



## Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

21 december 2016\*

„Hogere voorziening — Staatssteun — Luchthavengelden — Artikel 108, lid 2, VWEU — Artikel 263, vierde alinea, VWEU — Besluit tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure — Ontvankelijkheid van het beroep tot nietigverklaring — Individueel geraakte persoon — Procesbelang — Artikel 107, lid 1, VWEU — Selectiviteitsvoorwaarde”

In zaak C-524/14 P,

betreffende een hogere voorziening krachtens artikel 56 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie, ingesteld op 20 november 2014,

**Europese Commissie**, vertegenwoordigd door T. Maxian Rusche, R. Sauer en V. Di Bucci als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

rekwirante,

andere partijen in de procedure:

**Hansestadt Lübeck**, rechtsopvolgster van Flughafen Lübeck GmbH, vertegenwoordigd door M. Núñez Müller en I. Ruck, Rechtsanwälte,

verzoekster in eerste aanleg,

ondersteund door:

**Bondsrepubliek Duitsland**, vertegenwoordigd door T. Henze en K. Petersen als gemachtigden,

**Koninkrijk Spanje**, vertegenwoordigd door M. A. Sampol Pucurull als gemachtigde,

wijst

HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: K. Lenaerts, president, A. Tizzano, vicepresident, R. Silva de Lapuerta, T. von Danwitz, J. L. da Cruz Vilaça, E. Juhász en A. Prechal, kamerpresidenten, A. Borg Barthet, J. Malenovský, E. Jarašiūnas (rapporteur), F. Biltgen, K. Jürimäe en C. Lycourgos, rechters,

advocaat-generaal: N. Wahl,

griffier: M. Aleksejev, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 31 mei 2016,

\* \* Procestaal: Duits.

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 15 september 2016,  
het navolgende

### Arrest

- 1 Met haar hogere voorziening verzoekt de Europese Commissie om vernietiging van het arrest van het Gerecht van de Europese Unie van 9 september 2014, Hansestadt Lübeck/Commissie (T-461/12, EU:T:2014:758; hierna: „bestreden arrest”), waarbij het Gerecht besluit C(2012) 1012 final van de Commissie van 22 februari 2012 betreffende steunmaatregelen SA.27585 en SA.31149 (2012/C) (ex NN/2012, ex CP 31/2009 en CP 162/2010) – Duitsland (hierna: „litigieus besluit”) nietig heeft verklaard voor zover dit besluit betrekking heeft op het in 2006 vastgestelde besluit betreffende het tarief van de luchthavengelden voor het gebruik van de luchthaven van Lübeck (Duitsland) (hierna: „besluit van 2006”), en het beroep heeft verworpen voor het overige.

### Voorgeschiedenis van het geding

- 2 De luchthaven van Lübeck werd tot en met 31 december 2012 geëxploiteerd door Flughafen Lübeck GmbH (hierna: „FL”). FL was tot en met 30 november 2005 voor 100 % in handen van verzoekster in eerste aanleg, te weten Hansestadt Lübeck (hierna: „stad Lübeck”). Van 1 december 2005 tot eind oktober 2009 was FL voor 90 % in handen van de particuliere Nieuw-Zeelandse onderneming Infratil en voor 10 % in handen van de stad Lübeck. Vanaf november 2009 was FL opnieuw voor 100 % in handen van de stad Lübeck. Op 1 januari 2013 is de luchthaven van Lübeck verkocht aan Yasmina Flughafenmanagement GmbH. FL is opgeslorpt door de stad Lübeck en op 2 januari 2013 uit het handelsregister geschrapt.
- 3 Overeenkomstig § 43a, lid 1, van de Luftverkehrs-Zulassungs-Ordnung (besluit betreffende de toelating tot het luchtverkeer) van 19 juni 1964 (BGBl. I, blz. 370), zoals die in 2006 van kracht was (hierna: „LuftVZO”), heeft FL het besluit van 2006 vastgesteld, dat door de luchtvaartautoriteit van de deelstaat Schleswig-Holstein is goedgekeurd. Dit besluit is sinds 15 juni 2006 van toepassing op alle luchtvaartmaatschappijen die gebruikmaken van de luchthaven van Lübeck, tenzij de beheerder van deze luchthaven en een bepaalde luchtvaartmaatschappij anders zijn overeengekomen.
- 4 In de loop van 2007 heeft de Commissie een besluit tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure vastgesteld ten aanzien van een overeenkomst tussen FL en de luchtvaartmaatschappij Ryanair. Bij deze overeenkomst zijn voor deze maatschappij lagere luchthavengelden vastgesteld dan die welke in het destijds voor de luchthaven van Lübeck geldende besluit van 1998 betreffende het tarief van de luchthavengelden waren bepaald.
- 5 Aangezien de Commissie onder meer van mening was dat ook het besluit van 2006 als zodanig mogelijkwijs staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU behelsde, heeft zij bij het litigieuze besluit de formele onderzoeksprocedure van artikel 108, lid 2, VWEU ingeleid ten aanzien van verschillende maatregelen betreffende de luchthaven van Lübeck, waaronder het besluit van 2006.

### Procedure bij het Gerecht en bestreden arrest

- 6 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 19 oktober 2012, heeft FL een beroep tot nietigverklaring van het litigieuze besluit ingesteld, voor zover daarbij de formele onderzoeksprocedure is ingeleid ten aanzien van het besluit van 2006 en voor zover de Bondsrepubliek Duitsland daarbij is gelast om informatie over laatstgenoemd besluit te verstrekken.

- 7 In haar repliek, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 20 februari 2013, heeft de stad Lübeck verklaard dat zij in de plaats van FL treedt om het door deze laatste ingestelde beroep voort te zetten.
- 8 Ter ondersteuning van haar eerste vordering heeft de stad Lübeck vijf middelen aangevoerd: ten eerste schending van de rechten van verdediging van de Bondsrepubliek Duitsland, ten tweede niet-nakoming van de verplichting om een zorgvuldig en onpartijdig onderzoek te verrichten, ten derde schending van artikel 108, leden 2 en 3, VWEU en van de artikelen 4 en 6 en artikel 13, lid 1, van verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad van 22 maart 1999 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel [108 VWEU] (PB 1999, L 83, blz. 1), ten vierde schending van artikel 107, lid 1, VWEU en ten vijfde niet-nakoming van de motiveringsplicht.
- 9 Bij het bestreden arrest heeft het Gerecht geoordeeld dat de eerste vordering ontvankelijk was omdat ten eerste FL rechtstreeks en individueel werd geraakt door het litigieuze besluit zodat zij bij de instelling van het beroep procesbevoegdheid bezat, en ten tweede FL een procesbelang had behouden na de verkoop van de luchthaven van Lübeck. Ten gronde heeft het Gerecht het vierde middel aanvaard op grond van de overweging dat het litigieuze besluit een kennelijke beoordelingsfout bevatte doordat de Commissie daarin had aangenomen dat de bij het besluit van 2006 toegekende voordelen selectief waren. Het Gerecht heeft het litigieuze besluit dan ook nietig verklaard voor zover daarbij de formele onderzoeksprocedure is ingeleid ten aanzien van het besluit van 2006.

