013:852, bod 46).

10 — Obdobně viz rozsudky ze dne 30. dubna 1998, Vlaamse Gewest v. Komise (T-214/95, EU:T:1998:77, body 29 a 30), jakož i ze dne 15. června 1999, Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia v. Komise (T-288/97, EU:T:1999:125, body 31 a 34). Viz *a contrario* rozsudek ze dne 10. července 1986 DEFI v. Komise (282/85, EU:C:1986:316, bod 18), ve kterém bylo naproti tomu rozhodnuto, že francouzská vláda nepochybně má možnost určovat vedení a politiku výboru DEFI, a tudíž rovněž definovat zájmy, které má tento subjekt hájit.

11 — Zdá se, že ceníky stanovící letištní poplatky jsou stejně jako všeobecné obchodní podmínky zahrnuté ve smlouvách, které byly uzavřeny mezi podnikem provozujícím letiště a leteckými společnostmi

12 — Viz rozsudky ze dne 24. října 2002, Aéroports de Paris v. Komise (C-82/01 P, EU:C:2002:617, bod 63), jakož i ze dne 3. dubna 2014, Francie v. Komise (C-559/12 P, EU:C:2014:217, bod 79 a citovaná judikatura).

13 — Viz rozsudek ze dne 3. dubna 2014, Francie v. Komise (C-559/12 P, EU:C:2014:217, bod 80 a citovaná judikatura).

14 — Rozsudky ze dne 22. prosince 2008, British Aggregates v. Komise (C-487/06 P, EU:C:2008:757, bod 98), jakož i ze dne 10. února 2011, Activision Blizzard Germany v. Komise (C-260/09 P, EU:C:2011:62, bod 53).

ke zjištění, která jsou zjevně v rozporu s jejich obsahem. Konečně je třeba přezkoumat, zda Tribunál v rámci zkoumání veškerých aspektů nepřisoudil některému z nich – při zjišťování obsahu vnitrostátních právních předpisů – takový význam, který mu s ohledem na ostatní aspekty nepřisluší, pakliže to zjevně vyplývá z písemností ve spise¹⁵.

29. V dané věci však navzdory pochybnostem, které se mohou vyskytnout, pokud jde o skutečnou autonomii provozovatele letiště, a tudíž ohledně existence vlastního zájmu tohoto provozovatele odlišného od zájmu dozorového orgánu na zachování letištního ceníku z roku 2006, neumožňují prvky zdůrazněné Komisi za účelem zpochybnění výkladu relevantního vnitrostátního práva zjistit jakékoli zkreslení poznatků uváděných před Tribunálem.

30. Pokud jde dále o argumenty Komise založené na rozporu mezi posouzením Tribunálu v projednávané věci a řešením zvoleným v rozsudku ze dne 10. července 1986, DEFI v. Komise¹⁶, tyto argumenty nejsou o nic více způsobilé zneplatnit tento závěr. I když skutkové okolnosti věci DEFI v. Komise zdánlivě vykazují některé podobnosti s touto věcí, jako je možnost dozorového orgánu neschválit způsoby provádění dotčeného opatření, tato věc se podle mého názoru odlišuje omezenějším přezkumem stanovení poplatků navržených provozovatelem letiště, který vykonává spolková země, neboť spolková země nemůže zabránit používání letištního ceníku z roku 2006, jakož i odlišnými zájmy orgánu dozoru, společnosti FL a uživatelů letiště. Soudní dvůr totiž ve věci DEFI v. Komise usoudil, že francouzská vláda nepochybně má možnost určovat vedení a politiku výboru DEFI, a tudíž rovněž definovat zájem, které má tento subjekt hájit (bod 18).

31. Vzhledem k těmto úvahám jsem toho názoru, že první důvod kasačního opravného prostředku nemůže obstát.

B – Ke druhému důvodu kasačního opravného prostředku, který vychází z toho, že město Lübeck nemělo trvající právní zájem na podání žaloby

1. Argumentace účastníků řízení

32. Komise svým druhým důvodem kasačního opravného prostředku tvrdí, že se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení tím, že rozhodl zaprvé, že společnost FL má právní zájem na podání žaloby dokonce i po prodeji letiště Lübeck soukromému investorovi (společnosti Yasmina Flughafenmanagement GmbH), protože formální vyšetřovací řízení nebylo ukončeno a sporné rozhodnutí tak stále vyvolává právní účinky, a zadruhé, že si společnost FL v každém případě zachovala právní zájem na podání žaloby pro období předcházející prodeji. Komise tvrdí, že i v případě absence konečného rozhodnutí o ukončení formálního vyšetřovacího řízení přestalo sporné rozhodnutí působit svůj jediný právní účinek, a sice povinnost pozastavit opatření podpory během vyšetřování¹⁷, jelikož pozastavení nebylo vyhlášeno před 31. prosincem 2012 a letištní ceník z roku 2006 již nemůže být od 1. ledna 2013, data privatizace letiště Lübeck, považován za prováděný režim podpory, neboť posledně uvedené letiště již nebylo financováno z veřejných zdrojů. Posouzení Tribunálu je tak v rozporu s judikaturou, podle níž právní zájem musí vzniknout a trvat a přetrvává pouze, pokud žaloba může ve výsledku přinést prospěch účastníku řízení, který ji podal. Město Lübeck ostatně neprokázalo, že má jakýkoli právní zájem na zachování svojí žaloby po privatizaci letiště Lübeck.

¹⁵ — Stanovisko generálního advokáta N. Jääskinena ve věci Francie v. Komise (C-559/12 P, EU:C:2013:766, bod 42 a citovaná judikatura).

¹⁶ — 282/85, EU:C:1986:316.

¹⁷ — Komise na podporu tohoto argumentu odkazuje na rozsudky ze dne 16. října 2014, Alro v. Komise (T-517/12, EU:T:2014:890, body 19 až 67), jakož i ze dne 16. října 2014, Alpiq RomIndustries a Alpiq RomEnergie v. Komise (T-129/13, nezveřejněný, EU:T:2014:895, body 18 až 31).

33. Město Lübeck, podporováno Spolkovou republikou Německo, tvrdí, že společnost FL skutečně měla právní zájem na podání žaloby v okamžiku podání žaloby, který je relevantním okamžikem pro posouzení přípustnosti této žaloby. Město Lübeck tvrdí, že k datu podání žaloby spočívaly nepříznivé účinky sporného rozhodnutí zejména v povinnosti pozastavit [provádění opatření], která mu byla uložena na základě čl. 108 odst. 3 poslední věty SFEU. Kromě toho má město Lübeck ještě nyní právní zájem na podání žaloby, protože bez zrušujícího rozsudku Tribunálu vyvolává sporné rozhodnutí stále právní účinky, které mu působí újmu i nyní po prodeji letiště. Město Lübeck uvádí zejména, že vnitrostátní soudy jsou povinny na základě žaloby nařídít navrácení údajných výhod a že je vystaveno žalobám na náhradu škody. Město Lübeck se rovněž domnívá, že není-li vydáno rozhodnutí o neexistenci státní podpory, je vystaveno riziku, že se protiprávnost zopakuje. Konečně město Lübeck tvrdí, že zrušení sporného rozhodnutí jí může posloužit k přípravě žaloby na určení odpovědnosti, neboť kdyby neexistovalo rozhodnutí o zahájení formálního vyšetřovacího řízení, mohlo přesvědčit jiné letecké společnosti, aby letiště Lübeck využívaly, a získat tak z jeho prodeje vyšší cenu.

2. Posouzení

34. Účastníci řízení v daném případě nezpochybují, že právní zájem společnosti FL, jejímž je město Lübeck nástupcem, vznikl a trval v okamžiku podání žaloby proti spornému rozhodnutí. K tomuto bodu Tribunál konstatoval v bodě 36 napadeného rozsudku, že společnost FL má v době podání žaloby právní zájem na podání žaloby proti spornému rozhodnutí vzhledem k tomu, že toto rozhodnutí vyvolává závazné právní účinky takové povahy, že mohou ovlivnit jeho vlastní zájmy.

35. Komise však popírá, že tento zájem přetrval po prodeji letiště Lübeck soukromé společnosti. Podle Komise je jediným účinkem rozhodnutí o zahájení formálního vyšetřovacího řízení povinnost pozastavit provádění údajného režimu podpor. Před prodejem letiště Lübeck soukromé společnosti však takové pozastavení nenastalo, právní zájem města Lübeck na podání žaloby se tak během řízení vytratil.

36. V tomto ohledu je namístě připomenout, že Tribunál v bodě 37 napadeného rozsudku odmítl argument Komise, podle kterého prodej letiště Lübeck soukromé společnosti ke dni 1. ledna 2013, po vydání sporného rozhodnutí a po podání žaloby k Tribunálu, ukončil dotčený režim podpor tak, že povinnost pozastavit uvedený režim již není městu Lübeck na újmu a toto město již nemá právní zájem požadovat zrušení sporného rozhodnutí. Tribunál rozhodl, že formální vyšetřovací řízení není ukončeno, uvedené rozhodnutí tak ještě vyvolává právní účinky a město Lübeck si zachovává přinejmenším právní zájem na podání žaloby za období předcházející prodeji letiště.

37. Pro určení, zda je posouzení Tribunálu správné, je nutné provést stručné připomenutí judikatury týkající se požadavku vzniklého a trvajícího právního zájmu na podání žaloby.

