



Teismo praktikos rinkinys

GENERALINIO ADVOKATO
NILS WAHL IŠVADA,
pateikta 2016 m. rugsėjo 15 d.¹

Byla C-524/14 P

**Europos Komisija
prieš**

Hansestadt Lübeck

„Apeliacinis skundas — Valstybės pagalba — Oro uosto mokesčiai — SESV 108 straipsnio 2 dalis — SESV 263 straipsnio ketvirta pastraipa — Sprendimas pradėti formalią tyrimo procedūrą — Ieškinio dėl panaikinimo priimtumas — Konkrečiai susijęs asmuo — Suinteresuotumas pareikšti ieškinį — SESV 107 straipsnio 1 dalis — Atrankumo kriterijus“

1. Savo apeliaciniu skundu Europos Komisija prašo panaikinti 2014 m. rugsėjo 9 d. Europos Sąjungos Bendrojo Teismo sprendimą *Hansestadt Lübeck / Komisija*², kuriuo jis, pirma, panaikino Komisijos sprendimą C(2012) 1012 *final*³, kiek šis sprendimas susijęs su 2006 m. priimta Liubeko (Vokietija) oro uosto mokesčių tvarka (toliau – 2006 m. tvarka), ir, antra, atmetė likusią ieškinio dalį.

2. Iš šiame apeliaciniame skunde keliamų klausimų du verti ypatingo dėmesio. Pirmasis susijęs su oro uostą valdančio viešojo subjekto pareikšto ieškinio dėl sprendimo, kuriuo šiuo klausimu pradedama formali tyrimo procedūra dėl, be kita ko, tvarkos, kuria šiam oro uostui nustatoma oro uosto mokesčių suma, kuria apmokestinami oro vežėjai, priimtumu. Antrasis susijęs su priemonės, t. y. tokios tvarkos, atrankinio pobūdžio vertinimu.

3. Taigi šioje byloje labai specifinėmis aplinkybėmis, kai yra priimtas sprendimas pradėti formalią tyrimo procedūrą, atsiranda galimybė patikslinti sąlygos, pagal kurią tam, kad būtų laikomos valstybės pagalba, ginčijamos priemonės, kaip to aiškiai reikalaujama SESV 107 straipsnio 1 dalyje, turi „palaiky[ti] tam tikras įmones arba tam tikrų prekių gamybą“, taikymo sritį. Ši sąlyga, bendrai vadinama „atrankumo kriterijumi“, yra vienas iš kontroversiškiausių valstybės pagalbos srities klausimų, kaip generalinis advokatas M. Wathelet tai neseniai pažymėjo savo išvadoje sujungtose bylose *Komisija / Banco Santander ir Santusa*⁴, tiesa, susijusiose su visiškai kitokiomis mokestinio pobūdžio priemonėmis nei nagrinėjamos šioje byloje. Taigi paaiškinimai, kuriuos Teisingumo Teismo prašoma pateikti šioje byloje, padėtų išsiaiškinti seniai iškilusius klausimus ypatingomis aplinkybėmis, susijusiomis su tarifinio pobūdžio priemonėmis, kaip antai infrastruktūrai finansuoti skirtų oro uosto mokesčių reglamentavimo priemonėmis.

1 — Originalo kalba: prancūzų.

2 — T-461/12; toliau – skundžiamas sprendimas, EU:T:2014:758.

3 — 2012 m. vasario 22 d. sprendimas dėl valstybės pagalbos SA.27585 ir SA.31149 (2012/C) (ex NN/2012, ex CP 31/2009 ir CP 162/2010) – Vokietija (toliau – ginčijamas sprendimas).

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

I – Bylos faktinės aplinkybės

A – Liubeko oro uostas

4. Liubeko oro uostas yra Vokietijoje Šlėzvingo-Holšteino federalinėje žemėje (*Land*).

5. Iki 2012 m. gruodžio 31 d. jį eksploatavo *Flughafen Lübeck GmbH* (toliau – FL). Iki 2005 m. lapkričio 30 d. FL 100 % priklausė ieškovui pirmojoje instancijoje *Hansestadt Lübeck* (Liubeko miestas). Nuo 2005 m. gruodžio 1 d. iki 2009 m. spalio mėn. 90 % FL akcijų priklausė Naujosios Zelandijos įmonei *Infratil*, o likę 10 % – Liubeko miestui. Nuo 2009 m. lapkričio mėn. visos FL akcijos ir vėl priklausė Liubeko miestui. 2013 m. sausio 1 d. Liubeko oro uostas buvo parduotas *Yasmina Flughafenmanagement GmbH*, o Liubeko miestas panaikino FL ir 2013 m. sausio 2 d. išbraukė ją iš įmonių registro.

B – 2006 m. tvarka

6. Pagal 2006 m. galiojusios redakcijos 1964 m. birželio 19 d. *Luftverkehrs-Zulassungs-Ordnung* (Oro navigacijos licencijavimo taisyklės; toliau – *LuftVZO*)⁵ 43a straipsnio 1 dalį prieš pradėdamas oro uosto veiklą oro uosto valdytojas turėjo pateikti priežiūros institucijai tvirtinti naudojimo taisykles ir oro uostams taikomą tvarką, kurioje reglamentuojami oro uosto mokesčiai, renkami už orlaivių kilimą, tūpimą, stovėjimą ir už orlaivių keleiviams skirtų įrenginių naudojimą.

7. Pagal šią nuostatą FL priėmė 2006 m. tvarką, kurioje nustatė oro uosto mokesčius; šią tvarką patvirtino priežiūros institucija, t. y. Šlėzvingo-Holšteino federalinės žemės oro navigacijos institucija, ir ji nuo 2006 m. birželio 15 d. taikoma visiems Liubeko oro uostą naudojančioms oro vežėjams, nebent oro uosto valdytojas ir oro vežėjas būtų sudarę sutartį. Šioje tvarkoje numatyta orlaivio kilimo rinkliava, „keleivių“ rinkliava, rinkliava už terminalo ir antžemines paslaugas, orlaivio saugumo rinkliava, rinkliava už oro uosto atidarymą išimties tvarka ir orlaivio stovėjimo rinkliava.

8. 2007 m. Komisija priėmė sprendimą pradėti formalią tyrimo procedūrą dėl FL ir oro vežėjo *Ryanair* sudarytos sutarties, kurioje šiai bendrovei buvo nustatyti mažesni mokesčiai nei tvarkoje, kuria buvo reglamentuojami galiojantys mokesčiai.

9. Laikydamosi nuomonės, kad 2006 m. tvarkoje galėjo būti numatyta valstybės pagalba, kaip ji suprantama pagal SESV 107 straipsnio 1 dalį, Komisija ginčijamu sprendimu pradėjo SESV 108 straipsnio 2 dalyje numatytą formalią tyrimo procedūrą dėl įvairių priemonių, susijusių su Liubeko oro uostu, taip pat ir dėl šios tvarkos.

II – Procesas Bendrajame Teisme ir skundžiamas sprendimas

10. 2012 m. spalio 19 d. Bendrojo Teismo kanceliarijoje buvo užregistruotas pareiškimas, kuriuo FL pareiškė ieškinį dėl ginčijamo sprendimo panaikinimo, kiek juo, pirma, dėl 2006 m. tvarkos pradėta formali tyrimo procedūra (pirmasis reikalavimas) ir, antra, Vokietijos Federacinė Respublika įpareigojama atsakyti į nurodymą pateikti informacijos apie šią tvarką (antrasis reikalavimas).

11. Dublike – jis Bendrojo Teismo kanceliarijoje užregistruotas 2013 m. vasario 20 d. – Liubeko miestas pareiškė, kad pakeičia FL toliau nagrinėjant iš pradžių FL pareišką ieškinį.

⁵ — BGBl. I, p. 370.

12. Pirmajam savo reikalavimui pagrįsti Liubeko miestas pateikė penkis pagrindus, susijusius, pirma, su Vokietijos Federacinės Respublikos teisės į gynybą pažeidimu, antra, pareigos atlikti kruopštų ir nešališką tyrimą pažeidimu, trečia, SESV 108 straipsnio 2 ir 3 dalių, Reglamento (EB) Nr. 659/1999⁶ 4, 6 straipsnių ir 13 straipsnio 1 dalies pažeidimu, ketvirta, SESV 107 straipsnio 1 dalies pažeidimu ir, penkta, pareigos motyvuoti pažeidimu.

13. Skundžiamame sprendime Bendrasis Teismas konstatavo, kad pirmasis reikalavimas yra priimtinas, ir teigė, kad, viena vertus, pareiškiant ieškinį ginčijamas sprendimas buvo tiesiogiai ir konkrečiai susijęs su FL, todėl ji turėjo teisę pareikšti ieškinį, ir, kita vertus, ji išlaikė suinteresuotumą pareikšti ieškinį pardavus Liubeko oro uostą. Tuo remdamasis, jis pripažino pagrįstu ketvirtąjį pagrindą – jo dalį, susijusią su SESV 107 straipsnio 1 dalies pažeidimu atsižvelgiant į atrankumo kriterijų, – todėl panaikino ginčijamą sprendimą, kiek juo dėl 2006 m. tvarkos pradėta formali tyrimo procedūra. Kalbant apie antrąjį reikalavimą, pasakytina, kad vienintelis pagrindas, susijęs su Reglamento Nr. 659/1999 10 straipsnio 3 dalies pažeidimu, buvo atmestas kaip akivaizdžiai nepagrįstas, ir likusi ieškinio dalis atmesta.

III – Šalių reikalavimai ir procesas Teisingumo Teisme

14. Komisija Teisingumo Teismo prašo:

- panaikinti skundžiamą sprendimą,
- pripažinti pirmojoje instancijoje pareikštą ieškinį nepriimtinu,
- subsidiariai – pripažinti šį ieškinį nepagrįstu,
- jei ir šis reikalavimas nebūtų patenkintas, pripažinti nepagrįsta ieškinio ketvirtojo pagrindo dalį, kuria Liubeko miestas atsisako pripažinti SESV 107 straipsnio 1 dalies pažeidimą, kiek jis susijęs su atrankumo kriterijumi, ir grąžinti bylą Bendrajam Teismui, kiek ji susijusi su kitomis šio pagrindo dalimis, taip pat ieškinio pirmuoju, antruoju, trečiuoju ir penktuoju pagrindu, ir
- priteisti iš Liubeko miesto pirmojoje ir apeliacinėje instancijose patirtas bylinėjimosi išlaidas arba subsidiariai, jeigu byla būtų grąžinta Bendrajam Teismui, atidėti sprendimo dėl išlaidų pirmojoje ir apeliacinėje instancijose priėmimą.

15. Liubeko miestas Teisingumo Teismo prašo:

- atmesti visą apeliacinį skundą ir pripažinti pagrįstais visus jo reikalavimus, pateiktus pirmojoje instancijoje, ir
- priteisti iš Komisijos bylinėjimosi išlaidas.

16. 2015 m. kovo 26 d. ir balandžio 14 d. Teisingumo Teismo pirmininko nutartimis Vokietijos Federacinei Respublikai ir Ispanijos Karalystei buvo leista įstoti į bylą palaikyti Liubeko miesto reikalavimų.

17. 2016 m. gegužės 31 d. teismo posėdyje šalys raštu ir žodžiu pateikė savo pastabas.

⁶ — 1999 m. kovo 22 d. Tarybos reglamentas, nustatantis išsamias [SESV 108] straipsnio taikymo taisykles (OL L 83, 1999, p. 1; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 8 sk., 1 t., p. 339).

IV – Apeliacinio skundo analizė

18. Apeliaciniam skundui pagrįsti Komisija pateikia penkis apeliacinio skundo pagrindus. Pirmi du pagrindai susiję su ieškinio priimtinumui pirmojoje instancijoje nagrinėjimu. Trečiasis apeliacinio skundo pagrindas susijęs su nagrinėjamų priemonių atrankumo vertinimu. Ketvirtasis pagrindas susijęs su skundžiamo sprendimo motyvavimo stoka. Penktasis pagrindas susijęs su tuo, kad Bendrasis Teismas nepaisė sprendimams pradėti formalią tyrimo procedūrą dėl valstybės pagalbos taikomos teisminės kontrolės ribotumo.

A – Dėl pirmojo pagrindo, susijusio su tuo, kad ginčijamas sprendimas nebuvo konkrečiai susijęs su FL

1. Šalių argumentai

19. Pirmuoju apeliacinio skundo pagrindu Komisija kaltina Bendrąjį Teismą nusprendus, kad ginčijamas sprendimas buvo konkrečiai susijęs su FL, nes suteikdama valstybės pagalbą ši įgyvendino tik jai vienai suteiktus įgaliojimus. Taip Bendrasis Teismas padarė teisės klaidą, nes pagal taikytiną nacionalinę teisę oro uosto mokesčių tvarką turi tvirtinti federalinės žemės (*Land*) priežiūros institucija, kuriai pačiai privalomi federaliniai teisės aktai dėl oro uosto mokesčių. Taigi, nors oro uostą valdančiai viešajai įmonei pavesta siūlyti šią tvarką, tai nereiškia, kad ji vietoj valstybės yra įgaliota pati tvirtinti pagal šią tvarką savo taikomą valdymą ir politiką. Šiuo klausimu Bendrojo Teismo pateiktas konkrečios sąsajos kriterijaus aiškinimas prieštarauja 1986 m. liepos 10 d. Sprendime *DEFI / Komisija*⁷ pateiktam šio kriterijaus aiškinimui.

