



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
NILSA WAHLA
przedstawiona w dniu 15 września 2016 r.¹

Sprawa C-524/14 P

**Komisja Europejska
przeciwko**

Hansestadt Lübeck

Odwołanie — Pomoc państwa — Opłaty lotniskowe — Artykuł 108 ust. 2 TFUE — Artykuł 263 akapit czwarty TFUE — Decyzja o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego — Dopuszczalność skargi o stwierdzenie nieważności — Osoba, której akt dotyczy indywidualnie — Interes prawny — Artykuł 107 ust. 1 TFUE — Kryterium selektywności

1. W swoim odwołaniu Komisja Europejska żąda uchylenia wyroku Sądu Unii Europejskiej z dnia 9 września 2014 r., *Hansestadt Lübeck/Komisja*², w którym sąd ten, po pierwsze, stwierdził nieważność decyzji Komisji C(2012) 1012 final³ w zakresie, w jakim decyzja ta dotyczy wydanej w 2006 r. tabeli opłat portu lotniczego w Lubece (Niemcy) (zwanej dalej „tabelą opłat lotniskowych z 2006 r.”), a po drugie, oddalił skargę w pozostałym zakresie.

2. Wśród kwestii podniesionych w niniejszym odwołaniu dwie zasługują na szczególną uwagę. Pierwsza dotyczy dopuszczalności wniesionej przez instytucję publiczną zarządzającą portem lotniczym skargi o stwierdzenie nieważności decyzji o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego w odniesieniu w szczególności do kwoty opłat dla tego portu lotniczego, jakie mają płacić przedsiębiorstwa lotnicze. Druga dotyczy oceny selektywnego charakteru środka wprowadzającego taką tabelę opłat.

3. Sprawa daje zatem sposobność, w bardzo szczególnym kontekście decyzji o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego, do wyjaśnienia znaczenia przesłanki, zgodnie z którą aby rozpatrywane sporne środki mogły zostać uznane za „pomoc państwa”, muszą one w szczególności, jak tego wyraźnie wymaga art. 107 ust. 1 TFUE, „sprzyja[ć] niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów”. Przesłanka ta, powszechnie nazywana „kryterium selektywności”, jest jedną z najbardziej kontrowersyjnych kwestii w dziedzinie pomocy państwa, jak zauważył rzecznik generalny M. Wathelet w swojej niedawnej opinii w sprawach połączonych *Komisja/Banco Santander i Santusa*⁴, odnoszących się niewątpliwie do środków podatkowych zdecydowanie różniących się od środków rozpatrywanych w niniejszej sprawie. Wyjaśnienia, jakich Trybunał udzieli w niniejszej sprawie, przyczynią się do rozwiania istniejących wątpliwości w szczególnym kontekście środków związanych z opłatami, takich jak tabela opłat lotniskowych, służących do finansowania infrastruktury.

1 — Język oryginału: francuski.

2 — T-461/12, zwany dalej „zaskarżonym wyrokiem”, EU:T:2014:758.

3 — Decyzja z dnia 22 lutego 2012 r. dotycząca pomocy państwa nr SA.27585 i SA.31149 (2012/C) (ex NN/2012, ex CP 31/2009 i CP 162/2010) – Niemcy (zwana dalej „sporną decyzją”).

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

I – Okoliczności powstania sporu

A – Port lotniczy w Lubece

4. Port lotniczy w Lubece jest położony w Niemczech, w kraju związkowym Szlezwik-Holsztyn.

5. Był on prowadzony do dnia 31 grudnia 2012 r. przez spółkę Flughafen Lübeck GmbH (zwaną dalej „FL”). FL była do dnia 30 listopada 2005 r. własnością skarżącego w pierwszej instancji, Hansestadt Lübeck (miasta Lubeka). Od dnia 1 grudnia 2005 r. do końca października 2009 r. FL była w 90% własnością nowozelandzkiego prywatnego przedsiębiorstwa Infratil i w 10% miasta Lubeki. Od listopada 2009 r. FL stała się ponownie w 100% własnością miasta Lubeki. W dniu 1 stycznia 2013 r. port lotniczy w Lubece został sprzedany spółce Yasmina Flughafenmanagement GmbH, ponieważ FL została wchłonięta przez miasto Lubekę i skreślona z rejestru handlowego w dniu 2 stycznia 2013 r.

B – Tabela opłat lotniskowych z 2006 r.

6. Zgodnie z art. 43a ust. 1 Luftverkehrs-Zulassungs-Ordnung (rozporządzenia w sprawie zezwolenia na organizowanie przewozów lotniczych, zwanego dalej „LuftVZO”) z dnia 19 czerwca 1964 r.⁵, w brzmieniu obowiązującym w 2006 r., przed rozpoczęciem działalności portu lotniczego operator lotniska winien przedstawić do zaakceptowania organowi nadzoru regulamin użytkowania, a w przypadku portów lotniczych, regulamin opłat startowych, za lądowanie i opłat postojowych samolotów, opłat związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa i otwarciem lotniska w wyjątkowych przypadkach, a także – opłat za korzystanie z infrastruktury przez pasażerów linii lotniczych.

7. W zastosowaniu tego przepisu FL przyjęła tabelę opłat lotniskowych z 2006 r., która została zatwierdzona przez organ nadzoru, a mianowicie przez urząd lotniczy kraju związkowego Szlezwika-Holsztynu, a którą stosuje się od dnia 15 czerwca 2006 r. do wszystkich przedsiębiorstw lotniczych korzystających z lotniska w Lubece, z zastrzeżeniem umowy zawartej między podmiotem zarządzającym tym portem lotniczym a przedsiębiorstwem lotniczym. Ta tabela opłat przewiduje opłatę za lądowanie, opłatę „pasażerską”, opłatę za usługi terminali i za obsługę między rejsami, opłatę za zabezpieczenie, opłatę za otwarcie w wyjątkowych okolicznościach, a także opłatę postojową.

8. W 2007 r. Komisja przyjęła decyzję o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego dotyczącego umowy zawartej między FL i przedsiębiorstwem lotniczym Ryanair, ponieważ w umowie tej przewidziano dla tego przedsiębiorstwa lotniczego opłaty niższe od tych przewidzianych w obowiązującej tabeli opłat lotniskowych.

9. Uznając w szczególności, że tabela opłat lotniskowych z 2006 r. mogła także stanowić pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, Komisja w spornej decyzji wszczęła formalne postępowanie wyjaśniające przewidziane w art. 108 ust. 2 TFUE w odniesieniu do różnych środków dotyczących portu lotniczego w Lubece, w tym do tej tabeli.

II – Postępowanie przed Sądem i zaskarżony wyrok

10. Pismem, które wpłynęło do sekretariatu Sądu w dniu 19 października 2012 r., FL wniosła skargę zmierzającą do stwierdzenia nieważności spornej decyzji w zakresie, w jakim, z jednej strony, wszczęto w niej formalne postępowanie wyjaśniające w odniesieniu do tabeli opłat lotniskowych z 2006 r. (pierwsze żądanie) i, z drugiej strony, zobowiązuje ona Republikę Federalną Niemiec do odpowiedzi na nakaz udzielenia informacji odnośnie do tej tabeli (żądanie drugie).

5 — BGBl. I, s. 370.

11. W swojej replice, zarejestrowanej w sekretariacie Sądu w dniu 20 lutego 2013 r., miasto Lubeka oświadczyło, że zastąpi FL, aby podtrzymać skargę wniesioną początkowo przez FL.

12. W uzasadnieniu swojego pierwszego żądania miasto Lubeka podniosło pięć zarzutów opartych na, po pierwsze, naruszeniu prawa do obrony Republiki Federalnej Niemiec, po drugie, naruszeniu obowiązku przeprowadzenia sumiennego i bezstronnego badania, po trzecie, naruszeniu art. 108 ust. 2 i 3 TFUE, art. 4, 6 i 13 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 659/1999⁶, po czwarte, naruszeniu art. 107 ust. 1 TFUE i po piąte, naruszeniu obowiązku uzasadnienia.

13. W zaskarżonym wyroku Sąd orzekł, że żądanie pierwsze skargi było dopuszczalne ze względu na okoliczność, iż, z jednej strony, w chwili wniesienia skargi sporna decyzja dotyczyła FL bezpośrednio i indywidualnie i miała ona w związku z tym legitymację do wniesienia skargi, i, z drugiej strony, zachowała ona interes prawny po sprzedaży portu lotniczego w Lubecie. Co do istoty sprawy, uwzględnił on zarzut czwarty w części dotyczącej naruszenia art. 107 ust. 1 TFUE jedynie w odniesieniu do kryterium selektywności i w konsekwencji stwierdził nieważność spornej decyzji w zakresie, w jakim zapoczątkowała ona formalne postępowanie wyjaśniające odnośnie tabeli opłat lotniskowych z 2006 r. Jeśli chodzi o drugie z zawartych w skardze żądań, ze względu na to, że jedyny zarzut oparty na naruszeniu art. 10 ust. 3 rozporządzenia nr 659/1999 został uznany za oczywiście bezzasadny, skarga została oddalona w pozostałym zakresie.

III – Żądania stron w postępowaniu przed Trybunałem

14. Komisja wnosi do Trybunału o:

- uchylenie zaskarżonego wyroku;
- stwierdzenie niedopuszczalności skargi w pierwszej instancji;
- tytułem ewentualnym, stwierdzenie bezprzedmiotowości wspomnianej skargi;
- tytułem w dalszej kolejności ewentualnym, stwierdzenie bezzasadności części czwartego zarzutu skargi, w której miasto Lubeka podnosi naruszenie art. 107 ust. 1 TFUE w odniesieniu do kryterium selektywności, i skierowanie sprawy do ponownego rozpoznania przez Sąd w odniesieniu do pozostałych części zarzutu czwartego oraz zarzutów od pierwszego do trzeciego i piątego, oraz
- obciążenie miasta Lubeka kosztami w pierwszej instancji i postępowaniu odwoławczym lub, tytułem ewentualnym, w przypadku skierowania sprawy do ponownego rozpoznania przez Sąd – rozstrzygnięcie w wyroku kończącym postępowanie o kosztach w obu instancjach.

15. Miasto Lubeka wnosi do Trybunału o:

- oddalenie odwołania w całości i uwzględnienie w całości żądań przedstawionych w pierwszej instancji, oraz
- obciążenie Komisji kosztami postępowania.

16. Postanowieniami prezesa Trybunału z dnia 26 marca i 14 kwietnia 2015 r. Republika Federalna Niemiec i Królestwo Hiszpanii zostały dopuszczone do sprawy w charakterze interwenientów popierających żądania miasta Lubeka.