38. Především jednoznačně platí, že právní zájem na podání žaloby, který představuje základní a prvořadou podmínku každé žaloby odlišnou od aktivní legitimace žalobce¹⁸, musí existovat ve vztahu k předmětu žaloby ve fázi jejího podání, jinak by byla žaloba nepřípustná. Tento předmět sporu, stejně jako právní zájem na řízení, musí přetrvávat až do vydání soudního rozhodnutí, neboť jinak by nemohlo být vydáno rozhodnutí ve věci samé, což předpokládá, že žaloba může ve výsledku přinést prospěch účastníku řízení, který ji podal. V tomto ohledu je přetrvávání právního zájmu žalobce na řízení třeba posuzovat *in concreto* a zejména s ohledem na důsledky tvrzené protiprávnosti a na povahu údajné utrpěné újmy¹⁹. Soudní dvůr se snaží nepřijmout příliš restriktivní pojetí tohoto zájmu na řízení.

18 — Viz zejména rozsudek ze dne 17. září 2015, Mory a další v. Komise (C-33/14 P, EU:C:2015:609, body 58 a 62, jakož i citovaná judikatura).

19 — Viz rozsudek ze dne 28. května 2013, Abdulrahim v. Rada a Komise (C-239/12 P, EU:C:2013:331, body 61 až 65, jakož i citovaná judikatura).

39. Pokud jde o rozhodnutí o zahájení formálního vyšetřovacího řízení, jako je sporné rozhodnutí, Soudní dvůr připustil, že takové rozhodnutí, zejména jelikož je stále prováděno, může vyvolávat několik samostatných právních účinků. Vedle povinnosti pozastavit provádění údajného opatření podpory během řízení o žalobě proti tomuto rozhodnutí je tak třeba zohlednit možnost obrátit se na vnitrostátní soud zejména za účelem vyvození všech důsledků, které vyplývají z porušení čl. 108 odst. 3 poslední věty SFEU²⁰. Soudní dvůr tak rozhodl, že navzdory předběžné povaze posouzení provedených v rozhodnutí o zahájení formálního vyšetřovacího řízení to neznamená, že tato posouzení nemají právní účinky²¹. Soudní dvůr zejména uznal, že rozhodnutí o zahájení formálního vyšetřovacího řízení nutně mění právní situaci podniků, které mají z tohoto opatření prospěch²².

40. Judikatura Soudního dvora na rozdíl od toho, co tvrdí Komise, nepovažuje pozastavení opatření za jediný právní účinek rozhodnutí o zahájení formálního vyšetřovacího řízení²³. Soudní dvůr již totiž konstatoval jiné účinky vyplývající z rozhodnutí o zahájení řízení. Soudní dvůr rozhodl, že vnitrostátní soudy „jsou povinny přijmout všechna nezbytná opatření za účelem vyvození důsledků z případného porušení povinnosti pozastavit provádění uvedeného opatření“²⁴. Soudní dvůr mezi těmito důsledky zejména vyzdvihl možnost spojit s rozhodnutím o pozastavení opatření povinnost navrátit již vyplacené částky. Vnitrostátní soud může rovněž nařídit předběžná opatření za účelem ochrany zájmů dotčených stran, jakož i zachování užitečného účinku rozhodnutí Komise²⁵.

41. Vzhledem ke všem těmto úvahám mám za to, že právní účinky rozhodnutí o zahájení formálního vyšetřovacího řízení mohou přetrvat dokonce i po prodeji letiště Lübeck soukromému hospodářskému subjektu. Rozhodnutí o zahájení formálního vyšetřovacího řízení až do svého ukončení Komisí stále přináší pro společnost FL riziko, že vnitrostátní soud nařídí navrácení vyplacených podpor z doby, kdy FL, jejímž je žalobce nástupcem, byla vlastníkem letiště Lübeck.

42. Tribunál tak v bodě 27 napadeného rozsudku dospěl k závěru, aniž se dopustil nesprávného právního posouzení, že rozhodnutí o zahájení formálního vyšetřovacího řízení stále vyvolává samostatné právní účinky, které mění právní situaci společnosti FL takovým způsobem, že jí zůstává právní zájem na podání žaloby.

43. V tomto ohledu je třeba poznamenat, že projednávaná věc se odlišuje v tom, že sporné opatření bylo v okamžiku podání žaloby k Tribunálu ještě prováděno a že podle upřesnění poskytnutých Spolkovou republikou Německo je toto opatření k dnešnímu dni stále platné. V takovém kontextu se zdá, že společnost FL zůstává vystavena riziku, že jí bude nařízeno navrátit poskytnuté podpory z doby, kdy byla vlastníkem letiště, a to z důvodu povinnosti spočívající na vnitrostátních soudech přijmout všechna nezbytná opatření za účelem vyvození důsledků z případného porušení povinnosti pozastavit provádění uvedeného opatření.

44. Argument Komise spočívající v tom, že k datu podání repliky žádné řízení o žalobě proti schválení letištního ceníku z roku 2006 neprobíhalo a že jakákoli žaloba podaná po tomto datu je promlčena, nemůže být přijat. Ani za předpokladu, že by bylo posledně uvedené tvrzení správné, nelze předem vyloučit, že si společnost FL zachovala právní zájem na zrušení sporného rozhodnutí k datu rozhodnutí Tribunálu.

20 — Viz rozsudek ze dne 24. října 2013, Deutsche Post v. Komise (C-77/12 P, nezveřejněný, EU:C:2013:695, body 52 a 53).

21 — Rozsudek ze dne 21. listopadu 2013, Deutsche Lufthansa (C-284/12, EU:C:2013:755, bod 37).

22 — Rozsudek ze dne 24. října 2013, Deutsche Post v. Komise (C-77/12 P, nezveřejněný, EU:C:2013:695, bod 52).

23 — Rozsudek ze dne 24. října 2013, Deutsche Post v. Komise (C-77/12 P, nezveřejněný, EU:C:2013:695, bod 53, jakož i citovaná judikatura).

24 — Rozsudek ze dne 21. listopadu 2013, Deutsche Lufthansa (C-284/12, EU:C:2013:755, bod 42).

25 — Viz rozsudek ze dne 21. listopadu 2013, Deutsche Lufthansa (C-284/12, EU:C:2013:755, body 42 a 43), jakož i usnesení předsedy Soudního dvora ze dne 4. dubna 2014, Flughafen Lübeck (C-27/13, nezveřejněné, EU:C:2014:240, body 25 a 26).

45. Vzhledem ke všem těmto úvahám jsem toho názoru, že žalobkyně v prvním stupni zůstala přinejmenším vystavena riziku, že vnitrostátní soud nařídí navrácení poskytnutých podpor před prodejem letiště Lübeck. Zachovala si tak právní zájem na podání žaloby na zrušení sporného rozhodnutí.

46. Druhý důvod kasačního opravného prostředku proto musí být zamítnut.

C – Ke třetímu důvodu kasačního opravného prostředku vycházejícímu z nesprávného posouzení selektivity nařízení z roku 2006

1. Argumentace účastníků řízení

47. Komise svým třetím důvodem kasačního opravného prostředku tvrdí, že Tribunál nesprávně vyložil pojem „selektivita“ z hlediska čl. 107 odst. 1 SFEU, když rozhodl, že pro účely posouzení případné selektivní povahy letištního ceníku z roku 2006 je třeba ověřit, zda se vztahuje nediskriminačním způsobem na všechny podniky, které využívaly nebo mohly využívat určité zboží nebo službu. Okolnost, že se tento ceník vztahuje pouze na společnosti, které letiště Lübeck využívají, není relevantním kritériem.

48. Podle názoru Komise je posouzení Tribunálu v rozporu s judikaturou Soudního dvora²⁶, podle níž opatření nepředstavuje všeobecné opatření daňové nebo hospodářské politiky, a je tedy selektivní, pokud platí jen pro určité hospodářské odvětví nebo pro určité podniky tohoto hospodářského odvětví. Podle Komise představují podmínky, za nichž veřejný podnik nabízí svoje vlastní zboží a služby, selektivní opatření vždy, a otázka nerovnosti nebo diskriminace je tak v tomto kontextu za účelem vyvození závěru, zda tu podpora je či není, bez významu. Tribunál tak nesprávně odkázal ke kritériu zvolenému v rozsudku ze dne 8. listopadu 2001, *Adria-Wien Pipeline a Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke*²⁷, kritériu, které se vztahuje pouze na daňová opatření, a nikoliv na podmínky, za nichž veřejný podnik nabízí svoje vlastní zboží a služby²⁸. V tomto posledním případě je rozhodujícím filtrem kritérium soukromého investora v tržním hospodářství.

49. Podpůrně Komise tvrdí, že Tribunál nerespektoval judikaturu Soudního dvora, podle níž rozhodující pro posouzení selektivní povahy opatření jsou jeho účinky²⁹ a opatření, která svědčí pouze jednomu odvětví výroby, jsou selektivní³⁰. Komise zdůrazňuje, že přestože letiště Lübeck přímo konkuruje s letištěm v Hamburku (Německo), výhoda poskytnutá letištním ceníkem z roku 2006 svědčí pouze leteckým společnostem využívajícím prvně uvedené letiště, což postačuje k prokázání selektivní povahy tohoto ceníku. Přístup, který Tribunál zvolil, znamená vynětí ceníků stanovicích letištní poplatky z působnosti pravidel, která se vztahují na státní podpory.

26 — Komise odkazuje zejména na rozsudky ze dne 20. listopadu 2003, *GEMO* (C-126/01, EU:C:2003:622, body 35 až 39), jakož i ze dne 15. prosince 2005, *Itálie v. Komise* (C-66/02, EU:C:2005:768, body 95 až 101).

