



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (velkého senátu)

21. prosince 2016 *

„Kasační opravný prostředek — Státní podpory — Letištní poplatky — Článek 108 odst. 2 SFEU —
Článek 263 čtvrtý pododstavec SFEU — Rozhodnutí zahájit formální vyšetřovací řízení —
Přípustnost žaloby na neplatnost — Osobně dotčená osoba — Právní zájem na podání žaloby —
Článek 107 odst. 1 SFEU — Podmínka selektivity“

Ve věci C-524/14 P,

jejímž předmětem je kasační opravný prostředek na základě článku 56 statutu Soudního dvora Evropské unie, podaný dne 20. listopadu 2014,

Evropská komise, zastoupená T. Maxian Ruschem, R. Sauerem a V. Di Buccim, jako zmocněnci,
s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

účastnice řízení podávající kasační opravný prostředek (navrhovatelka),

příčemž dalšími účastníky řízení jsou:

Hansestadt Lübeck, právní nástupce Flughafen Lübeck GmbH, zastoupené M. Núñez Müllerem
a I. Ruckem, Rechtsanwälte,

žalobce v prvním stupni,

podporované:

Spolkovou republikou Německo, zastoupenou T. Henzem a K. Petersen, jako zmocněnci,

Španělským královstvím, zastoupeným M. A. Sampol Pucurullem, jako zmocněncem,

SOUDNÍ DVŮR (velký senát),

ve složení K. Lenaerts, předseda, A. Tizzano, místopředseda, R. Silva de Lapuerta, T. von Danwitz, J. L. da Cruz Vilaça, E. Juhász a A. Prechal, předsedové senátů, A. Borg Barthet, J. Malenovský, E. Jarašiūnas (zpravodaj), F. Biltgen, K. Jürimäe a C. Lycourgos, soudci,

generální advokát: N. Wahl,

vedoucí soudní kanceláře: M. Aleksejev, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 31. května 2016,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 15. září 2016,

* Jednací jazyk: němčina.

vydává tento

Rozsudek

- 1 Evropská komise se svým kasačním opravným prostředkem domáhá zrušení rozsudku Tribunálu Evropské unie ze dne 9. září 2014, Hansestadt Lübeck v. Komise (T-461/12, dále jen „napadený rozsudek“, EU:T:2014:758), kterým Tribunál zrušil rozhodnutí Komise C (2012) 1012 final 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“) v rozsahu, v němž se toto rozhodnutí týká letištního ceníku letiště Lübeck (Německo), jenž byl přijat v roce 2006 (dále jen „letištní ceník z roku 2006“), a ve zbývající části žalobu zamítl.

Skutečnosti předcházející sporu

- 2 Letiště Lübeck provozovala do 31. prosince 2012 společnost Flughafen Lübeck GmbH (dále jen „FL“). Jediným vlastníkem společnosti FL byl až do 30. listopadu 2005 žalobce v prvním stupni, Hansestadt Lübeck (dále jen „město Lübeck“). Od 1. prosince 2005 do konce října 2009 byla společnost FL z 90 % vlastněna soukromým novozélandským podnikem Infratil a z 10 % městem Lübeck. Od listopadu 2009 bylo město Lübeck opět jediným vlastníkem společnosti FL. Dne 1. ledna 2013 bylo letiště Lübeck prodáno společnosti Yasmina Flughafenmanagement GmbH. Společnost FL se sloučila s městem Lübeck a dne 2. ledna 2013 byla vymazána z obchodního rejstříku.
- 3 V souladu s § 43a odst. 1 Luftverkehrs-Zulassungs-Ordnung (nařízení o licencích k provozování letecké dopravy) ze dne 19. června 1964 (BGBl. I, s. 370), ve znění z roku 2006 (dále jen „LuftVZO“), přijala společnost FL letištní ceník z roku 2006, který byl schválen leteckým úřadem spolkové země Šlesvicko-Holštýnsko. Tento letištní ceník se od 15. června 2006 vztahuje na všechny letecké společnosti užívající letiště Lübeck s výjimkou těch, které se správcem letiště Lübeck uzavřely dohodu.
- 4 V průběhu roku 2007 se Komise rozhodla zahájit formální vyšetřovací řízení ohledně smlouvy uzavřené mezi společností FL a leteckou společností Ryanair, neboť uvedená smlouva stanovila pro tuto společnost nižší letištní poplatky, než byly stanoveny v letištním ceníku z roku 1998, jenž se v rozhodné době vztahoval na letiště Lübeck.
- 5 Komise se zejména domnívala, že letištní ceník z roku 2006 může jako takový rovněž obsahovat státní podporu ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU, a zahájila proto sporným rozhodnutím formální vyšetřovací řízení podle čl. 108 odst. 2 SFEU ohledně různých opatření týkajících se letiště Lübeck, mezi něž patřil i tento letištní ceník.

Řízení před Tribunálem a napadený rozsudek

- 6 Návrhem došlým kanceláři Tribunálu dne 19. října 2012 podala FL žalobu znějící na zrušení sporného rozhodnutí v rozsahu, v němž zahajuje formální vyšetřovací řízení ohledně letištního ceníku z roku 2006 a ukládá Spolkové republice Německo, aby odpověděla na příkaz poskytnout informace o tomto ceníku.
- 7 Město Lübeck v replice došlé kanceláři Tribunálu dne 20. února 2013 prohlásilo, že vstupuje do řízení místo společnosti FL s cílem pokračovat v žalobě, kterou posledně uvedená podala.
- 8 Město Lübeck na podporu prvního bodu návrhových žádání uplatnilo pět žalobních důvodů, které vycházejí zprv 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, jakož

i článků 4 a 6 a čl. 13 odst. 1 nařízení Rady (ES) č. 659/1999 ze dne 22. března 1999, kterým se stanoví prováděcí pravidla k článku [108 SFEU] (Úř. věst. 1999, L 83, s. 1; Zvl. vyd. 08/01, s. 339), začtvrté z porušení čl. 107 odst. 1 SFEU a zapáté z porušení povinnosti uvést odůvodnění.