20. Liubeko miestas tvirtina, kad Bendrasis Teismas nepadarė vertinimo klaidos, nusprenddamas, kad ginčijamas sprendimas yra konkrečiai susijęs su FL. Jo teigimu, ieškinio pareiškimo dieną FL, kurios 90 % akcijų tuo metu priklausė privačiam investuotojui, turėjo įgaliojimus priimti ir įgyvendinti 2006 m. tvarką. Be kita ko, ji pabrėžia, kad oro uosto valdytojas galėtų taikyti šią tvarką net ir atsisakius išduoti *LuftVZO* 43a straipsnio 1 dalyje numatytą leidimą. Bendrojo Teismo išvada atitinka nacionalinę teisę ir bet kuriuo atveju jos negalima ginčyti apeliaciniame skunde.

21. Vokietijos Federacinė Respublika nurodo, kad Vokietijoje oro uostų mokesčius savo nuožiūra nustato oro uostus valdančios įmonės, nustatydamos tvarką, įgyvendinamą privatinės teisės reglamentuojamomis sutartimis, kurios sudaromos su oro vežėjais. *LuftVZO* 43a straipsnio 1 dalyje numatytas priežiūros institucijos patvirtinimas neturi jokio „lemiamo poveikio“ oro uostų mokesčių tvarkos galiojimui. Šioje nuostatoje tik įtvirtinta prevencinė kontrolė, skirta, kad būtų išvengta piktnaudžiavimo, oro uostų valdytojų ir naudotojų ryšių, siekiant, kad tinkamai veiktų oro eismas ir konkurencija. Vokietijos Federacinė Respublika taip pat tvirtina, kad privatinės teisės reglamentuojamų oro uosto valdymo įmonių, kaip antai FL, interesai nesipainiotų su valstybės interesais ir kad, priešingai nei organizacija, nagrinėta byloje, kurioje buvo priimtas 1986 m. liepos 10 d. Sprendimas *DEFI / Komisija*⁸, šių įmonių nebūtų galima laikyti veikiančių valstybės vardu.

7 — 282/85, EU:C:1986:316.

8 — 282/85, EU:C:1986:316.

2. Vertinimas

22. Iš skundžiamo sprendimo 29–34 punktų matyti, jog Bendrasis Teismas iš esmės padarė išvadą, kad ginčijamas sprendimas yra konkrečiai susijęs su FL, kiek šis sprendimas susijęs su 2006 m. tvarka, nes jis turėjo poveikį veiksmui, kurio viena iš vykdytojų buvo FL, ir kliudė, kaip ji tai suprato, įgyvendinti jai suteiktą kompetenciją. Iš tiesų Bendrasis Teismas konstatavo, kad nors pagal taikytiną nacionalinę teisę, šiuo atveju *LuftVZO* 43a straipsnio 1 dalį, oro uosto valdytojo parengtą ir pasiūlytą oro uosto mokesčių tvarką turėjo patvirtinti priežiūros institucija, ši institucija nebuvo įgaliota pati nustatyti oro uosto mokesčių.

23. Šiuo klausimu akivaizdu, kad iš SESV 263 straipsnio ketvirtos pastraipos kylanti tiesioginės sąsajos sąlyga yra įvykdyta, jeigu ginčijamas aktas susijęs su ieškovu dėl tam tikrų jam būdingų savybių arba dėl jį iš kitų asmenų išskiriančių konkrečių aplinkybių ir taip individualizuoja jį kaip adresatą⁹.

24. Aktą reikia laikyti konkrečiai susijusiu su fiziniu ar juridiniu asmeniu, jei šiuo aktu šiam asmeniui tiesiogiai trukdoma naudotis jam suteiktais įgaliojimais, kaip jis juos supranta, apimančiais, be kita ko, tariamos pagalbos suteikimą įmonėms¹⁰, ir jei dėl jo pasikeičia sutartiniai santykiai su įmone ar įmonėmis, kurios yra tariamos ginčijamų priemonių naudos gavėjos¹¹.

25. Šioje byloje reikia nustatyti, ar Bendrasis Teismas padarė teisingą išvadą, kad pagal bylai reikšmingą nacionalinę teisę (*LuftVZO* 43a straipsnio 1 dalis) FL turėjo jai suteiktus įgaliojimus priimti ir įgyvendinti 2006 m. tvarką.

26. Skundžiamo sprendimo 29 punkte Bendrasis Teismas analizavo *LuftVZO* 43a straipsnio 1 dalį, kurioje nustatyta 2006 m. tvarkos įgyvendinimo procedūra. Jis, be kita ko, padarė išvadą, jog dėl to, kad priežiūros institucija, skirtingai nei FL, neturėjo jai suteiktų įgaliojimų oro uosto mokesčių nustatymo srityje, įgaliojimai priimti 2006 m. tvarką priklausė FL, o ne valstybės institucijoms (žr. skundžiamo sprendimo 32 punktą).

27. Kalbant apie Bendrojo Teismo atliekamą nacionalinės teisės aiškinimą, pasakytina, kad Teisingumo Teismas turi patikrinti tik tai, ar Bendrasis Teismas neiškreipė šios teisės¹².

28. Šiuo klausimu pagal nusistovėjusią teismo praktiką šis iškraipymas turi būti akivaizdžiai matomas iš bylos dokumentų ir Teisingumo Teismui nereikia iš naujo atlikti faktinių aplinkybių ir įrodymų vertinimo¹³. Kitaip tariant, šis iškraipymas turi būti akivaizdus¹⁴. Konkrečiau kalbant apie nacionalinės teisės aiškinimo klausimą, pažymėtina, kad Teisingumo Teismas pirmiausia yra įgaliotas nagrinėti, ar Bendrasis Teismas, remdamasis dokumentais ir kita jam pateikta informacija, neiškreipė nagrinėjamų nacionalinių nuostatų teksto ar su šiomis nuostatomis susijusios nacionalinių teismų praktikos turinio arba su jomis susijusios doktrinos. Be to, jis tikrina, ar, atsižvelgiant į šias aplinkybes, Bendrojo

9 — Žr. 1963 m. liepos 15 d. Sprendimą *Plaumann / Komisija* (25/62, EU:C:1963:17, 223), 2013 m. spalio 3 d. Sprendimą *Inuit Tapiriit Kanatami ir kt. / Parlamentas ir Taryba* (C-583/11 P, EU:C:2013:625, 72 punktas) ir 2013 m. gruodžio 19 d. Sprendimą *Telefónica / Komisija* (C-274/12 P, EU:C:2013:852, 46 punktas).

10 — Pagal analogiją žr. 1998 m. balandžio 30 d. Sprendimą *Vlaamse Gewest / Komisija* (T-214/95, EU:T:1998:77, 29 ir 30 punktai) ir 1999 m. birželio 15 d. Sprendimą *Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia / Komisija* (T-288/97, EU:T:1999:125, 31 ir 34 punktai). *A contrario* žr. 1986 m. liepos 10 d. Sprendimą *DEFI / Komisija* (282/85, EU:C:1986:316, 18 punktas), kuriame vis dėlto buvo nuspręsta, kad Prancūzijos vyriausybė neabejotinai turėjo įgaliojimus nustatyti DEFI komiteto valdymą ir politiką ir todėl taip pat apibrėžti interesus, kuriuos turėtų ginti ši institucija.

11 — Atrodo, kad oro uosto mokesčių tvarka, kaip ir bendrosios sąlygos, pakartota oro uostą valdančios įmonės ir oro vežėjų sudaromose sutartyse.

12 — Žr. 2002 m. spalio 24 d. Sprendimą *Aéroports de Paris / Komisija* (C-82/01 P, EU:C:2002:617, 63 punktas) ir 2014 m. balandžio 3 d. Sprendimą *Prancūzija / Komisija* (C-559/12 P, EU:C:2014:217, 79 punktas ir jame nurodyta teismo praktika).

13 — Žr. 2014 m. balandžio 3 d. Sprendimą *Prancūzija / Komisija* (C-559/12 P, EU:C:2014:217, 80 punktas ir jame nurodyta teismo praktika).

14 — 2008 m. gruodžio 22 d. Sprendimas *British Aggregates / Komisija* (C-487/06 P, EU:C:2008:757, 98 punktas) ir 2011 m. vasario 10 d. Sprendimas *Activision Blizzard Germany / Komisija* (C-260/09 P, EU:C:2011:62, 53 punktas).

Teismo padarytos išvados akivaizdžiai neprieštarauja minėtų nuostatų turiniui. Galiausiai Teisingumo Teismas tikrina, ar Bendrasis Teismas, nagrinėdamas visas šias aplinkybes, siekdamas konstatuoti nagrinėjamų nacionalinės teisės aktų turinį, vienai iš nuostatų nepriskyrė jai nepriskirtinos apimties, atsižvelgiant į kitas aplinkybes, jeigu tai akivaizdžiai matyti iš bylos medžiagos¹⁵.

29. Tačiau šiuo atveju, nepaisant galimų abejonių dėl tikrosios oro uosto valdytojo autonomijos ir jo intereso išlaikyti 2006 m. tvarką, kuris skiriasi nuo priežiūros institucijos intereso, Komisijos nurodytos aplinkybės, kuriomis remdamasi ji ginčija bylai reikšmingos nacionalinės teisės aiškinimą, neleidžia atskleisti kokio nors Bendrajame Teisme pateiktų faktinių aplinkybių iškraipymo.

30. Be to, Komisijos argumentai, susiję su Bendrojo Teismo byloje pateikto vertinimo prieštaravimu 1986 m. liepos 10 d. Sprendime *DEFI / Komisija*¹⁶ išreikštai pozicijai, taip pat negali paneigti šios išvados. Iš tiesų, nors bylos *DEFI / Komisija* aplinkybės iš pirmo žvilgsnio atrodo šiek tiek panašios į šios bylos aplinkybes, pavyzdžiui, priežiūros institucijos galimybė nepatvirtinti nagrinėjamos priemonės įgyvendinimo procedūros, mano nuomone, ši byla skiriasi tuo, kad federalinė žemė (*Land*) mažiau kontroliuoja oro uostą valdančio subjekto siūlomų tarifų nustatymą, nes ji negali užkirsti kelio 2006 m. tvarkos taikymui, ir tuo, kad skiriasi priežiūros institucijos, FL ir oro uosto naudotojų interesai. Iš tiesų Sprendime *DEFI / Komisija* Teisingumo Teismas konstatavo, kad Prancūzijos vyriausybė neabejotinai turėjo įgaliojimus nustatyti DEFI komiteto valdymą ir politiką, taigi kartu apibrėžti interesus, kuriuos jam priklausė ginti (18 punktas).

31. Atsižvelgdamas į šiuos argumentus, laikausi nuomonės, kad pirmasis apeliacinio skundo pagrindas negali būti pripažintas pagrįstu.

B – Dėl antrojo pagrindo, susijusio su Liubeko miesto suinteresuotumo pareikšti ieškinį nebuvimu

1. Šalių argumentai

32. Antrajame pagrinde Komisija teigia, jog Bendrasis Teismas padarė teisės klaidą, konstatuodamas, pirma, kad FL buvo suinteresuota pareikšti ieškinį net pardavus Liubeko oro uostą privačiam investuotojui (*Yasmina Flughafenmanagement GmbH*), nes formali tyrimo procedūra nebuvo baigta ir ginčijamas sprendimas toliau turėjo pasekmių, ir, antra, kad FL išlaikė suinteresuotumą pareikšti ieškinį laikotarpiu iki pardavimo. Komisija tvirtina, kad net nesant galutinio sprendimo, kuriuo užbaigiama formali tyrimo procedūra, ginčijamas sprendimas nebesukėlė vienintelės savo teisinės pasekmės, t. y. įpareigojimo tyrimo metu sustabdyti pagalbos priemonės taikymą¹⁷, nes apie sustabdymą nebuvo paskelbta iki 2012 m. gruodžio 31 d. ir nuo 2013 m. sausio 1 d., kai buvo privatizuotas Liubeko oro uostas, 2006 m. tvarka nebegalėjo būti laikoma įgyvendinama pagalbos schema, nes ji nebebuvo finansuojama iš viešųjų lėšų. Bendrojo Teismo vertinimas prieštaravo teismo praktikai, pagal kurią suinteresuotumas turi būti atsiradęs, esamas ir išlikti tik jeigu ieškinio rezultatas gali būti naudingas jį pareiškusiai šaliai. Be to, Liubeko miestas neįrodė, kad buvo kaip nors suinteresuotas toliau palaikyti savo ieškinį privatizavus Liubeko oro uostą.