### **Conclusies van partijen en procedure bij het Hof**

- 10 De Commissie verzoekt het Hof:
- het bestreden arrest te vernietigen;
  - het beroep in eerste aanleg niet-ontvankelijk te verklaren of, subsidiair, te verklaren dat dit beroep zonder voorwerp is geraakt;
  - eveneens subsidiair, het onderdeel van het vierde middel van het beroep waarmee de stad Lübeck stelt dat artikel 107, lid 1, VWEU is geschonden wat de selectiviteitsvoorwaarde betreft, ongegrond te verklaren en de zaak terug te verwijzen naar het Gerecht met betrekking tot de andere onderdelen van dit middel alsook met betrekking tot het eerste, het tweede, het derde en het vijfde middel van het beroep, en
  - de stad Lübeck te verwijzen in de kosten van de procedure in eerste aanleg en in hogere voorziening of, subsidiair, in geval van terugverwijzing naar het Gerecht, de beslissing over de kosten van de procedure in eerste aanleg en in hogere voorziening aan te houden.
- 11 De stad Lübeck verzoekt het Hof:
- de hogere voorziening in haar geheel af te wijzen en de door haar in eerste aanleg ingestelde vorderingen in hun geheel toe te wijzen, alsook
  - de Commissie te verwijzen in de kosten.
- 12 Bij beslissingen van 26 maart en 14 april 2015 heeft de president van het Hof de Bondsrepubliek Duitsland en het Koninkrijk Spanje toegelaten tot interventie aan de zijde van de stad Lübeck.

## Hogere voorziening

*Eerste middel: FL werd niet individueel geraakt door het litigieuze besluit*

Argumenten van partijen

- 13 Met haar eerste middel verwijt de Commissie het Gerecht te hebben geoordeeld dat FL door het litigieuze besluit individueel werd geraakt, terwijl de luchthavengelden volgens haar worden vastgesteld door de toezichthoudende autoriteit van de deelstaat en niet door de exploitant van de luchthaven. Door in de punten 29 tot en met 35 van het bestreden arrest te oordelen dat FL met de vaststelling van het besluit van 2006 bevoegdheden had uitgeoefend die uitsluitend aan haar waren verleend, is het Gerecht volgens de Commissie voorbijgegaan aan de in casu toepasselijke regel van nationaal recht op grond waarvan een besluit inzake luchthavengelden moet worden goedgekeurd door de toezichthoudende autoriteit van de deelstaat, die op haar beurt gebonden is aan de federale wettelijke regeling inzake luchthavengelden. Het feit dat dit besluit moet worden voorgesteld door de overheidsonderneming die de luchthaven beheert, betekent op zichzelf niet dat deze onderneming – in plaats van de staat – bevoegd is om het beheer en het beleid te bepalen waaraan zij door middel van dat besluit uitvoering geeft. Op dit punt is de beoordeling door het Gerecht volgens de Commissie in strijd met die welke voortvloeit uit het arrest van 10 juli 1986, *DEFI/Commissie* (282/85, EU:C:1986:316), waarin met name is vastgesteld dat de Franse regering krachtens de relevante Franse regeling beschikte over de bevoegdheid om het beheer en het beleid van het betrokken orgaan te bepalen en dus de belangen te definiëren die dit orgaan moest behartigen.
- 14 De stad Lübeck en de Bondsrepubliek Duitsland concluderen tot verwerping van dit middel.

Beoordeling door het Hof

- 15 Zoals het Gerecht in punt 26 van het bestreden arrest in herinnering heeft gebracht, kunnen degenen die niet de adressaat van een besluit zijn, slechts stellen individueel te worden geraakt in de zin van artikel 263, vierde alinea, VWEU, indien dit besluit hen treft uit hoofde van bepaalde bijzondere hoedanigheden of van een feitelijke situatie die hen ten opzichte van ieder ander karakteriseert en hen daardoor individualiseert op soortgelijke wijze als de adressaat (arresten van 15 juli 1963, *Plaumann/Commissie*, 25/62, EU:C:1963:17, blz. 232; 3 oktober 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Parlement en Raad*, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punt 72, en 19 december 2013, *Telefónica/Commissie*, C-274/12 P, EU:C:2013:852, punt 46).
- 16 In casu heeft het Gerecht geoordeeld dat FL door het litigieuze besluit individueel werd geraakt, op grond van de overweging in punt 34 van het bestreden arrest dat dit besluit betrekking heeft op het besluit van 2006 en dus een handeling betreft waarvan FL een van de auteurs is, en dat dit besluit FL belet haar eigen bevoegdheden uit te oefenen zoals zij dat wenst. Ter onderbouwing van dat oordeel heeft het Gerecht in punt 29 van dat arrest met name opgemerkt dat § 43a, lid 1, LuftVZO weliswaar bepaalde dat de toezichthoudende autoriteit van de deelstaat, in casu de luchtvaartautoriteit van de deelstaat Schleswig-Holstein, haar goedkeuring diende te hechten aan het besluit betreffende het tarief van de luchthavengelden die van toepassing waren op een bepaalde luchthaven, maar dat blijkens die bepaling dit besluit moest worden voorgesteld door de exploitant van de betrokken luchthaven en de toezichthoudende overheid geen eigen bevoegdheid bezat om zelf die luchthavengelden vast te stellen, aangezien zij het voorgestelde besluit enkel kon goedkeuren of afwijzen.
- 17 Voorts heeft het Gerecht in de punten 30 en 31 van het bestreden arrest opgemerkt dat uit het litigieuze besluit en uit het besluit van 2006 blijkt dat de mogelijkheid om gereduceerde luchthavengelden toe te passen in het kader van de kortingen waarin laatstgenoemd besluit voorziet, afhangt van een rechtstreeks tussen de beheerder van de luchthaven van Lübeck en een

luchtvaartmaatschappij gesloten overeenkomst, zonder tussenkomst van de toezichthoudende autoriteit, en dat trouwens op grond van rechtstreeks tussen FL en Ryanair gesloten overeenkomsten voor deze luchtvaartmaatschappij bijzondere tarieven zijn toegepast die afwijken van die welke in het besluit van 2006 zijn bepaald.