- 9 Tribunál v napadeném rozsudku rozhodl, že první bod návrhových žádání je přípustný, a měl za to, že společnost FL byla v době podání žaloby bezprostředně a osobně dotčena sporným rozhodnutím, a byla tedy k podání žaloby aktivně legitimována, a dále že si zachovala právní zájem na podání žaloby i po prodeji letiště Lübeck. Tribunál ve věci samé vyhověl čtvrtému žalobnímu důvodu a měl za to, že toto rozhodnutí je stiženo nesprávným právním posouzením v rozsahu, v němž Komise měla v tomto rozhodnutí za to, že výhody zavedené letištním ceníkem z roku 2006 mají selektivní povahu. Tribunál proto zrušil uvedené rozhodnutí v rozsahu, v němž zahajuje formální vyšetřovací řízení ohledně tohoto letištního ceníku.

Návrhová žádání účastníků řízení a řízení před Soudním dvorem

- 10 Komise navrhuje, aby Soudní dvůr:

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

- 11 Město Lübeck navrhuje, aby Soudní dvůr:

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

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

Ke kasačnímu opravnému prostředku

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

Argumentace účastníků řízení

- 13 Komise v prvním důvodu kasačního opravného prostředku Tribunálu vytýká, že rozhodl, že společnost FL je osobně dotčena sporným rozhodnutím, ačkoli letištní poplatky podle jejího názoru stanoví dozorový orgán spolkové země, a nikoliv provozovatel letiště. Tribunál tím, že měl v bodech 29 až 35

napadeného rozsudku za to, že společnost FL přijetím letištního ceníku z roku 2006 vykonala pravomoci, které byly svěřeny jí samotné, nezohlednil pravidlo vnitrostátního práva použitelné v projednávané věci, podle kterého musí být letištní ceník schválen dozorovým orgánem spolkové země, který je sám vázán spolkovými právními předpisy o letištních poplatcích. Pouhá skutečnost, že veřejný podnik spravující letiště má navrhnout tento ceník, neznamená, že je to tento podnik, a nikoliv stát, kdo má pravomoc stanovit hospodaření a politiku, kterou uplatňuje prostřednictvím uvedeného ceníku. Podle jejího názoru jsou závěry Tribunálu v tomto ohledu v rozporu se závěry, které vyplývají z rozsudku ze dne 10. července 1986, DEFI v. Komise (282/85, EU:C:1986:316), ve kterém bylo mimo jiné konstatováno, že podle relevantní francouzské právní úpravy má francouzská vláda pravomoc stanovit hospodaření a politiku dotyčné entity, a tedy určit zájmy, které má tato entita hájit.

- 14 Město Lübeck a Spolková republika Německo navrhuji, aby byl tento důvod kasačního opravného prostředku zamítnut.

Závěry Soudního dvora

- 15 Jak připomněl Tribunál v bodě 26 napadeného rozsudku, jiné subjekty než adresáti rozhodnutí mohou tvrdit, že jsou osobně dotčeny ve smyslu čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU, pouze pokud se jich toto rozhodnutí dotýká z důvodu určitých vlastností, které jsou pro ně zvláštní, nebo skutkové situace, která je vymezuje vzhledem ke všem ostatním osobám, a tím je individualizuje způsobem obdobným tomu, jak by byl individualizován adresát rozhodnutí (rozsudky ze dne 15. července 1963, Plaumann v. Komise, 25/62, EU:C:1963:17, s. 223; ze dne 3. října 2013, Inuit Tapiriit Kanatami a další v. Parlament a Rada, C-583/11 P, EU:C:2013:625, bod 72, a ze dne 19. prosince 2013, Telefónica v. Komise, C-274/12 P, EU:C:2013:852, bod 46).
- 16 Pro účely rozhodnutí, že společnost FL je sporným rozhodnutím osobně dotčena, měl v projednávané věci Tribunál v bodě 34 napadeného rozsudku za to, že toto rozhodnutí v rozsahu, v němž se týká letištního ceníku z roku 2006, ovlivňuje akt, jehož je společnost FL jedním z autorů, a brání této společnosti vykonávat vlastní pravomoci podle vlastního uvážení. Aby dospěl k tomuto závěru, Tribunál v bodě 29 napadeného rozsudku mimo jiné uvedl, že § 43a odst. 1 LuftVZO sice stanoví, že dozorový orgán spolkové země, v projednávaném případě letecký úřad spolkové země Šlesvicko-Holštýnsko, musí schválit letištní ceník, avšak z tohoto ustanovení vyplývá, že tento ceník musí navrhnout provozovatel dotčeného letiště a dozorový orgán nemá vlastní pravomoc, aby sám stanovil uvedené poplatky, neboť může navržený ceník pouze schválit nebo odmítnout.
- 17 Tribunál rovněž v bodech 30 a 31 napadeného rozsudku uvedl, že ze sporného rozhodnutí a letištního ceníku z roku 2006 vyplývá, že možnost uplatnit poplatky snížené v rámci slev zavedených uvedeným letištním ceníkem podléhá dohodě uzavřené přímo mezi správcem letiště Lübeck a leteckou společností bez zásahu dozorového orgánu a že zvláštní poplatky, odchylující se od poplatků stanovených v letištním ceníku z roku 2006, byly ostatně na společnost Ryanair uplatněny na základě dohod uzavřených přímo mezi FL a touto leteckou společností.
- 18 Tribunál z toho v bodě 32 uvedeného rozsudku dovodil, že společnost FL má jakožto provozovatel letiště Lübeck vlastní pravomoc v oblasti stanovení letištních poplatků pro toto letiště a při výkonu pravomocí, které byly svěřeny výhradně státu, nejedná pouze jako prodloužená ruka tohoto státu. Podle Tribunálu tak pravomoc přijmout letištní ceník z roku 2006 příslušela společnosti FL, a nikoliv státním orgánům, a to bez ohledu na požadavek, aby byl uvedený letištní ceník schválen dozorovým orgánem.
- 19 Jeví se, že Tribunál měl s ohledem na použitelné vnitrostátní právo za to, že společnost FL má vedle pravomoci navrhnout dozorovému orgánu letištní ceník pro letiště Lübeck také vlastní pravomoc přijmout tento ceník.