33. Liubeko miestas, palaikomas Vokietijos Federacinės Respublikos, teigia, kad ieškinio pareiškimo metu FL buvo suinteresuota pareikšti ieškinį ir kad tai yra reikšmingas momentas vertinant ieškinio priimtinumą. Jo teigimu, ieškinio pareiškimo dieną ginčijamo sprendimo neigiamos pasekmės buvo, be kita ko, įpareigojimas sustabdyti pagalbos priemonės taikymą, kuris FL buvo nustatytas pagal

15 — Generalinio advokato N. Jääskinen išvada byloje *Prancūzija / Komisija* (C-559/12 P, EU:C:2013:766, 42 punktas ir jame nurodyta teismo praktika).

16 — 282/85, EU:C:1986:316.

17 — Šiam argumentui pagrįsti Komisija nurodo 2014 m. spalio 16 d. Sprendimą *Alro / Komisija* (T-517/12, EU:T:2014:890, 19–67 punktai) ir 2014 m. spalio 16 d. Sprendimą *Alpiq RomIndustries ir Alpiq RomEnergie / Komisija* (T-129/13, nepaskelbtas Rink., EU:T:2014:895, 18–31 punktai).

SESV 108 straipsnio 3 dalies pirmą sakinį. Be to, jis ir dabar yra suinteresuotas pareikšti ieškinį, nes, jeigu Bendrasis Teismas nebūtų panaikinęs ginčijamo sprendimo, jis vis dar, net ir pardavus oro uostą, keltų miestui kalbamuoju metu nepalankių teisinių pasekmių. Liubeko miestas, be kita ko, nurodo, kad nacionaliniai teismai paprašyti turi įpareigoti susigrąžinti tariamą naudą. Be to, Liubeko miesto nuomone, nesant sprendimo, kuriuo konstatuojamas valstybės pagalbos nebuvimas, kyla rizika, kad neteisėtumas gali pasikartoti. Galiausiai jis teigia, kad skundžiamo sprendimo panaikinimas padėtų jam parengti ieškinį dėl atsakomybės, nes, nesant sprendimo pradėti formalią tyrimo procedūrą, jis būtų galėjęs įtikinti kitus oro vežėjus naudotis Liubeko oro uostu ir už jo pardavimą gauti didesnę kainą.

2. Vertinimas

34. Šiuo atveju šalys neginčija, kad FL, kurią pakeitė Liubeko miestas, buvo suinteresuota ir ieškinio dėl ginčijamo sprendimo pareiškimo metu turėjo atsiradusį ir esamą suinteresuotumą. Šiuo klausimu Bendrasis Teismas skundžiamo sprendimo 36 punkte konstatavo, kad ieškinio pareiškimo metu FL buvo suinteresuota pareikšti ieškinį dėl ginčijamo sprendimo, nes jis sukėlė privalomų teisinių pasekmių, kurios galėjo paveikti jos pačios interesus.

35. Vis dėlto Komisija nesutinka, kad šis suinteresuotumas išliko pardavus Liubeko oro uostą privačiai bendrovei. Jos teigimu, įpareigojimas sustabdyti preziuruojamos pagalbos schemos įgyvendinimą buvo vienintelė sprendimo pradėti formalią tyrimo procedūrą pasekmė. Tačiau, kadangi šis sustabdymas dar nebuvo taikomas prieš parduodant Liubeko oro uostą privačiai bendrovei, per tą laiką Liubeko miesto suinteresuotumas pareikšti ieškinį išnyko.

36. Šiuo klausimu reikia priminti, jog skundžiamo sprendimo 37 punkte Bendrasis Teismas atmetė Komisijos argumentą, kad 2013 m. sausio 1 d. pardavus Liubeko oro uostą privačiai bendrovei, t. y. po ginčijamo sprendimo priėmimo ir ieškinio pareiškimo Bendrajame Teisme, nagrinėjama pagalbos schema buvo nutraukta, todėl įpareigojimas sustabdyti šios schemos taikymą nebebuvo taikomas Liubeko miesto nenaudai ir jis nebebuvo suinteresuotas prašyti panaikinti ginčijamą sprendimą. Teismas pareiškė, kad jeigu formali tyrimo procedūra nebuvo baigta, minėtas sprendimas vis dar kėlė pasekmių ir Liubeko miestas išlaikė suinteresuotumą pareikšti ieškinį bent jau laikotarpiu iki oro uosto pardavimo.

37. Siekiant nustatyti, ar Bendrojo Teismo vertinimas yra teisingas, reikia trumpai apžvelgti teismo praktiką, susijusią su atsiradusio ir esamo suinteresuotumo pareikšti ieškinį reikalavimu.

38. Pirmiausia, jau nusistovėjo tai, kad suinteresuotumas pareikšti ieškinį, kuris yra esminė ir pirmoji ieškovui taikoma bet kokio ieškinio pareiškimo teisme sąlyga ir kuris skiriasi nuo teisės pareikšti ieškinį¹⁸, atsižvelgiant į ieškinio dalyką, turi egzistuoti ieškinio pareiškimo etapu, nes kitaip jis bus nepriimtinas. Šis bylos dalykas, kaip ir suinteresuotumas pareikšti ieškinį teisme, turi išlikti iki teismo sprendimo priėmimo dienos, o tai reiškia, jog dėl savo rezultato ieškinys gali suteikti naudos jį pareiškusiai šaliai, antraip nebūtų reikalinga priimti sprendimo. Šiuo klausimu matyti, kad ieškovo suinteresuotumo pareikšti ieškinį išlikimą reikia vertinti *in concreto*, atsižvelgiant, be kita ko, į nurodomo neteisėtumo padarinius ir į tariamai patirtos žalos pobūdį¹⁹. Teisingumo Teismas stengiasi neaiškinti šio suinteresuotumo pernelyg siaurai.

18 — Žr., be kita ko, 2015 m. rugsėjo 17 d. Sprendimą *Mory ir kt. / Komisija* (C-33/14 P, EU:C:2015:609, 58 ir 62 punktai ir juose nurodyta teismo praktika).

19 — Žr. 2013 m. gegužės 28 d. Sprendimą *Abdulrahim / Taryba ir Komisija* (C-239/12 P, EU:C:2013:331, 61–65 punktai ir juose nurodyta teismo praktika).

39. Kalbant apie sprendimą pradėti formalią tyrimo procedūrą, kaip antai ginčijamą sprendimą, pasakytina, jog Teisingumo Teismas yra pripažinęs, kad toks sprendimas gali sukelti kelias savarankiškas teises pasekmes. Taigi, be įpareigojimo sustabdyti preziumuojamos pagalbos priemonės taikymą, vykstant ieškinio dėl šio sprendimo nagrinėjimo procedūrai, būtina atsižvelgti į tai, kad į nacionalinį teismą gali būti kreiptasi siekiant, be kita ko, nustatyti visas iš SESV 108 straipsnio 3 dalies paskutinio sakinio pažeidimo kylančias pasekmes²⁰. Taigi Teisingumo Teismas yra konstatavęs, kad, nors sprendime pradėti formalią tyrimo procedūrą atlikti vertinimai yra preliminarūs, ši aplinkybė nereiškia, kad jis neturi teisinių pasekmių²¹. Teisingumo Teismas taip pat pripažino, kad sprendimu pradėti formalią tyrimo procedūrą neabejotinai pakeičiama įmonių, priemonės naudos gavėjų, teisinė padėtis²².

40. Priešingai, nei teigia Komisija, Teisingumo Teismo praktikoje priemonės taikymo sustabdymas nenurodomas kaip vienintelė sprendimo pradėti formalią tyrimo procedūrą pasekmė²³. Iš tiesų Teisingumo Teismas jau yra konstatavęs ir kitas sprendimo pradėti formalią tyrimo procedūrą teises pasekmes. Jis nusprendė, kad nacionaliniai teismai „turi imtis visų būtinų priemonių, kad nustatytų įpareigojimo sustabdyti šios priemonės įgyvendinimą galimo pažeidimo pasekmes“²⁴. Nurodydamas šias pasekmes, Teisingumo Teismas, be kita ko, pabrėžė galimybę kartu su priemonės taikymo sustabdymu taikyti įpareigojimą susigrąžinti jau išmokėtas sumas. Nacionalinis teismas taip pat gali įpareigoti taikyti laikinąsias priemones, kad būtų apsaugoti šalių interesai ir Komisijos sprendimo veiksmingumas²⁵.

41. Atsižvelgdamas į visus šiuos argumentus, laikausi nuomonės, kad sprendimo pradėti formalią tyrimo procedūrą teisinės pasekmės išlieka net ir pardavus Liubeko oro uostą privačiam subjektui. Sprendimas pradėti formalią tyrimo procedūrą, kol Komisija šios procedūros nebaigė, ir toliau FL kelia riziką, kad nacionalinis teismas įpareigos susigrąžinti pagalbą, suteiktą, kai ieškovą pakeitusi FL buvo Liubeko oro uosto savininkė.

42. Todėl Bendrasis Teismas nepadarė teisės klaidos, skundžiamo sprendimo 27 punkte konstatuodamas, kad sprendimas pradėti formalią tyrimo procedūrą išlaikė savarankiškas teises pasekmes, keičiančias FL teisinę padėtį, todėl ji buvo suinteresuota pareikšti ieškinį.

43. Šiuo klausimu reikia pažymėti, jog ši byla išsiskiria tuo, kad tuo metu, kai Bendrajame Teisme buvo pareikštas ieškinys, ginčijama priemonė dar buvo vykdoma ir kad, remiantis Vokietijos Federacinės Respublikos pateikta patikslinta informacija, ši priemonė šiuo metu dar galioja. Tokiomis aplinkybėmis atrodo, kad FL vis dar kyla rizika būti įpareigotai sugrąžinti pagalbą, suteiktą, kai ji dar buvo oro uosto savininkė, laikantis nacionaliniam teismui tenkančios pareigos imtis visų būtinų priemonių siekiant nustatyti įpareigojimo sustabdyti šios priemonės įgyvendinimą galimo pažeidimo pasekmes.

44. Komisijos argumento, kad dubliko pateikimo dieną dėl 2006 m. tvarkos patvirtinimo nebuvo nagrinėjamas joks ieškinys ir kad bet koks po šios dienos pareikštas ieškinys būtų paduotas per vėlai, negalima pripažinti pagrįstu. Darant prielaidą, kad šis teiginys yra teisingas, iš karto negalima atmesti, kad tą dieną, kai Bendrasis Teismas priėmė sprendimą, FL išlaikė suinteresuotumą dėl ginčijamo sprendimo panaikinimo.

20 — Žr. 2013 m. spalio 24 d. Sprendimą *Deutsche Post / Komisija* (C-77/12 P, nepaskelbtas Rink., EU:C:2013:695, 52 ir 53 punktai).

21 — 2013 m. lapkričio 21 d. Sprendimas *Deutsche Lufthansa* (C-284/12, EU:C:2013:755, 37 punktas).

22 — 2013 m. spalio 24 d. Sprendimas *Deutsche Post / Komisija* (C-77/12 P, nepaskelbtas Rink., EU:C:2013:695, 52 punktas).

23 — 2013 m. spalio 24 d. Sprendimas *Deutsche Post / Komisija* (C-77/12 P, nepaskelbtas Rink., EU:C:2013:695, 53 punktas ir jame nurodyta teismo praktika).

24 — 2013 m. lapkričio 21 d. Sprendimas *Deutsche Lufthansa* (C-284/12, EU:C:2013:755, 42 punktas).

25 — Žr. 2013 m. lapkričio 21 d. Sprendimą *Deutsche Lufthansa* (C-284/12, EU:C:2013:755, 42 ir 43 punktai) ir 2014 m. balandžio 4 d. Teisingumo Teismo pirmininko nutartį *Flughafen Lübeck* (C-27/13, nepaskelbta Rink., EU:C:2014:240, 25 ir 26 punktai).

45. Atsižvelgdamas į visus šiuos argumentus, laikausi nuomonės, jog ieškovui pirmojoje instancijoje bent jau kilo rizika, kad nacionalinis teismas įpareigos susigražinti pagalbą, suteiktą prieš parduodant Liubeko oro uostą. Taigi ji išlaikė suinteresuotumą prašyti ginčijamo sprendimo panaikinimo.

46. Todėl antrasis apeliacinio skundo pagrindas turi būti atmestas.

C – Dėl trečiojo pagrindo, susijusio su klaidingu 2006 m. tvarkos atrankumo vertinimu

1. Šalių argumentai

47. Trečiajame pagrinde Komisija teigia, kad Bendrasis Teismas klaidingai aiškino „atrankumo“ sąvoką atsižvelgiant į SESV 107 straipsnio 1 dalį, konstatuodamas, kad, siekiant įvertinti galimai atrankų 2006 m. tvarkos pobūdį, reikia patikrinti, ar ji buvo nediskriminuojant taikoma visoms įmonėms, kurios naudojasi ar gali naudotis konkrečiu turtu ar paslauga. Tai, kad ši tvarka taikoma tik Liubeko oro uostą naudojančioms bendrovėms, nėra reikšmingas kriterijus.