27 — C-143/99, EU:C:2001:598, bod 41.

28 — Komise se opírá o stanovisko generálního advokáta P. Mengozziho ve věci *Deutsche Lufthansa* (C-284/12, EU:C:2013:442). Rovněž zmiňuje rozsudky ze dne 2. února 1988, *Kwekerij van der Kooy a další v. Komise* (67/85, 68/85 a 70/85, EU:C:1988:38, body 28 a 29); ze dne 29. února 1996, *Belgie v. Komise* (C-56/93, EU:C:1996:64, bod 10); ze dne 20. listopadu 2003, *GEMO* (C-126/01, EU:C:2003:622, body 35 až 39); ze dne 8. září 2011, *Komise v. Nizozemsko* (C-279/08 P, EU:C:2011:551, body 63 až 67), jakož i ze dne 15. listopadu 2011, *Komise a Španělsko v. Government of Gibraltar a Spojené království* (C-106/09 P a C-107/09 P, EU:C:2011:732).

29 — Komise cituje rozsudky ze dne 22. prosince 2008, *British Aggregates v. Komise* (C-487/06 P, EU:C:2008:757, body 85 až 89); ze dne 8. září 2011, *Komise v. Nizozemsko* (C-279/08 P, EU:C:2011:551, bod 51), jakož i ze dne 15. listopadu 2011, *Komise a Španělsko v. Government of Gibraltar a Spojené království* (C-106/09 P a C-107/09 P, EU:C:2011:732, body 87 až 109).

30 — Komise odkazuje na rozsudky ze dne 17. června 1999, *Belgie v. Komise* (C-75/97, EU:C:1999:311, bod 33); ze dne 15. prosince 2005, *Unicredito Italiano* (C-148/04, EU:C:2005:774, bod 45), jakož i ze dne 15. června 2006, *Air Liquide Industries Belgium* (C-393/04 a C-41/05, EU:C:2006:403, body 31 a 32).

50. Ještě podpůrněji Komise tvrdí, že Tribunál nesprávně vyložil kritérium vztahující se na podniky, které se nacházejí ve srovnatelné skutkové a právní situaci s ohledem na cíl sledovaný dotčeným opatřením. Pro určení, které podniky se nacházejí v takové situaci, je třeba jako kritérium zvolit nikoliv oblast působnosti dotčeného opatření, ale strukturu nákladů předmětných podniků. V dané věci je letištní ceník z roku 2006 selektivní, protože nedodržuje zásadu stanovenou v čl. 43a odst. 1 LuftVZO, která se vztahuje na všechna německá letiště, a tudíž na všechny letecké společnosti, a podle níž musí letištní poplatky pokrýt náklady.

51. Konečně Komise uvádí, že se Tribunál rovněž dopustil nesprávného právního posouzení tím, že opominul přezkoumat, zda slevy poskytnuté v letištním ceníku z roku 2006 jsou selektivní, neboť z nich mají prospěch pouze ty letecké společnosti, které splňují určité podmínky.

52. Město Lübeck v podstatě tvrdí, že Tribunál správně konstatoval, že letištní ceník z roku 2006 nezvýhodňuje určité podniky nebo určitá odvětví výroby. Podle města Lübeck je podmínkou selektivity odlišné zacházení se srovnatelnými podniky nebo odvětvími výroby³¹. Letištní ceník z roku 2006 tak není selektivní, neboť se srovnatelnými podniky nebo odvětvími výroby nezachází odlišným způsobem.

53. Spolková republika Německo popírá tvrzení Komise, podle kterého podmínky, za nichž veřejný podnik nabízí svoje zboží a služby, musí být vždy považovány za selektivní. Opatření má selektivní povahu pouze v případě, že stanoví zvláštní podmínky pro určitou skupinu podniků a rozlišuje uvnitř skupiny uživatelů z hlediska přístupu k dotčeným veřejným zařízením a jejich využití. Kromě toho se uživatelé jiných letišť nenacházejí ve srovnatelné skutkové a právní situaci.

54. Španělské království se připojuje k výkladu čl. 107 odst. 1 SFEU provedenému Tribunálem, pokud jde o kritérium selektivity, a podporuje argumenty uváděné městem Lübeck. Španělské království dodává, že tvrzení uváděné Komisí, podle něhož stanovení podmínek, za nichž veřejný subjekt nabízí svoje zboží a služby, představuje selektivní opatření, z judikatury nevyplývá. Španělské království upozorňuje na prvky zdůrazněné v rozsudku ze dne 14. ledna 2015, Eventech³², pro účely určení toho, zda jsou podniky ve srovnatelné situaci.

2. Posouzení

55. Je třeba připomenout, že čl. 107 odst. 1 SFEU stanoví, že „podpory poskytované v jakékoli formě státem nebo ze státních prostředků, které narušují nebo mohou narušit hospodářskou soutěž tím, že zvýhodňují určité podniky nebo určitá odvětví výroby, jsou, pokud ovlivňují obchod mezi členskými státy, neslučitelné se společným trhem, nestanoví-li tato smlouva jinak“.

56. Podle ustálené judikatury Soudního dvora se pro kvalifikaci jako „státní podpora“ ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU vyžaduje, aby byly splněny všechny podmínky uvedené v tomto ustanovení³³.

57. Je ustálenou judikaturou, že pro kvalifikaci vnitrostátního opatření jako „státní podpory“ ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU musí zaprvé jít o zásah státu nebo ze státních prostředků, zadruhé musí být tento zásah schopen ovlivnit obchod mezi členskými státy, zatřetí musí svému příjemci poskytovat selektivní výhodu a začtvrté musí narušovat či hrozit narušením hospodářské soutěže³⁴.

58. V projednávané věci je zpochybňován pouze výklad a uplatnění třetí podmínky, konkrétně požadavku „selektivity“.

31 — Město Lübeck odkazuje na rozsudek ze dne 8. listopadu 2001, *Adria-Wien Pipeline a Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke* (C-143/99, EU:C:2001:598, body 41 a 42).

32 — C-518/13, EU:C:2015:9, bod 61.

33 — Viz zejména rozsudek ze dne 2. září 2010, *Komise v. Deutsche Post* (C-399/08 P, EU:C:2010:481, bod 38 a citovaná judikatura).

34 — Rozsudek ze dne 2. září 2010, *Komise v. Deutsche Post*, (C-399/08 P, EU:C:2010:481, bod 39 a citovaná judikatura).

59. Podle rovněž ustálené judikatury je opatření považováno za selektivní, jestliže může zvýhodňovat určité podniky nebo určitá odvětví výroby vůči jiným podnikům, které se s ohledem na cíl sledovaný dotčeným opatřením nacházejí ve srovnatelné skutkové a právní situaci³⁵.

60. Tribunál v dané věci v podstatě rozhodl, že selektivní povaha opatření, kterým veřejný subjekt nabízí svoje zboží a služby, se posuzuje z hlediska všech podniků, které používají nebo mohou používat toto zboží nebo tuto službu. Tribunál tím, že dovodil, že poplatky stanovené na základě letištního ceníku z roku 2006 jsou uplatňovány nediskriminačně, rozhodl, že tento ceník nemá selektivní povahu.

61. V tomto ohledu se zdá, že bod 53 napadeného rozsudku obsahuje takto vyjádřený požadavek důkazu:

„[Z]a účelem posouzení případné selektivní povahy sazebníku ve vztahu k určitým podnikům, vydaného veřejným subjektem pro používání specifického zboží nebo služby v daném odvětví, je třeba zejména věnovat pozornost všem podnikům, které používají nebo mohou používat toto určité zboží nebo tuto určitou službu a přezkoumat, zda případného zvýhodnění využívají nebo jsou schopny využívat pouze některé podniky. Případ podniků, které nechťejí nebo nemohou dotčené zboží nebo službu používat, tak pro posouzení, zda taková výhoda existuje, není přímo relevantní. Jinými slovy, selektivní povaha opatření spočívajícího v sazebníku vydaného veřejným subjektem pro používání zboží nebo služby, které tento subjekt poskytuje, může být posouzena pouze ve vztahu k současným nebo potenciálním klientům uvedeného subjektu odebírajícím dotčené specifické zboží nebo služby, a obzvláště nikoliv ve vztahu ke klientům jiných podniků v odvětví, které poskytují podobné zboží a služby. Ostatně, pokud bychom měli mít za to, že jakýkoliv sazebník, který není diskriminační a je používán veřejným subjektem na dané zboží nebo službu, má selektivní povahu, vedlo by to v podstatě k přílišnému rozšíření pojmu „podpora zvýhodňující určité podniky nebo určitá odvětví“, uvedeného v čl. 107 odst. 1 SFEU. Rovněž proto, aby případná výhoda, která byla poskytnuta veřejným subjektem v rámci poskytování specifického zboží nebo služeb, zvýhodňovala určité podniky, je nezbytné, aby podnikům, které odebírají, nebo chtějí odebírat toto zboží nebo tuto službu, uvedená výhoda ze strany tohoto subjektu v tomto specifickém rámci nepříslušela nebo nemohla příslušet.“

62. Toto posouzení je podle názoru Komise nesprávné. Její argumentace je rozdělena do čtyř částí. Zaprvé Komise tvrdí, že podmínky, za nichž veřejný podnik nabízí svoje zboží a svoje služby, vždy představují selektivní opatření. Zadruhé se Komise domnívá, že Tribunál nerespektoval ustálenou judikaturu Soudního dvora, podle níž jsou na jedné straně pro posouzení selektivní povahy opatření rozhodující jeho účinky a na druhé straně opatření, z nichž má prospěch jediné odvětví, jsou nutně selektivní. Zatřetí Komise tvrdí, že Tribunál nesprávně vyložil kritérium vztahující se na „podniky, které se s ohledem na cíl dotčeného opatření nacházejí ve srovnatelné skutkové a právní situaci“. Začtvrté Komise tvrdí, že se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení, když opominul přezkoumat, zda jsou selektivní slevy poskytnuté v letištním ceníku z roku 2006, z nichž mají prospěch pouze letecké společnosti splňující určité podmínky.