- 20 Vzhledem k tomu, že Komise zpochybňuje tento závěr v argumentaci uvedené v bodě 13 tohoto rozsudku, je třeba připomenout, že pokud jde o výklad vnitrostátního práva Tribunálem, Soudní dvůr je v rámci kasačního opravného prostředku příslušný pouze ověřit, zda nedošlo ke zkreslení tohoto práva, které musí být zjevné z písemností ve spisu (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 5. července 2011, *Edwin v. OHIM*, C-263/09 P, EU:C:2011:452, bod 53, a ze dne 3. dubna 2014, *Francie v. Komise*, C-559/12 P, EU:C:2014:217, body 79 a 80 a citovaná judikatura).
- 21 V projednávané věci přitom Komise neuplatnila a *a fortiori* neprokázala takové zkreslení vnitrostátního práva. Komise totiž netvrdila ani neprokázala, že závěry Tribunálu jsou ve zjevném rozporu s obsahem dotčených ustanovení německého práva nebo že Tribunál přisoudil některému z nich dosah, který v porovnání s ostatními písemnostmi ve spisu zjevně nemá (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 3. dubna 2014, *Francie v. Komise*, C-559/12 P, EU:C:2014:217, bod 81).
- 22 První důvod kasačního opravného prostředku musí být tudíž odmítnut jako nepřipustný.

K druhému důvodu kasačního opravného prostředku, jenž vychází z toho, že město Lübeck nemělo trvajícím právním zájem na řízení

Argumentace účastníků řízení

- 23 Komise ve druhém důvodu kasačního opravného prostředku tvrdí, že Tribunál se v bodě 37 napadeného rozsudku dopustil nesprávného právního posouzení, když měl za to, že FL měla právní zájem na řízení i po prodeji letiště Lübeck soukromému investorovi, jelikož formální vyšetřovací řízení nebylo ukončeno, a sporné rozhodnutí tedy i nadále vyvolávalo své účinky, a dále že společnost FL si každopádně zachovala právní zájem na řízení pro období před prodejem.
- 24 Komise tvrdí, že i při neexistenci konečného rozhodnutí o ukončení formálního vyšetřovacího řízení přestalo sporné rozhodnutí vyvolávat jediný právní účinek, a sice povinnost pozastavit opatření podpory během šetření, neboť o pozastavení nebylo rozhodnuto před 31. prosincem 2012 a letištní ceník z roku 2006 již nemohl být od 1. ledna 2013, tj. data privatizace letiště Lübeck, považován za prováděný režim podpor, neboť tento režim již nebyl financován z veřejných prostředků. Závěr Tribunálu je podle jejího názoru v rozporu s ustálenou judikaturou Soudního dvora, podle níž musí právní zájem na řízení vzniknout a trvat, přičemž přetrvává pouze, pokud žaloba může ve výsledku přinést prospěch účastníku řízení, který ji podal. Město Lübeck ostatně neprokázalo, že má jakýkoli právní zájem setrvat na své žalobě po privatizaci letiště.
- 25 Město Lübeck a Spolková republika Německo navrhuje, aby byl tento důvod kasačního opravného prostředku zamítnut.

Závěry Soudního dvora

- 26 Podle ustálené judikatury Soudního dvora musí právní zájem žalobce na podání žaloby existovat ve vztahu k předmětu žaloby ve fázi jejího podání, neboť jinak by žaloba byla nepřipustná. 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 (rozsudek ze dne 28. května 2013, *Abdulrahim v. Rada a Komise*, C-239/12 P, EU:C:2013:331, bod 61 a citovaná judikatura).
- 27 Za účelem vyvrácení argumentu Komise, že prodej letiště Lübeck soukromé společnosti, k němuž došlo dne 1. ledna 2013, ukončil dotčený režim podpor, takže povinnost pozastavit uvedený režim již není uplatňována, a město Lübeck tedy nemá trvajícím právním zájem domáhat se zrušení sporného rozhodnutí, měl Tribunál – jak je uvedeno v bodě 23 tohoto rozsudku – v projednávané věci za to, že

vzhledem k tomu, že formální vyšetřovací řízení není ukončeno, uvedené rozhodnutí stále vyvolává účinky a město Lübeck si zachovává přinejmenším právní zájem na řízení pro období před prodejem letiště.