48. Komisijos nuomone, Bendrojo Teismo vertinimas akivaizdžiai prieštarauja Teisingumo Teismo praktikai²⁶, pagal kurią priemonė nėra bendrosios mokesčių arba ekonominės politikos priemonė, bet yra atrankinė priemonė, kai ji taikoma tik konkrečiai ūkinės veiklos rūšiai arba konkrečioms šia ūkine veikla užsiimančioms įmonėms. Jos teigimu, sąlygos, kuriomis viešoji įmonė siūlo savo prekes ir paslaugas, visada yra atrankinės priemonės, o nelygybės ar diskriminacijos klausimas šiomis aplinkybėmis neturi reikšmės išvadai dėl pagalbos buvimo ar nebuvimo. Todėl Bendrasis Teismas klaidingai rėmėsi 2001 m. lapkričio 8 d. Sprendime *Adria-Wien Pipeline ir Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke*²⁷ nurodytu kriterijumi, kuris taikomas tik mokesčių priemonėms, bet ne sąlygoms, kuriomis viešoji įmonė siūlo savo pačios prekes ir paslaugas²⁸. Lemiamas kriterijus pastaruoju atveju yra privataus rinkos ekonomikos investuotojo kriterijus.

49. Subsidiariai Komisija tvirtina, kad Bendrasis Teismas nepaisė Teisingumo Teismo praktikos, pagal kurią, vertinant priemonės atrankumą, lemiamą reikšmę turi šios priemonės pasekmės²⁹ ir pagal kurią atrankinės yra tik tos priemonės, kurios naudingos tik vienam veiklos sektoriui³⁰. Ji pabrėžia, kad nors Liubeko oro uostas tiesiogiai konkuravo su Hamburgo (Vokietija) oro uostu, pagal 2006 m. tvarką suteikta nauda teko tik Liubeko oro uostą naudojančioms bendrovėms, ir to pakako šios tvarkos atrankumui įrodyti. Laikantis Bendrojo Teismo požiūrio oro uostų mokesčius nustatančia tvarka būtų apeinamos su valstybės pagalba susijusios taisyklės.

26 — Komisija, be kita ko, nurodo 2003 m. lapkričio 20 d. Sprendimą *GEMO* (C-126/01, EU:C:2003:622, 35–39 punktai) ir 2005 m. gruodžio 15 d. Sprendimą *Italija / Komisija* (C-66/02, EU:C:2005:768, 95–101 punktai).

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

28 — Komisija remiasi generalinio advokato P. Mengozzi išvada byloje *Deutsche Lufthansa* (C-284/12, EU:C:2013:442). Ji taip pat mini 1988 m. vasario 2 d. Sprendimą *Kwekerij van der Kooy ir kt. / Komisija* (67/85, 68/85 ir 70/85, EU:C:1988:38, 28 ir 29 punktai), 1996 m. vasario 29 d. Sprendimą *Belgija / Komisija* (C-56/93, EU:C:1996:64, 10 punktas), 2003 m. lapkričio 20 d. Sprendimą *GEMO* (C-126/01, EU:C:2003:622, 35–39 punktai), 2011 m. rugsėjo 8 d. Sprendimą *Komisija / Nyderlandai* (C-279/08 P, EU:C:2011:551, 63–67 punktai) ir 2011 m. lapkričio 15 d. Sprendimą *Komisija ir Ispanija / Government of Gibraltar ir Jungtinė Karalystė* (C-106/09 P ir C-107/09 P, EU:C:2011:732).

29 — Komisija nurodo 2008 m. gruodžio 22 d. Sprendimą *British Aggregates / Komisija* (C-487/06 P, EU:C:2008:757, 85–89 punktai), 2011 m. rugsėjo 8 d. Sprendimą *Komisija / Nyderlandai* (C-279/08 P, EU:C:2011:551, 51 punktas) ir 2011 m. lapkričio 15 d. Sprendimą *Komisija ir Ispanija / Government of Gibraltar ir Jungtinė Karalystė* (C-106/09 P ir C-107/09 P, EU:C:2011:732, 87–109 punktai).

30 — Komisija nurodo 1999 m. birželio 17 d. Sprendimą *Belgija / Komisija* (C-75/97, EU:C:1999:311, 33 punktas), 2005 m. gruodžio 15 d. Sprendimą *Unicredito Italiano* (C-148/04, EU:C:2005:774, 45 punktas) ir 2006 m. birželio 15 d. Sprendimą *Air Liquide Industries Belgium* (C-393/04 ir C-41/05, EU:C:2006:403, 31 ir 32 punktai).

50. Komisija dar papildomai teigia, kad Bendrasis Teismas klaidingai aiškino kriterijų, susijusį su įmonėmis, kurių faktinė ir teisinė padėtis atsižvelgiant į nagrinėjama priemonę siekiamą tikslą yra panaši. Siekiant nustatyti, kurių įmonių padėtis yra tokia, kaip kriterijumi reikėtų remtis ne nagrinėjamos priemonės taikymo sritimi, o atitinkamų įmonių sąnaudų struktūra. Šiuo atveju 2006 m. tvarka būtų atrankinė, nes ja nesilaikoma *LuftVZO* 43a straipsnio 1 dalyje įtvirtinto visiems Vokietijos oro uostams, taigi ir visiems oro vežėjams, privalomo principo, kad oro uostų mokesčiai turi padengti sąnaudas.

51. Galiausiai Komisija nurodo, kad Bendrasis Teismas padarė dar vieną teisės klaidą, nes neišnagrinėjo, ar 2006 m. tvarkoje numatytos nuolaidos yra atrankinės, kadangi jos taikomos tik tam tikras sąlygas įvykdžiusiems oro vežėjams.

52. Liubeko miestas iš esmės teigia, jog Bendrasis Teismas pagrįstai konstatavo, kad 2006 m. tvarka nėra palankesnė tam tikroms įmonėms ar tam tikrų prekių gamybai. Jos teigimu, atrankumo sąlyga yra skirtingas panašių įmonių ar panašių prekių gamybos vertinimas³¹. Taigi 2006 m. tvarka nėra atrankinė, nes pagal ją panašios įmonės ar panašių prekių gamyba nėra vertinama skirtingai.

53. Vokietijos Federacinė Respublika nesutinka su Komisijos kaltinimu, kad sąlygas, kuriomis viešojoje įmonė siūlo savo prekes ir paslaugas, visada reikia laikyti atrankinėmis. Priemonė yra atrankinė tik jeigu ja tam tikrai įmonių grupei nustatomos ypatingos sąlygos ir naudotojai diferencijuojami pagal galimybę naudotis nagrinėjamais viešaisiais įrenginiais ir jų naudojimą. Be to, kitų oro uostų naudotojų faktinė ir teisinė padėtis nebūtų panaši.

54. Ispanijos Karalystė pritaria Bendrojo Teismo pateiktam SESV 107 straipsnio 1 dalies aiškinimui, susijusiam su atrankumo kriterijumi, ir palaiko Liubeko miesto argumentus. Ji priduria, jog Komisijos teiginio, kad sąlygų, kuriomis viešojoje įmonė siūlo savo prekes ir paslaugas, nustatymas yra atrankinė priemonė, nepatvirtina teismo praktika. Ispanijos Karalystė atkreipia dėmesį į 2015 m. sausio 14 d. Sprendime *Eventech*³² nurodytus aspektus nustatant, ar įmonių padėtis yra panaši.

2. Vertinimas

55. Reikia priminti, kad pagal SESV 107 straipsnio 1 dalį, išskyrus tuos atvejus, kai Sutartys nustato kitaip, valstybės narės arba iš jos valstybinių išteklių bet kokia forma suteikta pagalba, kuri, palaikydama tam tikras įmones arba tam tikrų prekių gamybą, iškraipo konkurenciją arba gali ją iškraipyti, yra nesuderinama su vidaus rinka, kai ji daro įtaką valstybių narių tarpusavio prekybai.

56. Pagal nusistovėjusią Teisingumo Teismo praktiką kvalifikuojant kaip valstybės pagalbą pagal SESV 107 straipsnio 1 dalį reikalaujama, kad būtų įvykdytos visos šioje nuostatoje nurodytos sąlygos³³.

57. Taigi tvirtai nustatyta, jog tam, kad nacionalinė priemonė būtų pripažinta pagalba pagal SESV 107 straipsnio 1 dalį, reikia, kad: pirma, tai būtų valstybės priemonė arba priemonė naudojant valstybinius išteklius, antra, šia priemone būtų galima daryti įtaką valstybių narių tarpusavio prekybai, trečia, asmeniui, kuriam ši priemonė taikoma, ja būtų suteiktas atrankinis pranašumas ir, ketvirta, ja būtų iškraipoma arba galėtų būti iškraipyta konkurencija³⁴.

58. Nagrinėjamu atveju abejonių kyla tik dėl trečiosios sąlygos, būtent „atrankinio pobūdžio“ sąlygos, aiškinimo ir taikymo.

31 — Liubeko miestas nurodo 2001 m. lapkričio 8 d. Sprendimą *Adria-Wien Pipeline ir Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke* (C-143/99, EU:C:2001:598, 41 ir 42 punktai).

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

33 — Žr., be kita ko, 2010 m. rugsėjo 2 d. Sprendimą *Komisija / Deutsche Post* (C-399/08 P, EU:C:2010:481, 38 punktas ir jame nurodyta teismo praktika).

34 — 2010 m. rugsėjo 2 d. Sprendimas *Komisija / Deutsche Post* (C-399/08 P, EU:C:2010:481, 39 punktas ir jame nurodyta teismo praktika).

59. Pagal taip pat jau tvirtai nusistovėjusią teismo praktiką priemonė laikoma atrankine, jeigu ji yra palankesnė tam tikroms įmonėms ar tam tikrų prekių gamybai, palyginti su kitomis įmonėmis, kurių faktinė ir teisinė padėtis atsižvelgiant į nagrinėjama priemonę siekiamą tikslą yra panaši³⁵.

60. Šiuo atveju Bendrasis Teismas iš esmės konstatavo, kad priemonės, kuria viešojoje įmonė siūlo savo prekes ir paslaugas, atrankinis pobūdis vertinamas atsižvelgiant į visas įmones, naudojančias arba galinčias naudoti šią prekę ar paslaugą. Teigdamas, kad pagal 2006 m. tvarką nustatyti mokesčiai buvo taikomi nediskriminuojant, jis padarė išvadą, kad ši tvarka nėra atrankinė.

61. Šiuo klausimu atrodo, kad skundžiamo sprendimo 53 punkte yra išreikštas šitaip suformuluotas principas:

„[S]iekiant įvertinti galimai atrankinį viešojo subjekto nustatytos tarifų skalės dėl konkrečios prekės ar paslaugos naudojimo tam tikrame sektoriuje pobūdį tam tikrų įmonių atžvilgiu, be kita ko, reikia atsižvelgti į visas įmones, naudojančias ar galinčias naudoti šią konkrečią prekę ar paslaugą, ir išnagrinėti, ar tik kai kurios iš jų įgyja arba gali įgyti galimą pranašumą. Taigi įmonių, kurios nenori arba negali naudoti atitinkamos prekės ar paslaugos, situacija neturi tiesioginės reikšmės siekiant įvertinti pranašumo egzistavimą. Kitaip tariant, atrankinis priemonės, kurią sudaro viešojo subjekto nustatyta tarifų skalė dėl šio subjekto tiekiamos prekės ar teikiamos paslaugos naudojimo, pobūdis gali būti įvertintas tik atsižvelgiant į esamus ar potencialius šio subjekto klientus ir atitinkamą konkrečią prekę ar paslaugą, o ne atsižvelgiant į kitų sektoriaus įmonių, tiekiančių panašias prekes ar teikiančių panašias paslaugas, klientus. Be to, jei būtų nuspręsta, kad bet kokia viešojo subjekto taikoma nediskriminacinė tarifų skalė dėl tam tikros prekės ar paslaugos yra atrankinio pobūdžio, iš esmės būtų pernelyg išplėsta pagalba, kuria „palaikomos tam tikros įmonės arba tam tikrų prekių gamyba“, sąvoka, nurodyta SESV 107 straipsnio 1 dalyje. Be to, kad galimu viešojo subjekto suteiktu pranašumu tiekiant konkrečias prekes ar teikiant paslaugas būtų palaikomos tam tikros įmonės, būtina, kad įmonės, naudojančios ar pageidaujančios naudoti šią prekę ar paslaugą, neįgytų ar negalėtų įgyti šio subjekto teikiamo pranašumo šiomis konkrečiomis aplinkybėmis.“

62. Komisijos nuomone, šis vertinimas yra klaidingas. Jos argumentus sudaro keturios dalys. Pirma, ji teigia, kad sąlygos, kuriomis viešojoje įmonė siūlo savo prekes ir paslaugas, visada yra atrankinės priemonės. Antra, jos nuomone, Bendrasis Teismas nesilaikė nusistovėjusios Teisingumo Teismo praktikos, pagal kurią, pirma, vertinant priemonės atrankinį pobūdį, lemiamą reikšmę turi tik jos pasekmės ir, antra, vienam veiklos sektoriui taikomos priemonės neabejotinai yra atrankinės. Trečia, ji teigia, kad Bendrasis Teismas klaidingai aiškino kriterijų, susijusį su „įmonėmis, kurių faktinė ir teisinė padėtis yra panaši, atsižvelgiant į nagrinėjamos priemonės tikslą“. Ketvirta, Komisija tvirtina, kad Bendrasis Teismas padarė teisės klaidą, nes neišnagrinėjo, ar 2006 m. tvarka nustatytos nuolaidos, taikomos tik tam tikras sąlygas įvykdžiusiems oro vežėjams, yra atrankinės.