63. Před tím, než rozeberu jednu po druhé jednotlivé části argumentace Komise, bych rád vyjádřil několik obecných úvah, které mi připadají nezbytné pro správné pochopení smyslu a významu podmínky selektivity a jimiž se bude řídit můj přezkum tohoto důvodu kasačního opravného prostředku.

35 — Rozsudek ze dne 8. listopadu 2001, *Adria-Wien Pipeline a Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke* (C-143/99, EU:C:2001:598, bod 41).

a) Obecné úvahy o smyslu požadavku selektivity vyplývajícího z čl. 107 odst. 1 SFEU a o jeho významu v takové situaci, jako je situace dotčená v projednávaném případě

64. Jak zdůraznila Komise, ze systematiky a historie vzniku Smluv vyplývá³⁶, že je nutno rozlišovat mezi *obecnými* opatřeními daňové nebo hospodářské politiky (která nyní spadají pod články 113 a 115 až 117 SFEU) a *zvláštními* opatřeními, která vedou k poskytnutí *výhod* ze státních prostředků (která jsou nyní uvedena v člancích 107 až 109 SFEU).

65. Prvořadým cílem požadavku „selektivity“, podle něhož opatření, která spadají do působnosti zákazu uvedeného v čl. 107 odst. 1 SFEU, musí být určena „určitým podnikům nebo určitým odvětvím výroby“, je odlišovat pro účely dodržování rozdělení pravomocí mezi členské státy a Evropskou unií státní podpory od obecných opatření daňové nebo hospodářské politiky.

66. Tento požadavek zamýšlený jako rozhodující pro rozlišení opatření, která spadají do oblasti státních podpor od ostatních opatření, ačkoli v zásadě umožňuje³⁷ vyjmout ze zákazu stanoveného v čl. 107 odst. 1 SFEU takové státní opatření, které bez rozdílu svědčí všem podnikům, které se nacházejí na území státu³⁸, současně neznamená, že opatření stanovené na regionální či místní úrovni musí být nutně považováno za selektivní. Ačkoli se v mnoha případech referenční rámec nachází na celostátní úrovni, nelze vyloučit, že za určitých předpokladů bude nutno uplatnit rámec nižší úrovně. Soudní dvůr v tomto smyslu výslovně uvedl v takzvané věci „Azory“³⁹, že nelze vyloučit, že entita působící na nižší než celostátní úrovni má právně a ve skutečnosti takový status, který ji činí ve vztahu k ústřední vládě členského státu autonomní natolik, aby to byla tato entita, a nikoliv ústřední vláda, kdo sehraává prostřednictvím přijetí opatření základní úlohu při určení politického a hospodářského prostředí, ve kterém podniky působí. V takovém případě představuje relevantní kontext pro prošetření, zda opatření přijaté entitou působící na nižší než celostátní úrovni zvýhodňuje určité podniky vůči ostatním podnikům, které se nacházejí s ohledem na cíl sledovaný dotčeným opatřením nebo právním režimem ve srovnatelné skutkové a právní situaci, území, ve kterém taková entita, která je autorem opatření, vykonává svou pravomoc, a nikoliv celé území státu.⁴⁰

67. V návaznosti na tuto úvahu je nyní ustálenou judikaturou, že toto kritérium ukládá povinnost ověřit, zda v *rámci daného právního režimu* může opatření zvýhodňovat „určité podniky nebo určitá odvětví výroby“ vůči ostatním, které se nacházejí s ohledem na cíl sledovaný uvedeným režimem ve srovnatelné skutkové a právní situaci⁴¹.

68. Pro určení, zda je opatření „selektivní povahy“ a může tudíž být označeno za „státní podporu“, Soudní dvůr opakovaně rozhodl, že je třeba vycházet z účinků, které toto opatření vyvolává. Naproti tomu příčiny a cíle státních zásahů, jakož i prostředky použité při provádění těchto zásahů, nejsou rozhodující⁴².

36 — Viz především „Spaakovu zprávu“ (Zpráva mezivládního výboru vytvořená na konferenci v Messině pro potřeby ministrů zahraničních věcí, Brusel, 21. dubna 1956, s. 59), podle níž „je třeba poznamenat, že určité intervenční režimy, které jsou formálně podporami nebo subvencemi, nejsou určeny specificky podnikům, nebo odvětvím, ale ovlivňují celý hospodářský systém. V tomto případě není Komise sama příslušná rozhodnout o neslučitelnosti“.

37 — Judikatura upřesnila, že zásahy, které se na první pohled vztahují na všechny podniky, mohou vykazovat určitou selektivitu – zejména jestliže subjekt, který poskytuje finanční zvýhodnění má diskreční pravomoc, která mu umožňuje určovat příjemce nebo podmínky poskytnutého opatření – a tudíž mohou být považovány za opatření určená ke zvýhodnění určitých podniků nebo určitých odvětví výroby (viz zejména rozsudek ze dne 29. června 1999, DM Transport, C-256/97, EU:C:1999:332, bod 27, jakož i citovaná judikatura).

38 — V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 8. listopadu 2001, Adria-Wien Pipeline a Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke (C-143/99, EU:C:2001:598, body 35 a 36).

39 — Rozsudek ze dne 6. září 2006, Portugalsko v. Komise (C 88/03, EU:C:2006:511).

40 — Rozsudek ze dne 6. září 2006, Portugalsko v. Komise (C-88/03, EU:C:2006:511, bod 58).

41 — Rozsudky ze dne 22. prosince 2008, British Aggregates v. Komise (C-487/06 P, EU:C:2008:757, bod 82), jakož i ze dne 14. ledna 2015, Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9, body 54 a 55).

42 — Viz zejména rozsudky ze dne 22. prosince 2008, British Aggregates v. Komise (C-487/06 P, EU:C:2008:757, body 85 a 89), jakož i ze dne 15. listopadu 2011, Komise a Španělsko v. Government of Gibraltar a Spojené království (C-106/09 P a C-107/09 P, EU:C:2011:732, bod 87).

69. Podobně Soudní dvůr upřesnil, že pro rozhodnutí o selektivní povaze daného opatření nejsou samy o sobě relevantní vysoký nebo malý počet podniků, které mají z tohoto opatření prospěch, více či méně otevřený okruh subjektů, kterým svědčí⁴³, nebo také okolnost, že všechny podniky daného hospodářského odvětví mohou mít z uvedeného opatření prospěch⁴⁴.

70. Kromě toho, jak jsem již měl možnost uvést⁴⁵, požadavek selektivity nebo „specifičnosti“ opatření musí být jasně odlišen od zjišťování hospodářské výhody. Jinými slovy, jakmile je zjištěna existence výhody v širším smyslu, která přímo či nepřímo vyplývá z určitého opatření, přísluší Komisi ještě prokázat, že uvedená výhoda je určena specificky jednomu či více podnikům. Zejména Komisi přísluší prokázat, že opatření zavádí rozlišování mezi podniky, které se s ohledem na sledovaný cíl nacházejí ve srovnatelné situaci⁴⁶. Zakázáno není poskytnutí výhody jako takové, ale to, aby toto poskytnutí, provedené diskriminujícím a selektivním způsobem, určité podniky zvýhodňovalo ve srovnání s ostatními podniky.

71. Po tomto upřesnění nelze podle mého názoru požadavek selektivity zcela oddělit od současné, i když samostatné identifikace hospodářské výhody.

72. V tomto bodě považuji za důležité uvést několik úvah, které jsem již částečně představil⁴⁷.

73. V rámci přezkumu režimu obecné povahy⁴⁸ (režimy subvencí, systémy poplatků, daňové úlevy, režimy představující odchylku od obecného režimu v případě úpadku, usnadnění platby daní či různých poplatků atd.), umožňuje selektivita určit, zda z předpokládané výhody, ačkoli je určena hospodářským subjektům obecně, nemá ve skutečnosti a s ohledem na její objektivní kritéria, prospěch pouze určitý druh podniků či skupin podniků.

74. To znamená určit, zda dotčené opatření bez ohledu na zjištění, že poskytuje obecnou výhodu, tak činí výhradně ve prospěch „určitých podniků nebo určitých odvětví výroby“. Podle jiného vzorce má tento krok za cíl ujistit se, že státní opatření nezavádějí mezi podniky – nebo přesněji, mezi hospodářskými subjekty, které se s ohledem na cíl sledovaný dotčeným vnitrostátním systémem nacházejí ve srovnatelné skutkové a právní situaci – rozlišování neodůvodněné povahou a strukturou dotčeného systému.