- 18 Het Gerecht heeft daaruit in punt 32 van het bestreden arrest afgeleid dat FL als beheerder van de luchthaven van Lübeck beschikte over een eigen bevoegdheid om de op deze luchthaven toepasselijke luchthavengelden vast te stellen, en dus niet enkel handelde als verlengstuk van de staat door uitsluitend aan deze laatste verleende bevoegdheden uit te oefenen. Derhalve kwam de bevoegdheid om het besluit van 2006 vast te stellen – ondanks de vereiste goedkeuring van dit besluit door de toezichthoudende autoriteit – volgens het Gerecht toe aan FL en niet aan de overheidsinstanties.
- 19 Het Gerecht blijkt aldus – in het licht van het toepasselijke nationale recht – te hebben aangenomen dat FL niet alleen bevoegd was om aan de toezichthoudende autoriteit het besluit voor te stellen waarbij de op de luchthaven van Lübeck toepasselijke luchthavengelden werden bepaald, maar tevens over een eigen bevoegdheid beschikte om dat besluit vast te stellen.
- 20 Aangezien de Commissie deze aanname met haar in punt 13 van het onderhavige arrest uiteengezette argumentatie ter discussie stelt, dient in herinnering te worden gebracht dat het Hof, wat de uitlegging van het nationale recht door het Gerecht betreft, in hogere voorziening enkel bevoegd is om te onderzoeken of dit recht onjuist is opgevat, hetgeen duidelijk moet blijken uit de stukken van het dossier (zie in die zin arresten van 5 juli 2011, Edwin/BHIM, C-263/09 P, EU:C:2011:452, punt 53, en 3 april 2014, Frankrijk/Commissie, C-559/12 P, EU:C:2014:217, punten 79 en 80 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 21 De Commissie heeft evenwel niet gesteld, laat staan bewezen, dat het nationale recht onjuist is opgevat. Zij heeft namelijk niet betoogd of aangetoond dat de overwegingen van het Gerecht duidelijk in strijd zijn met de inhoud van de betrokken bepalingen van Duits recht, of dat het Gerecht aan één gegeven een belang heeft toegekend dat het kennelijk niet heeft ten opzichte van de andere gegevens in het dossier (zie in die zin arrest van 3 april 2014, Frankrijk/Commissie, C-559/12 P, EU:C:2014:217, punt 81).
- 22 Bijgevolg moet het eerste middel niet-ontvankelijk worden verklaard.

*Tweede middel: de stad Lübeck had geen actueel procesbelang*

Argumenten van partijen

- 23 Met haar tweede middel betoogt de Commissie dat het Gerecht in punt 37 van het bestreden arrest blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door ten eerste te oordelen dat FL, zelfs nadat de luchthaven van Lübeck aan een particuliere investeerder was verkocht, nog een procesbelang had aangezien de formele onderzoeksprocedure niet was afgesloten en het litigieuze besluit dus gevolgen bleef sorteren, en door ten tweede te oordelen dat FL hoe dan ook een procesbelang had behouden met betrekking tot de periode vóór de verkoop.
- 24 De Commissie voert aan dat het litigieuze besluit, zelfs bij ontstentenis van een eindbesluit tot afsluiting van de formele onderzoeksprocedure, niet langer het enige rechtsgevolg ervan – te weten de verplichting om de steunmaatregel tijdens het onderzoek op te schorten – sorteerde, aangezien er vóór 31 december 2012 geen schorsing was uitgesproken en het besluit van 2006 vanaf 1 januari 2013 (de dag waarop de luchthaven van Lübeck is geprivatiseerd) niet langer kon worden beschouwd als een steunregeling in uitvoering, daar deze regeling niet langer met overheidsmiddelen werd bekostigd. De beoordeling van het Gerecht is volgens de Commissie in strijd met de vaste rechtspraak van het Hof volgens welke er een reëel en actueel belang moet bestaan en dit belang slechts blijft bestaan indien



de uitkomst van het beroep een voordeel kan verschaffen aan de partij die het heeft ingesteld. De stad Lübeck heeft overigens niet aangetoond dat zij na de privatisering van de luchthaven nog enig belang had bij de handhaving van haar beroep.

- 25 De stad Lübeck en de Bondsrepubliek Duitsland concluderen tot verwerping van dit middel.

#### Beoordeling door het Hof

- 26 Volgens vaste rechtspraak van het Hof moet het procesbelang van de verzoekende partij op straffe van niet-ontvankelijkheid bestaan bij de instelling van het beroep, waarbij van het voorwerp van het beroep dient te worden uitgegaan. Dit voorwerp van het beroep moet, evenals het procesbelang, op straffe van afdoening zonder beslissing blijven bestaan tot aan de rechterlijke beslissing, hetgeen vereist dat de uitkomst van het beroep een voordeel kan verschaffen aan de partij die het heeft ingesteld (arrest van 28 mei 2013, Abdulrahim/Raad en Commissie, C-239/12 P, EU:C:2013:331, punt 61 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 27 In casu is het argument van de Commissie dat er door de verkoop van de luchthaven van Lübeck aan een particuliere onderneming op 1 januari 2013 een einde is gekomen aan de in het geding zijnde steunregeling, zodat de verplichting om die regeling op te schorten niet langer bezwaard is voor de stad Lübeck en deze dus geen actueel belang heeft bij een verzoek tot nietigverklaring van het litigieuze besluit, door het Gerecht afgewezen op grond van de in punt 23 van het onderhavige arrest uiteengezette overweging dat het litigieuze besluit nog gevolgen sorteert aangezien de formele onderzoeksprocedure niet is afgesloten, en dat de stad Lübeck op zijn minst een procesbelang heeft behouden met betrekking tot de periode vóór de verkoop van de luchthaven.
- 28 Om te beginnen heeft het Gerecht in punt 27 van het bestreden arrest – onder verwijzing naar inzonderheid het arrest van 24 oktober 2013, Deutsche Post/Commissie (C-77/12 P, niet gepubliceerd, EU:C:2013:695, punten 52 en 53) – in herinnering gebracht dat een besluit tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure ten aanzien van een maatregel in uitvoering die als „nieuwe steun” wordt gekwalificeerd, autonome rechtsgevolgen teweegbrengt, in het bijzonder wat de opschorting van die maatregel betreft. Het Gerecht heeft opgemerkt dat een dergelijk besluit noodzakelijkerwijs de juridische draagwijdte van de betrokken maatregel en de rechtspositie van de daardoor begunstigde ondernemingen wijzigt, met name wat de voortzetting van de tenuitvoerlegging van deze maatregel betreft. Voorts heeft het Gerecht opgemerkt dat er na de vaststelling van een dergelijk besluit op zijn minst aanzienlijke twijfel bestaat over de rechtmatigheid van de maatregel in uitvoering, wat de lidstaat ertoe moet aanzetten om de toepassing van deze maatregel op te schorten, en dat een dergelijk besluit ook kan worden aangevoerd voor een nationale rechter die gehouden is alle nodige consequenties te trekken uit de schending van artikel 108, lid 3, laatste volzin, VWEU.
- 29 In dit verband zij eraan herinnerd dat het Hof in het arrest van 21 november 2013, Deutsche Lufthansa (C-284/12, EU:C:2013:755, punt 45), en in de beschikking van het Hof van 4 april 2014, Flughafen Lübeck (C-27/13, niet gepubliceerd, EU:C:2014:240, punt 27), eveneens heeft geoordeeld dat, wanneer de Commissie overeenkomstig artikel 108, lid 3, VWEU een formele onderzoeksprocedure heeft ingeleid ten aanzien van een niet-aangemelde steunmaatregel die reeds ten uitvoer wordt gelegd, een nationale rechterlijke instantie waarbij een procedure tot staking van de uitvoering van deze maatregel en tot terugvordering van de reeds gedane betalingen aanhangig is gemaakt, alle maatregelen dient te nemen die nodig zijn om consequenties te kunnen verbinden aan een eventuele niet-nakoming van de verplichting om de uitvoering van die steunmaatregel op te schorten. Daartoe kan deze nationale rechterlijke instantie besluiten om de uitvoering van de betrokken maatregel op te schorten en de terugvordering van de reeds gedane betalingen te gelasten. Zij kan ook besluiten om voorlopige maatregelen te gelasten teneinde de belangen van de betrokken partijen te beschermen en het nuttige effect van het besluit van de Commissie tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure te verzekeren.