6 — Rozporządzenie Rady z dnia 22 marca 1999 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. [108 TFUE] (Dz.U. 1990, L 83, s. 1 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 8, t. 1, s. 339).

17. Strony przedstawiły swoje stanowiska na piśmie oraz ustnie na rozprawie, która odbyła się w dniu 31 maja 2016 r.

IV – Analiza odwołania

18. Komisja w uzasadnieniu odwołania podnosi pięć zarzutów. Dwa pierwsze dotyczą przeprowadzonego w pierwszej instancji badania dopuszczalności skargi. Zarzut trzeci dotyczy oceny selektywnego charakteru rozpatrywanych środków. Zarzut czwarty dotyczy braku uzasadnienia zaskarżonego wyroku. Zarzut piąty oparty jest na okoliczności, że Sąd naruszył granice kontroli sądowej odnoszące się do decyzji o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego w dziedzinie pomocy państwa.

A – W przedmiocie zarzutu pierwszego, opartego na okoliczności, że sporna decyzja nie dotyczyła FL indywidualnie

1. Argumentacja stron

19. W swoim zarzucie pierwszym Komisja zarzuca Sądowi uznanie, że sporna decyzja dotyczyła FL indywidualnie ze względu na to, iż udzielając pomocy państwa wykonywała ona kompetencje jej tylko przyznane. Sąd naruszył w ten sposób prawo, ponieważ, zgodnie z właściwym prawem krajowym, tabela opłat musi zostać zatwierdzona przez organ nadzoru kraju związkowego, który jest sam związany federalnym ustawodawstwem dotyczącym opłat lotniskowych. Z tego względu okoliczność, że przedsiębiorstwo publiczne zarządzające portem lotniczym zobowiązane zostało do przedstawienia projektu tej tabeli, nie oznacza, iż ma ono, zamiast państwa, możliwość samodzielnego decydowania o zarządzaniu i politykach, jakie wprowadza w życie za pomocą omawianej tabeli. Dokonana przez Sąd wykładnia kryterium, zgodnie z którym dany akt musi dotyczyć podmiotu indywidualnie, stoi w tym względzie w sprzeczności z wykładnią dokonaną w wyroku z dnia 10 lipca 1986 r. DEFI/Komisja⁷.

20. Miasto Lubeka utrzymuje, że Sąd nie popełnił błędu w ocenie, orzekając, iż sporna decyzja dotyczy FL indywidualnie. Podnosi ono, że w dniu wniesienia skargi FL, będąca wówczas w 90% własnością prywatnego inwestora, posiadała własne kompetencje do przyjęcia i wprowadzenia w życie tabeli opłat lotniskowych z 2006 r. Podkreśla ono w szczególności, że operator portu lotniczego może stosować taką tabelę opłat nawet w przypadku odmowy zatwierdzenia przewidzianego w art. 43a ust. 1 LuftVZO. Wnioski Sądu są zgodne z prawem krajowym, a w każdym razie nie mogą zostać podważone w ramach odwołania.

21. Republika Federalna Niemiec wskazuje, że w Niemczech wysokość opłat lotniskowych ustalana jest uznaniowo przez przedsiębiorstwa zarządzające portami lotniczymi w drodze regulaminów, które są wprowadzane w życie poprzez zawierane z przedsiębiorstwami lotniczymi umowy prawa prywatnego. Zatwierdzenie przez organ nadzoru, przewidziane w § 43a ust. 1 LuftVZO, nie ma żadnego „konstytutywnego skutku” w odniesieniu do ważności tabeli opłat lotniskowych. Ten ostatni przepis wprowadza jedynie prewencyjną kontrolę, mającą na celu unikanie nadużyć, relacji między zarządcami portów lotniczych i użytkownikami w interesie dobrego funkcjonowania ruchu lotniczego i konkurencji. Republika Federalna Niemiec podnosi ponadto, że interesy prowadzących porty lotnicze podmiotów niepublicznych, takich jak FL, nie są równoznaczne z interesami państwa, oraz że, w odróżnieniu od instytucji rozpatrywanej w sprawie, w której zapadł wyrok z dnia 10 lipca 1986 r., DEFI/Komisja⁸, spółki te nie mogą być uważane za emanację państwa.

7 – 282/85, EU:C:1986:316.

8 – 282/85, EU:C:1986:316.

2. Ocena

22. Z pkt 29–34 zaskarżonego wyroku wynika, że Sąd uznał w istocie, iż sporna decyzja dotyczyła FL indywidualnie, ponieważ odnosi się ona do tabeli opłat lotniskowych z 2006 r., w zakresie, w jakim dotyczy ona aktu, którego FL jest jednym z autorów, a sporna decyzja uniemożliwia jej, w jej mniemaniu, wykonywanie własnych kompetencji. Sąd uznał bowiem, że jakkolwiek zgodnie z właściwym prawem krajowym, w konkretnym przypadku z § 43a ust. 1 LuftVZO, tabela opłat lotniskowych, sporządzona i zaproponowana przez podmiot zarządzający portem lotniczym, musi zostać zatwierdzona przez organ nadzoru, to jednak organ ten nie ma własnych kompetencji do samodzielnego ustalania opłat lotniskowych.

23. W tym względzie ustalone zostało, że przesłanka, by zaskarżony akt dotyczył skarżącego indywidualnie, wynikająca z art. 263 akapit czwarty TFUE, jest spełniona, jeżeli akt ten ma wpływ na jego sytuację ze względu na szczególne dla niego cechy lub na sytuację faktyczną, która odróżnia go od wszelkich innych osób i w związku z tym indywidualizuje w sposób podobny jak adresata⁹.

24. Można uznać, że akt dotyczy osoby fizycznej lub prawnej indywidualnie, jeśli uniemożliwia jej bezpośrednio w jej rozumieniu wykonywanie jej własnych kompetencji, polegających w szczególności na udzielaniu przedsiębiorstwom zarzucanej pomocy¹⁰, oraz powoduje zmianę stosunków umownych z przedsiębiorstwem lub przedsiębiorstwami mającymi odnosić korzyść ze spornych środków¹¹.

25. W niniejszej sprawie chodzi o ustalenie, czy Sąd słusznie uznał, iż FL posiadała na podstawie mających zastosowanie przepisów prawa krajowego (§ 43a ust. 1 LuftVZO) własne kompetencje do przyjęcia i wprowadzenia w życie tabeli opłat lotniskowych z 2006 r.

26. Sąd dokonał w pkt 29 zaskarżonego wyroku analizy § 43a ust. 1 LuftVZO, ustanawiającego sposoby wprowadzania w życie tabeli opłat lotniskowych z 2006 r. Wyciągnął on z niego w szczególności wnioski, że skoro organ nadzoru, w odróżnieniu do FL, nie posiada własnych kompetencji w dziedzinie ustalania opłat lotniskowych, kompetencja do przyjęcia tabeli opłat lotniskowych z 2006 r. należała do tej ostatniej, a nie – do organów państwowych (zob. pkt 32 zaskarżonego wyroku).

27. Jeśli chodzi o kwestię dokonanej przez Sąd wykładni prawa krajowego, kontrola Trybunału powinna ograniczyć się do zbadania, czy Sąd nie przeinaczył tego prawa¹².

28. W tym względzie z utrwalonego orzecznictwa wynika, że to przeinaczenie musi polegać na ustaleniach, których niezgodność z faktami wynika z akt sprawy, bez konieczności dokonywania przy tym przez Trybunał ponownej oceny faktów i dowodów¹³. Innymi słowy takie przeinaczenie musi być oczywiste¹⁴. Dokładniej rzecz biorąc, jeśli chodzi o kwestię wykładni prawa krajowego, Trybunał jest właściwy do zbadania przede wszystkim tego, czy Sąd, na podstawie dokumentów i innych dowodów,

9 — Zobacz wyroki: z dnia 15 lipca 1963 r., Plaumann/Komisja, 25/62, EU:C:1963:17, s. 223; z dnia 3 października 2013 r., Inuit Tapiriit Kanatami i in./Parlament i Rada, C-583/11 P, EU:C:2013:625, pkt 72; a także z dnia 19 grudnia 2013 r., Telefónica/Komisja, C-274/12 P, EU:C:2013:852, pkt 46.

10 — Zobacz przez analogię wyroki: z dnia 30 kwietnia 1998 r., Vlaamse Gewest/Komisja, T-214/95, EU:T:1998:77, pkt 29–30; a także z dnia 15 czerwca 1999 r., Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia/Komisja, T-288/97, EU:T:1999:125, pkt 31, 34. Zobacz a contrario wyrok z dnia 10 lipca 1986 r., DEFI/Komisja, 282/85, EU:C:1986:316, pkt 18, w którym orzekł on natomiast, że rząd francuski posiadał niewątpliwie kompetencję do określania sposobu zarządzania i polityki komitetu DEFI, a więc również do definiowania interesów, jakie ta instytucja miała chronić.

11 — Wydaje się, że tabele opłat lotniskowych przyjmowane są, podobnie jak warunki ogólne, w umowach zawieranych między przedsiębiorstwem zarządzającym portem lotniczym a przedsiębiorstwami lotniczymi.

12 — Zobacz wyroki: z dnia 24 października 2002 r., Aéroports de Paris/Komisja, C-82/01 P, EU:C:2002:617, pkt 63; a także z dnia 3 kwietnia 2014 r., Francja/Komisja, C-559/12 P, EU:C:2014:217, pkt 79 i przytoczone tam orzecznictwo.

13 — Zobacz wyrok z dnia 3 kwietnia 2014 r., Francja/Komisja, C-559/12 P, EU:C:2014:217, pkt 80 i przytoczone tam orzecznictwo.

14 — Wyroki: z dnia 22 grudnia 2008 r., British Aggregates/Komisja, C-487/06 P, EU:C:2008:757, pkt 98; a także z dnia 10 lutego 2011 r., Activision Blizzard Germany/Komisja, C-260/09 P, EU:C:2011:62, pkt 53.

jakie zostały mu przedłożone, nie przeinaczył treści przedmiotowych przepisów krajowych lub brzmienia odnoszącego się do nich orzecznictwa krajowego, lub też związanych z nimi publikacji doktryny. Następnie – tego, czy w odniesieniu do tych szczegółowych danych Sąd nie poczynił ustaleń pozostających w sposób oczywisty w sprzeczności z ich treścią. Wreszcie, czy Sąd, badając całość tych danych, nie przypisał jednej z nich – celem ustalenia treści przedmiotowego ustawodawstwa krajowego – zakresu, który nie jest właściwy w stosunku do innych danych, jeśli wynika to w sposób oczywisty z dokumentacji zawartej w aktach sprawy¹⁵.