75. V tomto smyslu je třeba zdůraznit, že pojem selektivity je spojen s pojmem diskriminace⁴⁹. Ačkoli pro učinění závěru o selektivní povaze sporného opatření nelze vyžadovat, aby Komise přesně identifikovala kategorii podniků s charakteristikami, jež jim jsou vlastní, které jsou jedinými podniky zvýhodněnými tímto opatřením⁵⁰, stále platí, že musí být prokázáno, že svoji *odchylnou povahou oproti obecnému režimu* – což, jak jsem již dříve uvedl, může být obecný celostátní režim, avšak nikoli výlučně – může toto opatření určité podniky zvýhodnit.

43 — Viz zejména rozsudek ze dne 8. září 2011, Komise v. Nizozemsko (C-279/08 P, EU:C:2011:551, bod 50 a citovaná judikatura).

44 — Rozsudek ze dne 15. června 2006, Air Liquide Industries Belgium (C-393/04 a C-41/05, EU:C:2006:403, body 31 a 32 a citovaná judikatura).

45 — Viz moje stanovisko ve věci Komise v. MOL (C-15/14 P, EU:C:2015:32, bod 47).

46 — Viz rozsudek ze dne 8. září 2011, Komise v. Nizozemsko (C-279/08 P, EU:C:2011:551, bod 62).

47 — Viz moje stanovisko ve věci Komise v. MOL (C-15/14 P, EU:C:2015:32, body 50 až 55).

48 — Pokud jde o opatření individuální povahy, identifikace hospodářské výhody v zásadě umožňuje předpokládat její „specifičnost“, a tudíž učinit závěr, že má rovněž selektivní povahu.

49 — V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 15. listopadu 2011, Komise a Španělsko v. Government of Gibraltar a Spojené království (C-106/09 P a C-107/09 P, EU:C:2011:732, bod 101), jakož i ze dne 14. ledna 2015, Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9, bod 53). Viz bod 54 mého stanoviska předneseného ve věci Komise v. MOL (C-15/14 P, EU:C:2015:32) a bod 29 stanoviska, které generální advokát M. Bobek přednesl ve věci Belgie v. Komise (C-270/15 P, EU:C:2016:289).

50 — V tomto ohledu viz stanovisko generálního advokáta M. Watheleta ve spojených věcech Komise v. Banco Santander a Santusa (C-20/15 P a C-21/15 P, EU:C:2016:624, zejména body 7, 10 a 80 až 87).

76. Mám proto za to, že pro učinění závěru o selektivní povaze údajného opatření podpory je zásadní prokázat, že toto opatření zavádí odchylku od „obecného“ nebo „obvyklého“ režimu, a to podle mého názoru ať je povaha dotčeného režimu jakákoli. Zdá se mi nyní jasně prokázané⁵¹, že za účelem posouzení selektivity opatření, tedy kritéria, které je podle mého názoru výrazem zásady zákazu diskriminace, je třeba v každém případě ověřit, zda toto opatření představuje v rámci daného režimu výhodu pro určité podniky vůči některým jiným podnikům.

77. Toto předběžné určení referenčního rámce považované za zásadní v daňové oblasti je podle mého názoru stejně zásadní při přezkumu opatření nedaňové povahy a především poplatkových režimů určených k zajištění financování infrastruktur, jako je tomu v případě letištního ceníku z roku 2006 dotčeného v projednávaném případě. Podobně jako mohlo být rozhodnuto, že určení referenčního rámce „má zvláštní důležitost v případech daňových opatření, jelikož samotná existence zvýhodnění může být zjištěna pouze ve vztahu k takzvanému „obvyklému zdanění““⁵², musí být rozhodnuto, že posouzení selektivity opatření tarifní povahy vyžaduje, aby bylo nejprve určeno, od jakého „obvykle použitelného“ režimu se toto opatření hodlá odchýlit⁵³.

78. Konečně stejně jako v případě analýzy, která převažuje v rámci přezkumu daňových opatření, se mi jeví, že po vymezení referenčního rámce je třeba zadruhé určit, zda sporné opatření poskytuje výhody určitým podnikům vůči ostatním, které se nacházejí ve srovnatelné skutkové a právní situaci⁵⁴, a případně zatřetí posoudit, zda poskytnutí této výhody je odůvodněno povahou a strukturou systému, do kterého patří.

79. Je třeba zdůraznit – k čemuž se v následujícím výkladu vrátím – že ačkoli identifikace hospodářské výhody a případně posouzení její odůvodněné povahy jsou relativně snadné, jestliže se daňové opatření odchyluje od obvykle použitelného daňového režimu, „obvyklého“ režimu, který je nejčastěji vymezen na celostátní úrovni, je nutná určitá opatrnost, pokud jde o opatření tarifní povahy určená k financování infrastruktur.

b) K první části důvodu kasačního opravného prostředku, která vychází z toho, že Tribunál opominul, že podmínky, za nichž veřejný podnik nabízí své zboží a služby, *vždy* představují selektivní opatření

80. Komise předně tvrdí, že podmínky, za nichž veřejný podnik nabízí své zboží a služby, vždy představují selektivní opatření. Komise se opírá o stanovisko generálního advokáta předložené ve věci, v níž byl vydán rozsudek ze dne 21. listopadu 2013, Deutsche Lufthansa (C-284/12, EU:C:2013:755)⁵⁵, jakož i o judikaturu⁵⁶. Kritérium zvolené v rozsudku ze dne 8. listopadu 2001, Adria-Wien Pipeline a Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke (C-143/99, EU:C:2001:598), které sloužilo k určení toho, zda režim daně či poplatku byl selektivní nebo nikoliv, není tak v projednávaném případě použitelné. Bod 53 napadeného rozsudku podle názoru Komise potvrzuje, že se Tribunál nechal vést úvahami legislativní politiky, které usilují o vyjmutí nediskriminačních ceníků týkajících se poplatků veřejných orgánů z přezkumu státních podpor.

51 — Viz rozsudek ze dne 22. prosince 2008, British Aggregates v. Komise (C-487/06 P, EU:C:2008:757, body 82 a 83, jakož i citovaná judikatura).

52 — K tomuto bodu viz rozsudek ze dne 6. září 2006, Portugalsko v. Komise (C-88/03, EU:C:2006:511, bod 56).

53 — Podotýkám, že Komise ve svém nedávném sdělení 2016/C 262/01, o pojmu „státní podpora“ uvedeném v čl. 107 odst. 1 [SFEU] (Úř. věst. 2016, C 262, s. 1) uvedla že, „[r]eferenční systém představuje měřítko, na jehož základě se posuzuje selektivita opatření“.

54 — Ve věci, v níž byl vydán rozsudek ze dne 4. června 2015, Komise v. MOL (C-15/14 P, EU:C:2015:362, bod 61) Soudní dvůr rozhodl, pokud jde o opatření stanovící poplatky spojené s těžbou uhlavodíků, že „správný srovnávací parametr k prokázání selektivity sporného opatření spočívá v projednávané věci v ověření, zda [toto opatření] zavedl[o] rozlišování mezi podniky, které se s ohledem na sledovaný cíl nacházejí ve srovnatelné skutkové a právní situaci, neodůvodněné povahou a strukturou dotčeného systému“.

55 — Stanovisko generálního advokáta P. Mengozziho ve věci Deutsche Lufthansa (C-284/12, EU:C:2013:442).

56 — Jedná se o rozsudky ze dne 2. února 1988, Kwekerij van der Kooy a další v. Komise (67/85, 68/85 a 70/85, EU:C:1988:38, body 28 a 29); ze dne 29. února 1996, Belgie v. Komise (C-56/93, EU:C:1996:64, bod 10); ze dne 20. listopadu 2003, GEMO (C-126/01, EU:C:2003:622, body 35 až 39); ze dne 8. září 2011, Komise v. Nizozemsko (C-279/08 P, EU:C:2011:551, body 63 až 67), jakož i ze dne 15. listopadu 2011, Komise a Španělsko v. Government of Gibraltar a Spojené království (C-106/09 P a C-107/09 P, EU:C:2011:732).

81. O správnosti této argumentace nejsem příliš přesvědčen.

82. Zprvce na rozdíl od toho, co navrhuje Komise, z judikatury Soudního dvora, k níž Komise odkázala, nikterak nevyplyvá, že opatření, které stanoví poplatky za využívání zboží a služeb ve vlastnictví veřejného podniku, je selektivní samotnou svojí povahou.

83. Tak ve dvou věcech, které Komise cituje, tedy ve věcech, v nichž byly vydány rozsudky ze dne 2. února 1988, Kwekerij van der Kooy a další v. Komise⁵⁷ a ze dne 29. února 1996, Belgie v. Komise⁵⁸, se jeví, že se jednalo o zvýhodněné sazby, které byly poskytnuty veřejným podnikem ve prospěch skupiny klientů. Pokud jde o věci, v nichž byly vydány rozsudky ze dne 11. července 1996, SFEI a další⁵⁹, a ze dne 20. listopadu 2003, GEMO⁶⁰, ty se týkaly podmínek, za nichž výhody, ačkoli byly dostupné pro všechny hospodářské subjekty, ve skutečnosti přinesly prospěch pouze omezené skupině těchto subjektů. Stručně řečeno, za selektivní nebylo uznáno poskytnutí zboží nebo služeb veřejným subjektem nebo veřejným podnikem samo o sobě, ale skutečnost, že k tomuto poskytnutí došlo za preferenčních podmínek.

84. Z širšího pohledu nic neumožňuje tvrdit, že podmínky, za nichž veřejný podnik nabízí svoje zboží a služby, a v každém případě, jestliže má tato nabídka formu režimu dostupného pro všechny hospodářské subjekty, které chtějí toto zboží nebo služby využívat, splňují *vždy* podmínku selektivity.