- 30 Uit de rechtspraak van het Hof vloeit dus voort dat de verplichting om de uitvoering van de betrokken maatregel op te schorten, anders dan de Commissie betoogt, niet het enige rechtsgevolg van een besluit tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure vormt.
- 31 Gelet op deze rechtspraak moet in casu worden geconstateerd dat de stad Lübeck, zoals het Gerecht heeft opgemerkt, na de privatisering van de luchthaven van Lübeck op zijn minst het risico bleef lopen dat een nationale rechterlijke instantie de terugvordering van de eventueel reeds verleende steun zou gelasten, terwijl FL de eigenaar was van die luchthaven. Het Gerecht heeft dan ook terecht geoordeeld dat de gevolgen van het litigieuze besluit – bij gebreke van een eindbesluit van de Commissie tot afsluiting van de formele onderzoeksprocedure – voortbestonden, zodat de stad Lübeck nog altijd een procesbelang had om de nietigverklaring ervan te vorderen.
- 32 Bijgevolg moet het tweede middel ongegrond worden verklaard.

*Derde middel: het Gerecht heeft de selectiviteit van het besluit van 2006 onjuist beoordeeld*

#### Argumenten van partijen

- 33 Met haar derde middel voert de Commissie aan dat het Gerecht de selectiviteitsvoorwaarde in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU onjuist heeft uitgelegd door – in de punten 53 tot en met 55 van het bestreden arrest – te overwegen dat voor de beoordeling van de eventuele selectiviteit van een door een overheidsinstantie voor het gebruik van een goed of een dienst opgestelde tarieflijst moet worden nagegaan of deze tarieflijst op niet-discriminerende wijze van toepassing is op alle ondernemingen die van dit goed of van deze dienst gebruikmaken of kunnen gebruikmaken, en dat het niet relevant is dat het besluit van 2006 in casu enkel van toepassing is op de luchtvaartmaatschappijen die van de luchthaven van Lübeck gebruikmaken.
- 34 Deze uitlegging is volgens de Commissie in strijd met de rechtspraak van het Hof volgens welke een maatregel niet als een algemene maatregel van fiscaal of economisch beleid kan worden aangemerkt, en dus selectief is, wanneer hij slechts voor bepaalde bedrijfstakken of voor bepaalde ondernemingen binnen een bepaalde bedrijfstak geldt. Een maatregel waarbij de voorwaarden worden vastgesteld waaronder een overheidsonderneming haar eigen goederen of diensten aanbiedt, is nooit van toepassing op alle marktdeelnemers en vormt derhalve altijd een selectieve maatregel.
- 35 Het is volgens de Commissie van weinig belang dat deze maatregel op niet-discriminerende wijze van toepassing is op alle ondernemingen die van deze goederen of diensten gebruikmaken, aangezien de vraag of er sprake is van ongelijke behandeling of discriminatie niet relevant is voor de beoordeling of er sprake is van steun. Het Gerecht heeft zich in dit verband ten onrechte gebaseerd op het in het arrest van 8 november 2001, *Adria-Wien Pipeline en Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke* (C-143/99, EU:C:2001:598), geformuleerde criterium, dat enkel van toepassing is op fiscale maatregelen, en heeft bovendien een onjuiste draagwijdte toegekend aan de arresten van 2 februari 1988, *Kwekerij van der Kooy e.a./Commissie* (67/85, 68/85 en 70/85, EU:C:1988:38), 29 februari 1996, *België/Commissie* (C-56/93, EU:C:1996:64), 20 november 2003, *GEMO* (C-126/01, EU:C:2003:622), en 15 november 2011, *Commissie en Spanje/Government of Gibraltar en Verenigd Koninkrijk* (C-106/09 P en C-107/09 P, EU:C:2011:732).
- 36 Subsidiair voert de Commissie aan dat het Gerecht in de punten 52 en 53 van het bestreden arrest ook de draagwijdte van de rechtspraak van het Hof heeft miskend volgens welke ten eerste de selectiviteit van een maatregel hoofdzakelijk moet worden beoordeeld uit het oogpunt van de gevolgen ervan, en ten tweede maatregelen die slechts één bedrijfstak ten goede komen, selectief zijn. Zij benadrukt dat de luchthaven van Lübeck rechtstreeks concurreert met de luchthaven van Hamburg (Duitsland), maar dat het bij het besluit van 2006 verschaftte voordeel enkel ten goede komt aan de

luchtvaartmaatschappijen die van eerstgenoemde luchthaven gebruikmaken, wat volgens haar volstaat als bewijs dat dit besluit selectief is. De benadering van het Gerecht heeft tot gevolg dat besluiten tot vaststelling van luchthavengelden worden onttrokken aan de regels inzake staatssteun.