29. W niniejszym przypadku, pomimo wątpliwości, jakie można byłoby żywić co do rzeczywistej autonomii podmiotu zarządzającego portem lotniczym, i, co za tym idzie, co do istnienia jego własnego interesu, odrębnego od interesu organu nadzoru, w utrzymaniu tabeli opłat lotniskowych z 2006 r., za pomocą dowodów przedstawionych przez Komisję celem zakwestionowania wykładni istotnych przepisów prawa krajowego nie można wykazać jakiegokolwiek wypaczenia dowodów przedstawionych przed Sądem.

30. Także za pomocą podniesionych przez Komisję argumentów opartych na sprzeczności między oceną Sądu w niniejszej sprawie a rozwiązaniem przyjętym w wyroku z dnia 10 lipca 1986 r., DEFI/Komisja¹⁶, nie można podważyć tego wniosku. Chociaż bowiem okoliczności faktyczne w sprawie DEFI/Komisja wykazują na pierwszy rzut oka pewne podobieństwo do niniejszej sprawy, takie jak możliwość niezatwierdzenia przez organ nadzoru sposobów wprowadzania w życie rozpatrywanego środka, niniejsza sprawa wyróżnia się, jak mi się wydaje, ze względu na bardziej ograniczoną kontrolę sprawowaną przez kraj związkowy nad ustalaniem taryf proponowanych przez podmiot zarządzający portem lotniczym, ponieważ nie może on uniemożliwić stosowania tabeli opłat lotniskowych z 2006 r., oraz ze względu na rozbieżne interesy organu nadzoru, FL i użytkowników portu lotniczego. Trybunał w wyroku DEFI/Komisja orzekł bowiem, że rząd francuski posiadał niewątpliwie możliwość określania sposobu zarządzania i polityki komitetu DEFI, a więc również definiowania interesów, które komitet ten powinien chronić (pkt 18).

31. Uwzględniając te rozważania, jestem zdania, że zarzut pierwszy nie może zostać uwzględniony.

B – W przedmiocie zarzutu drugiego, opartego na okoliczności, że miasto Lubeka nie miało aktualnego interesu prawnego

1. Argumentacja stron

32. W swoim zarzucie drugim Komisja utrzymuje, że Sąd naruszył prawo uznając z jednej strony, iż FL miała interes prawny, nawet po sprzedaży portu lotniczego w Lubece prywatnemu inwestorowi (Yasmina Flughafenmanagement GmbH), ponieważ formalne postępowanie wyjaśniające nie zostało zakończone, zaś sporna decyzja w związku z tym nadal wywierała skutki, a z drugiej strony, że w każdym razie FL zachowała interes prawny w odniesieniu do okresu poprzedzającego sprzedaż. Podnosi ona, że nawet w braku końcowej decyzji zamykającej formalne postępowanie wyjaśniające sporna decyzja przestała wywierać swój jedyny skutek prawny w postaci zobowiązania do wstrzymania środka pomocy na czas dochodzenia¹⁷, ponieważ zawieszenie nie zostało orzeczone przed dniem 31 grudnia 2012 r., zaś tabela opłat lotniskowych z 2006 r. nie mogła już być uważana, od dnia 1 stycznia 2013 r., daty prywatyzacji portu lotniczego w Lubece, za stosowany system pomocy, ponieważ port ten nie był już finansowany ze środków publicznych. Ocena Sądu jest sprzeczna

15 — Opinia rzecznika generalnego N. Jääskinen w sprawie Francja/Komisja, C-559/12 P, EU:C:2013:766, pkt 42 i przytoczone tam orzecznictwo.

16 — 282/85, EU:C:1986:316.

17 — Na poparcie tego argumentu Komisja przywołuje wyroki: z dnia 16 października 2014 r., Alro/Komisja, T-517/12, EU:T:2014:890, pkt 19–67; a także z dnia 16 października 2014 r., Alpiq RomIndustries i Alpiq RomEnergie/Komisja, T-129/13, niepublikowany, EU:T:2014:895, pkt 18–31.

z orzecznictwem, zgodnie z którym interes musi być istniejący i aktualny, oraz istnieje tylko wówczas, gdy w wyniku skargi strona ją wnosząca będzie mogła uzyskać jakąś korzyść. Miasto Lubeka nie wykazało jednak, że miało jakkolwiek interes w podtrzymaniu swojej skargi po prywatyzacji portu lotniczego w Lubece.

33. Miasto Lubeka, popierane przez Republikę Federalną Niemiec, podnosi, że FL miała interes prawny w chwili wniesienia skargi, która to chwila jest miarodajna dla oceny dopuszczalności tej skargi. Utrzymuje ono, że w dniu wniesienia skargi niekorzystne skutki spornej decyzji polegały w szczególności na zobowiązaniu FL do zawieszenia wykonania pomocy w zastosowaniu art. 108 ust. 3 zdanie ostatnie TFUE. Ponadto miasto Lubeka posiadało również aktualny interes prawny, ponieważ w braku orzeczenia Sądu stwierdzającego jej nieważność, sporna decyzja wywierała nadal skutki prawne, które rzeczywiście niekorzystnie wpływały na jego sytuację po sprzedaży portu lotniczego. Podnosi ono w szczególności, że sądy krajowe zobowiązane są zarządzić na wniosek odzyskanie korzyści, jakie miały zostać przysporzone. Uważa ono również, że stwierdzenie nieważności spornej decyzji może mu posłużyć do przygotowania skargi odszkodowawczej, gdyż, w braku decyzji stwierdzającej brak pomocy państwa, jest ono narażone na ryzyko powtórzenia naruszenia. Wreszcie podnosi ono, że w braku decyzji o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego mogłoby ono nakłonić inne przedsiębiorstwa lotnicze do korzystania z portu lotniczego w Lubece i uzyskać przy jego sprzedaży wyższą cenę.

2. Ocena

34. W niniejszej sprawie strony zgadzają się co do tego, że FL, w której miejsce wstąpiło miasto Lubeka, miała w chwili wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności spornej decyzji istniejący i aktualny interes prawny. W tym względzie Sąd stwierdził w pkt 36 zaskarżonego wyroku, że FL miała interes prawny we wniesieniu skargi o stwierdzenie nieważności spornej decyzji w chwili jej wniesienia, ponieważ decyzja ta wywierała wiążące skutki prawne, które mogły niekorzystnie wpłynąć na jej własne interesy.

35. Komisja kwestionuje jednak istnienie tego interesu po sprzedaży portu lotniczego w Lubece prywatnej spółce. Jej zdaniem jedynym skutkiem decyzji o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego było powstanie obowiązku zawieszenia wykonania zarzucanego systemu pomocy. Skoro takie zawieszenie nie nastąpiło przed sprzedażą portu lotniczego w Lubece prywatnej spółce, interes prawny miasta Lubeka ustał w toku postępowania.

36. W tym względzie należy przypomnieć, że Sąd w pkt 37 zaskarżonego wyroku oddalił argument Komisji, zgodnie z którym sprzedaż portu lotniczego w Lubece prywatnej spółce w dniu 1 stycznia 2013 r., po przyjęciu spornej decyzji i wniesieniu skargi do Sądu, zakończyła stosowanie rozpatrywanego systemu pomocy, w czego konsekwencji obowiązek zawieszenia omawianego systemu nie był już niekorzystny dla miasta Lubeka, które nie miało już interesu w żądaniu stwierdzenia nieważności spornej decyzji. Uznał on, że skoro formalne postępowanie wyjaśniające nie zostało zamknięte, omawiana decyzja wywierała nadal swoje skutki, zaś miasto Lubeka zachowało przynajmniej interes prawny w odniesieniu do okresu poprzedzającego sprzedaż portu lotniczego.

37. W celu ustalenia, czy ocena Sądu jest prawidłowa, należy krótko przypomnieć orzecznictwo dotyczące wymogu istniejącego i aktualnego interesu prawnego.

38. Na wstępie, ustalonym jest, że interes prawny, stanowiący pierwszą i podstawową przesłankę każdej wniesionej przez skarżącego do sądu skargi, odrębną od legitymacji czynnej¹⁸, musi, w odniesieniu do przedmiotu skargi istnieć na etapie jej wnoszenia pod rygorem jej niedopuszczalności. Zarówno ten przedmiot skargi, jak i interes prawny muszą istnieć, pod rygorem umorzenia postępowania, do momentu wydania orzeczenia sądowego, co oznacza, że skarga powinna w efekcie móc doprowadzić do poprawy sytuacji skarżącego. W tym względzie dalsze trwanie interesu prawnego skarżącego musi zostać ocenione *in concreto* przy uwzględnieniu w szczególności skutków zarzucanej niezgodności z prawem oraz charakteru szkody, której poniesienie się podnosi¹⁹. Trybunał powstrzymuje się od przyjęcia zbyt ograniczającej koncepcji tego interesu.

39. Jeśli chodzi o decyzję o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego, taką jak sporna decyzja, Trybunał uznał, że tego rodzaju akt mógł wyrzucić różnego rodzaju samodzielne skutki prawne. Tak więc, poza obowiązkiem zawieszenia zarzucanego środka pomocy w toku postępowania w sprawie skargi o stwierdzenie nieważności tej decyzji, należy wziąć pod uwagę możliwość, że do sądu krajowego wpłynie powództwo zmierzające do wyciągnięcia pełnych konsekwencji wynikających z naruszenia art. 108 ust. 3 TFUE²⁰. Trybunał orzekł zatem, że pomimo wstępnego charakteru oceny dokonanej w decyzji o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego, nie jest ona pozbawiona skutków prawnych²¹. Trybunał uznał w szczególności, że decyzja o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego zmienia siłą rzeczy sytuację prawną przedsiębiorstw korzystających z danego środka²².

40. Wbrew temu, co twierdzi Komisja, Trybunał nie uznał w swym orzecznictwie zawieszenia środka za jedyny skutek prawny decyzji o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego²³. Trybunał stwierdził już bowiem występowanie innych skutków prawnych przyjęcia decyzji o wszczęciu postępowania. Orzekł on, że sądy krajowe „zobowiązane są do przyjęcia wszystkich środków niezbędnych dla wyciągnięcia konsekwencji z ewentualnego naruszenia obowiązku zawieszenia wprowadzenia w życie omawianego środka”²⁴. Wśród tych konsekwencji Trybunał wskazał możliwość orzeczenia, obok zawieszenia środka, obowiązku odzyskania kwot już wypłaconych. Sąd krajowy może również zarządzić środki tymczasowe mające na celu ochronę interesów uczestników postępowania oraz skuteczność decyzji Komisji²⁵.