- 28 Tribunál nejprve v bodě 27 napadeného rozsudku s odkazem zejména na rozsudek ze dne 24. října 2013, *Deutsche Post v. Komise* (C-77/12 P, nezveřejněný, EU:C:2013:695, body 52 a 53), připomněl, že rozhodnutí o zahájení formálního vyšetřovacího řízení ohledně opatření, které je prováděno a je kvalifikováno jako „nová podpora“, má samostatné právní účinky, zejména pokud jde o pozastavení tohoto opatření. Tribunál uvedl, že takové rozhodnutí nutně mění právní dosah dotčeného opatření, jakož i právní postavení podniků, které jsou příjemci opatření, zejména pokud jde o pokračování provádění tohoto opatření. Rovněž poznamenal, že po přijetí takového rozhodnutí existuje přinejmenším závažná pochybnost o legalitě prováděného opatření, která musí vést členský stát k tomu, aby pozastavil jeho uplatňování, a že takového rozhodnutí se lze rovněž dovolávat před vnitrostátním soudem, který má vyvodit veškeré důsledky plynoucí z porušení čl. 108 odst. 3 poslední věty SFEU.
- 29 V tomto ohledu je třeba připomenout, že Soudní dvůr v rozsudku ze dne 21. listopadu 2013, *Deutsche Lufthansa* (C-284/12, EU:C:2013:755, bod 45), a v usnesení Soudního dvora ze dne 4. dubna 2014, *Flughafen Lübeck* (C-27/13, nezveřejněné, EU:C:2014:240, bod 27), rovněž rozhodl, že v případě, kdy Komise v souladu s čl. 108 odst. 3 SFEU zahájila formální vyšetřovací řízení ohledně neoznamovaného opatření, které je prováděno, je vnitrostátní soud, k němuž byl podán návrh na zastavení provádění tohoto opatření a na navrácení již uskutečněných plateb, povinen přijmout všechna nezbytná opatření za účelem vyvození důsledků z případného porušení povinnosti pozastavit provádění uvedeného opatření. Za tímto účelem může vnitrostátní soud rozhodnout o pozastavení provádění dotčeného opatření a nařídít navrácení již vyplacených částek. Může rovněž nařídít předběžné opatření za účelem ochrany zájmů dotčených stran a zachování užitečného účinku rozhodnutí Komise o zahájení formálního vyšetřovacího řízení.
- 30 Z judikatury Soudního dvora vyplývá, že na rozdíl od toho, co tvrdí Komise, povinnost pozastavit provádění dotčeného opatření není jediným právním účinkem rozhodnutí o zahájení formálního vyšetřovacího řízení.
- 31 S ohledem na tuto judikaturu se v projednávané věci jeví, že – jak uvedl Tribunál – město Lübeck zůstalo po privatizaci letiště Lübeck přinejmenším vystaveno nebezpečí, že vnitrostátní soud nařídí navrácení případných podpor poskytnutých v době, kdy FL byla vlastníkem tohoto letiště. Tribunál tedy právem rozhodl, že při neexistenci konečného rozhodnutí Komise o ukončení formálního vyšetřovacího řízení účinky sporného rozhodnutí přetrvávají, takže město Lübeck si zachovává právní zájem na řízení za účelem jeho zrušení.
- 32 V důsledku toho je třeba druhý důvod kasačního opravného prostředku zamítnout jako neopodstatněný.

Ke třetímu důvodu kasačního opravného prostředku, jenž vychází z nesprávného posouzení selektivní povahy letištního ceníku z roku 2006

Argumentace účastníků řízení

- 33 Komise v třetím důvodu kasačního opravného prostředku tvrdí, že Tribunál nesprávně vyložil podmínku selektivity ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU, když měl v bodech 53 až 55 napadeného rozsudku za to, že za účelem posouzení případné selektivní povahy sazebníku vydaného veřejnou entitou pro účely využívání zboží nebo služby je třeba ověřit, zda je tento sazebník uplatňován

nediskriminačním způsobem na všechny podniky, které využívají nebo mohou využívat toto zboží či tuto službu, a dále že okolnost, že v projednávané věci se letištní ceník z roku 2006 vztahuje jen na letecké společnosti užívající letiště Lübeck, není relevantní.

- 34 Tento výklad je podle Komise v rozporu s judikaturou Soudního dvora, podle které opatření nepředstavuje všeobecné opatření daňové nebo hospodářské politiky, a má tedy selektivní povahu, pokud se vztahuje jen na některá hospodářská odvětví nebo některé podniky v rámci daného odvětví. Vzhledem k tomu, že opatření, kterým se stanoví podmínky, za kterých veřejný podnik nabízí vlastní zboží nebo služby, se nikdy nevztahuje na všechny hospodářské subjekty, je takové opatření vždy opatřením selektivním.
- 35 Podle Komise není důležité, že se toto opatření vztahuje nediskriminačním způsobem na všechny podniky, které využívají nebo mohou využívat toto zboží či tyto služby, neboť otázka nerovného zacházení či diskriminace není relevantní pro rozhodnutí o existenci podpory. Tribunál v tomto ohledu neprávem vycházel z kritéria uvedeného v rozsudku ze dne 8. listopadu 2001, *Adria-Wien Pipeline a Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke* (C-143/99, EU:C:2001:598), které se vztahuje jen na daňová opatření, a nevzal v úvahu dosah rozsudků ze dne 2. února 1988, *Kwekerij van der Kooy a další v. Komise* (67/85, 68/85 a 70/85, EU:C:1988:38), ze dne 29. února 1996, *Belgie v. Komise* (C-56/93, EU:C:1996:64), ze dne 20. listopadu 2003, *GEMO* (C-126/01, EU:C:2003:622), a 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).
- 36 Podpůrně Komise tvrdí, že Tribunál v bodech 52 a 53 napadeného rozsudku rovněž nezohlednil judikaturu Soudního dvora, podle níž se selektivní povaha opatření posuzuje především z hlediska účinků tohoto opatření a opatření, z nichž plynou výhody jen pro jedno odvětví činnosti, jsou selektivní. Komise zdůrazňuje, že přestože je letiště Lübeck přímým konkurentem letiště v Hamburku (Německo), výhodu poskytnutou letištním ceníkem z roku 2006 mají pouze letecké společnosti, které užívají prvně uvedené letiště, což podle jejího názoru postačuje k prokázání toho, že tento letištní ceník je selektivní. Přístup Tribunálu má za následek vynětí letištních ceníků z působnosti pravidel pro státní podpory.
- 37 Ještě podpůrněji Komise tvrdí, že za předpokladu, že by kritérium stanovené v rozsudku ze dne 8. listopadu 2001, *Adria-Wien Pipeline a Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke* (C-143/99, EU:C:2001:598), bylo použitelné pro účely konstatování selektivity sazebníků některých veřejných institucí, Tribunál toto kritérium vyložil nesprávně. K určení všech podniků nacházejících se ve srovnatelné situaci totiž není třeba vycházet z působnosti dotčeného opatření, nýbrž je třeba vzít v úvahu podniky, které mají výdajové položky podobné výdajovým položkám podniků zvýhodněných tímto opatřením. Letištní ceník z roku 2006 je kromě toho selektivní, protože odporuje zásadě zakotvené v § 43a odst. 1 LuftVZO, která se vztahuje na všechna německá letiště, a tedy na všechny letecké společnosti užívající tato letiště, a letištní poplatky podle ní musí pokrýt náklady. Tribunál se tím, že za určující prvek považoval působnost uvedeného letištního ceníku, a nikoliv cíl sledovaný tímto ustanovením, dopustil nesprávného právního posouzení.
- 38 Komise na závěr tvrdí, že Tribunál se rovněž dopustil nesprávného právního posouzení, když nezkoumal, zda jsou slevy stanovené v letištním ceníku z roku 2006 selektivní z důvodu, že z nich mají prospěch pouze letecké společnosti splňující určité podmínky.
- 39 Město Lübeck, Spolková republika Německo a Španělské království navrhuje, aby byl tento důvod kasačního opravného prostředku zamítnut.