- 37 Meer subsidiair betoogt de Commissie dat het Gerecht een onjuiste uitlegging heeft gegeven van het in het arrest van 8 november 2001, *Adria-Wien Pipeline en Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke* (C-143/99, EU:C:2001:598), geformuleerde criterium, zo dit al relevant zou zijn voor de vaststelling of besluiten tot vaststelling van de heffingen van bepaalde openbare instellingen selectief zijn. Welke ondernemingen zich in een vergelijkbare situatie bevinden, moet volgens de Commissie namelijk niet worden bepaald aan de hand van de werkingssfeer van de betrokken maatregel, maar aan de hand van de ondernemingen die vergelijkbare uitgavenposten hebben als de door deze maatregel begunstigde ondernemingen. Bovendien is het besluit van 2006 selectief omdat het indruist tegen het in § 43a, lid 1, LuftVZO neergelegde beginsel dat de luchthavengelden kostendekkend moeten zijn, welk beginsel in acht moet worden genomen door alle Duitse luchthavens en dus door alle luchtvaartmaatschappijen die deze luchthavens aandoen. Het Gerecht heeft blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door de werkingssfeer van dat besluit en niet de met die bepaling nagestreefde doelstelling beslissend te achten.
- 38 Ten slotte betoogt de Commissie dat het Gerecht ook blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting doordat het niet heeft onderzocht of de kortingen waarin het besluit van 2006 voorzag, selectief waren op grond dat zij enkel ten goede kwamen aan luchtvaartmaatschappijen die aan bepaalde voorwaarden voldeden.
- 39 De stad Lübeck, de Bondsrepubliek Duitsland en het Koninkrijk Spanje concluderen tot verwerping van dit middel.

#### Beoordeling door het Hof

- 40 Zoals het Gerecht in punt 43 van het bestreden arrest in herinnering heeft gebracht, is het vaste rechtspraak dat een maatregel slechts als „staatssteun” kan worden aangemerkt indien aan alle volgende voorwaarden is voldaan. Ten eerste moet het gaan om een maatregel van de staat of om een maatregel die met staatsmiddelen is bekostigd. Ten tweede moet deze maatregel het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig kunnen beïnvloeden. Ten derde moet deze maatregel een selectief voordeel verschaffen aan de begunstigde ervan. Ten vierde moet hij de mededinging vervalsen of dreigen te vervalsen (zie onder meer arrest van 16 juli 2015, *BVVG*, C-39/14, EU:C:2015:470, punt 24).
- 41 Blijkens vaste rechtspraak van het Hof, die in de punten 45 en 46 van het bestreden arrest in herinnering wordt gebracht, moet voor de beoordeling of voldaan is aan de voorwaarde inzake de selectiviteit van het toegekende voordeel – waaraan moet zijn voldaan om te kunnen spreken van „staatssteun” in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU, aangezien deze bepaling steunmaatregelen verbiedt die „bepaalde ondernemingen of bepaalde producties [begunstigen]” – worden vastgesteld of een nationale maatregel in het kader van een welbepaalde rechtsregeling „bepaalde ondernemingen of bepaalde producties” kan begunstigen ten opzichte van andere die zich uit het oogpunt van de doelstelling van die regeling in een vergelijkbare feitelijke en juridische situatie bevinden. Het begrip „staatssteun” ziet niet op overheidsmaatregelen waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen ondernemingen en die dus in beginsel selectief zijn, wanneer dit onderscheid voortvloeit uit de aard of de opzet van het stelsel waarvan deze maatregelen deel uitmaken (zie arresten van 8 november 2001, *Adria-Wien Pipeline en Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke*, C-143/99, EU:C:2001:598, punten 41 en 42; 22 december 2008, *British Aggregates/Commissie*, C-487/06 P, EU:C:2008:757, punten 82 en 83; 15 november 2011, *Commissie en Spanje/Government of Gibraltar en Verenigd Koninkrijk*, C-106/09 P en C-107/09 P, EU:C:2011:732, punten 74 en 75, en 14 januari 2015, *Eventech*, C-518/13, EU:C:2015:9, punten 54 en 55).



- 42 Het Gerecht heeft het door de stad Lübeck aangevoerde middel aanvaard volgens hetwelk de Commissie artikel 107, lid 1, VWEU heeft geschonden door zich in het litigieuze besluit op het standpunt te stellen dat het besluit van 2006 selectief is. Daartoe heeft het allereerst in punt 50 van het bestreden arrest geconstateerd dat deze overweging in dat besluit enkel berust op het feit dat de voordelen in kwestie uitsluitend worden toegekend aan de luchtvaartmaatschappijen die gebruikmaken van de luchthaven van Lübeck.
- 43 Vervolgens heeft het Gerecht in punt 51 van dat arrest opgemerkt dat het feit dat het besluit van 2006 enkel geldt voor deze luchtvaartmaatschappijen, inherent is aan de Duitse rechtsregeling inzake luchthavengelden en aan de aard zelf van een besluit waarbij het tarief van deze gelden wordt vastgesteld, en voorts dat de luchtvaartmaatschappijen die andere Duitse luchthavens aandoen, in het kader van die rechtsregeling in deze luchthavens onderworpen zijn aan de specifiek voor deze luchthavens geldende tariefbesluiten, zodat zij zich niet in een situatie bevinden die vergelijkbaar is met die van de maatschappijen die gebruikmaken van de luchthaven van Lübeck.
- 44 Bovendien heeft het Gerecht in punt 52 van het bestreden arrest geoordeeld dat uit de rechtspraak weliswaar blijkt dat een steunmaatregel zelfs selectief kan zijn wanneer hij een gehele economische sector betreft, maar dat deze rechtspraak – die met name tot stand is gekomen in de context van nationale maatregelen van algemene strekking – in casu niet zonder meer relevant is, aangezien de in het geding zijnde maatregel niet de gehele luchthavensector betreft, doch alleen de luchtvaartmaatschappijen die gebruikmaken van de luchthaven van Lübeck.
- 45 Ten slotte heeft het Gerecht in punt 53 van het bestreden arrest in wezen overwogen dat bij de beoordeling van de selectiviteit van een maatregel waarbij een overheidsinstantie een tarieflijst voor het gebruik van haar goederen of diensten vaststelt, rekening moet worden gehouden met alle ondernemingen die van deze goederen of diensten gebruikmaken of kunnen gebruikmaken, en onderzocht moet worden of al deze ondernemingen dan wel sommige onder hen een eventueel voordeel genieten of kunnen genieten.
- 46 Gelet op deze overwegingen heeft het Gerecht in de punten 54 en 55 van het bestreden arrest geoordeeld dat de omstandigheid dat het besluit van 2006 slechts geldt voor de luchtvaartmaatschappijen die gebruikmaken van de luchthaven van Lübeck, op zich niet relevant is voor de vaststelling dat dit besluit selectief is, en voorts dat – aangezien niet wordt betwist dat alle luchtvaartmaatschappijen voordeel kunnen trekken uit de tariefbepalingen van dat besluit – „de Commissie op basis van de in het [litigieuze] besluit gegeven motivering ten onrechte heeft geoordeeld dat het [besluit] van 2006 selectief was”.
- 47 Dienaangaande zij opgemerkt dat, anders dan de Commissie betoogt, uit de rechtspraak van het Hof geenszins blijkt dat een maatregel waarbij een overheidsonderneming de voorwaarden voor het gebruik van haar goederen of diensten vaststelt, te allen tijde en dus per definitie een selectieve maatregel in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU vormt. In de arresten waarnaar de Commissie verwijst, met name in die welke worden vermeld in punt 35 van dit arrest, wordt een dergelijke algemene regel niet geformuleerd.
- 48 Het is daarentegen vaste rechtspraak dat artikel 107, lid 1, VWEU geen onderscheid maakt naargelang van de redenen of doeleinden van overheidsmaatregelen, maar deze definieert aan de hand van de gevolgen ervan en dus los van de gebruikte technieken (arrest van 15 november 2011, Commissie en Spanje/Government of Gibraltar en Verenigd Koninkrijk, C-106/09 P en C-107/09 P, EU:C:2011:732, punt 87 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 49 Derhalve valt weliswaar niet uit te sluiten dat een maatregel waarbij een overheidsonderneming de voorwaarden voor het gebruik van haar goederen of diensten vaststelt, selectief is, ook al is deze maatregel in het algemeen van toepassing op alle ondernemingen die van deze goederen of diensten gebruikmaken, maar dienen voor de vaststelling of dit het geval is, niet de aard maar de gevolgen van