41. Uwzględniając całość tych rozważań wydaje mi się, że skutki prawne decyzji o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego mogą istnieć nawet po sprzedaży portu lotniczego w Lubece operatorowi prywatnemu. Decyzja o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego powoduje w dalszym ciągu, aż do zakończenia przez Komisję tego postępowania, dla FL ryzyko orzeczenia przez sąd krajowy obowiązku odzyskania pomocy przyznanej w okresie, kiedy FL, w której miejsce wstąpiła strona skarżąca w pierwszej instancji, była właścicielką portu lotniczego w Lubece.

42. Sąd nie naruszył więc prawa uznając w pkt 27 zaskarżonego wyroku, że decyzja o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego wywiera nadal samodzielne skutki prawne zmieniając sytuację prawną FL, efektem czego istnieje po jej stronie interes prawny.

18 — Zobacz w szczególności wyrok z dnia 17 września 2015 r., *Mory i in./Komisja*, C-33/14 P, EU:C:2015:609, pkt 58, 62 i przytoczone tam orzecznictwo.

19 — Zobacz wyrok z dnia 28 maja 2013 r., *Abdulrahim/Rada i Komisja*, C-239/12 P, EU:C:2013:331, pkt 61–65, a także przytoczone tam orzecznictwo.

20 — Zobacz wyrok z dnia 24 października 2013 r., *Deutsche Post/Komisja*, C-77/12 P, niepublikowany, EU:C:2013:695, pkt 52–53.

21 — Wyrok z dnia 21 listopada 2013 r., *Deutsche Lufthansa*, C-284/12, EU:C:2013:755, pkt 37.

22 — Wyrok z dnia 24 października 2013 r., *Deutsche Post/Komisja*, C-77/12 P, niepublikowany, EU:C:2013:695, pkt 52.

23 — Wyrok z dnia 24 października 2013 r., *Deutsche Post/Komisja*, C-77/12 P, niepublikowany, EU:C:2013:695, pkt 53 i przytoczone tam orzecznictwo.

24 — Wyrok z dnia 21 listopada 2013 r., *Deutsche Lufthansa/Komisja*, C-284/12, EU:C:2013:755, pkt 42.

25 — Zobacz wyrok z dnia 21 listopada 2013 r., *Deutsche Lufthansa*, C-284/12, EU:C:2013:755, pkt 42–43, a także postanowienie prezesa Trybunału z dnia 4 kwietnia 2014 r., *Flughafen Lübeck*, C-27/13, niepublikowany, EU:C:2014:240, pkt 25–26.

43. W tym względzie pragnę zauważyć, że niniejsza sprawa wyróżnia się okolicznością polegającą na tym, iż sporny środek był nadal wprowadzany w życie w chwili wniesienia skargi do Sądu, oraz iż zgodnie z wyjaśnieniami przedstawionymi przez Republikę Federalną Niemiec, środek ten obecnie nadal obowiązuje. W takim kontekście wydaje się, że FL narażona jest na ryzyko orzeczenia obowiązku odzyskania pomocy przyznanej w czasie, kiedy była właścicielką portu lotniczego ze względu na ciążący na sądach krajowych obowiązek przyjęcia wszystkich środków niezbędnych do wyciągnięcia konsekwencji z ewentualnego naruszenia obowiązku zawieszenia wprowadzenia w życie omawianego środka.

44. Nie można przyjąć argumentu Komisji opartego na tym, że w dniu złożenia repliki nie było żadnych skarg wniesionych przeciwko zatwierdzeniu tabeli opłat lotniskowych z 2006 r., oraz że wszystkie późniejsze skargi były przedawnione. Zakładając, że to ostatnie twierdzenie jest prawdziwe, nie można na wstępie wykluczyć, że w dniu wydania przez Sąd orzeczenia FL nadal miała interes w uzyskaniu stwierdzenia nieważności spornej decyzji.

45. Uwzględniając całość tych rozważań jestem zdania, że skarżące w pierwszej instancji miasto pozostawało narażone przynajmniej na ryzyko orzeczenia przez sąd krajowy obowiązku odzyskania pomocy przyznanej przed sprzedażą portu lotniczego w Lubece. Zachowało ono więc interes w żądaniu stwierdzenia nieważności spornej decyzji.

46. Drugi zarzut odwołania należy zatem również oddalić.

C – W przedmiocie zarzutu trzeciego, opartego na błędnej ocenie selektywności tabeli opłat lotniskowych z 2006 r.

1. Argumentacja stron

47. W swoim trzecim zarzucie Komisja podnosi, że Sąd dokonał błędnej wykładni pojęcia „selektywność” z punktu widzenia art. 107 ust. 1 TFUE, uznając, iż dla dokonania oceny ewentualnego selektywnego charakteru tabeli opłat lotniskowych z 2006 r. należałoby zbadać, czy miała ona jednakowe zastosowanie do wszystkich przedsiębiorstw korzystających, lub mogących korzystać, z danego towaru lub danej usługi. Okoliczność polegająca na tym, że tabela ta ma zastosowanie wyłącznie do przedsiębiorstw korzystających z portu lotniczego w Lubece, nie jest zdaniem Komisji istotnym kryterium.

48. Według Komisji ta ocena Sądu stoi w sprzeczności z orzecznictwem Trybunału²⁶, zgodnie z którym środek nie stanowi mającego ogólny charakter środka polityki podatkowej lub gospodarczej, a tym samym – jest selektywny, jeżeli stosuje się tylko do określonej gałęzi gospodarki lub tylko do określonego przedsiębiorstwa publicznego tej gałęzi gospodarki. Jej zdaniem warunki, na jakich przedsiębiorstwo publiczne oferuje swoje własne towary i usługi, stanowią zawsze środki selektywne, zaś ta kwestia nierówności czy dyskryminacji nie ma w tym kontekście znaczenia dla stwierdzenia istnienia lub nieistnienia pomocy. Sąd błędnie powołał się zatem na przyjęte w wyroku z dnia 8 listopada 2001 r., *Adria-Wien Pipeline i Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke*²⁷ kryterium, które

26 — Komisja odnosi się w szczególności do wyroków: z dnia 20 listopada 2003 r., *GEMO*, C-126/01, EU:C:2003:622, pkt 35–39; a także z dnia 15 grudnia 2005 r., *Włochy/Komisja*, C-66/02, EU:C:2005:768, pkt 95–101.

27 — C-143/99, EU:C:2001:598, pkt 41.

ma zastosowanie wyłącznie do środków podatkowych, nie zaś do warunków, na jakich przedsiębiorstwo publiczne oferuje swoje własne towary i usługi²⁸. Decydującym kryterium w tym ostatnim przypadku jest kryterium prywatnego inwestora działającego w warunkach gospodarki rynkowej.

49. Tytułem ewentualnym Komisja twierdzi, że Sąd nie uwzględnił orzecznictwa Trybunału, zgodnie z którym to skutki środka są decydujące dla oceny jego selektywnego charakteru²⁹, a środki, z których korzysta tylko jeden sektor działalności, są selektywne³⁰. Podkreśla ona, że chociaż port lotniczy w Lubece bezpośrednio konkuruje z portem lotniczym w Hamburgu (Niemcy), korzyść przyznana w tabeli opłat lotniskowych z 2006 r. przysparzana jest tylko przedsiębiorstwom korzystającym z tego pierwszego portu lotniczego, wystarcza do wykazania selektywnego charakteru tej tabeli. Podejście przyjęte przez Sąd prowadziłoby do wyłączenia tabel opłat lotniskowych z zakresu stosowania reguł dotyczących pomocy państwa.

50. Tytułem w dalszej kolejności ewentualnym Komisja utrzymuje, że Sąd błędnie zinterpretował kryterium dotyczące przedsiębiorstw znajdujących się w sytuacji faktycznej i prawnej porównywalnej z punktu widzenia celu, do którego zmierza dany środek. Dla ustalenia, które przedsiębiorstwa znajdują się w takiej sytuacji, należałoby przyjąć jako kryterium nie zakres stosowania rozpatrywanego środka, ale strukturę kosztów danych przedsiębiorstw. W niniejszej sprawie tabela opłat lotniskowych z 2006 r. jest zdaniem Komisji selektywna, ponieważ nie poszanowano w niej ustanowionej w § 43 a ust. 1 LuftVZO i obowiązującej wszystkie niemieckie porty lotnicze – a więc wszystkie przedsiębiorstwa lotnicze – zasady, zgodnie z którą opłaty lotniskowe powinny pokrywać koszty.

51. Wreszcie, Komisja podnosi, że Sąd naruszył również prawo nie przeprowadzając analizy tego, czy zniżki przyznane w tabeli opłat lotniskowych z 2006 r. są selektywne ze względu na to, że korzystają z nich wyłącznie przedsiębiorstwa lotnicze spełniające pewne warunki.

52. Miasto Lubeka podnosi w istocie, że Sąd słusznie uznał, iż tabela opłat lotniskowych z 2006 r. nie faworyzuje niektórych przedsiębiorstw czy niektórych towarów. Jej zdaniem warunkiem selektywności jest odmienne traktowanie porównywalnych przedsiębiorstw i towarów³¹. Tabela opłat lotniskowych z 2006 r. nie jest więc selektywna, ponieważ nie traktuje ona w odmienny sposób porównywalnych przedsiębiorstw i towarów.

53. Republika Federalna Niemiec kwestionuje twierdzenie Komisji, zgodnie z którym warunki, na których przedsiębiorstwo publiczne oferuje swoje towary i swoje usługi, należy zawsze uważać za selektywne. Jej zdaniem środek ma selektywny charakter tylko wówczas, gdy przyznaje specjalne warunki pewnej grupie przedsiębiorstw i wprowadza wewnętrzne rozróżnienie między użytkownikami pod względem dostępu do rozpatrywanej publicznej infrastruktury i jej wykorzystania. Ponadto użytkownicy innych portów lotniczych nie znajdują się w porównywalnej sytuacji faktycznej i prawnej.

28 — Komisja opiera się na opinii rzecznika generalnego P. Mengozziego w sprawie *Deutsche Lufthansa*, C-284/12, EU:C:2013:442. Wymienia ona również wyroki: z dnia 2 lutego 1988 r., *Kwekerij van der Kooy i in./Komisja*, 67/85, 68/85 i 70/85, EU:C:1988:38, pkt 28–29; z dnia 29 lutego 1996 r., *Belgia/Komisja*, C-56/93, EU:C:1996:64, pkt 10; z dnia 20 listopada 2003 r., *GEMO*, C-126/01, EU:C:2003:622, pkt 35–39; z dnia 8 września 2011 r., *Komisja/Niderlandy*, C-279/08 P, EU:C:2011:551, pkt 63–67; a także z dnia 15 listopada 2011 r., *Komisja i Hiszpania/Government of Gibraltar i Zjednoczone Królestwo*, C-106/09 P i C-107/09 P, EU:C:2011:732.