63. Prieš iš eilės nagrinėdamas įvairias Komisijos argumentų dalis, norėčiau pateikti keletą bendrų pastabų, kurios man atrodo būtinos siekiant gerai suprasti atrankumo sąlygos prasmę ir taikymo sritį ir kuriomis vadovausiuosi nagrinėdamas šį pagrindą.

35 — 2001 m. lapkričio 8 d. Sprendimas *Adria-Wien Pipeline ir Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke* (C-143/99, EU:C:2001:598, 41 punktas).

a) Bendri argumentai dėl atrankumo reikalavimo, kylančio iš SESV 107 straipsnio 1 dalies, ir jo taikymo srities tokiais aplinkybėmis kaip šioje byloje

64. Kaip pabrėžė Komisija, iš Sutarčių sistemos ir genezės³⁶ matyti, kad reikia skirti *bendrąsias* mokesčių ar ekonominės politikos priemones (kurioms šiuo metu taikomi SESV 113 ir 115–117 straipsniai) ir *specialiąsias* priemones, kuriomis, naudojant valstybės išteklius, suteikiamas *pranašumas* (jos šiuo metu nurodytos SESV 107–109 straipsniuose).

65. „Atrankumo“ reikalavimo, pagal kurį priemonės, kurioms taikomas SESV 107 straipsnio 1 dalyje nurodytas draudimas, turi būti skirtos „tam tikroms įmonėms arba tam tikrų prekių gamybai“, pirmoji užduotis, laikantis valstybių narių ir Europos Sąjungos kompetencijos pasidalijimo, yra atskirti valstybės pagalbą nuo bendrų mokesčių ar ekonominės politikos priemonių.

66. Nors šis reikalavimas, laikomas lemiamu atskiriant priemones, kurioms taikoma valstybės pagalba tvarka, nuo kitų priemonių, iš esmės leidžia³⁷ netaikyti SESV 107 straipsnio 1 dalyje nustatyto draudimo valstybės priemonei, kuri yra vienodai naudinga visoms šalies teritorijoje esančioms įmonėms³⁸, vis dėlto jis nereiškia, kad regiono ar vietos lygmeniu nustatyta priemonė būtinai turi būti laikoma atrankine. Nors daugeliu atvejų referencinis pagrindas yra nacionalinio masto, negalima atmesti, kad tam tikrais atvejais reikia taikyti mažesnę mastą. Šiuo klausimu Teisingumo Teismas vadinamoje „Azorų“ byloje³⁹ aiškiai nurodė, kad negali būti atmesta galimybė, kad infravalstybinis subjektas turi teisinį ir faktinį statusą, dėl kurio jis yra pakankamai autonomiškas, palyginti su valstybės narės centrine vyriausybe, tam, kad dėl priemonių, kurias šis subjektas priima, jis, o ne centrinė vyriausybė vaidina pagrindinį vaidmenį, apibrėžiant politinę ir ekonominę aplinką, kurioje įmonės veikia. Tokiu atveju teritorija, kurioje infravalstybinis subjektas, priemonės autorius, įgyvendina savo kompetenciją, o ne visa nacionalinė teritorija yra tinkamas kontekstas nustatyti, ar tokio subjekto priimta priemonė labiau palaiko kai kurias įmones, palyginti su kitomis, esančiomis panašioje faktinėje ir teisinėje padėtyje, atitinkamos priemonės ar teisinės sistemos siekiamų tikslų atžvilgiu⁴⁰.

67. Tęsiant šį argumentą, nuo šiol jau tvirtai nusistovėję, kad pagal šį kriterijų būtina nustatyti, ar *atitinkamoje teisinėje sistemoje* ši priemonė suteikia pranašumą tam tikroms įmonėms, palyginti su kitomis įmonėmis, kurių, atsižvelgiant į šią sistemą siekiamą tikslą, faktinė ir teisinė padėtis yra panaši⁴¹.

68. Kad būtų nustatyta, ar priemonė yra „atrankinė“ ir todėl gali būti laikoma valstybės pagalba, Teisingumo Teismas yra ne kartą nusprendęs, jog reikia atsižvelgti į šios priemonės sukeliamas pasekmes. Tačiau valstybės įsikišimo priežastys ar tikslai ir jiems įgyvendinti taikoma technika nėra lemiamas⁴².

36 — Visų pirma žr. „Spaak pranešimą“ (Mesinos konferencijos įkurto tarpvyriausybinių komitetų pranešimas užsienio reikalų ministrams, 1956 m. balandžio 21 d., p. 59), kuriame buvo nurodyta, jog „reikia pažymėti, kad kai kurios intervencinės sistemos, kurios formaliai yra pagalba arba dotacija, nėra konkrečiai skirtos įmonėms ar sektoriams ir turi įtakos visai ekonomikai apskritai. Tokiu atveju Komisija neturi kompetencijos viena spręsti dėl nesuderinamumo.“

37 — Teismo praktikoje patikslinta, kad intervencinėms priemonėms, kurios iš pirmo žvilgsnio taikytinos visoms įmonėms, gali būti būdingas tam tikras atrankumas, visų pirma jeigu finansines lengvatas taikantis subjektas turi diskreciją, leidžiančią nustatyti taikomos priemonės naudos gavėjus ar sąlygas ir todėl jos gali būti laikomos priemonėmis, kuriomis palaikomos tam tikros įmonės ar tam tikrų prekių gamyba (žr., be kita ko, 1999 m. birželio 29 d. Sprendimą *DM Transport* (C-256/97, EU:C:1999:332, 27 punktą ir jame nurodyta teismo praktiką).

38 — Šiuo klausimu žr. 2001 m. lapkričio 8 d. Sprendimą *Adria-Wien Pipeline ir Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke* (C-143/99, EU:C:2001:598, 35 ir 36 punktai).

39 — 2006 m. rugsėjo 6 d. Sprendimas *Portugalija / Komisija* (C-88/03, EU:C:2006:511).

40 — 2006 m. rugsėjo 6 d. Sprendimas *Portugalija / Komisija* (C-88/03, EU:C:2006:511, 58 punktą).

41 — 2008 m. gruodžio 22 d. Sprendimas *British Aggregates / Komisija* (C-487/06 P, EU:C:2008:757, 82 punktą) ir 2015 m. sausio 14 d. Sprendimas *Eventech* (C-518/13, EU:C:2015:9, 54 ir 55 punktai).

42 — Žr., be kita ko, 2008 m. gruodžio 22 d. Sprendimą *British Aggregates / Komisija* (C-487/06 P, EU:C:2008:757, 85 ir 89 punktai) ir 2011 m. lapkričio 15 d. Sprendimą *Komisija ir Ispanija / Government of Gibraltar ir Jungtinė Karalystė* (C-106/09 P ir C-107/09 P, EU:C:2011:732, 87 punktą).

69. Be to, Teisingumo Teismas patikslino, kad, siekiant padaryti išvadą dėl konkrečios priemonės atrankumo, nėra svarbu vien tai, ar įmonių, kurios gali naudotis priemone, yra daug, ar mažai, ar šios priemonės naudos gavėjų ratas yra daugiau ar mažiau atviras⁴³ ir ar visos konkretaus pramonės sektoriaus įmonės gali pasinaudoti šia priemone⁴⁴.

70. Be to, kaip jau turėjau progą nurodyti⁴⁵, priemonės „atrankumo“ arba „specifiškumo“ reikalavimą reikia aiškiai skirti nuo ekonominės naudos nustatymo. Kitaip tariant, nustačiusi, kad esama ekonominės naudos, tiesiogiai ar netiesiogiai gaunamos taikant atitinkamą priemonę, Komisija dar turi įrodyti, kad šią naudą gauna išimtinai viena ar kelios įmonės. Pirmiausia Komisija privalo įrodyti, kad ši priemonė lemia skirtingą požiūrį į įmones, kurių padėtis atsižvelgiant į siekiamą tikslą yra panaši⁴⁶. Nepritariama ne pačiam naudos suteikimui, o tam, kad dėl šio diskriminacinio ir atrankinio pobūdžio kai kurios įmonės gali atsidurti nepalankesnėje padėtyje, palyginti su kitomis.

71. Tai patikslinus pažymėtina, kad atrankumo reikalavimas, mano manymu, negali būti visiškai atsietas nuo ekonominės naudos nustatymo, vykstančio nors ir atskirai, bet tuo pačiu metu.

72. Man atrodo, šiuo klausimu yra svarbūs keli argumentai, kuriuos iš dalies jau nurodžiau⁴⁷.

73. Kai nagrinėjama bendro pobūdžio sistema⁴⁸ (dotacijų programos, tarifų sistema, mokesčių lengvatos, nuo bankrotą reglamentuojančių bendrųjų teisės normų leidžianti nukrypti sistema, įvairių mokesčių mokėjimo lengvatos ir kt.), atrankinis pobūdis padeda nustatyti, ar numanomą naudą, nors numatytą dėl visų ūkio subjektų, faktiškai ir atsižvelgiant į objektyvius kriterijus, kuriais pagrįsta ši sistema, gauna tik tam tikrų rūšių įmonės ar įmonių grupės.

74. Tai reiškia, kad reikia nustatyti, ar aptariama priemone, neatsižvelgiant į pripažinimą, kad ja teikiama bendro pobūdžio nauda, šios „naudos suteikiama tik tam tikroms įmonėms ar tam tikriems veiklos sektoriams“. Kitaip tariant, tuo siekiama užtikrinti, kad valstybės priemonės nelemtų skirtingo požiūrio į įmones – ar, tiksliau kalbant, į ūkio subjektus, kurių faktinė ir teisinė padėtis, atsižvelgiant į nacionaline sistema siekiamą tikslą, yra panaši, – nepateisinamo atitinkamos sistemos pobūdžiu ir struktūra.

75. Šiuo klausimu reikia pabrėžti, kad atrankumo sąvoka susijusi su diskriminacijos sąvoka⁴⁹. Nors, žinoma, iš Komisijos negalima reikalauti, kad, pripažindama ginčijamos priemonės atrankinį pobūdį, ji tiksliai nustatytų savitų savybių turinčių įmonių kategoriją, kuriai vienintelei yra palanki ginčijama priemonė⁵⁰, vis dėlto reikia įrodyti, jog dėl to, kad šia priemone *nukrypstama nuo bendros sistemos*, kuri, kaip jau nurodžiau, gali būti (bet ne visada būna) bendra nacionalinė sistema, ji gali būti palankesnė tam tikroms įmonėms.

43 — Žr., be kita ko, 2011 m. rugsėjo 8 d. Sprendimą *Komisija / Nyderlandai* (C-279/08 P, EU:C:2011:551, 50 punktas ir jame nurodyta teismo praktika).

44 — 2006 m. birželio 15 d. Sprendimas *Air Liquide Industries Belgium* (C-393/04 et C-41/05, EU:C:2006:403, 31 ir 32 punktai ir juose nurodyta teismo praktika).

45 — Žr. mano išvadą byloje *Komisija / MOL* (C-15/14 P, EU:C:2015:32, 47 punktas).

46 — Žr. 2011 m. rugsėjo 8 d. Sprendimą *Komisija / Nyderlandai* (C-279/08 P, EU:C:2011:551, 62 punktas).

47 — Žr. mano išvadą byloje *Komisija / MOL* (C-15/14 P, EU:C:2015:32, 50–55 punktai).

48 — Kalbant apie individualaus pobūdžio priemonę, ekonominės naudos nustatymas iš esmės leidžia preziumuoti jos „specifiškumą“, taigi konstatuoti, kad ji yra ir atrankinio pobūdžio.

49 — Šiuo klausimu žr. 2011 m. lapkričio 15 d. Sprendimą *Komisija ir Ispanija / Government of Gibraltar ir Jungtinė Karalystė* (C-106/09 P ir C-107/09 P, EU:C:2011:732, 101 punktas) ir 2015 m. sausio 14 d. Sprendimą *Eventech* (C-518/13, EU:C:2015:9, 53 punktas). Žr. mano išvados byloje *Komisija / MOL* (C-15/14 P, EU:C:2015:32) 54 punktą ir generalinio advokato M. Bobek išvados byloje *Belgija / Komisija* (C-270/15 P, EU:C:2016:289) 29 punktą.

50 — Šiuo klausimu žr. generalinio advokato M. Wathelet išvadą sujungtose bylose *Komisija / Banco Santander ir Santusa* (C-20/15 P ir C-21/15 P, EU:C:2016:624, be kita ko, 7, 10 ir 80–87 punktai).