die maatregel in aanmerking te worden genomen, waarbij onderzocht moet worden of het voordeel dat die maatregel geacht wordt op te leveren, in werkelijkheid enkel ten goede komt aan bepaalde van die ondernemingen en niet aan andere, ook al bevinden al die ondernemingen zich uit het oogpunt van de doelstelling van de desbetreffende regeling in een vergelijkbare feitelijke en juridische situatie.

- 50 Het in punt 34 van dit arrest uiteengezette hoofdargument van de Commissie – volgens hetwelk een maatregel waarbij de voorwaarden worden vastgesteld waaronder een overheidsonderneming haar eigen goederen of diensten aanbiedt, altijd een selectieve maatregel vormt – is dan ook niet gegrond.
- 51 Aan deze beoordeling wordt niet afgedaan door de in punt 35 van dit arrest vermelde stelling van de Commissie dat het voor de vaststelling of sprake is van steun, van weinig belang is dat een dergelijke maatregel op niet-discriminerende wijze van toepassing is op alle ondernemingen die van deze goederen of diensten gebruikmaken of kunnen gebruikmaken, noch door het argument dat het Gerecht zich ten onrechte heeft gebaseerd op de rechtspraak inzake fiscale maatregelen.
- 52 Om uit te maken of een maatregel die in het algemeen van toepassing is op een hele categorie marktdeelnemers, niettemin uiteindelijk slechts bepaalde van de betrokken ondernemingen bevoordeelt, dient namelijk om te beginnen – zoals blijkt uit de in punt 41 van dit arrest in herinnering gebrachte rechtspraak – te worden onderzocht of bepaalde ondernemingen worden begunstigd ten opzichte van andere ondernemingen die zich uit het oogpunt van de doelstelling van de desbetreffende rechtsregeling in een vergelijkbare feitelijke en juridische situatie bevinden.
- 53 Het onderzoek van de vraag of een dergelijke maatregel selectief is, valt derhalve in wezen samen met het onderzoek van de vraag of deze maatregel op niet-discriminerende wijze van toepassing is op die categorie marktdeelnemers (zie in die zin arrest van 14 januari 2015, Eventech, C-518/13, EU:C:2015:9, punt 53). Het begrip „selectiviteit” is dus, zoals de advocaat-generaal in punt 75 van zijn conclusie onderstreept, verbonden met het begrip „discriminatie”.
- 54 Voorts moet de selectiviteit, zoals eveneens uit deze rechtspraak volgt, „in het kader van een welbepaalde rechtsregeling” worden onderzocht. Om te beoordelen of een maatregel selectief is, dient bijgevolg te worden onderzocht of hij in het kader van een bepaalde rechtsregeling een voordeel verschafft aan bepaalde ondernemingen ten opzichte van andere ondernemingen die zich uit het oogpunt van de doelstelling van deze regeling in een vergelijkbare feitelijke en juridische situatie bevinden (arresten van 6 september 2006, Portugal/Commissie, C-88/03, EU:C:2006:511, punt 56, en 28 juli 2011, Mediaset/Commissie, C-403/10 P, niet gepubliceerd, EU:C:2011:533, punt 36).
- 55 Dit onderzoek impliceert dus in beginsel dat vooraf wordt vastgesteld wat het referentiekader is waarvan de desbetreffende maatregel deel uitmaakt. Zoals de advocaat-generaal in de punten 77 en 86 tot en met 89 van zijn conclusie uiteenzet, is het niet zo dat deze methode enkel hoeft te worden gevolgd bij het onderzoek van fiscale maatregelen, aangezien het Hof enkel heeft opgemerkt dat de afbakening van het referentiekader nog belangrijker is bij fiscale maatregelen, daar het bestaan zelf van een voordeel slechts ten opzichte van een „normale” belasting kan worden vastgesteld (arrest van 6 september 2006, Portugal/Commissie, C-88/03, EU:C:2006:511, punt 56).
- 56 Wat het – in de punten 36 tot en met 38 van het onderhavige arrest uiteengezette – subsidiaire betoog van de Commissie betreft, dient in de eerste plaats met betrekking tot de grief dat geen rekening is gehouden met de gevolgen van de betrokken maatregel, te worden beklemtoond dat het Gerecht de rechtmatigheid van het litigieuze besluit heeft onderzocht in het licht van de daarin vervatte overwegingen volgens welke de voordelen in kwestie uitsluitend worden toegekend aan de luchtvaartmaatschappijen die gebruikmaken van de luchthaven van Lübeck, en dienaangaande heeft vastgesteld dat de Commissie enkel in deze overwegingen van dat besluit een motivering heeft verstrekt voor de vaststelling dat de betrokken maatregel selectief is.