29 — Komisja przytacza wyroki: z dnia 22 grudnia 2008 r., *British Aggregates/Komisja*, C-487/06 P, EU:C:2008:757, pkt 85–89; z dnia 8 września 2011 r., *Komisja/Niderlandy*, C-279/08 P, EU:C:2011:551, pkt 51; a także z dnia 15 listopada 2011 r., *Komisja i Hiszpania/Government of Gibraltar i Zjednoczone Królestwo*, C-106/09 P i C-107/09 P, EU:C:2011:732, pkt 87–109.

30 — Komisja odnosi się do wyroków: z dnia 17 czerwca 1999 r., *Belgia/Komisja*, C-75/97, EU:C:1999:311, pkt 33; z dnia 15 grudnia 2005 r., *Unicredito Italiano*, C-148/04, EU:C:2005:774, pkt 45; a także z dnia 15 czerwca 2006 r., *Air Liquide Industries Belgium*, C-393/04 i C-41/05, EU:C:2006:403, pkt 31–32.

31 — Miasto Lubeka odnosi się do wyroku z dnia 8 listopada 2001 r., *Adria-Wien Pipeline i Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke*, C-143/99, EU:C:2001:598, pkt 41–42.

54. Królestwo Hiszpanii przychyliła się do wykładni art. 107 ust. 1 TFUE dokonanej przez Sąd co do kryterium selektywności i popiera argumenty podniesione przez miasto Lubeka. Dodaje ono, że przedstawiony przez Komisję postulat, zgodnie z którym okoliczność ustalenia warunków, na których instytucja publiczna oferuje swoje towary i swoje usługi, i stanowi środek selektywny, nie wynika z orzecznictwa. Królestwo Hiszpanii zwraca uwagę na dowody uwzględnione w wyroku z dnia 14 stycznia 2015 r. *Eventech*³² w celu ustalenia, czy przedsiębiorstwa są w porównywalnej sytuacji.

2. Ocena

55. Należy przypomnieć, że zgodnie z art. 107 ust. 1 TFUE, z zastrzeżeniem innych postanowień przewidzianych w Traktatach, wszelka pomoc przyznawana przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiejkolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzykanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi.

56. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału zakwalifikowanie danego środka jako „pomocy państwa” w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE wymaga spełnienia wszystkich przewidzianych w tym postanowieniu przesłanek³³.

57. I tak zostało ustalone, że aby środek krajowy mógł zostać zakwalifikowany jako „pomoc państwa” w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, po pierwsze, musi mieć miejsce interwencja państwa lub przy użyciu zasobów państwowych, po drugie, konieczne jest, aby interwencja mogła mieć wpływ na wymianę handlową pomiędzy państwami członkowskimi, po trzecie, musi ona przyznawać selektywną korzyść beneficjentowi pomocy, a po czwarte, musi zakłócać lub grozić zakłóceniem konkurencji³⁴.

58. W niniejszej sprawie kwestionowane są wyłącznie wykładnia i stosowanie trzeciej przesłanki, a mianowicie wymogu „selektywności”.

59. Zgodnie z równie utrwalonym orzecznictwem środek uważany jest za selektywny, jeśli może on sprzyjać niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów w stosunku do innych przedsiębiorstw znajdujących się w porównywalnej sytuacji faktycznej i prawnej w odniesieniu do celu, do którego zmierza dany środek³⁵.

60. W niniejszej sprawie Sąd orzekł w istocie, że selektywny charakter środka, poprzez który instytucja publiczna oferuje swoje towary i usługi, należy oceniać z punktu widzenia wszystkich przedsiębiorstw korzystających lub mogących korzystać z tego towaru lub tej usługi. Przyjmując, że opłaty ustalone w tabeli opłat lotniskowych z 2006 r. były stosowane w sposób niedyskryminacyjny, uznał on, że tabela ta nie ma charakteru selektywnego.

61. W tym względzie pkt 53 zaskarżonego wyroku wydaje się zawierać petitio principii o następującym brzmieniu:

„[W] celu dokonania oceny ewentualnie selektywnego charakteru w stosunku do niektórych przedsiębiorstw tabeli opłat sporządzonej przez podmiot publiczny w celu korzystania z konkretnego towaru lub usługi w danym sektorze, należy w szczególności odnieść się do ogółu przedsiębiorstw korzystających lub mogących korzystać z tego towaru lub z tej określonej usługi i zbadać, czy tylko

32 — C-518/13, EU:C:2015:9, pkt 61.

33 — Zobacz w szczególności wyrok z dnia 2 września 2010 r., *Komisja/Deutsche Post*, C-399/08 P, EU:C:2010:481, pkt 38 i przytoczone tam orzecznictwo.

34 — Wyrok z dnia 2 września 2010 r., *Komisja/Deutsche Post*, C-399/08 P, EU:C:2010:481, pkt 39 i przytoczone tam orzecznictwo.

35 — Wyrok z dnia 8 listopada 2001 r., *Adria-Wien Pipeline i Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke*, C-143/99, EU:C:2001:598, pkt 41.

niektóre z nich uzyskują lub mogą uzyskać ewentualną korzyść. Sytuacja przedsiębiorstw, które nie chcą lub nie mogą korzystać z rozpatrywanego towaru lub usługi nie ma zatem bezpośrednio znaczenia dla oceny istnienia korzyści. Innymi słowy, charakter selektywny środka polegającego na tabeli opłat ustanowionej przez podmiot publiczny w celu korzystania z udostępnionego przez ten podmiot towaru lub usługi można ocenić wyłącznie w stosunku do obecnych lub potencjalnych klientów wspomnianego przedsiębiorstwa i rozpatrywanego towaru lub usługi, a nie w stosunku w szczególności do klientów innych przedsiębiorstw sektora udostępniających podobne towary i usługi. Ponadto gdyby należało uznać, że każda niedyskryminująca tabela opłat stosowana przez podmiot publiczny w zamian za dany towar lub usługę ma selektywny charakter, prowadziłoby to zasadniczo do nadmiernego rozszerzenia zakresu pojęcia pomocy »poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów«, zawartego w art. 107 ust. 1 TFUE. Aby zatem ewentualna korzyść przyznana przez podmiot publiczny w ramach dostawy konkretnych towarów lub świadczenia konkretnych usług sprzyjała niektórym przedsiębiorstwom, konieczne jest, by przedsiębiorstwa korzystające lub zamierzające korzystać z tego towaru lub usługi nie uzyskały lub nie mogły uzyskać wspomnianej korzyści od tego podmiotu w tych szczególnych ramach”.

62. Zdaniem Komisji ta ocena jest błędna. Jej argumentacja dzieli się na cztery części. Po pierwsze, utrzymuje ona, że warunki, na jakich przedsiębiorstwo publiczne oferuje swoje towary i swoje usługi, stanowią zawsze środki selektywne. Po drugie, uważa ona, że Sąd nie wziął pod uwagę utrwalonego orzecznictwa Trybunału, zgodnie z którym, z jednej strony, dla oceny selektywnego charakteru decydujące są wyłącznie skutki środka, zaś, z drugiej strony, środki, z których korzysta jeden sektor działalności, są siłą rzeczy selektywne. Po trzecie, podnosi ona, że Sąd błędnie zinterpretował kryterium dotyczące „przedsiębiorstw znajdujących się w porównywalnej sytuacji faktycznej i prawnej w odniesieniu do celu danego środka”. Po czwarte, utrzymuje ona, że Sąd naruszył prawo nie dokonując oceny, czy zniżki przyznane w tabeli opłat lotniskowych z 2006 r., z których korzystały tylko przedsiębiorstwa lotnicze spełniające pewne warunki, są selektywne.

63. Przed rozważeniem po kolei różnych części argumentacji Komisji chciałbym sformułować pewną liczbę uwag ogólnych, które wydają mi się niezbędne dla dobrego zrozumienia znaczenia i zakresu warunku selektywności, a którymi będę się kierować w mojej analizie niniejszego zarzutu.

a) Uwagi ogólne co do znaczenia wymogu selektywności wynikającego z art. 107 ust. 1 TFUE oraz co do jego zakresu w sytuacji takiej jak ta rozpatrywana w niniejszej sprawie

64. Jak podkreśliła Komisja, z systematyki i genezy traktatów³⁶ wynika, że należy wprowadzić rozróżnienie między mającymi *ogólny charakter* środkami polityki podatkowej lub gospodarczej (objętymi obecnie art. 113 i 115–117 TFUE) a środkami *szczególnymi*, prowadzącymi do przysporzenia *korzyści ze środków państwowych* (których natomiast dotyczą obecnie art. 107–109 TFUE).

65. Wymóg „selektywności”, zgodnie z którym środki objęte zakazem wymienionym w art. 107 ust. 1 TFUE powinny odnosić się do „niektórych przedsiębiorstw lub produkcji niektórych towarów”, ma na celu przede wszystkim, celem poszanowania rozdziału kompetencji między państwa członkowskie i Unię Europejską, odróżnienie pomocy państwa od mających ogólny charakter środków polityki podatkowej i gospodarczej.

36 — Zobacz w szczególności *raport Spaaka* (Sprawozdanie międzyrządowego komitetu utworzonego przez konferencję w Messynie dla ministrów spraw zagranicznych, Bruksela, 21 kwietnia 1956 r., s. 59), zgodnie z którym „należy zauważyć, że niektóre systemy interwencyjne, które formalnie stanowią pomoc lub subwencję, nie są skierowane szczególnie do przedsiębiorstw lub do sektorów, ale wpływają na całą gospodarkę. W tym przypadku Komisja nie ma kompetencji do samodzielnego decydowania o niezgodności”.

66. Wymóg ten, pomyślany jako kryterium służące odróżnieniu środków objętych dyscypliną pomocy państwa od innych, jakkolwiek pozwala co do zasady³⁷, na wyłączenie z zakresu zastosowania zakazu ustanowionego w art. 107 ust. 1 TFUE środka państwowego przysparzającego korzyści bez rozróżnienia wszystkim przedsiębiorstw położonym na terytorium krajowym³⁸, to nie oznacza jednak, że środek ustanowiony na poziomie regionalnym lub lokalnym musi siłą rzeczy być uważany za selektywny. Chociaż w wielu przypadkach ramy odniesienia umiejscawiane są na szczeblu krajowym, nie jest wykluczone, że w niektórych sytuacjach może mieć zastosowanie niższy szczebel. Podobnie Trybunał w tzw. sprawie „Azory”³⁹ wskazał, iż nie można wykluczyć, że jednostka niższego szczebla posiada status prawny i faktyczny dający jej wystarczającą autonomię w stosunku do rządu centralnego państwa członkowskiego, by dzięki przyjmowanym środkom ta jednostka, a nie rząd centralny, odgrywała podstawową rolę w określaniu politycznego i gospodarczego środowiska, w którym działają przedsiębiorstwa. W tego rodzaju przypadku to właśnie terytorium, na którym sprawuje swoje kompetencje jednostka niższego szczebla wprowadzająca dany środek, a nie całość terytorium krajowego, stanowi właściwe tło dla badania, czy przyjęty przez ten podmiot środek sprzyja niektórym przedsiębiorstwom, w porównaniu z innymi przedsiębiorstwami, znajdującymi się w analogicznej sytuacji faktycznej i prawnej, ze względu na cel tego środka lub danego systemu prawnego⁴⁰.