85. Jak jsem připomenul v úvodu k prvnímu důvodu kasačního opravného prostředku, za účelem posouzení selektivity opatření je třeba přezkoumat, zda toto opatření představuje v *rámci daného režimu* výhodu pro určité podniky vůči ostatním, které se nacházejí ve srovnatelné skutkové a právní situaci (viz bod 67 tohoto stanoviska).

86. V tomto kontextu představuje označení referenčního rámce – a na základě tohoto rámce případné výhody plynoucí ze sporné odchylky – nutnou předběžnou podmínku pro každou úvahu o selektivitě. Na rozdíl od toho, co tvrdí Komise, není třeba omezovat toto ověření na případy daňových režimů. I když nelze popřít, že metoda přezkumu selektivní povahy daného opatření vykazuje zvláštnosti v závislosti na povaze opatření, nejeví se mi vhodné vymezit kritéria přezkumu podle toho, zda se jedná o opatření daňové povahy nebo o opatření, které zavádí poplatky za služby, které nabízí jejich uživatelům.

87. Judikatura Soudního dvora potvrzuje, že srovnávací analýza vyžadovaná v oblasti daňových režimů se může použít, rovněž pokud jde o jiná opatření. Podotýkám zejména, že kritérium zvolené v rozsudku ze dne 8. listopadu 2001, Adria-Wien Pipeline a Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke (C-143/99, EU:C:2001:598) bylo použito nejen pro opatření daňové povahy, ale také pro „státní opatření“ obecně⁶¹.

88. Je třeba poznamenat, že Soudní dvůr ostatně provedl tuto srovnávací analýzu v souvislosti s opatřeními, která byla spojena s náhradou nákladů a využíváním infrastruktury.

57 — 67/85, 68/85 a 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, body 35 až 39.

61 — Viz zejména body 41.

89. Soudní dvůr totiž v rozsudku ze dne 14. ledna 2015, *Eventech* (C-518/13, EU:C:2015:9)⁶², ohledně povolení vydávaného vozidlům londýnské taxislužby využívat jízdní pruhy vyhrazené pro autobusy důkladně přezkoumal otázku, zda se tato vozidla taxislužby a vozidla poskytující smluvní přepravu osob nacházejí ve srovnatelné skutkové a právní situaci. Přezkum nediskriminační povahy opatření se v podstatě shoduje s přezkumem otázky, zda opatření poskytuje zvýhodněným podnikům selektivní hospodářskou výhodu.

90. Ze všech těchto úvah vyplývá, že se Tribunál nedopustil nesprávného právního posouzení, když rozhodl, že opatření, která se týkají podmínek, za nichž veřejný subjekt nabízí zboží a služby, nejsou nutně selektivní (viz body 53, 54 a 57 napadeného rozsudku).

91. Takový závěr na rozdíl od postoje zastávaného Komisí nevede nutně k popření jakékoli možnosti kvalifikovat podmínky, za nichž veřejný podnik nabízí svoje zboží a svoje služby, jako „státní podpory“, pokud se tyto podmínky vztahují na všechny smluvní strany bez rozdílu. V takovém případě je vždy možné prokázat, že z těchto podmínek, ačkoli jsou použitelné bez rozdílu, mají v konečném důsledku prospěch pouze jeden podnik nebo několik jasně určených podniků, zejména ty podniky, které vyhovují jasně vymezenému obchodnímu modelu.

92. Třebaže není možné předem vyloučit, že sazebník může být selektivní, je nutno prokázat, že vede k diskriminaci určitých subjektů, které se nacházejí ve srovnatelné situaci, což Komise – jak podotkl Tribunál – opominula provést.

93. Dále, i když obecnost výrazů použitých v úvodu bodu 53 napadeného rozsudku může vést k domněnce, že Tribunál zamýšlel vyjmout z působnosti čl. 107 SFEU veškeré podmínky, za nichž veřejný podnik nabízí svoje zboží a svoje služby, pokud se vztahují na všechny smluvní strany bez rozdílu, jeví se mi, že Tribunál na konci tohoto bodu důkladně upřesnil, že „proto, aby případná výhoda, která byla poskytnuta veřejným subjektem v rámci poskytování specifického zboží nebo služeb, zvýhodňovala určité podniky, je nezbytné, aby podnikům, které odebírají, nebo chtějí odebírat toto zboží nebo tuto službu, uvedená výhoda ze strany tohoto subjektu v tomto specifickém rámci nepříslušela nebo nemohla příslušet“.

c) K druhé části důvodu kasačního opravného prostředku, která vychází z toho, že Tribunál nerespektoval ustálenou judikaturu Soudního dvora, podle níž jsou zaprvé pro posouzení selektivní povahy opatření rozhodující jeho účinky a zadruhé opatření, z nichž má prospěch jediné hospodářské odvětví, jsou nutně selektivní

94. Komise podotýká, že letiště Lübeck si přímo konkuruje s letištěm v Hamburku a že „výhoda“ poskytnutá v letištním ceníku z roku 2006 je dostupná pouze pro letecké společnosti, které letiště Lübeck využívají. Pouhá tato skutečnost postačí podle Komise k prokázání, že letištní ceník z roku 2006 je svými účinky selektivní.

95. Na první pohled mohou úvahy, které Tribunál provedl, a zejména bod 53 napadeného rozsudku působit překvapivě.

96. Tribunál, aby dospěl k závěru, že letištní ceník roku 2006 není selektivní, se totiž omezil na konstatování, že tarifní ustanovení letištního ceníku z roku 2006 se vztahují nediskriminačním způsobem na všechny letecké společnosti, které využívají nebo chtějí využívat letiště Lübeck.

62 — Viz zejména body 54 až 61.

97. Přitom s ohledem na judikaturu, podle níž čl. 107 odst. 1 SFEU definuje státní zásahy na základě jejich účinků⁶³, lze tvrdit, že pouhé konstatování *formálně* nediskriminační povahy letištního ceníku z roku 2006 nepostačuje k učinění závěru, že není selektivní. Bylo by třeba analyzovat, zda letištní ceník z roku 2006 zvýhodňuje určité podniky nebo určitá odvětví výroby svými účinky. Soudní dvůr tak v rozsudku ze dne 13. února 2003, Španělsko v. Komise, upřesnil, že argument, podle něhož se opatření zakládá na objektivních horizontálně uplatnitelných kritériích, dokládá pouze to, že se toto opatření začleňuje do režimu podpor a že se nejedná o individuální podporu, ale neprokazuje, že toto opatření není selektivní⁶⁴.

98. V daném případě se mi však nejeví, že by Tribunál nerespektoval v napadeném rozsudku tuto judikaturu. Když usoudil, že rovné zacházení se skutečnými i potenciálními uživateli letiště Lübeck je jediné rozhodující kritérium, Tribunál implicitně, ale nutně zohlednil účinky tohoto opatření. Neomezil se na uvedení horizontálně uplatnitelných kritérií letištního ceníku z roku 2006.

99. Podobně nelze právem tvrdit, že opatření, z něhož má prospěch „jediné odvětví“, v daném případě skupina podniků využívajících letiště Lübeck, je nutně selektivní. Jak bylo poznamenáno v úvodu k tomuto důvodu kasačního opravného prostředku, takový závěr může být správný pouze v případě, bylo-li rozhodnuto, že referenčním rámcem je „obvyklý“ režim použitelný na celostátní úrovni, nebo alespoň rámec přesahující režim uvedeného letiště. Užívání pojmu „sektorová selektivita“ má totiž smysl pouze v tom případě, že jde o opatření, která přijaly veřejné orgány státu, ať už na ústřední, regionální nebo místní úrovni, které jsou příslušné k přijímání rozhodnutí, z nichž mohou mít prospěch všechny podniky. Pokud jde o opatření přijatá provozovatelem letiště, který má pouze pravomoc přijímat opatření týkající se jeho letiště, kritérium sektorové selektivity by se nemělo uplatnit. Dále, pokud tento provozovatel sám určuje úroveň letištních poplatků, které se vztahují na letecké společnosti působící na tomto letišti, neodchyluje se od celostátního poplatkového systému, ale zavádí poplatkový systém, který se vztahuje na všechny letecké společnosti, jež chtějí toto letiště využívat.

100. Z toho vyplývá, že opatření přijaté provozovatelem letiště vůči leteckým společnostem, které tam působí, není selektivní, pokud je poskytováno všem uvedeným společnostem bez diskriminace.

101. Na základě tohoto bodu je třeba posoudit, zda dotčené opatření zavádí rozlišení mezi hospodářskými subjekty, které se nacházejí s ohledem na sledovaný cíl ve srovnatelné skutkové a právní situaci⁶⁵.

102. Po tomto konstatování se dále budu zabývat třetí částí argumentace Komise.

d) Ke třetí části důvodu kasačního opravného prostředku, která vychází z nesprávného přezkumu kritéria týkajícího se „podniků, které se nacházejí ve srovnatelné skutkové a právní situaci“

103. Komise zaprvé tvrdí, že i za předpokladu že by srovnání vyžadované rozsudkem ze dne 8. listopadu 2001, *Adria-Wien Pipeline a Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke* (C-143/99, EU:C:2001:598), bylo použitelné na přezkum selektivity opatření, která stanoví poplatky určitých veřejných subjektů, se Tribunál dopustil stejného omylu, jako byl omyl, o němž Soudní dvůr rozhodl ve věcech, v nichž byly vydány rozsudky ze dne 22. prosince 2008, *British Aggregates v. Komise* (C-487/06 P, EU:C:2008:757, body 87 a 89), jakož i ze dne 8. září 2011, *Komise*

63 — Viz zejména rozsudky ze dne 22. prosince 2008, *British Aggregates v. Komise* (C-487/06 P, EU:C:2008:757, body 85 a 89), jakož i ze dne 15. listopadu 2011, *Komise a Španělské království v. Government of Gibraltar a Spojené království* (C-106/09 P a C-107/09 P, EU:C:2011:732, body 87, 88 a 92).