- 57 Het Gerecht heeft overigens wel rekening gehouden met de gevolgen van het besluit van 2006, aangezien het in punt 53 van het bestreden arrest impliciet heeft geoordeeld dat dit besluit niet-discriminerend is, en in punt 55 van dat arrest heeft vastgesteld dat niet wordt betwist dat alle luchtvaartmaatschappijen die van de luchthaven van Lübeck gebruikmaken of kunnen gebruikmaken, voordeel kunnen trekken uit de tariefbepalingen van dat besluit.
- 58 In de tweede plaats is een maatregel die slechts ten goede komt aan een bedrijfstak of een deel van de ondernemingen binnen deze bedrijfstak, anders dan de Commissie stelt, niet noodzakelijk selectief. Zoals voortvloeit uit de overwegingen in de punten 41 en 47 tot en met 55 van dit arrest, is een dergelijke maatregel namelijk enkel selectief indien hij in het kader van een welbepaalde rechtsregeling bepaalde ondernemingen bevoordeelt ten opzichte van andere ondernemingen die tot een andere of dezelfde bedrijfstak behoren en die zich uit het oogpunt van de doelstelling van die regeling in een vergelijkbare feitelijke en juridische situatie bevinden.
- 59 Evenzo is het feit dat de luchthaven van Lübeck in casu rechtstreeks concurreert met die van Hamburg of met andere Duitse luchthavens, en dat enkel de luchtvaartmaatschappijen die gebruikmaken van de luchthaven van Lübeck, de eventueel bij het besluit van 2006 verschaftte voordelen genieten, niet voldoende om aan te tonen dat dit besluit selectief is. Het besluit van 2006 is slechts selectief indien wordt bewezen dat het in het kader van de rechtsregeling waaraan al deze luchthavens zijn onderworpen, de luchtvaartmaatschappijen die gebruikmaken van de luchthaven van Lübeck, bevoordeelt ten koste van de maatschappijen die gebruikmaken van andere luchthavens en die zich uit het oogpunt van de doelstelling van die regeling in een vergelijkbare feitelijke en juridische situatie bevinden.
- 60 In de derde plaats is de afbakening van de groep ondernemingen die zich in een vergelijkbare feitelijke en juridische situatie bevinden, zoals voortvloeit uit de overwegingen in de punten 52 tot en met 55 van dit arrest, afhankelijk van de voorafgaande vaststelling van de rechtsregeling waarvan de doelstelling het oogpunt vormt vanwaaruit in voorkomend geval moet worden onderzocht in hoeverre de feitelijke en juridische situatie van de door de betrokken maatregel begunstigde ondernemingen vergelijkbaar is met die waarin de niet-begunstigde ondernemingen verkeren.
- 61 In dit verband heeft het Gerecht – in het kader van zijn bevoegdheid om het nationale recht uit te leggen – zoals uit de punten 16 tot en met 21 van het onderhavige arrest blijkt, in de punten 32 en 51 van het bestreden arrest geconstateerd dat de beheerder van een luchthaven overeenkomstig § 43a, lid 1, LuftVZO de tarieflijst voor de op deze luchthaven toepasselijke luchthavengelden opstelt en daarbij een eigen bevoegdheid uitoefent.
- 62 Uit deze constatering blijkt dat de op een luchthaven toepasselijke luchthavengelden in casu niet worden vastgesteld bij § 43a, lid 1, LuftVZO of enige andere regeling die op alle luchthavens van toepassing is en waarvan het besluit van 2006 eventueel zou hebben afgeweken ten gunste van de luchtvaartmaatschappijen die gebruikmaken van de luchthaven van Lübeck, maar wel bij het besluit dat daartoe wordt vastgesteld door de beheerder van de betrokken luchthaven zelf, die daarbij een tot deze luchthaven beperkte bevoegdheid uitoefent. Derhalve vormt de enkel op de luchthaven van Lübeck toepasselijke regeling, zoals de advocaat-generaal in punt 112 van zijn conclusie opmerkt, het relevante referentiekader om te onderzoeken of het besluit van 2006 bepaalde luchtvaartmaatschappijen begunstigt ten opzichte van andere maatschappijen die zich in een vergelijkbare feitelijke en juridische situatie bevinden.
- 63 Het Gerecht, dat de in casu relevante rechtsregeling aldus heeft afgebakend, heeft dan ook geen blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat de luchtvaartmaatschappijen die andere Duitse luchthavens aandoen, zich niet in een situatie bevinden die vergelijkbaar is met die van de luchtvaartmaatschappijen die gebruikmaken van de luchthaven van Lübeck.

- 64 Bijgevolg heeft het Gerecht – dat heeft opgemerkt dat het besluit van 2006 op niet-discriminerende wijze van toepassing is op alle luchtvaartmaatschappijen die gebruikmaken of kunnen gebruikmaken van de luchthaven van Lübeck – in het licht van de motivering van het litigieuze besluit op goede gronden geoordeeld dat de Commissie ten onrechte heeft aangenomen dat dit besluit selectief is.
- 65 Ten slotte kan het Gerecht niet worden verweten dat het niet heeft onderzocht of de kortingen waarin het besluit van 2006 voorziet, selectief zijn doordat zij bepaalde luchtvaartmaatschappijen die van de luchthaven van Lübeck gebruikmaken, begunstigen ten koste van andere maatschappijen die eveneens deze luchthaven gebruiken. Het litigieuze besluit bevat namelijk weliswaar, zoals de Commissie betoogt, een beschrijving van die kortingen en een voorlopige juridische beoordeling, maar deze beoordeling betreft enkel de vraag of er sprake is van een voordeel in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU, en de motivering van dat besluit met betrekking tot de selectiviteit berust alleen op de constatering dat de voordelen in kwestie uitsluitend ten goede komen aan de luchtvaartmaatschappijen die gebruikmaken van de luchthaven van Lübeck. Derhalve heeft het Gerecht bij zijn onderzoek van het door de stad Lübeck aangevoerde middel volgens hetwelk de Commissie artikel 107, lid 1, VWEU heeft geschonden bij haar beoordeling of de selectiviteitsvoorwaarde is vervuld, de rechtmatigheid van het litigieuze besluit terecht uitsluitend getoetst in het licht van de overwegingen die aan die beoordeling ten grondslag lagen.
- 66 Hieruit volgt dat het subsidiaire betoog van de Commissie niet slaagt.
- 67 Het derde middel moet dan ook ongegrond worden verklaard.