67. Rozwijając tę myśl, jest już obecnie ustalone, że kryterium to nakazuje zbadanie tego, czy *w ramach danego systemu prawnego* środek może sprzyjać „niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów” w porównaniu do innych, znajdujących się, w świetle celu tego systemu, w porównywalnej sytuacji faktycznej i prawnej⁴¹.

68. Trybunał wielokrotnie orzekał, że dla ustalenia, czy środek ma „selektywny” charakter, a w konsekwencji – może zostać uznany za „pomoc państwa”, należy oprzeć się na wywieranych przez niego skutkach. Decydujące nie mogą być natomiast przyczyny czy cele interwencji państwowych, ani też techniki wykorzystywane do wprowadzenia ich w życie⁴².

69. Podobnie Trybunał wyjaśnił, że dla stwierdzenia selektywnego charakteru danego środka decydujące nie mogą być jedynie znacząca lub nieznacząca liczba korzystających z niego przedsiębiorstw, mniej lub bardziej otwarty krąg jego beneficjentów⁴³ czy też okoliczność polegająca na tym, że z danego środka mogą korzystać wszystkie przedsiębiorstwa danego sektora gospodarczego⁴⁴.

70. Podobnie, jak już miałem sposobność wskazać⁴⁵, wymóg selektywności lub „specyficzności” środka należy wyraźnie odróżnić od ustalenia istnienia korzyści gospodarczej. Innymi słowy, w przypadku stwierdzenia istnienia szeroko rozumianej korzyści, wynikającej bezpośrednio lub pośrednio z danego środka, do Komisji należy jeszcze ustalenie, że korzyść ta dotyczy wyłącznie jednego lub kilku przedsiębiorstw. Do Komisji należy w szczególności wykazanie, że środek wprowadza rozróżnienie

37 — W orzecznictwie uściślono, że interwencje, które na pierwszy rzut oka mają zastosowanie do ogółu przedsiębiorstw mogą się charakteryzować pewną selektywnością – w szczególności, kiedy instytucja przyznająca korzyści finansowe dysponuje zakresem uznania pozwalającym jej na określanie beneficjentów lub warunków, na jakich środek jest przyznawany – a co za tym idzie, mogą być uważane za środki mające na celu sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów (zob. w szczególności wyrok z dnia 29 czerwca 1999 r., DM Transport, C-256/97, EU:C:1999:332, pkt 27 i przytoczone tam orzecznictwo).

38 — Zobacz podobnie wyrok z dnia 8 listopada 2001 r., Adria-Wien Pipeline i Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke, C-143/99, EU:C:2001:598, pkt 35–36.

39 — Wyrok z dnia 6 września 2006 r., Portugalia/Komisja, C-88/03, EU:C:2006:511.

40 — Wyrok z dnia 6 września 2006 r., Portugalia/Komisja, C-88/03, EU:C:2006:511, pkt 58.

41 — Wyroki z dnia 22 grudnia 2008 r., British Aggregates/Komisja, C-487/06 P, EU:C:2008:757, pkt 82; a także – z dnia 14 stycznia 2015 r., Eventech, C-518/13, EU:C:2015:9, pkt 54–55.

42 — Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 22 grudnia 2008 r., British Aggregates/Komisja, C-487/06 P, EU:C:2008:757, pkt 85 i 89, a także – z dnia 15 listopada 2011 r., Komisja i Hiszpania/Government of Gibraltar i Zjednoczone Królestwo, C-106/09 P i C-107/09 P, EU:C:2011:732, pkt 87.

43 — Zobacz w szczególności wyrok z dnia 8 września 2011 r., Komisja/Niderlandy, C-279/08 P, EU:C:2011:551, pkt 50 i przytoczone tam orzecznictwo.

44 — Wyrok z dnia 15 czerwca 2006 r., Air Liquide Industries Belgium, C-393/04 i C-41/05, EU:C:2006:403, pkt 31–32 i przytoczone tam orzecznictwo.

45 — Zobacz moja opinia w sprawie Komisja/MOL, C-15/14 P, EU:C:2015:32, pkt 47.

między przedsiębiorstwami, które w świetle zamierzonego celu znajdują się w porównywalnej sytuacji⁴⁶. Nie zabrania się przyznania korzyści jako takiej, lecz przyznania korzyści mającej charakter dyskryminacyjny i selektywny oraz mogącej doprowadzić do tego, że niektóre przedsiębiorstwa znajdują się w bardziej sprzyjającej w porównaniu z innymi sytuacji.

71. Uściśliwszy to, pragnę podkreślić, że moim zdaniem wymóg selektywności nie może być całkowicie oderwany od jednoczesnego, aczkolwiek odrębnego ustalenia istnienia korzyści gospodarczej.

72. Wydaje mi się, że w tym względzie nasuwa się szereg zagadnień, na które częściowo zwróciłem już uwagę⁴⁷.

73. W ramach oceny systemu⁴⁸ o charakterze ogólnym (systemy dotacji, systemy pobierania opłat, ulgi podatkowe, szczególny system wyjątków od powszechnych zasad prawa upadłościowego, ułatwienia w uiszczaniu podatków lub różnych opłat itd.) kryterium selektywności pozwala na ustalenie, czy domniemywana korzyść, choć skierowana do wszystkich podmiotów gospodarczych, przysparza korzyści – w rzeczywistości i przy uwzględnieniu obiektywnych kryteriów jej uzyskania – wyłącznie niektórym rodzajom przedsiębiorstw lub grup przedsiębiorstw.

74. Wiąże się to z ustaleniem, czy omawiany środek, niezależnie od stwierdzenia, że przysparza korzyści o zasięgu ogólnym, czyni to „wyłącznie na korzyść niektórych przedsiębiorstw lub niektórych sektorów działalności”. Innymi słowy, polega to na upewnieniu się, że środki państwowe nie wprowadzają rozróżnienia między przedsiębiorstwami – a dokładniej między podmiotami gospodarczymi znajdującymi się w porównywalnej sytuacji faktycznej i prawnej w świetle celu, jakiemu służy dany system krajowy – nieuzasadnionego charakterem oraz strukturą omawianego systemu.

75. Podobnie należy podkreślić, że koncepcja selektywności związana jest z koncepcją dyskryminacji⁴⁹. Jakkolwiek nie można wymagać od Komisji aby, w celu ustalenia selektywnego charakteru spornego środka, dokładnie zidentyfikowała kategorię przedsiębiorstw mających charakterystyczne cechy, które są jako jedyne faworyzowane przez ten środek⁵⁰, to jednak należy ustalić, że ze względu na swój *charakter odstępstwa od powszechnie obowiązującego systemu* – który, jak wcześniej wspomniałem, może być mający ogólny charakter systemem krajowym, ale nie zawsze nim jest – może on sprzyjać niektórym przedsiębiorstwom.

76. Z tego względu dla stwierdzenia selektywnego charakteru zarzucanego środka pomocy wydaje mi się kluczowe ustalenie, że środek ten wprowadza odstępstwo od „powszechnego” czy „zwykłego” systemu, i to, moim zdaniem, niezależnie od jego charakteru. Wydaje mi się obecnie ustalone⁵¹, że w celu oceny selektywności środka – które to kryterium według mnie jest wyrazem zasady niedyskryminacji – należy w każdym razie zbadać, czy w ramach danego systemu środek ten stanowi korzyść dla niektórych przedsiębiorstw w stosunku do niektórych innych.

46 — Zobacz wyrok z dnia 8 września 2011 r., Komisja/Niderlandy, C-279/08 P, EU:C:2011:551, pkt 62.

47 — Zobacz moja opinia w sprawie Komisja/MOL, C-15/14 P, EU:C:2015:32, pkt 50–55.

48 — Jeśli chodzi o środek o charakterze indywidualnym, ustalenie istnienia korzyści gospodarczej pozwala w zasadzie domniemywać „specyficzność” tego środka, a zatem stwierdzić, że ma on również charakter selektywny.

49 — Zobacz podobnie wyroki: z dnia 15 listopada 2011 r., Komisja i Hiszpania/Government of Gibraltar i Royaume-Uni, C-106/09 P i C-107/09 P, EU:C:2011:732, pkt 101; a także – z dnia 14 stycznia 2015 r., Eventech, C-518/13, EU:C:2015:9, pkt 53. Zobacz pkt 54 mojej opinii przedstawionej w sprawie Komisja/MOL, C-15/14 P, EU:C:2015:32; oraz pkt 29 opinii, którą rzecznik generalny M. Bobek przedstawił w sprawie Belgia/Komisja, C-270/15 P, EU:C:2016:289.

50 — Zobacz w tym względzie opinia rzecznika generalnego M. Watheleta w sprawach połączonych Komisja/Banco Santander i Santusa, C-20/15 P i C-21/15 P, EU:C:2016:624, w szczególności pkt 7, 10, 80–87.

51 — Zobacz wyrok z dnia 22 grudnia 2008 r., British Aggregates/Komisja, C-487/06 P, EU:C:2008:757, pkt 82–83 i przytoczone tam orzecznictwo.

77. To uprzednie ustalenie ram odniesienia, uznane na kluczowe w dziedzinie podatków, jest także moim zdaniem kluczowe przy badaniu środków innych niż podatkowe, a w szczególności systemów opłat mających na celu zapewnienie finansowania infrastruktury, podobnie jak rozpatrywana w niniejszej sprawie tabela opłat lotniskowych z 2006 r. Podobnie jak należało uznać, że określenie ram odniesienia „nabiera większej wagi w przypadku środków o charakterze podatkowym, ponieważ samo istnienie korzyści może być stwierdzone tylko w porównaniu z tak zwanym opodatkowaniem »normalnym«”⁵², należy także orzec, iż ocena selektywności środka wprowadzającego system pobierania opłat wymaga uprzedniego ustalenia, od jakiego systemu „mającego zwykle zastosowanie” środek ten ma stanowić odstępstwo⁵³.