Závěry Soudního dvora

- 40 Jak připomněl Tribunál v bodě 43 napadeného rozsudku, kvalifikace opatření jako „státní podpory“ podle ustálené judikatury vyžaduje, aby byly splněny všechny následující podmínky. Zaprvé se musí jednat o státní zásah nebo zásah ze státních prostředků. Zadruhé tento zásah musí být způsobilý ovlivnit obchod mezi členskými státy. Zatřetí musí selektivně zvýhodňovat svého příjemce. Začtvrté musí narušovat nebo hrozit narušením hospodářské soutěže (viz zejména rozsudek ze dne 16. července 2015, BVVG, C-39/14, EU:C:2015:470, bod 24).
- 41 Pokud jde o podmínku selektivity výhody, která je základním znakem pojmu „státní podpora“ ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU, jenž zakazuje podpory, jež „zvýhodňují určité podniky nebo určitá odvětví výroby“, z ustálené judikatury Soudního dvora, jež byla připomenuta v bodech 45 a 46 napadeného rozsudku, vyplývá, že při posuzování této podmínky musí být určeno, zda v rámci daného právního režimu může vnitrostátní opatření zvýhodňovat „určité podniky nebo určitá odvětví výroby“ oproti ostatním, které se s ohledem na cíl sledovaný uvedeným režimem nacházejí ve srovnatelné skutkové a právní situaci. Pojem „státní podpora“ nezahrnuje státní opatření, která zavádějí rozlišení mezi podniky – a která jsou tedy *a priori* selektivní – pokud toto rozlišení vyplývá z povahy nebo uspořádání systému, do něhož tato opatření patří (viz rozsudky ze dne 8. listopadu 2001, Adria-Wien Pipeline a Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke, C-143/99, EU:C:2001:598, body 41 a 42; ze dne 22. prosince 2008, British Aggregates v. Komise, C-487/06 P, EU:C:2008:757, body 82 a 83; 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 74 a 75, a ze dne 14. ledna 2015, Eventech, C-518/13, EU:C:2015:9, body 54 a 55).
- 42 Tribunál vyhověl žalobnímu důvodu města Lübeck, jenž vycházel z porušení čl. 107 odst. 1 SFEU v rozsahu, v němž měla Komise ve sporném rozhodnutí za to, že letištní ceník z roku 2006 je selektivní, a nejprve v bodě 50 napadeného rozsudku uvedl, že tato úvaha vycházela v uvedeném rozhodnutí z jediného důvodu, a sice že dotčené výhody byly poskytnuty pouze leteckým společnostem užívajícím letiště Lübeck.
- 43 Tribunál dále v bodě 51 daného rozsudku uvedl, že skutečnost, že se letištní ceník z roku 2006 vztahuje jen na uvedené společnosti, je inherentní německému právnímu režimu letištních poplatků a samotné povaze ceníku stanovujícího takové poplatky, a že v rámci tohoto právního režimu podléhají letecké společnosti, které létají na jiná německá letiště, na těchto letištích letištním ceníkům vztahujícím se specificky na tato letiště, a nenacházejí se tedy v situaci, která by byla srovnatelná se situací společností užívajících letiště Lübeck.
- 44 Kromě toho v bodě 52 daného rozsudku měl Tribunál za to, že ačkoliv z judikatury vyplývá, že podpora může být selektivní, i pokud se týká celého hospodářského odvětví, tato judikatura, rozvinutá zejména v kontextu vnitrostátních opatření s obecnou působností, není v projednávaném případě přímo relevantní, neboť dotčené opatření se netýká celého letištní odvětví, nýbrž pouze leteckých společností, které užívají letiště Lübeck.
- 45 Konečně v bodě 53 napadeného rozsudku Tribunál v podstatě uvedl, že při posouzení selektivní povahy opatření, kterým veřejná entita stanovila sazebník pro účely využívání jejího zboží nebo jejích služeb, je třeba věnovat pozornost všem podnikům, které využívají nebo mohou využívat toto zboží nebo tyto služby, a přezkoumat, zda všechny, nebo pouze některé z nich požívají nebo jsou schopny požívat případné výhody.
- 46 S ohledem na tyto úvahy Tribunál v bodech 54 a 55 napadeného rozsudku rozhodl, že pouhá okolnost, že se letištní ceník z roku 2006 vztahuje jen na letecké společnosti, které užívají letiště Lübeck, není relevantní pro přijetí závěru, že tento letištní ceník má selektivní povahu, a že vzhledem k tomu, že

není zpochybňováno, že tarifní ustanovení uvedeného letištního ceníku se vztahují na všechny letecké společnosti, „měla Komise s ohledem na odůvodnění uvedené v[e sporném] rozhodnutí neprávem za to, že letištní ceník z roku 2006 je selektivní“.