64 — C-409/00, EU:C:2003:92, bod 49.

65 — Rozsudek ze dne 14. ledna 2015, *Eventech* (C-518/13, EU:C:2015:9, bod 55).

v. Nizozemsko (C-279/08 P, EU:C:2011:551, body 61 až 67). Komise je totiž toho názoru, že nemá-li dojít k argumentaci kruhem, srovnatelnost právní a skutkové situace nevyplývala z kritérií, která definují oblast působnosti dotčeného opatření, ale měla vycházet ze struktury nákladů dotčených podniků.

104. Komise zadruhé tvrdí, že Tribunál opominul zohlednit cíl sledovaný čl. 43a odst. 1 LuftVZO, tedy ustanovení, jež se vztahuje na všechna německá letiště, které nařizuje výběr letištních poplatků pokrývajících náklady s cílem zajistit veřejný zájem na řádném fungování letecké dopravy a které představuje právní základ pro přijetí letištního ceníku z roku 2006.

105. V daném případě se nabízí otázka, zda skutečnost, že se letištní ceník z roku 2006 vztahuje konkrétně pouze na letecké společnosti využívající letiště Lübeck, vede k rozdílnému zacházení mezi podniky, které se nacházejí ve srovnatelné situaci.

106. V tomto ohledu je namístě poznamenat, že podle použitelného vnitrostátního práva je každý provozovatel letiště oprávněn přijmout sazebník letištních poplatků, který bude platit na jeho vlastním letišti.

107. Z toho vyplývá, že letištní ceník z roku 2006 byl přijat pouze pro potřeby letiště Lübeck, které představuje relevantní referenční rámec. V takovém kontextu je rozhodující pouze to, zda tento ceník rozlišuje mezi podniky, které využívají výlučně toto letiště.

108. Argumentace uváděná Komisí, podle níž posouzení selektivity letištního ceníku z roku 2006 nemůže záviset na oblasti působnosti tohoto ceníku, ale musí vycházet výlučně ze srovnání nákladů, které jsou předmětem čl. 43a odst. 1 LuftVZO, není přesvědčivá.

109. Jak zdůraznilo město Lübeck, všechny letecké společnosti mohou využívat letiště Lübeck, a mít tak prospěch z údajných výhod, které vyplývají z uplatňování letištního ceníku z roku 2006. Volba leteckých společností využívat určité letištní infrastruktury obecně závisí na obchodní strategii, kterou si samy určují v závislosti na výhodách a nevýhodách, jež tyto infrastruktury nabízejí.

110. Zdá se mi rovněž nepatřičné požadovat, aby byla srovnávána situace leteckých společností údajně zvýhodněných letištním ceníkem z roku 2006 se situací konkurenčních podniků, které mají stejné rozpočtové výdajové položky. Letecké společnosti, které letiště Lübeck nevyužívají, se totiž nevystavují nákladům spojeným s poplatky vybíranými tímto letištem. Argumentace Komise tak nesprávně vede ke zvažování otázky selektivity opatření v jiném rámci, kterým je otázka, s jakou jinou dopravní infrastrukturou – letištní, železniční či jinou – letiště Lübeck případně soutěží, bez ohledu na postavení předmětných podniků, které je provozují a na povaze služeb, které poskytují⁶⁶.

111. Podobně podle mého názoru nelze v projednávaném případě obhájit argument, podle něhož bylo třeba zohlednit cíle sledované ceníkem, který stanoví letištní poplatky na základě čl. 43a odst. 1 LuftVZO. Ze skutkových posouzení, která Tribunál provedl, totiž vyplývá, že toto ustanovení nestanoví obecné letištní poplatky, které by se vztahovaly na všechna letiště. Toto ustanovení opravňuje každého provozovatele výlučně k přijetí jeho vlastního sazebníku poplatků na základě priorit, které mu přísluší vymezit samostatně.

112. V konečném důsledku musí být konstatováno, že v kontextu projednávaného případu neexistuje obecná základní nebo referenční právní úprava, od níž by se letištní ceník z roku 2006 mohl odchýlovat ve prospěch leteckých společností, které letiště Lübeck využívají. Relevantní referenční rámec je samotný režim uplatňovaný na tomto letišti.

66 — Viz rozsudek ze dne 14. ledna 2015, Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9, body 59 až 61)

e) Ke čtvrté části důvodu kasačního opravného prostředku, která vychází z toho, že se Tribunál měl dopustit nesprávného právního posouzení tím, že opominul přezkoumat, zda slevy uvedené v letištním ceníku z roku 2006 jsou selektivní, neboť z nich mají prospěch pouze určité letecké společnosti

113. Komise v podstatě tvrdí, že i za předpokladu, že by kritérium použité v rozsudku ze dne 8. listopadu 2001, *Adria-Wien Pipeline a Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke* (C-143/99, EU:C:2001:598), bylo relevantní pro přezkum selektivity opatření tarifní povahy, jako jsou opatření dotčená v projednávané věci, měl Tribunál přezkoumat, zda je letištní ceník z roku 2006 z důvodu různých slev, které zavádí, selektivní povahy v tom, že zvýhodňuje určité společnosti využívající letiště Lübeck na úkor jiných společností, které využívají totéž letiště.

114. Komise v této souvislosti tvrdí, že Tribunál se nesprávně omezil na přezkum odůvodnění sporného rozhodnutí obsaženého v bodě 279 tohoto rozhodnutí. Komise má za to, že body 55 až 66 téhož rozhodnutí důkladně popisují systém slev zavedený v letištním ceníku z roku 2006. Komise má ostatně za to, na rozdíl od toho, co Tribunál patrně navrhuje v bodech 53 a 55 napadeného rozsudku, že skutečnost, že okruh beneficentů uvedených slev je otevřený vzhledem k tomu, že poskytování těchto slev se řídí podle objektivních kritérií s horizontálním uplatněním, ho nezbavuje selektivní povahy⁶⁷.

115. V daném případě mám za to, že se Tribunál nedopustil nesprávného právního posouzení, když dospěl k závěru, že relevantní referenční rámec je rámec poplatků, které se vztahují pouze na letecké společnosti využívající pouze letiště Lübeck.

116. Nyní vyvstává otázka, zda se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení, když nepřezkoumal, zda systém slev poskytovaných na základě letištního ceníku z roku 2006 nezavádí rozlišování mezi těmito společnostmi.

117. V tomto ohledu nelze vyloučit, že sazebník poplatků má selektivní povahu z důvodu kritérií a systémů slev, které zavádí.

118. Po tomto upřesnění musí být zdůrazněno, že Komise nedospěla v bodě 279 sporného rozhodnutí k závěru o selektivní povaze letištního ceníku z roku 2006 na základě tohoto aspektu, ale výlučně na základě okolnosti, že „dotčené výhody svědčí výlučně leteckým společnostem, které letiště Lübeck využívají“. Ačkoli problematika „rabatů a slev“ zavedených v letištním ceníku z roku 2006 sice byla ve sporném rozhodnutí zmíněna, zejména v bodech 268 až 277, nebylo to však v rámci přezkumu selektivity tohoto ceníku, ale výlučně při posouzení existence „výhody“ ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU.

119. Za takových okolností mám za to, že výtka vyjádřená Komisí musí být zamítnuta jako nepřípustná. V rámci kasačního opravného prostředku je pravomoc Soudního dvora omezena na přezkum posouzení žalobních důvodů Tribunálem, které byly předmětem diskuse před Tribunálem⁶⁸.

120. V každém případě by mělo být poznamenáno, že Komise neprokázala, že systém rabatů a slev zavedených v letištním ceníku z roku 2006 a poskytovaných leteckým společnostem, které mají vysoký počet cestujících – a který spočívá, jak se zdá, na obvyklém kvantitativním kritériu – nelze odůvodnit.

121. Mám tedy za to, že třetí důvod kasačního opravného prostředku je třeba zamítnout.

⁶⁷ — Komise odkazuje na rozsudky ze dne 13. února 2003, *Španělsko v. Komise* (C-409/00, EU:C:2003:92, bod 48); ze dne 15. července 2004, *Španělsko v. Komise* (C-501/00, EU:C:2004:438, body 118 až 128), jakož i ze dne 8. září 2011, *Komise v. Nizozemsko* (C-279/08 P, EU:C:2011:551, bod 50).

⁶⁸ — Viz zejména rozsudek ze dne 10. července 2014, *Telefónica a Telefónica de España v. Komise* (C-295/12 P, EU:C:2014:2062, bod 99, jakož i citovaná judikatura).