78. Wreszcie, podobnie jak w schemacie analizy stosowanym w ramach badania środków podatkowych, wydaje mi się, że po ustaleniu ram odniesienia należy w drugiej kolejności określić, czy sporny środek przysparza korzyści niektórym przedsiębiorcom w stosunku do innych znajdujących się w porównywalnej sytuacji faktycznej i prawnej⁵⁴, oraz w danym przypadku w trzeciej kolejności ocenić, czy przyznanie tej korzyści uzasadnione jest charakterem i ekonomią systemu, w który wpisuje się dany środek.

79. Należy podkreślić – i do tej kwestii powrócę w poniższych rozważaniach – że, jakkolwiek stwierdzenie korzyści gospodarczej i, w odpowiednim przypadku, dokonanie oceny jej uzasadnionego charakteru, są relatywnie łatwe, jeśli środek wprowadzający zwolnienie podatkowe stanowi odstępstwo od zwykle stosowanego reżimu podatkowego, „normalnego” reżimu, który jest najczęściej definiowany na poziomie krajowym, to jednak należy zachować pewną ostrożność w odniesieniu do środków wprowadzających systemy pobierania opłat mające na celu finansowanie infrastruktury.

b) W przedmiocie części pierwszej zarzutu, opartej na tym, że Sąd nie uwzględnił okoliczności polegającej na tym, iż warunki, na których przedsiębiorstwo publiczne oferuje swoje towary i swoje usługi, stanowią *zawsze* środki selektywne

80. Komisja w pierwszej kolejności podnosi, że warunki, na których przedsiębiorstwo publiczne oferuje swoje towary i swoje usługi stanowią *zawsze* środki selektywne. Opiera się ona na opinii przedstawionej w sprawie, w której zapadł wyrok z dnia 21 listopada 2013 r., *Deutsche Lufthansa*, C-284/12, EU:C:2013:755⁵⁵, oraz na orzecznictwie⁵⁶. Kryterium ustanowione w wyroku z dnia 8 listopada 2001 r., *Adria-Wien Pipeline i Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke*, C-143/99, EU:C:2001:598, służące do ustalenia, czy dany reżim podatków i opłat był selektywny, nie może zostać zatem zastosowane w drodze transpozycji w niniejszej sprawie. Zdaniem Komisji z pkt 53 zaskarżonego wyroku wynika, że Sąd kierował się względami polityki prawodawczej zmierzającymi do wyłączenia spod kontroli w zakresie pomocy państwa niedyskryminacyjnych systemów opłat instytucji publicznych.

81. Ta argumentacja zupełnie mnie nie przekonuje.

52 — Zobacz w tej kwestii wyrok z dnia 6 września 2006 r., *Portugalia/Komisja*, C-88/03, EU:C:2006:511, pkt 56.

53 — Pragnę zauważyć, że Komisja w swoim niedawnym zawiadomieniu 2016/C 262/01 w sprawie pojęcia „pomocy państwa” w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE (Dz.U. 2016, C 262, s. 1) wskazała, iż „[s]ystem odniesienia to poziom, względem którego ocenia się selektywność danego środka”.

54 — W sprawie, w której zapadł wyrok z dnia 4 czerwca 2015 r., *Komisja/MOL*, C-15/14 P, EU:C:2015:362, pkt 61, Trybunał orzekł w odniesieniu do środka ustalającego opłaty eksploatacyjne za wydobycie węgłowodorów, że „punktem odniesienia właściwym przy ustaleniu selektywności środka kwestionowanego w niniejszej sprawie było sprawdzenie, czy [wprowadza on] rozróżnienie między podmiotami, które w świetle zamierzonego celu znajdują się w porównywalnej sytuacji faktycznej i prawnej, które to rozróżnienie nie jest uzasadnione ze względu na charakter i systematykę omawianego systemu”.

55 — Opinia rzecznika generalnego P. Mengozziego w sprawie *Deutsche Lufthansa*, C-284/12, EU:C:2013:442.

56 — Chodzi o wyroki: z dnia 2 lutego 1988 r., *Kwekerij van der Kooy i in./Komisja*, 67/85, 68/85 i 70/85, EU:C:1988:38, pkt 28, 29; z dnia 29 lutego 1996 r., *Belgia/Komisja*, C-56/93, EU:C:1996:64, pkt 10; z dnia 20 listopada 2003 r., *GEMO*, C-126/01, EU:C:2003:622, pkt 35–39; z dnia 8 września 2011 r., *Komisja/Niderlandy*, C-279/08 P, EU:C:2011:551, pkt 63–67; a także z dnia 15 listopada 2011 r., *Komisja i Hiszpania/Government of Gibraltar i Zjednoczone Królestwo*, C-106/09 P i C-107/09 P, EU:C:2011:732.

82. Po pierwsze, wbrew temu, co wydaje się sugerować Komisja, z orzecznictwa Trybunału, do którego się ona odnosi, nie wynika w żaden sposób, że środek ustalający systemy pobierania opłat za użytkowanie towarów lub usług znajdujących się w zarządzie przedsiębiorstwa publicznego jest ze swojej natury selektywny.

83. I tak, w dwóch przytoczonych przez Komisję sprawach, a mianowicie tych, w których zapadły wyroki z dnia 2 lutego 1988 r., *Kwekerij van der Kooy i in./Komisja*⁵⁷ oraz z dnia 29 lutego 1996 r., *Belgia/Komisja*⁵⁸, rozpatrywane były, jak się wydaje, przysparzające korzystne taryfy przyznane przez przedsiębiorstwo publiczne grupie klientów. Co do spraw, w których zapadły wyroki z dnia 11 lipca 1996 r., *SFEI i in.*⁵⁹ oraz z dnia 20 listopada 2003 r., *GEMO*⁶⁰, dotyczyły one sytuacji, w których korzyści, choć dostępne ogółowi operatorów, przysparzane były w rzeczywistości ich ograniczonej grupie. Reasumując, to nie dostawa towarów lub usług przez instytucję publiczną lub przedsiębiorstwo publiczne została jako taka uznana za selektywną, ale raczej okoliczność, że miała ona miejsce na preferencyjnych warunkach.

84. Patrząc bardziej ogólnie, nie można stwierdzić, że warunki, na których przedsiębiorstwo publiczne oferuje swoje towary i swoje usługi – w każdym razie jeśli ta oferta przybiera formę systemu mającego zastosowanie do ogółu operatorów zamierzających korzystać z tych towarów lub usług – spełniają *zawsze* przesłankę selektywności.

85. Jak już przypominałem we wprowadzeniu do niniejszego zarzutu, aby dokonać oceny selektywności środka należy zbadać, czy *w ramach danego systemu* środek ten stanowi korzyść dla niektórych przedsiębiorstw w stosunku do innych, znajdujących się w porównywalnej sytuacji faktycznej i prawnej (zob. pkt 67 niniejszej opinii).

86. W tym kontekście ustalenie ram odniesienia – i na ich podstawie wynikającej ewentualnie ze spornego odstępstwa korzyści – stanowi niezbędny krok, jaki należy poczynić przed rozpoczęciem jakichkolwiek rozważań w przedmiocie selektywności. Wbrew temu, co twierdzi Komisja, nie należy ograniczać tego badania do przypadków reżimów podatkowych czy systemów opłat. Jakkolwiek nie można zaprzeczyć, że metoda badania selektywnego charakteru danego środka wykazuje cechy szczególne w zależności od charakteru środka, to jednak nie wydaje mi się użyteczne definiowanie różnego rodzaju służących przeprowadzeniu tego badania kryteriów zależnie od tego, czy chodzi o środek o charakterze podatkowym, czy o środek ustanawiający systemy pobierania opłat za usługi świadczone na rzecz użytkowników.

87. W orzecznictwie Trybunału potwierdzono, że przewidzianą w odniesieniu do reżimów podatkowych analizę porównawczą należy także przeprowadzić w odniesieniu do innych środków. Pragnę w szczególności wskazać, że kryterium ustanowione w wyroku z dnia 8 listopada 2001 r., *Adria-Wien Pipeline i Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke*, C-143/99, EU:C:2001:598 nie zostało ustanowione jedynie w odniesieniu do środka o charakterze podatkowym, ale także do „środka państwowego” pojmowanego ogólnie⁶¹.

88. Należy zauważyć, że Trybunał przeprowadził co więcej tę analizę porównawczą w odniesieniu do środków związanych z wynagrodzeniem kosztów i użytkowaniem infrastruktury.

57 — 67/85, 68/85 i 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, pkt 35–39.

61 — Zobacz w szczególności pkt 41.

89. W wyroku z dnia 14 stycznia 2015 r., *Eventech*, C-518/13, EU:C:2015:9⁶² Trybunał zbadał bowiem, w odniesieniu do udzielonego zezwolenia wyłącznie taksówkom londyńskim na korzystanie z pasów przeznaczonych dla autobusów, kwestię tego, czy taksówki te i pojazdy prywatne przeznaczone do najmu z kierowcą znajdowały się w porównywalnej sytuacji faktycznej i prawnej. Badanie niedyskryminacyjnego charakteru środka pokrywa się w istocie z badaniem tego, czy środek przysparza korzystającym z niego przedsiębiorstwom selektywnej korzyści gospodarczej.

90. Z całości tych rozważań wynika, że Sąd nie naruszył prawa uznając, iż środki dotyczące warunków, na jakich instytucja publiczna oferuje towary i usługi, nie muszą być selektywne (zob. pkt 53, 54 i 57 zaskarżonego wyroku).

91. Wbrew temu, co twierdzi Komisja, taki wniosek nie musi prowadzić do zanegowania wszelkiej możliwości uznania za „pomoc państwa” warunków, na których przedsiębiorstwo publiczne oferuje swoje towary i swoje usługi, kiedy warunki te mają zastosowanie bez rozróżnienia do wszystkich jego kontrahentów. Można zawsze w takiej sytuacji wykazać, że te warunki, jakkolwiek stosowane bez rozróżnienia, przysparzają ostatecznie korzyści jednemu lub kilku ściśle określonym przedsiębiorstwom, w szczególności – tym, które realizują ściśle określony model handlowy.

92. Chociaż nie można z góry wykluczyć, że tabela opłat może być środkiem selektywnym, należy jeszcze wykazać – czego Komisja, jak wskazał Sąd, nie zrobiła – że prowadzi ona do dyskryminacji niektórych podmiotów znajdujących się w porównywalnej sytuacji.