*Vierde middel: het bestreden arrest is ontoereikend gemotiveerd*

#### Argumenten van partijen

- 68 Met zijn vierde middel betoogt de Commissie ten eerste dat de motivering van het bestreden arrest in drie opzichten ontoereikend is. Om te beginnen wordt volgens de Commissie in dat arrest nergens vastgesteld welke doelstelling met de in het geding zijnde maatregel wordt nagestreefd, terwijl in het licht van deze doelstelling moet worden bepaald welke ondernemingen zich in een vergelijkbare feitelijke en juridische situatie bevinden. Voorts bevat dat arrest geen enkele motivering met betrekking tot de kortingen waarin het besluit van 2006 voorziet. Ten slotte wordt in het bestreden arrest niet uiteengezet waarom dit besluit zo onmiskenbaar niet-selectief is dat de Commissie niet het recht had de formele onderzoeksprocedure in te leiden.
- 69 Ten tweede is de Commissie van mening dat de redenering van het Gerecht tegenstrijdig is aangezien het in de punten 51 en 53 van het bestreden arrest de rechtspraak inzake de selectiviteit van fiscale maatregelen toepast en vervolgens in punt 57 van dat arrest verklaart dat deze rechtspraak niet relevant is.
- 70 De stad Lübeck, de Bondsrepubliek Duitsland en het Koninkrijk Spanje concluderen tot verwerping van dit middel.

#### Beoordeling door het Hof

- 71 Ten eerste heeft het Gerecht in het licht van de motivering van het litigieuze besluit en van de door de Commissie voor het Gerecht aangevoerde argumenten volgens welke het besluit van 2006 selectief is aangezien het enkel van toepassing is op de luchtvaartmaatschappijen die gebruikmaken van de luchthaven van Lübeck, in het bestreden arrest uitvoerig uiteengezet waarom het heeft geoordeeld dat deze omstandigheid op zich een dergelijke gevolgtrekking niet kan schragen. Wat in het bijzonder de afbakening betreft van de ondernemingen die zich in een vergelijkbare feitelijke en juridische situatie



bevinden, heeft het Gerecht in punt 51 van het bestreden arrest gepreciseerd om welke redenen de luchtvaartmaatschappijen die andere luchthavens aandoen, zich in het kader van de desbetreffende rechtsregeling niet in een situatie bevinden die vergelijkbaar is met die van de maatschappijen die gebruikmaken van de luchthaven van Lübeck.

- 72 Ten tweede was het Gerecht om de in punt 65 van het onderhavige arrest uiteengezette redenen niet gehouden zich uit te spreken over de kortingen waarin het besluit van 2006 voorziet.
- 73 Ten derde stond het niet aan het Gerecht om te beoordelen of dit besluit al dan niet kennelijk selectief is, maar – zoals in het kader van het vijfde middel zal worden onderzocht – om te beoordelen of het litigieuze besluit een kennelijke beoordelingsfout bevat.
- 74 Ten slotte berust het argument van de Commissie dat de motivering van het litigieuze besluit tegenstrijdig is, op een stelling die geenszins gestaafd is.
- 75 Bijgevolg dient het vierde middel ongegrond te worden verklaard.

*Vijfde middel: het Gerecht heeft de grenzen van het rechterlijke toezicht op een besluit tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure inzake staatssteun overschreden*

#### Argumenten van partijen

- 76 Met haar vijfde middel voert de Commissie aan dat het Gerecht is voorbijgegaan aan het feit dat een besluit tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure, en met name de motivering ervan, slechts in beperkte mate door de rechter kan worden getoetst. Zij zet uiteen dat een louter inleidend onderzoek van de feiten haar twijfels over het al dan niet selectieve karakter van het besluit van 2006 niet heeft kunnen wegnemen. In het bestreden arrest wordt volgens de Commissie nergens toegelicht waarom dit besluit zo onmiskenbaar niet-selectief is dat de Commissie niet het recht had de formele onderzoeksprocedure in te leiden.
- 77 De stad Lübeck, de Bondsrepubliek Duitsland en het Koninkrijk Spanje concluderen tot verwerping van dit middel.

#### Beoordeling door het Hof

- 78 Zoals het Gerecht in punt 42 van het bestreden arrest in herinnering heeft gebracht, is het toezicht dat de Unierechter uitoefent op de rechtmatigheid van een besluit tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure, ingeval de verzoekende partij de beoordeling van de Commissie met betrekking tot de kwalificatie van de litigieuze maatregel als „staatssteun” betwist, beperkt tot het onderzoek of de Commissie geen kennelijke beoordelingsfouten heeft gemaakt (zie in die zin arrest van 21 juli 2011, Alcoa Trasformazioni/Commissie, C-194/09 P, EU:C:2011:497, punt 61).
- 79 Uit de overwegingen in de punten 47 tot en met 55 van het onderhavige arrest volgt dat de beoordeling van de Commissie volgens welke de uit het besluit van 2006 voortvloeiende voordelen selectief zijn in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU, die louter gebaseerd is op de overweging dat zij uitsluitend worden toegekend aan de luchtvaartmaatschappijen die gebruikmaken van de luchthaven van Lübeck, en die de basis vormt van haar besluit om ten aanzien van dat besluit de formele onderzoeksprocedure in te leiden, kennelijk onjuist is.
- 80 Het Gerecht heeft derhalve in punt 59 van het bestreden arrest terecht geoordeeld dat het litigieuze besluit – gelet op deze motivering – een kennelijke beoordelingsfout bevatte, en dit besluit eveneens terecht nietig verklaard voor zover het betrekking heeft op het besluit van 2006.



- 81 Het vijfde middel moet bijgevolg ongegrond worden verklaard.
- 82 Aangezien geen van de door rekwirante ter ondersteuning van haar hogere voorziening aangevoerde middelen wordt aanvaard, moet deze hogere voorziening in haar geheel worden afgewezen.

### **Kosten**

- 83 Artikel 184, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof bepaalt dat het Hof over de kosten beslist wanneer de hogere voorziening ongegrond is. Volgens artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering, dat op grond van artikel 184, lid 1, van dit Reglement van toepassing is op de procedure in hogere voorziening, wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen voor zover dit is gevorderd. Aangezien de Commissie in het ongelijk is gesteld, moet zij overeenkomstig de vordering van de stad Lübeck worden verwezen in de kosten van de hogere voorziening.
- 84 Volgens artikel 140, lid 1, van hetzelfde Reglement voor de procesvoering, dat op grond van artikel 184, lid 1, ervan van toepassing is op de procedure in hogere voorziening, moeten de Bondsrepubliek Duitsland en het Koninkrijk Spanje hun eigen kosten dragen.

Het Hof (Grote kamer) verklaart:

- 1) **De hogere voorziening wordt afgewezen.**
- 2) **De Europese Commissie wordt verwezen in haar eigen kosten en in die van Hansestadt Lübeck.**
- 3) **De Bondsrepubliek Duitsland en het Koninkrijk Spanje dragen hun eigen kosten.**

ondertekeningen