76. Taigi, norint konstatuoti preziumuojamos pagalbos priemonės atrankumą, man atrodo labai svarbu nustatyti, kad dėl jos nukrypstama nuo „bendros“ ar „įprastos“ sistemos, ir, mano nuomone, nesvarbu, koks yra nagrinėjamos sistemos pobūdis. Man atrodo, jau tvirtai nusistovėję⁵¹, kad, siekiant įvertinti priemonės atrankumą, kriterijų, kuris, mano supratimu, išreiškia nediskriminavimo principą, visais atvejais būtina patikrinti, ar pagal konkrečią sistemą šia priemone suteikiamas pranašumas vienoms įmonėms, palyginti su kitomis įmonėmis.

77. Mano nuomone, šis išankstinis referencinio pagrindo nustatymas, kuris pripažįstamas esminiu mokesčių srityje, yra toks pats svarbus nagrinėjant nemokestines priemones, visų pirma rinkliavų sistemas, kuriomis siekiama užtikrinti infrastruktūros finansavimą, kaip antai šioje byloje nagrinėjama 2006 m. tvarką. Be to, galėjo būti manoma, kad referencinio pagrindo nustatymas „yra ypač svarbus mokesčių priemonių atveju, nes pranašumo egzistavimas gali būti nustatytas tik palyginus su vadinamuoju „įprastu“ apmokestinimu⁵², tačiau reikia konstatuoti, kad, vertinant tarifinio pobūdžio priemonės atrankumą, prieš tai būtina nustatyti, nuo kokios „įprastai taikytinos“ sistemos ja siekiama nukrypti⁵³.

78. Galiausiai, kaip ir analizės, dažniausiai taikomos nagrinėjant mokestines priemones, atveju, man atrodo, kad apibrėžus referencinį pagrindą toliau reikia nustatyti, ar ginčijama priemonė suteikiamas pranašumas vienoms, o ne kitoms įmonėms, kurių faktinė ir teisinė padėtis yra panaši⁵⁴, ir prireikus, trečia, įvertinti, ar šio pranašumo suteikimas yra pateisinamas sistemos, kuriai priskiriama nurodyta priemonė, pobūdžiu ir struktūra.

79. Reikėtų pabrėžti (prie šio aspekto sugrįšiu vėliau šioje išvadoje), kad nors nustatyti ekonominę naudą ir, jei reikia, įvertinti pateisinamą jos pobūdį gana nesunku, jeigu atleidimo nuo mokesčių priemone nukrypstama nuo įprastai taikomos mokesčių sistemos, „įprastos“ sistemos, dažniausiai apibrėžiamos nacionaliniu lygmeniu, šiek tiek atsargiau reikia vertinti tarifinio pobūdžio priemones, skirtas infrastruktūrai finansuoti.

b) Dėl pirmos pagrindo dalies, susijusios su tuo, kad Bendrasis Teismas nepaisė aplinkybės, kad sąlygos, kuriomis viešojoje įmonė siūlo savo prekes ir paslaugas, *visada* yra atrakinės priemonės

80. Komisija pirmiausia teigia, kad sąlygos, kuriomis viešojoje įmonė siūlo savo prekes ir paslaugas, visada yra atrakinės priemonės. Ji remiasi išvada byloje, kurioje buvo priimtas 2013 m. lapkričio 21 d. Sprendimas *Deutsche Lufthansa* (C-284/12, EU:C:2013:755)⁵⁵, ir teismo praktika⁵⁶. Todėl 2001 m. lapkričio 8 d. Sprendime *Adria-Wien Pipeline ir Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke* (C-143/99,

51 — 2008 m. gruodžio 22 d. Sprendimas *British Aggregates / Komisija* (C-487/06 P, EU:C:2008:757, 82 ir 83 punktai ir juose nurodyta teismo praktika).

52 — Šiuo klausimu žr. 2006 m. rugsėjo 6 d. Sprendimą *Portugalija / Komisija* (C-88/03, EU:C:2006:511, 56 punktas).

53 — Pažymiu, jog Komisija neseniai priimtame komunikate 2016/C 262/01 dėl SESV 107 straipsnio 1 dalyje vartojamos „valstybės pagalbos“ sąvokos (OL C 262, 2016, p. 1) nurodė, kad „bazinė sistema yra lyginamasis standartas, kuriuo remiantis vertinama, ar priemonė yra atranki“.

54 — Byloje, kurioje buvo priimtas 2015 m. birželio 4 d. Sprendimas *Komisija / MOL* (C-15/14 P, EU:C:2015:362, 61 punktas), Teisingumo Teismas dėl priemonės, susijusios su žalios naftos ir gamtinių dujų gavybos mokesčių nustatymo priemone, konstatavo, kad „siekiant nustatyti, ar ginčijama priemonė yra atrakinio pobūdžio, tinkamas palyginimo kriterijus šioje byloje – patikrinti, ar [ji] diferencijuoja ūkio subjektus, kurių padėtis, atsižvelgiant į siekiamą tikslą, yra faktiniu ir teisiniu požiūriu panaši, ir šios diferenciacijos negalima pagrįsti aptariamų schemų pobūdžiu ir struktūra“.

55 — Generalinio advokato P. Mengozzi išvada byloje *Deutsche Lufthansa* (C-284/12, EU:C:2013:442).

56 — Tai yra 1988 m. vasario 2 d. Sprendimas *Kwekerij van der Kooy ir kt. / Komisija* (67/85, 68/85 ir 70/85, EU:C:1988:38, 28 ir 29 punktai), 1996 m. vasario 29 d. Sprendimas *Belgija / Komisija* (C-56/93, EU:C:1996:64, 10 punktas), 2003 m. lapkričio 20 d. Sprendimas *GEMO* (C-126/01, EU:C:2003:622, 35–39 punktai), 2011 m. rugsėjo 8 d. Sprendimas *Komisija / Nyderlandai* (C-279/08 P, EU:C:2011:551, 63–67 punktai) ir 2011 m. lapkričio 15 d. Sprendimas *Komisija ir Ispanija / Government of Gibraltar ir Jungtinė Karalystė* (C-106/09 P ir C-107/09 P, EU:C:2011:732).

EU:C:2001:598) įtvirtinto kriterijaus, skirto nustatyti, ar mokesčių sistema yra atrankinė, ar ne, negalima pritaikyti šiai bylai. Komisijos nuomone, skundžiamo sprendimo 53 punktas patvirtina, jog Bendrasis Teismas vadovavosi teisėkūros politikos motyvais, kad valstybės pagalbos kontrolė nebūtų taikoma nediskriminacinėms taisyklėms, susijusioms su viešųjų institucijų taikomomis rinkliavomis.

81. Šie argumentai manęs neįtikina.

82. Pirma, priešingai, nei teigia Komisija, iš jos nurodytos Teisingumo Teismo praktikos visai negalima spręsti, kad priemonė, kuria nustatomi viešosios įmonės turimų prekių ir paslaugų naudojimo tarifai, pagal savo pobūdį yra atrankinė.

83. Taigi atrodo, kad abiejose Komisijos nurodytose bylose, t. y. kuriose buvo priimti 1988 m. vasario 2 d. Sprendimas *Kwekerij van der Kooy ir kt. / Komisija*⁵⁷ ir 1996 m. vasario 29 d. Sprendimas *Belgija / Komisija*⁵⁸, buvo nagrinėjami palankūs tarifai, kuriuos viešojoje įmonėje taikė klientų grupei. Bylos, kuriose priimti 1996 m. liepos 11 d. Sprendimas *SFEI ir kt.*⁵⁹ ir 2003 m. lapkričio 20 d. Sprendimas *GEMO*⁶⁰, buvo susijusios su atvejais arba pranašumais, kurie buvo prieinami visiems operatoriams, tačiau iš tikrųjų jais naudojosi tik nedidelė jų grupė. Taigi atrankiniu buvo pripažintas ne pats viešosios organizacijos ar viešosios įmonės atliekamas prekių ar paslaugų tiekimas, o tai, kad tai buvo vykdoma lengvatinėmis sąlygomis.

84. Apskritai nėra jokio pagrindo teigti, kad sąlygos, kuriomis viešojoje įmonėje siūlo savo prekes ir paslaugas, jeigu bet kuriuo atveju šis siūlymas yra kaip sistema, taikytina visiems subjektams, norintiems naudoti šias prekes ar paslaugas, *visada* atitinka atrankumo sąlygą.

85. Kaip jau minėjau tik pradėdamas kalbėti apie šį pagrindą, siekiant įvertinti priemonės atrankumą, reikia išnagrinėti, ar konkrečios sistemos kontekste ši priemonė reiškia pranašumą vienoms, bet ne kitoms įmonėms, kurių faktinė ir teisinė padėtis yra panaši (žr. šios išvados 67 punktą).

86. Šiomis aplinkybėmis referencinio pagrindo – ir juo remiantis dėl ginčijamo nukrypimo galimai atsiradusios naudos – nustatymas yra būtina išankstinė bet kokio atrankumo nagrinėjimo sąlyga. Priešingai, nei teigia Komisija, ši patikra taikoma ne tik mokesčių sistemų atveju. Nors negalima paneigti, kad konkrečios priemonės atrankumo nagrinėjimo metodas turi su konkrečia priemone susijusių ypatumų, man atrodo, reikėtų nustatyti skirtingus nagrinėjimo kriterijus pagal tai, ar tai yra mokestinio pobūdžio priemonė, ar priemonė, kuria nustatomi jos naudotojams teikiamų paslaugų tarifai.

87. Teisingumo Teismo praktika patvirtina, kad apibrėžtas palyginimas, taikomas kalbant apie mokesčių sistemas, tinka kalbant ir apie kitas priemones. Be kita ko, norėčiau pažymėti, kad 2001 m. lapkričio 8 d. Sprendime *Adria-Wien Pipeline ir Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke* (C-143/99, EU:C:2001:598) nustatytas kriterijus buvo skirtas ne vien mokestinio pobūdžio priemonei, bet ir „valstybės priemonei“ apskritai⁶¹.

88. Pažymėtina, kad Teisingumo Teismas šį palyginimą taip pat taikė priemonėms, susijusioms su išlaidų grąžinimu ir infrastruktūros naudojimu.

57 — 67/85, 68/85 ir 70/85, EU:C:1988:38.

58 — C-56/93, EU:C:1996:64.

59 — C-39/94, EU:C:1996:285.

60 — C-126/01, EU:C:2003:622, 35–39 punktai.

61 — Žr., be kita ko, 41 punktą.

89. Iš tiesų 2015 m. sausio 14 d. Sprendime *Eventech* (C-518/13, EU:C:2015:9)⁶² Teisingumo Teismas, nagrinėdamas Londono taksi išduodamą leidimą važiuoti autobusų juosta, išanalizavo klausimą, ar šių taksi ir su vairuotoju nuomojamų automobilių faktinė ir teisinė padėtis yra panaši. Priemonės nediskriminacinio pobūdžio nagrinėjimas iš esmės sutampa su nagrinėjimu, ar priemone įmonėms, kurioms ji taikoma, suteikiama atrankinė ekonominė nauda.

90. Iš visų pateiktų argumentų matyti, jog Bendrasis Teismas nepadarė teisės klaidos, konstatuodamas, kad priemonės, susijusios su sąlygomis, kuriomis viešasis subjektas siūlo prekes ir paslaugas, nebūtinai yra atrankinės (žr. skundžiamo sprendimo 53, 54 ir 57 punktus).

91. Priešingai, nei teigia Komisija, padarius tokią išvadą, nebūtinai būtų paneigta bet kokia galimybė „valstybės pagalba“ pripažinti sąlygas, kuriomis viešoji įmonė siūlo savo prekes ir paslaugas, jeigu šios sąlygos taikomos visiems jos kontrahentams. Tokiu atveju visada leidžiama įrodyti, kad, nors šios sąlygos taikomos visiems vienodai, iš tikrųjų jos yra naudingos tik vienai ar kelioms konkrečiai apibrėžtoms įmonėms, be kita ko, atitinkančioms tiksliai apibrėžtą komercinį modelį.

92. Nors negalima iš karto atmesti tarifų skalės atrankumo, dar reikia įrodyti (o, kaip pažymėjo Bendrasis Teismas, Komisija to nepadarė), kad dėl jos diskriminuojami kai kurie subjektai, kurių padėtis yra panaši.

93. Be to, nors skundžiamo sprendimo 53 punkto pradžioje vartojamos bendros frazės gali leisti manyti, kad Bendrasis Teismas ketino SESV 107 straipsnio netaikyti visoms sąlygoms, kuriomis viešoji įmonė siūlo savo prekes ir paslaugas, jeigu šios sąlygos taikomos visiems jos kontrahentams, man atrodo, jog Bendrasis Teismas šio punkto pabaigoje pasirūpino patikslinti: „kad galimu viešojo subjekto suteiktu pranašumu tiekiant konkrečias prekes ar teikiant paslaugas būtų palaikomos tam tikros įmonės, būtina, kad įmonės, naudojančios ar pageidaujančios naudoti šią prekę ar paslaugą, neįgytų ar negalėtų įgyti šio subjekto teikiamo pranašumo šiomis konkrečiomis aplinkybėmis“.

c) Dėl pagrindo antros dalies, susijusios su tuo, kad Bendrasis Teismas nesilaikė nusistovėjusios Teisingumo Teismo praktikos, pagal kurią, pirma, vertinant priemonės atrankumą lemiamą reikšmę turi tik jos pasekmės ir, antra, vienam veiklos sektoriui taikomos priemonės būtinai yra atrankinės

94. Komisija pažymi, kad Liubeko oro uostas tiesiogiai konkuruoja su Hamburgo oro uostu ir kad 2006 m. tvarka suteikiamu „pranašumu“ gali naudotis tik Liubeko oro uostą naudojantys oro vežėjai. Vien šios aplinkybės pakanka įrodyti, kad 2006 m. tvarka yra atrankinė dėl savo pasekmių.