- 47 V tomto ohledu je třeba poznamenat, že na rozdíl od toho, co tvrdí Komise, z judikatury Soudního dvora nikterak nevyplyvá, že opatření, kterým veřejný podnik stanovil podmínky pro účely využívání jeho zboží nebo služeb, je vždy, a tedy ze své povahy, selektivním opatřením ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU. Rozsudky, na které odkazuje, zejména pak rozsudky uvedené v bodě 35 tohoto rozsudku, neuvádí takovou míru obecnosti.
- 48 Podle ustálené judikatury naproti tomu platí, že čl. 107 odst. 1 SFEU nerozlišuje státní zásahy podle důvodů nebo cílů, ale definuje je podle jejich účinků, a tedy nezávisle na použitých prostředcích (rozsudek 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 a citovaná judikatura).
- 49 I když tedy nelze vyloučit, že opatření, kterým veřejný podnik stanovil podmínky pro účely využívání jeho zboží nebo služeb, byť je všeobecně použitelné na všechny podniky využívající toto zboží nebo služby, má selektivní povahu, je třeba pro účely určení, zda tomu tak je, vycházet nikoli z povahy tohoto opatření, ale z jeho účinků, a zjistit, zda z výhody, kterou má poskytnout, netěží ve skutečnosti jen některé z těchto podniků ve srovnání s ostatními, i když s ohledem na cíl sledovaný dotýčným režimem se všechny uvedené podniky nacházejí ve srovnatelné skutkové a právní situaci.
- 50 Z toho plyne, že hlavní argumentace Komise, jež je uvedena v bodě 34 tohoto rozsudku, podle níž opatření stanovící podmínky, za kterých veřejný podnik nabízí vlastní zboží a služby, je vždy selektivním opatřením, není opodstatněná.
- 51 Tento závěr není zpochybněn tvrzením Komise uvedeným v bodě 35 tohoto rozsudku, že pro rozhodnutí o existenci podpory není důležité, že se takové opatření vztahuje nediskriminačním způsobem na všechny podniky, které využívají nebo mohou využívat toto zboží či tyto služby, ani argumentem, že Tribunál neprávem vycházel z judikatury týkající se daňových opatření.
- 52 Pro účely určení, zda opatření, byť všeobecně použitelné na všechny hospodářské subjekty, zvýhodňuje v konečném důsledku jen některé podniky, je totiž třeba zkoumat, jak vyplývá z judikatury připomenuté v bodě 41 tohoto rozsudku, zda jsou některé podniky zvýhodňovány oproti jiným, které se s ohledem na cíl sledovaný dotýčným právním režimem nacházejí ve srovnatelné skutkové a právní situaci.
- 53 Přezkum otázky, zda má takové opatření selektivní povahu, se v podstatě shoduje s přezkumem otázky, zda se toto opatření vztahuje na všechny tyto hospodářské subjekty nediskriminačním způsobem (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 14. ledna 2015, Eventech, C-518/13, EU:C:2015:9, bod 53). Jak zdůrazňuje generální advokát v bodě 75 svého stanoviska, pojem selektivita je tedy spojen s pojmem diskriminace.
- 54 Jak rovněž vyplývá z této judikatury, tento přezkum selektivity musí být proveden „v rámci daného právního režimu“. Pro účely posouzení selektivity opatření je proto třeba zkoumat, zda v rámci daného právního režimu uvedené opatření zvýhodňuje určité podniky oproti jiným, které se s ohledem na cíl sledovaný tímto režimem nacházejí ve srovnatelné skutkové a právní situaci (rozsudky ze dne 6. září 2006, Portugalsko v. Komise, C-88/03, EU:C:2006:511, bod 56, a ze dne 28. července 2011, Mediaset v. Komise, C-403/10 P, nezveřejněný, EU:C:2011:533, bod 36).
- 55 Tento přezkum tedy v zásadě zahrnuje předběžné určení referenčního rámce, do kterého patří dotýčné opatření. Jak uvádí generální advokát v bodech 77 a 86 až 89 svého stanoviska, tento postup není vyhrazen přezkumu daňových opatření, neboť Soudní dvůr pouze poznamenal, že určení referenčního

rámce je obzvlášť důležité v případě daňových opatření, protože samotná existence výhody může být prokázána pouze ve srovnání s takzvaným „obvyklým“ zdaněním (rozsudek ze dne 6. září 2006, Portugalsko v. Komise, C-88/03, EU:C:2006:511, bod 56).