D – Ke čtvrtému důvodu kasačního opravného prostředku vycházejícímu z nedostatečného a rozporuplného odůvodnění

1. Argumentace účastníků řízení

122. Komise zaprvé tvrdí, že rozsudek Tribunálu není dostatečně odůvodněný, a to ze tří důvodů. Tribunál především zanedbal základní prvek selektivity, tedy cíl sledovaný nařízením z roku 2006. Právě ve světle tohoto cíle je třeba určit, jaké podniky se nacházejí ve srovnatelné skutkové a právní situaci. Tribunál dále opominul uvést, z jakých důvodů selektivita podpory nevyplývá alespoň ze systému slev zavedeného v letištním ceníku z roku 2006. Napadený rozsudek konečně opominul uvést, z jakých důvodů nemá letištní ceník z roku 2006 selektivní povahu tak zjevným způsobem, že Komise není oprávněna zahájit formální vyšetřovací řízení.

123. Zadruhé se Komise domnívá, že odůvodnění Tribunálu je rozporuplné, protože nejprve používá judikaturu týkající se selektivity daňových opatření (bod 51 a 53 napadeného rozsudku) a poté konstatuje, že není relevantní (bod 57 napadeného rozsudku).

124. Město Lübeck podporováno Spolkovou republikou Německo a Španělským královstvím má za to, že napadený rozsudek je řádně odůvodněn a navrhuje, aby byl důvod kasačního opravného prostředku zamítnut.

2. Posouzení

125. Tento důvod nemůže podle mého názoru obstát.

126. Pokud jde zaprvé o otázku, zda Tribunál dostatečně odůvodnil napadený rozsudek, co se týče posouzení selektivity letištního ceníku z roku 2006, zdá se především, že Tribunál implicitně identifikoval cíl a kontext vypracování letištního ceníku z roku 2006. Dále připomínám, že Tribunál nemusel uvádět, z jakých důvodů selektivita letištního ceníku z roku 2006 nevyplývá ze systému slev, jelikož – jak jsem dříve zmínil – tato otázka výslovně nebyla předmětem diskuse před Tribunálem. Konečně mám za to, že Tribunál nemusel více rozvádět, z jakých důvodů byl omyl, kterého se Komise dopustila v posouzení selektivity sporného opatření natolik zjevný, že musel vést ke zrušení sporného rozhodnutí.

127. Pokud jde zadruhé o výtku rozporu v odůvodnění, co se týče relevance judikatury v oblasti opatření daňové povahy, nevidím žádnou nesoudržnost mezi úvahami provedenými v bodech 51 a 53 napadeného rozsudku a tvrzením obsaženým v bodě 57 tohoto rozsudku.

E – K pátému důvodu kasačního opravného prostředku, který vychází z porušení požadavku na omezený přezkum rozhodnutí o zahájení formálního vyšetřování opatření podpory

1. Argumentace účastníků řízení

128. Komise tvrdí, že i když Tribunál správně připomíná v bodě 42 napadeného rozsudku, že soudní přezkum rozhodnutí o zahájení formálního vyšetřovacího řízení je omezený, Tribunál meze tohoto přezkumu překročil.

129. Komise zejména tvrdí, že společnost FL, která tehdy byla provozovatelem letiště, navrhla letištní ceník z roku 2006 s cílem vyhnout se přezkumu státních podpor, co se týče politiky stanovování cen vůči nízkonákladovým leteckým společnostem. Komise přitom byla konfrontována se situací, za níž jí předběžný skutkový přezkum neumožňoval zbavit se všech pochybností o selektivní povaze uvedeného ceníku. Komise proto musela zahájit formální vyšetřovací řízení. Napadený rozsudek neobsahuje žádné vysvětlení, pokud jde o důvody, na jejichž základě letištní ceník z roku 2006 měl natolik zjevnou neselektivní povahu, že Komise nebyla oprávněna zahájit formální vyšetřovací řízení.

130. Město Lübeck podporováno v tomto bodě Spolkovou republikou Německo a Španělským královstvím navrhuje, aby byl důvod kasačního opravného prostředku zamítnut. Město Lübeck má za to, že neselektivní povaha sporného opatření, tedy letištního ceníku z roku 2006, je zjevná, Tribunál tak správně rozhodl, že sporné rozhodnutí zjevně vycházelo z nesprávného posouzení.

2. Posouzení

131. Nejsem nikterak přesvědčen, že Tribunál překročil meze soudního přezkumu rozhodnutí o zahájení formálního vyšetřovacího řízení.

132. Nelze sice popřít, že rozhodnutí o zahájení formálního vyšetřovacího řízení je založeno na nutně provizorní analýze poznatků, které Komise zjistí během předběžné fáze přezkumu. Tyto poznatky jsou z podstaty „útržkovité“, Komise tak na závěr této předběžné fáze může vycházet pouze z předpokladů o existenci či neexistenci podpory, a tudíž o naplnění kumulativních podmínek uvedených v čl. 107 odst. 1 SFEU.

133. Jak Soudní dvůr opakovaně rozhodl, je třeba odlišovat zaprvé předběžnou fázi přezkumu podpor zavedenou čl. 108 odst. 3 SFEU, jejímž výhradním cílem je umožnit Komisi učinit si prvotní názor ohledně částečné nebo úplné slučitelnosti podpory, a zadruhé formální vyšetřovací řízení podle čl. 108 odst. 2 SFEU, které umožňuje – a podle mého názoru i vyžaduje – důkladný přezkum státních opatření a které sleduje dvojí cíl⁶⁹.

134. S ohledem na nezbytný rozdíl, který mezi těmito dvěma fázemi existuje, není možné klást na předběžnou fázi stejné právní požadavky, jako jsou požadavky, které je nutné použít v rámci formálního řízení.

135. Komise je proto oprávněna zahájit formální vyšetřovací řízení podle čl. 108 odst. 2 SFEU, pokud disponuje dostatečným množstvím poznatků pro rozhodnutí, že opatření splňuje všechny podmínky pro možnou kvalifikaci za „státní podporu“, která je v rozporu s čl. 107 odst. 1 SFEU.

136. Nelze však z toho vyvodit závěr, že se Komise na podporu svého rozhodnutí o zahájení řízení podle čl. 108 odst. 2 SFEU může omezit na uvedení obecných tvrzení, co se týče splnění podmínek vyžadovaných čl. 107 odst. 1 SFEU. Jak vyplývá z čl. 6 nařízení č. 659/1999, rozhodnutí o zahájení formálního vyšetřovacího řízení zahrne předběžné hodnocení Komise o charakteru navrhovaného opatření jako podpory a vyloží pochybnosti o jeho slučitelnosti se společným trhem.

137. Dále, i když je přezkum Tribunálu ohledně rozhodnutí o zahájení formálního řízení a především ohledně toho, zda podmínky vyžadované v čl. 107 odst. 1 SFEU jsou *prima facie* splněny, omezený na zjištění, zda se Komise nedopustila zjevných nesprávných posouzení, když se domnívala, že nemůže překonat všechny obtíže, co se týče kvalifikace sporného opatření jako „státní podpory“ během

69 — Viz zejména rozsudky ze dne 15. dubna 2008, Nuova Agricast (C-390/06, EU:C:2008:224, bod 57), jakož i ze dne 21. července 2011, Alcoa Trasformazioni v. Komise (C-194/09 P, EU:C:2011:497, bod 57). K rozdílu mezi předběžnou fází přezkumu a formální fází viz konečně moje stanovisko ve věci Club Hotel Loutraki a další v. Komise (C-131/15 P, EU:C:2016:617, body 25 až 27).

prvotního přezkumu tohoto opatření⁷⁰, tento přezkum by neměl být méně účinný. V návaznosti na úvahy provedené v rámci druhého důvodu kasačního opravného prostředku je třeba totiž připomenout, že rozhodnutí o zahájení předběžného přezkumu mohou mít pro účastníky řízení specifické a podstatné právní účinky.

138. Komise přitom, když se v bodě 279 sporného rozhodnutí omezila na uvedení, že „výhody [plynoucí z letištního ceníku z roku 2006] se poskytují výlučně leteckým společnostem, které využívají letiště Lübeck [a jsou tedy] selektivní ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU“, opominula upřesnit, od jaké obecné právní úpravy se letištní ceník z roku 2006 hodlá odchýlit. Tím Komise opominula vymezit relevantní referenční rámec, a tak se dopustila zjevného omylu ve svém posouzení sporného opatření, které nemá podle mého názoru žádnou souvislost s existencí složitých hospodářských posouzení.

139. V tomto ohledu nelze právem tvrdit, že Tribunál neměl svůj přezkum omezit na posouzení obsažené v bodě 279 sporného rozhodnutí, ale že měl zohlednit popis systému slev, který se nachází v bodech 268 až 274 téhož rozhodnutí, neboť posledně uvedené body se týkají identifikace údajné výhody vyplývající z letištního ceníku z roku 2006, a nikoli selektivity posledně uvedeného ceníku.

140. Jsem proto toho názoru, že se Tribunál nedopustil zjevného nesprávného posouzení, když dospěl k závěru, že Komise právně dostačujícím způsobem neuvedla, z jakých důvodů nemohla ve stadiu předběžného přezkumu uvést důvody, na jejichž základě je letištní ceník z roku 2006 selektivní tak, aby byla povinna zahájit formální vyšetřovací řízení nebo alespoň tak, aby k tomu byla oprávněna.

V – Závěry

141. Vzhledem ke všem výše uvedeným úvahám navrhuji Soudnímu dvoru, aby kasační opravný prostředek zamítl a uložil Evropské komisi náhradu nákladů, jakož i náhradu nákladů vynaložených Hansestadt Lübeck. Spolková republika Německo a Španělské království ponesou vlastní náklady řízení.

70 — Viz zejména rozsudek ze dne 21. července 2011, Alcoa Trasformazioni v. Komise (C-194/09 P, EU:C:2011:497, bod 61).