95. Iš pirmo žvilgsnio Bendrojo Teismo argumentai ir, be kita ko, skundžiamo sprendimo 53 punktas gali atrodyti keisti.

96. Iš tiesų Bendrasis Teismas, darydamas išvadą, kad 2006 m. tvarka nėra atrankinė, tiesiog konstatavo, kad 2006 m. tvarkos tarifinės nuostatos nediskriminuojant taikomos visiems oro vežėjams, naudojančioms ar pageidaujantiems naudoti Liubeko oro uostą.

97. Tačiau, atsižvelgiant į teismo praktiką, pagal kurią SESV 107 straipsnio 1 dalyje valstybės intervencinės priemonės apibrėžiamos pagal jų pasekmes⁶³, būtų galima teigti, jog išvados, kad *formaliai* 2006 m. tvarka nėra diskriminacinė, nepakanka siekiant padaryti išvadą, kad ši tvarka nėra atrankinė. Būtų reikėję išanalizuoti, ar 2006 m. tvarka dėl savo pasekmių yra palanki tam tikroms

62 — Žr., be kita ko, 54–61 punktus.

63 — Žr., be kita ko, 2008 m. gruodžio 22 d. Sprendimą *British Aggregates / Komisija* (C-487/06 P, EU:C:2008:757, 85 ir 89 punktai) ir 2011 m. lapkričio 15 d. Sprendimą *Komisija ir Ispanija / Government of Gibraltar ir Jungtinė Karalystė* (C-106/09 P ir C-107/09 P, EU:C:2011:732, 87, 88 ir 92 punktai).

įmonėms ar tam tikrų prekių gamybai. Taigi 2003 m. vasario 13 d. Sprendime *Ispanija / Komisija*⁶⁴ Teisingumo Teismas patikslino, jog argumentas, kad priemonei taikomi objektyvūs horizontalaus taikymo kriterijai, tiesiog parodo, kad priemonė priskiriama pagalbos sistemai, o ne pavienei pagalbai, tačiau neįrodo, kad priemonė nėra atranki.

98. Tačiau man neatrodo, kad Bendrasis Teismas šiuo atveju skundžiamame sprendime nesilaikė šios teismo praktikos. Pripažindamas, kad lemiamą reikšmę turi tik vienodas požiūris į faktinius ar potencialius Liubeko oro uosto naudotojus, Bendrasis Teismas netiesiogiai, tačiau neabejotinai atsižvelgė į priemonės pasekmes. Jis ne vien nurodė 2006 m. tvarkos horizontaliuosius taikymo kriterijus.

99. Be to, negalima pagrįstai teigti, kad priemonė, kuri yra naudinga tik „vienam sektoriui“, šiuo atveju – Liubeko oro uostą naudojančiai įmonių grupei, neabejotinai yra atrankinė. Kaip buvo pažymėta pradedant analizuoti šį pagrindą, ši išvada gali būti pagrįsta tik konstatavus, kad referencinis pagrindas yra nacionaliniu lygmeniu taikoma „įprasta“ sistema arba bent jau kad ji apima ne vien minėtą oro uostą. Iš tiesų sektorinio atrankumo sąvoką prasminga vartoti, tik jeigu yra valstybės valdžios institucijų nustatytų priemonių, nesvarbu, ar tai būtų centrinės, regionų ar vietos valdžios institucijos, įgaliosios priimti sprendimus, kurie gali būti naudingi visoms įmonėms. Kalbant apie priemones, kurias nustatė oro uosto valdytojas, kuris įgaliosios nustatyti tik šiam oro uostui taikomas priemones, sektorinio atrankumo kriterijus neturi būti taikomas. Be to, jeigu šis valdytojas pats nustato iš šio oro uosto ir į jį skraidantiems oro vežėjams taikytinus oro uosto mokesčius, jis nenukrypsta nuo nacionalinės tarifų nustatymo sistemos ir taiko tarifus visoms bendrovėms, norinčioms naudoti šį oro uostą.

100. Iš to darytina išvada, kad oro uosto valdytojo nustatyta priemonė, taikoma visiems jame veikiantiems oro vežėjams, nėra atrankinė, jeigu ji nediskriminuojant taikoma visiems šiems vežėjams.

101. Tuo remiantis, reikia įvertinti, ar nagrinėjama priemonė diferencijuojami subjektai, kurių faktinė ir teisinė padėtis, atsižvelgiant į siekiamą tikslą, yra panaši⁶⁵.

102. Tam reikia išnagrinėti Komisijos pateiktų argumentų trečią dalį.

d) Dėl trečios pagrindo dalies, susijusios su kriterijaus, susijusio su „įmonėmis, kurių faktinė ir teisinė padėtis yra panaši“, klaidinga analize

103. Komisija pirmiausia teigia, jog net darant prielaidą, kad pagal 2001 m. lapkričio 8 d. Sprendimą *Adria-Wien Pipeline ir Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke* (C-143/99, EU:C:2001:598) reikalaujamas palyginimas ir būtų taikytinas nagrinėjant priemonių, susijusių su tam tikrų viešųjų subjektų rinkliavų nustatymu, atrankumą, Bendrasis Teismas padarė tą pačią klaidą, kurią Teisingumo Teismas sukritikavo bylose, kuriose priimti 2008 m. gruodžio 22 d. Sprendimas *British Aggregates / Komisija* (C-487/06 P, EU:C:2008:757, 87 ir 89 punktai) ir 2011 m. rugsėjo 8 d. Sprendimas *Komisija / Nyderlandai* (C-279/08 P, EU:C:2011:551, 61–67 punktai). Iš tikrųjų Komisija laikosi nuomonės, kad faktinės ir teisinės padėties panašumas nebuvo grindžiamas kriterijais, pagal kuriuos apibrėžiama nagrinėjamos priemonės taikymo sritis, ir turėjo būti paremtas atitinkamų įmonių sąnaudų struktūra, nebent pateikiami „cikliški“ argumentai.

104. Antra, Komisija teigia, kad Bendrasis Teismas neatsižvelgė į tikslą, kurio siekiama *LuftVZO* 43a straipsnio 1 dalimi, nuostata, taikytina visiems Vokietijoje esantiems oro uostams, – joje nustatoma pareiga mokėti sąnaudas padengiančius oro uosto mokesčius, siekiant užtikrinti gerą oro navigacijos veikimą, ir ji yra 2006 m. tvarkos teisinis pagrindas.

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

65 — 2015 m. vasario 14 d. Sprendimas *Eventech* (C-518/13, EU:C:2015:9, 55 punktas).

105. Šiuo atveju kyla klausimas, ar dėl to, kad 2006 m. tvarka konkrečiai taikoma tik Liubeko oro uoste veikiantiems oro vežėjams, įmonės, kurių padėtis panaši, vertinamos skirtingai.

106. Šiuo klausimu reikia pažymėti, kad pagal taikytiną nacionalinę teisę kiekvienas oro uosto valdytojas yra įgaliotas patvirtinti jo oro uostui taikytiną oro uosto mokesčių skalę.

107. Iš 2006 m. tvarkos matyti, kad ji skirta taikyti tik Liubeko oro uostui, o tai yra reikšmingas referencinis pagrindas. Šiomis aplinkybėmis lemiamą yra tik tai, ar dėl šios tvarkos diferencijuojamos šį vieną oro uostą naudojančios įmonės.

108. Komisijos argumentai, kad 2006 m. tvarkos atrankumo vertinimas negali priklausyti nuo šios tvarkos taikymo srities ir turėtų būti grindžiamas tik *LuftVZO* 43a straipsnio 1 dalyje reglamentuojamų sąnaudų palyginimu, neįtikina.

109. Kaip pabrėžė Liubeko miestas, visi oro vežėjai gali naudoti Liubeko oro uostą ir taip gauti tariamų lengvatų, suteikiamų taikant 2006 m. tvarką. Oro vežėjų, kurie naudosis atitinkamą oro uosto infrastruktūrą, pasirinkimas paprastai priklauso nuo oro vežėjų komercinės strategijos, atsižvelgiant į jų pranašumus ir trūkumus.

110. Be to, man atrodo, nebūtina reikalauti, kad oro vežėjų, kuriems 2006 m. tvarka buvo tariamai palanki, padėtis būtų lyginama su konkuruojančių įmonių, kurių biudžeto išlaidų eilutės yra tos pačios, padėtimi. Iš tiesų iš Liubeko oro uosto ir į jį neskraidantys oro vežėjai konkrečiai nepatiria išlaidų, susijusių su šio oro uosto taikomomis rinkliavomis. Pagal Komisijos argumentus atrankumo klausimas klaidingai įsivaizduojamas kitomis aplinkybėmis, t. y. siekiant sužinoti, su kokia kita transporto infrastruktūra – oro uostų, geležinkelių ar kita – Liubeko oro uostas galimai konkuruoja, neatsižvelgiant į nagrinėjamų valdymo įmonių statusą ir jų teikiamų paslaugų pobūdį⁶⁶.

111. Be to, mano nuomone, šioje byloje negalima pripažinti pagrįstu argumentu, kad reikia atsižvelgti į tikslus, kurie pagal *LuftVZO* 43a straipsnio 1 dalį turi būti pasiekti oro uosto mokesčių tvarka. Iš tiesų iš Bendrojo Teismo atlikto faktinių aplinkybių vertinimo matyti, kad šioje nuostatoje bendrai nenustatomi visiems oro uostams taikomi oro uosto mokesčiai. Pagal šią nuostatą kiekvienas oro uosto valdytojas įgaliojamas tik nustatyti savo mokesčių skalę pagal savo paties nustatomus prioritetus.

112. Galiausiai reikia konstatuoti, kad šios bylos aplinkybėmis nėra bendro bazinio ar referencinio teisės akto, nuo kurio 2006 m. tvarka būtų nukrypstama Liubeko oro uostą naudojančių oro vežėjų naudai. Reikšmingas referencinis pagrindas yra tik šiam oro uostui taikytina sistema.

e) Dėl ketvirtos pagrindo dalies, susijusios su tuo, kad Bendrasis Teismas padarė teisės klaidą, nes neišnagrinėjo, ar 2006 m. tvarka nustatytos nuolaidos yra atrankinės, nes jos taikomos tik kai kuriems oro vežėjams

113. Komisija iš esmės teigia, jog net darant prielaidą, kad 2001 m. lapkričio 8 d. Sprendime *Adria-Wien Pipeline ir Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke* (C-143/99, EU:C:2001:598) nustatytas kriterijus yra aktualus nagrinėjant tokių tarifinio pobūdžio priemonių, kaip nagrinėjamos šioje byloje, atrankumą, Bendrasis Teismas turėjo patikrinti, ar 2006 m. tvarka dėl joje numatytų skirtingų nuolaidų yra atrankinė, nes ja tam tikros Liubeko oro uostą naudojančios bendrovės palaikomos kitų tą patį oro uostą naudojančių bendrovių nenaudai.

⁶⁶ — Žr. 2015 m. sausio 14 d. Sprendimą *Eventech* (C-518/13, EU:C:2015:9, 59–61 punktai).

114. Šiomis aplinkybėmis Komisija teigia, kad Bendrasis Teismas nepagrįstai nagrinėjo tik ginčijamo sprendimo 279 punkte pateiktus šio sprendimo motyvus. Jos nuomone, ginčijamo sprendimo 55–66 punktuose išsamiai aprašyta 2006 m. tvarkoje numatyta nuolaidų sistema. Komisija taip pat laikosi nuomonės, kad, priešingai, nei Bendrasis Teismas teigia skundžiamo sprendimo 53 ir 55 punktuose, tai, kad nagrinėjamų nuolaidų gavėjų ratas yra atviras, nes šios nuolaidos taikomos pagal objektyvius horizontaliai taikomus kriterijus, nereiškia, kad jis neatrankus⁶⁷.

115. Šiuo atveju manau, kad Bendrasis Teismas padarė teisingą išvadą, kad reikšmingas referencinis pagrindas yra nuolaidos, taikytinos tik Liubeko oro uostą naudojančioms oro vežėjams.

116. Tada kyla klausimas, ar Bendrasis Teismas padarė teisės klaidą, nes neišnagrinėjo, ar dėl nuolaidų, taikytų pagal 2006 m. tvarką, sistemos šie oro vežėjai diferencijuojami.