- 56 Co se týče podpůrné argumentace Komise, jež je uvedena v bodech 36 až 38 tohoto rozsudku, je třeba v souvislosti s výtkou týkající se nezohlednění účinků dotyčného opatření zaprvé zdůraznit, že Tribunál zkoumal legalitu sporného rozhodnutí s ohledem na jeho odůvodnění, podle kterého byly dotčené výhody přiznány pouze leteckým společnostem užívajícím letiště Lübeck, a konstatoval, že tyto důvody jsou jediným odůvodněním uvedeného rozhodnutí, pokud jde o selektivitu.
- 57 Tribunál ostatně tím, že měl v bodě 53 napadeného rozsudku implicitně za to, že letištní ceník z roku 2006 není diskriminační, a že v bodě 55 téhož rozsudku konstatoval, že není zpochybňováno, že se tarifní ustanovení tohoto letištního ceníku vztahují na všechny letecké společnosti, které užívají nebo mohou užívat letiště Lübeck, zohlednil jeho účinky.
- 58 Zadruhé na rozdíl od toho, co tvrdí Komise, opatření, které se vztahuje jen na jedno odvětví činnosti nebo část podniků tohoto odvětví, není nutně selektivní. Jak vyplývá z úvah uvedených v bodech 41 a 47 až 55 tohoto rozsudku, toto opatření je selektivní pouze tehdy, když v rámci daného právního režimu zvýhodňuje některé podniky oproti jiným, jež patří do jiných odvětví nebo do téhož odvětví a nacházejí se z hlediska cíle tohoto režimu ve srovnatelné skutkové a právní situaci.
- 59 Stejně tak skutečnost, že v projednávané věci je letiště Lübeck přímým konkurentem letiště v Hamburku nebo jiných německých letišť a pouze letecké společnosti užívající letiště Lübeck mají prospěch z výhod případně poskytnutých letištním ceníkem z roku 2006, nepostačuje k prokázání selektivní povahy tohoto letištního ceníku. Aby měl tento letištní ceník takovou povahu, muselo by být prokázáno, že v rámci právního režimu, pod který by spadala všechna tato letiště, zvýhodňuje letecké společnosti užívající letiště Lübeck na úkor společností užívajících jiná letiště, které se s ohledem na cíl tohoto režimu nacházejí ve srovnatelné skutkové a právní situaci.
- 60 Zatřetí, jak vyplývá ze závěrů uvedených v bodech 52 až 55 tohoto rozsudku, určení všech podniků nacházejících se ve srovnatelné skutkové a právní situaci závisí na předchozím vymezení právního režimu, z hlediska jehož cíle musí být případně zkoumána srovnatelnost skutkové a právní situace podniků zvýhodněných dotčeným opatřením a skutkové a právní situace podniků, které zvýhodněny nejsou.
- 61 V tomto ohledu přitom Tribunál v bodech 32 a 51 napadeného rozsudku v rámci své pravomoci vykládat vnitrostátní právo konstatoval, jak vyplývá z bodů 16 až 21 tohoto rozsudku, že podle § 43a odst. 1 LuftVZO správce letiště vypracovává v rámci výkonu své pravomoci sazebník letištních poplatků pro toto letiště.
- 62 Z tohoto závěru vyplývá, že v projednávaném případě nejsou letištní poplatky pro dané letiště stanoveny v § 43a odst. 1 LuftVZO nebo v jiné právní úpravě použitelné na všechna letiště, od které by se případně odchýlil letištní ceník z roku 2006 ve prospěch leteckých společností užívajících letiště Lübeck, nýbrž v ceníku, který pro tyto účely přijal sám správce letiště při výkonu pravomoci omezené na toto letiště. Jeví se tedy, že jak uvedl generální advokát v bodě 112 svého stanoviska, relevantním referenčním rámcem pro posouzení, zda letištní ceník z roku 2006 zvýhodňuje některé letecké společnosti oproti jiným, které se nacházejí ve srovnatelné skutkové a právní situaci, je referenční rámec režimu použitelného pouze na letiště Lübeck.
- 63 Za těchto podmínek se Tribunál, který takto vymezil právní režim relevantní v projednávané věci, nedopustil nesprávného právního posouzení, když měl za to, že se letecké společnosti zajišťující spojení pro jiná německá letiště nenacházejí v situaci srovnatelné se situací leteckých společností užívajících letiště Lübeck.

- 64 Tribunál, který uvedl, že letištní ceník z roku 2006 se nediskriminačním způsobem vztahuje na všechny letecké společnosti, které užívají nebo mohou užívat letiště Lübeck, tudíž s ohledem na odůvodnění sporného rozhodnutí právem rozhodl, že Komise měla nesprávně za to, že tento letištní ceník má selektivní povahu.
- 65 Konečně nelze Tribunálu vytýkat, že nepřezkoumal, zda slevy stanovené v letištním ceníku z roku 2006 mají selektivní povahu v rozsahu, v němž zvýhodňují některé letecké společnosti užívající letiště Lübeck na úkor jiných společností užívajících totéž letiště. I když totiž, jak tvrdí Komise, sporné rozhodnutí obsahuje popis uvedených slev a předběžné právní posouzení, nic to nemění na tom, že toto posouzení se týká jen existence výhody ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU a že odůvodnění uvedeného rozhodnutí ohledně selektivity vychází pouze ze zjištění, že z dotčené výhody měly prospěch pouze letecké společnosti užívající letiště Lübeck. Tribunál tedy při přezkumu žalobního důvodu, který uplatnilo město Lübeck a který vychází z porušení čl. 107 odst. 1 SFEU, jehož se dopustila Komise při posouzení podmínky selektivity, právem rozhodl o legalitě uvedeného rozhodnutí pouze s ohledem na důvody, ze kterých vycházelo toto posouzení.
- 66 Z toho plyne, že podpůrná argumentace Komise je neopodstatněná.
- 67 V důsledku toho je třeba třetí důvod kasačního opravného prostředku zamítnout jako neopodstatněný.

Ke čtvrtému důvodu kasačního opravného prostředku, jenž vychází z nedostatečného odůvodnění napadeného rozsudku

Argumentace účastníků řízení

- 68 Komise ve čtvrtém důvodu kasačního opravného prostředku zaprvé tvrdí, že napadený rozsudek vykazuje tři nedostatky v odůvodnění. Nejprve napadený rozsudek neobsahuje žádný závěr ohledně cíle sledovaného dotčeným opatřením, přestože právě ve světle tohoto cíle je třeba určit podniky nacházející se ve srovnatelné skutkové a právní situaci. Dále uvedený rozsudek neobsahuje žádné odůvodnění, pokud jde o slevy stanovené v letištním ceníku z roku 2006. Konečně v daném rozsudku nejsou uvedeny důvody, proč má uvedený letištní ceník natolik zjevnou neselektivní povahu, že Komise nebyla oprávněna zahájit formální vyšetřovací řízení.
- 69 Komise má zadruhé za to, že úvahy Tribunálu jsou rozporné, neboť Tribunál v bodech 51 a 53 napadeného rozsudku uplatňuje judikaturu, jež se týká selektivní povahy daňových opatření, a poté v bodě 57 uvedeného rozsudku uvádí, že tato judikatura není relevantní.
- 70 Město Lübeck, Spolková republika Německo a Španělské království navrhuje, aby byl tento důvod kasačního opravného prostředku zamítnut.

Závěry Soudního dvora

- 71 Zaprvé se jeví, že s ohledem na odůvodnění sporného rozhodnutí a argumentaci Komise uplatněnou před Tribunálem, podle které je letištní ceník z roku 2006 selektivní, neboť se vztahuje jen na letecké společnosti užívající letiště Lübeck, Tribunál v napadeném rozsudku podrobně uvedl důvody, proč rozhodl, že tato samotná okolnost neumožňuje dospět k takovému závěru. Pokud jde zejména o určení podniků nacházejících se ve srovnatelné skutkové a právní situaci, Tribunál v bodě 51 napadeného rozsudku upřesnil důvody, proč se letecké společnosti, které užívají jiná letiště, nenacházejí v rámci dotčeného právního režimu v situaci srovnatelné se situací společností užívajících letiště Lübeck.

- 72 Zadruhé Tribunál nebyl z důvodů uvedených v bodě 65 tohoto rozsudku povinen rozhodnout o slevách stanovených v letištním ceníku z roku 2006.
- 73 Zatřetí Tribunál neměl posoudit, zda tento letištní ceník má či nemá zjevně selektivní povahu, nýbrž – jak bude zkoumáno v rámci pátého důvodu kasačního opravného prostředku – zda je sporné rozhodnutí stíženo zjevně nesprávným posouzením.
- 74 Konečně argument Komise, jenž se týká rozpornosti odůvodnění, vychází z tvrzení, které není nijak podpořeno.
- 75 Čtvrtý důvod kasačního opravného prostředku je proto třeba zamítnout jako neopodstatněný.

K pátému důvodu kasačního opravného prostředku, jenž vychází z překročení mezí soudního přezkumu rozhodnutí o zahájení formálního vyšetřovacího řízení v oblasti státních podpor

Argumentace účastníků řízení

- 76 Komise v pátém důvodu kasačního opravného prostředku tvrdí, že Tribunál nezohlednil skutečnost, že rozhodnutí o zahájení formálního vyšetřovacího řízení podléhá omezenému soudnímu přezkumu, zejména pokud jde o jeho odůvodnění. Komise uvádí, že pouhý předběžný přezkum skutkových okolností jí neumožnil odstranit pochybnosti o selektivní či neselektivní povaze letištního ceníku z roku 2006. Napadený rozsudek přitom nevysvětluje důvody, proč má tento letištní ceník natolik zjevnou neselektivní povahu, že Komise nebyla oprávněna zahájit formální vyšetřovací řízení.
- 77 Město Lübeck, Spolková republika Německo a Španělské království navrhuje, aby byl tento důvod kasačního opravného prostředku zamítnut.

Závěry Soudního dvora

- 78 Jak připomněl Tribunál v bodě 42 napadeného rozsudku, v případě, že žalobce zpochybňuje posouzení Komise týkající se kvalifikace sporného opatření jako „státní podpory“, je přezkum legality rozhodnutí o zahájení formálního vyšetřovacího řízení unijním soudem omezen na ověření toho, zda se Komise nedopustila zjevně nesprávných posouzení (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 21. července 2011, Alcoa Trasformazioni v. Komise, C-194/09 P, EU:C:2011:497, bod 61).
- 79 Z úvah uvedených v bodech 47 až 55 tohoto rozsudku přitom vyplývá, že posouzení Komise, podle kterého jsou výhody plynoucí z letištního ceníku z roku 2006 selektivní ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU pouze z toho důvodu, že byly poskytnuty výlučně leteckým společnostem užívajícím letiště Lübeck, a na základě kterého se rozhodla zahájit formální vyšetřovací řízení ohledně tohoto letištního ceníku, je zjevně nesprávné.
- 80 Tribunál tedy právem v bodě 59 napadeného rozsudku rozhodl, že s ohledem na toto odůvodnění je sporné rozhodnutí stíženo zjevně nesprávným posouzením, a právem toto rozhodnutí zrušil v rozsahu, v němž se týká letištního ceníku z roku 2006.
- 81 Pátý důvod kasačního opravného prostředku musí být proto zamítnut jako neopodstatněný.
- 82 Vzhledem k tomu, že žádnému z důvodů, které navrhovatelka vznesla na podporu kasačního opravného prostředku, nebylo vyhověno, musí být kasační opravný prostředek zamítnut v plném rozsahu.

K nákladům řízení

- 83 Podle čl. 184 odst. 2 jednacího řádu Soudního dvora rozhodne Soudní dvůr o nákladech řízení, není-li kasační opravný prostředek opodstatněný. Podle čl. 138 odst. 1 daného jednacího řádu, který se na řízení o kasačním opravném prostředku použije na základě čl. 184 odst. 1 tohoto jednacího řádu, se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Vzhledem k tomu, že Komise neměla ve věci úspěch a město Lübeck požadovalo náhradu nákladů řízení, je namístě jí uložit náhradu nákladů řízení o kasačním opravném prostředku.
- 84 Podle čl. 140 odst. 1 téhož jednacího řádu, který se na řízení o kasačním opravném prostředku použije na základě čl. 184 odst. 1 tohoto jednacího řádu, ponese Spolková republika Německo a Španělské království vlastní náklady řízení.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (velký senát) rozhodl takto:

- 1) Kasační opravný prostředek se zamítá.**
- 2) Evropská komise ponese vlastní náklady řízení a nahradí náklady řízení vynaložené Hansestadt Lübeck.**
- 3) Spolková republika Německo a Španělské království ponese vlastní náklady řízení.**

Podpisy.