117. Negalima atmesti, kad tarifų skalė yra atrankinė dėl joje numatytų nuolaidų kriterijų ir sistemų.

118. Tai patikslinus, reikia pažymėti, kad Komisija ginčijamo sprendimo 279 punkte nesirėmė šiuo aspektu siekdama padaryti išvadą dėl 2006 m. tvarkos atrankumo ir rėmėsi tik tuo, kad „nagrinėjamos lengvatos yra taikomos tik Liubeko oro uostą naudojančioms oro vežėjams“. Nors 2006 m. tvarkoje numatytų „nuolaidų“ klausimas buvo minimas ginčijamame sprendime, be kita ko, jo 268–277 punktuose, jis buvo minimas nagrinėjant ne šios tvarkos atrankumą, o vertinant „pranašumo“ buvimą, kaip tai suprantama pagal SESV 107 straipsnio 1 dalį.

119. Šiomis aplinkybėmis man atrodo, kad Komisijos pateiktą kaltinimą reikia atmesti kaip nepriimtina. Iš tiesų apeliaciniame procese Teisingumo Teismo kompetencija apsiriboja Bendrojo Teismo atlikto pagrindų, kurie jame buvo apsvarstyti, vertinimo nagrinėjimu⁶⁸.

120. Bet kuriuo atveju reikėtų pažymėti, jog Komisija neįrodė, kad 2006 m. tvarka numatyta nuolaidų sistema, kuri taikoma daug keleivių turintiems oro vežėjams ir todėl, atrodo, grindžiama įprastu kiekybiniu kriterijumi, negalėtų būti pateisinama.

121. Galiausiai darau išvadą, kad trečiąjį pagrindą reikia atmesti.

D – Dėl ketvirtojo pagrindo, susijusio su motyvavimo stoka ir prieštarais motyvais

1. Šalių argumentai

122. Pirmiausia Komisija teigia, kad Bendrojo Teismo sprendimas yra nepakankamai motyvuotas dėl trijų priežasčių. Pirmą, Bendrasis Teismas neatsižvelgė į esminį atrankumo analizės elementą, t. y. 2006 m. tvarka siekiamo tikslo nustatymą. Būtent atsižvelgiant į šį tikslą reikia nustatyti, kurių įmonių faktinė ir teisinė padėtis yra panaši. Tada Bendrasis Teismas nenurodė, dėl kokių priežasčių pagalbos atrankumo nelemia bent jau 2006 m. tvarkoje numatyta nuolaidų sistema. Galiausiai skundžiamame sprendime nenurodyta, kodėl 2006 m. tvarka yra tokio akivaizdžiai neatrankinio pobūdžio, kad Komisija neturėjo teisės pradėti formalios tyrimo procedūros

67 — Komisija nurodo 2003 m. vasario 13 d. Sprendimą *Ispanija / Komisija* (C-409/00, EU:C:2003:92, 48 punktas), 2004 m. liepos 15 d. Sprendimą *Ispanija / Komisija* (C-501/00, EU:C:2004:438, 118–128 punktai) ir 2011 m. rugsėjo 8 d. Sprendimą *Komisija / Nyderlandai* (C-279/08 P, EU:C:2011:551, 50 punktas).

68 — Žr., be kita ko, 2014 m. liepos 10 d. Sprendimą *Telefónica ir Telefónica de España / Komisija* (C-295/12 P, EU:C:2014:2062, 99 punktas ir jame nurodyta teismo praktika).

123. Antra, Komisijos nuomone, Bendrojo Teismo motyvai vienas kitam prieštarauja, nes pirmiausia buvo pasiremta su mokestinių priemonių atrankiniu pobūdžiu susijusia teismo praktika (skundžiamo sprendimo 51 ir 53 punktai), o paskui nurodyta, kad tokia praktika neturi reikšmės (skundžiamo sprendimo 57 punktas).

124. Liubeko miestas, palaikomas Vokietijos Federacinės Respublikos ir Ispanijos Karalystės, laikosi nuomonės, kad skundžiamas sprendimas yra motyvuotas tinkamai ir prašo atmesti šį pagrindą.

2. Vertinimas

125. Nemanau, kad šis pagrindas įtikinamas.

126. Pirma, kalbant apie tai, ar Bendrasis Teismas pakankamai motyvavo skundžiamą sprendimą, kiek jis susijęs su 2006 m. tvarkos atrankumo vertinimu, pirmiausia atrodo, kad Bendrasis Teismas netiesiogiai nustatė 2006 m. tvarkos tikslą ir rengimo kontekstą. Tada primenama, kad Bendrasis Teismas nenurodė priežasčių, dėl kurių 2006 m. tvarkos atrankumo nelemia nuolaidų sistema, nes, kaip jau minėjau, šis klausimas Bendrajame Teisme nebuvo konkrečiai aptariamas. Galiausiai manau, kad Bendrasis Teismas neprivalėjo papildomai aiškinti, kodėl Komisijos klaida, padaryta vertinant ginčijamos priemonės atrankumą, buvo tokia akivaizdi, kad dėl jos reikėtų panaikinti ginčijamą sprendimą.

127. Antra, dėl kaltinimo, susijusio su prieštarais motyvais dėl mokestinio pobūdžio priemonių srityje suformuluotos teismo praktikos, neišvengiamai jokio skundžiamo sprendimo 51 ir 53 punktuose pateiktų argumentų ir jo 57 punkte esančio teiginio nesuderinamumo.

E – Dėl penktojo pagrindo, susijusio su ribotos kontrolės, kuri turi būti taikoma sprendimui pradėti formalią pagalbos priemonių tyrimo procedūrą, neatlikimu

1. Šalių argumentai

128. Komisija teigia, kad, nors Bendrasis Teismas skundžiamo sprendimo 42 punkte pagrįstai primena, kad sprendimo pradėti formalią tyrimo procedūrą teisminė kontrolė yra ribota, jis peržengė šios kontrolės ribas.

129. Ji, be kita ko, tvirtina, kad FL, eksploatuodama Liubeko oro uostą, pasiūlė 2006 m. tvarką siekdama išvengti valstybės pagalbos kontrolės, susijusios su jos kainų nustatymo pigių skrydžių bendrovėms politika. Tačiau Komisija susidūrė su situacija, kai preliminarieji išnagrinėjusi faktus negalėjo panaikinti visų abejonių dėl atrankinio ar neatrankinio minėtos tvarkos pobūdžio. Todėl Komisija turėjo pradėti formalią tyrimo procedūrą. Skundžiamame sprendime visai nepaaiškinta, kodėl 2006 m. tvarka buvo tokia akivaizdžiai neatrankinė, kad Komisija neturėjo teisės pradėti formalios tyrimo procedūros.

130. Liubeko miestas, šiuo klausimu palaikomas Vokietijos Federacinės Respublikos ir Ispanijos Karalystės, prašo atmesti šį pagrindą. Jo nuomone, kadangi ginčijamos priemonės, t. y. 2006 m. tvarkos, neatrankinis pobūdis yra akivaizdus, Bendrasis Teismas pagrįstai konstatavo, kad ginčijamame sprendime padaryta akivaizdi vertinimo klaida.

2. Vertinimas

131. Nesu tikras, ar Bendrasis Teismas viršijo taikomas formalios tyrimo procedūros pradėjimo teisminės kontrolės ribas.

132. Žinoma, negalima paneigti, kad sprendimas pradėti formalią tyrimo procedūrą grindžiamas neabejotinai tarpine Komisijos per preliminarų tyrimo etapą sužinotų aplinkybių analize. Kadangi ši informacija paprastai būna „fragmentiška“, Komisija po šio preliminaraus etapo gali daryti tik prielaidas dėl pagalbos buvimo ar nebuvimo, taigi dėl SESV 107 straipsnio 1 dalyje nurodytų kumuliacinių sąlygų įvykdymo.

133. Kaip yra ne kartą konstatavęs Teisingumo Teismas, reikia skirti, pirma, SESV 108 straipsnio 3 dalyje nustatytą pirminę pagalbos tyrimo stadiją, kurios vienintelis tikslas – kad Komisija susidarytų pradinę nuomonę apie dalinį ar visišką nagrinėjamos pagalbos suderinamumą su vidaus rinka, ir, antra, SESV 108 straipsnio 2 dalyje numatytą formalią tyrimo procedūrą, pagal kurią leidžiama ir, man atrodo, reikalaujama išsamiai išanalizuoti valstybės priemonės ir kuria siekiama dvejopo tikslo⁶⁹.

134. Atsižvelgiant į būtiną skirtumą tarp šių dviejų priemonių nagrinėjimo etapų, priminiam etapui negalima taikyti tų pačių teisinių reikalavimų kaip ir formaliai procedūrai.

135. Todėl Komisija turi teisę pradėti SESV 108 straipsnio 2 dalyje numatytą formalią tyrimo procedūrą, kai turi pakankamai informacijos manyti, kad priemonė atitinka visas sąlygas, kad ją būtų galima laikyti SESV 107 straipsnio 1 daliai prieštaraujančia valstybės pagalba.

136. Vis dėlto iš to negalima daryti išvados, kad Komisija, grįsdama savo sprendimą pradėti SESV 108 straipsnio 2 dalyje numatytą procedūrą, gali tik bendrais teiginiais nusakyti, kad yra įvykdytos SESV 107 straipsnio 1 dalyje reikalaujamos sąlygos. Kaip matyti iš Reglamento Nr. 659/1999 6 straipsnio, sprendime pradėti formalaus tyrimo procedūrą pateikiamas pirminis Komisijos atliktas pasiūlytos pagalbos pobūdžio priemonės įvertinimas ir išdėstomos abejonės dėl pagalbos suderinamumo su vidaus rinka.

137. Be to, nors Bendrojo Teismo atliekama kontrolė apribojama patikrinimu, ar Komisija nepadarė akivaizdžių vertinimo klaidų, laikydamosi nuomonės, kad negali įveikti visų sunkumų, susijusių su ginčijamos priemonės pripažinimu „valstybės pagalba“ per pirmąją šios priemonės tyrimo etapą⁷⁰, Bendrojo Teismo atliekama sprendimo pradėti formalią tyrimo procedūrą kontrolė, visų pirma susijusi su tuo, ar *prima facie* yra įvykdytos SESV 107 straipsnio 1 dalyje reikalaujamos sąlygos, neturi būti mažiau veiksminga. Iš tiesų svarbu priminti, kad, toliau aptariant argumentus, pateiktus analizuojant antrąją pagrindą, sprendimai pradėti pirminį tyrimą gali sukelti atitinkamoms šalims reikšmingų specifinių teisinių pasekmių.

138. Tačiau ginčijamo sprendimo 279 punkte nurodžiusi tik tiek, kad „iš [2006 m. tvarkos] kylantys pranašumai suteikiami tik Liubeko oro uostą naudojantiems oro vežėjams ir [todėl] yra atrankiniai, kaip tai suprantama pagal SESV 107 straipsnio 1 dalį“, Komisija nepatikslino, nuo kokių bendro pobūdžio teisės aktų siekiama nukrypti 2006 m. tvarka. Taip ji neapibrėžė reikšmingo referencinio pagrindo ir taip pat padarė akivaizdžią ginčijamos priemonės vertinimo klaidą, kuri, mano supratimu, neturi ryšio su sudėtingų ekonominių vertinimų buvimu.

139. Šiuo klausimu negalima pagrįstai teigti, kad Bendrasis Teismas neturėjo apriboti savo patikros ginčijamo sprendimo 279 punkte pateiktu vertinimu ir turėjo atsižvelgti į ginčijamo sprendimo 268–274 punktuose pateiktą nuolaidų sistemos apibūdinimą, nes šie punktai buvo susiję su tariamo iš 2006 m. tvarkos kylančio pranašumo nustatymu, o ne su šios tvarkos atrankumu.

69 — Žr., be kita ko, 2008 m. balandžio 15 d. Sprendimą *Nuova Agricast* (C-390/06, EU:C:2008:224, 57 punktą) ir 2011 m. liepos 21 d. Sprendimą *Alcoa Trasformazioni / Komisija* (C-194/09 P, EU:C:2011:497, 57 punktą). Dėl pirminio ir formalaus tyrimo etapų skirtumo žr. mano išvadą byloje *Club Hotel Loutraki ir kt. / Komisija* (C-131/15 P, EU:C:2016:617, 25–27 punktai).

70 — Žr., be kita ko, 2011 m. liepos 21 d. Sprendimą *Alcoa Trasformazioni / Komisija* (C-194/09 P, EU:C:2011:497, 61 punktą).

140. Todėl laikausi nuomonės, kad Bendrasis Teismas, nepadarydamas akivaizdžios vertinimo klaidos, galėjo padaryti išvadą, kad Komisija teisiškai pakankamai nenurodė, kodėl per pirminį tyrimą negalėjo pateikti priežasčių, dėl kurių 2006 m. tvarka yra atrankinė, todėl turėjo pradėti formalią tyrimo procedūrą ar bent turėjo teisę ją pradėti.

V – Išvada

141. Atsižvelgdamas į visus pirma pateiktus argumentus, siūlau Teisingumo Teismui atmesti apeliacinį skundą ir įpareigoti Europos Komisiją padengti savo ir *Hansestadt Lübeck* bylinėjimosi išlaidas. Vokietijos Federacinė Respublika ir Ispanijos Karalystė padengia savo bylinėjimosi išlaidas.