93. Co więcej, chociaż ogólność sformułowań użytych w pkt 53 zaskarżonego wyroku mogłaby wskazywać na to, że Sąd zamierzał wyłączyć z zakresu zastosowania art. 107 całokształt warunków, na których przedsiębiorstwo publiczne oferuje swoje towary i swoje usługi, kiedy warunki te mają zastosowanie bez rozróżnienia do wszystkich jego kontrahentów, to jednak wydaje mi się, że wyjaśnił on jednak na końcu tego punktu, iż „[a]by [...] ewentualna korzyść przyznana przez podmiot publiczny w ramach dostawy konkretnych towarów lub świadczenia konkretnych usług sprzyjała niektórym przedsiębiorstwom, konieczne jest, by przedsiębiorstwa korzystające lub zamierzające korzystać z tego towaru lub usługi nie uzyskały lub nie mogły uzyskać wspomnianej korzyści od tego podmiotu w tych szczególnych ramach”.

c) W przedmiocie części drugiej zarzutu, opartej na tym, że Sąd naruszył utrwalone orzecznictwo Trybunału, zgodnie z którym, z jednej strony, dla oceny selektywnego charakteru środka decydujące są tylko jego skutki, a, z drugiej strony, środki, z których korzysta jeden sektor działalności, są siłą rzeczy selektywne

94. Komisja wskazuje, że port lotniczy w Lubece konkuruje bezpośrednio z portem lotniczym w Hamburgu oraz, że „korzyść” przysparzana w tabeli opłat lotniskowych z 2006 r. jest dostępna wyłącznie przedsiębiorstwom lotniczym korzystającym z portu lotniczego w Lubece. Sama ta okoliczność wystarczy do wykazania, że tabela opłat lotniskowych z 2006 r. jest selektywna ze względu na swoje skutki.

95. Na pierwszy rzut oka względy przyjęte przez Sąd, zwłaszcza w pkt 53 zaskarżonego wyroku, mogą zaskakiwać.

96. Sąd dla wyciągnięcia wniosku, że tabela opłat lotniskowych z 2006 r. nie jest selektywna, ograniczył się bowiem do stwierdzenia, iż przepisy dotyczące tabeli opłat lotniskowych z 2006 r. miały zastosowanie w sposób niedyskryminacyjny do wszystkich przedsiębiorstw lotniczych korzystających lub zamierzających korzystać z portu lotniczego w Lubece.

62 — Zobacz w szczególności pkt 54–61.

97. Biorąc pod uwagę orzecznictwo, zgodnie z którym art. 107 ust. 1 TFUE definiuje interwencje państwowe w zależności od ich skutków⁶³, można byłoby uważać, że samo stwierdzenie *formalnie* niedyskryminacyjnego charakteru tabeli opłat lotniskowych z 2006 r. nie wystarczy, aby uznać, iż nie jest ona selektywna. Należałoby przeanalizować, czy tabela opłat lotniskowych z 2006 r., ze względu na swoje skutki, sprzyja niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów. I tak, w wyroku z dnia 13 lutego 2003 r., Hiszpania/Komisja⁶⁴, Trybunał wyjaśnił, że za pomocą argumentu, zgodnie z którym środek spełnia obiektywne kryteria horyzontalnego zastosowania, można jedynie wykazać, iż środek objęty jest systemem pomocy, nie jest zaś pomocą indywidualną – nie można jednak za jego pomocą wykazać, że środek nie jest selektywny.

98. Niemniej nie wydaje mi się, że Sąd naruszył w niniejszej sprawie w zaskarżonym wyroku to orzecznictwo. Uznając, że równość traktowania rzeczywistych lub potencjalnych użytkowników portu lotniczego w Lubece była jedyną okolicznością mającą rozstrzygające znaczenie, Sąd, jakkolwiek w sposób dorozumiany, lecz ewidentnie uwzględnił skutki tego środka. Nie ograniczył się on do uwzględnienia kryteriów horyzontalnego zastosowania tabeli opłat lotniskowych z 2006 r.

99. Podobnie nie można rozsądnie utrzymywać, że środek sprzyjający „jednemu sektorowi”, w niniejszej sprawie grupie przedsiębiorstw korzystających z portu lotniczego w Lubece, jest siłą rzeczy selektywny. Jak wskazano we wprowadzeniu do niniejszego zarzutu, taki wniosek można wyciągnąć tylko w sytuacji, gdy zostanie ustalone, że ramy odniesienia stanowi „normalny” system stosowany na poziomie krajowym lub przynajmniej, że ramy te wykraczają poza omawiany port lotniczy. Odwołanie się bowiem do pojęcia „selektywności sektorowej” jest sensowne jedynie w przypadku środka przyjętego przez organy publiczne państwa, centralne, regionalne lub lokalne, kompetentne dla przyjmowania decyzji mogących sprzyjać wszystkim przedsiębiorstwom. W odniesieniu do środków przyjętych przez zarządzający portem lotniczym podmiot, który ma kompetencje jedynie do przyjmowania środków dotyczących tego portu lotniczego, kryterium selektywności sektorowej nie powinno być stosowane. Co więcej, kiedy ten podmiot zarządzający ustala samodzielnie poziom opłat lotniskowych stosowanych do przedsiębiorstw lotniczych latających do i z tego portu lotniczego, nie wprowadza on odstępstwa od krajowego systemu pobierania opłat, ale ustanawia system pobierania opłat mający zastosowanie do wszystkich przedsiębiorstw zamierzających użytkować ten port lotniczy.

100. Wynika z tego, że środek przyjęty przez podmiot zarządzający portem lotniczym w odniesieniu do przedsiębiorstw lotniczych, które działają w tym porcie lotniczym, nie jest selektywny, jeśli jest przyznawany bez dyskryminacji wszystkim omawianym przedsiębiorstwom.

101. Przyjmując za punkt wyjścia to właśnie założenie, należy ocenić, czy rozpatrywany środek wprowadza rozróżnienie między podmiotami znajdującymi się w porównywalnej sytuacji faktycznej i prawnej z punktu widzenia zamierzonego celu⁶⁵.

102. Prowadzi mnie to do rozważenia trzeciej części argumentacji podniesionej przez Komisję.

d) W przedmiocie części trzeciej zarzutu, opartej na błędnym zbadaniu kryterium dotyczącego „przedsiębiorstw znajdujących się w porównywalnej sytuacji faktycznej i prawnej”

103. Komisja utrzymuje, po pierwsze, że nawet zakładając, iż porównanie, jakie należy przeprowadzić zgodnie z wymogami zawartymi w wyroku z dnia 8 listopada 2001 r., *Adria-Wien Pipeline i Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke*, C-143/99, EU:C:2001:598, ma zastosowanie do badania selektywności środków dotyczących ustalania opłat niektórych instytucji publicznych, Sąd popełnił ten

63 — Zobacz w szczególności wyroki z dnia 22 grudnia 2008 r., *British Aggregates/Komisja*, C-487/06 P, EU:C:2008:757, pkt 85, 89; a także z dnia 15 listopada 2011 r., *Komisja i Hiszpania/Government of Gibraltar i Zjednoczone Królestwo*, C-106/09 P i C-107/09 P, EU:C:2011:732, pkt 87, 88, 92.

64 — C-409/00, EU:C:2003:92, pkt 49.

65 — Wyrok z dnia 14 stycznia 2015 r., *Eventech*, C-518/13, EU:C:2015:9, pkt 55.

sam błąd, który został napiętnowany przez Trybunał w sprawach, w których zapadły wyroki z dnia 22 grudnia 2008 r., *British Aggregates/Komisja*, C-487/06 P, EU:C:2008:757, pkt 87 i 89, oraz z dnia 8 września 2011 r., *Komisja/Niderlandy*, C-279/08 P, EU:C:2011:551, pkt 61–67. Komisja jest bowiem zdania, że, aby nie wpaść w błędne koło, trzeba przyjąć, że porównywalność sytuacji faktycznej i prawnej nie może zależeć od kryteriów definiujących zakres stosowania rozpatrywanego środka, ale powinna się zasadzać na strukturze kosztów danych przedsiębiorstw.

104. Po drugie, Komisja podnosi, że Sąd nie uwzględnił celu, który jest realizowany za pomocą § 43a ust. 1 LuftVZO, czyli przepisu mającego zastosowanie do wszystkich portów lotniczych położonych w Niemczech, który przewiduje pobieranie opłat lotniskowych pokrywających koszty w celu zagwarantowania interesu publicznego polegającego na dobrym funkcjonowaniu żeglugi powietrznej, a który stanowi podstawę prawną dla tabeli opłat lotniskowych z 2006 r.

105. W niniejszej sprawie powstaje pytanie o to, czy okoliczność, iż tabela opłat lotniskowych z 2006 r. ma konkretnie zastosowanie wyłącznie do przedsiębiorstw lotniczych korzystających z portu lotniczego w Lubece, skutkuje zróżnicowaniem traktowania przedsiębiorstw znajdujących się w porównywalnej sytuacji.

106. W tym względzie należy wskazać, że, zgodnie z mającym zastosowanie prawem krajowym, każdy podmiot zarządzający portem lotniczym upoważniony jest do przyjęcia tabeli opłat lotniskowych mającej zastosowanie do swojego portu lotniczego.

107. Wynika z tego, że tabela opłat lotniskowych z 2006 r. mogła mieć zastosowanie wyłącznie do portu lotniczego w Lubece, który stanowi właściwe ramy odniesienia. W takim kontekście rozstrzygające jest to, czy tabela ta wprowadza rozróżnienie między przedsiębiorstwami korzystającymi z tego tylko portu lotniczego.

108. Przedstawiona przez Komisję argumentacja, zgodnie z którą ocena selektywności tabeli opłat lotniskowych z 2006 r. nie może zależeć od zakresu stosowania tej tabeli, ale powinna opierać się wyłącznie na przewidzianym w § 43a ust. 1 LuftVZO porównaniu kosztów, nie jest przekonująca.

109. Jak podkreśliło miasto Lubeka, wszystkie przedsiębiorstwa lotnicze mogą korzystać z portu lotniczego w Lubece, a zatem – uzyskiwać korzyść, jaka ma być przysparzana wskutek stosowania tabeli opłat lotniskowych z 2006 r. Dokonywany przez przedsiębiorstwa lotnicze wybór dotyczący korzystania z infrastruktury niektórych portów lotniczych zależy, ogólnie rzecz biorąc, od strategii handlowej przyjętej przez nie w zależności od oferowanych przez nie korzyści i istniejących ograniczeń.

110. Nie wydaje mi się również sensowne wymaganie, aby porównywać sytuację przedsiębiorstw lotniczych, którym jakoby sprzyja tabela opłat lotniskowych z 2006 r., z sytuacją konkurujących z nimi przedsiębiorstw wykazujących te same pozycje kosztów budżetowych. Przedsiębiorstwa lotnicze, które nie latają z i do portu lotniczego w Lubece, nie ponoszą właśnie kosztów związanych z opłatami pobieranymi przez ten port lotniczy. Argumentacja Komisji sprowadza się do błędnego uplasowania kwestii selektywności środka w innych ramach, mianowicie w kontekście tego, z jaką inną infrastrukturą transportową – portami lotniczymi, infrastrukturą kolejową lub inną – port lotniczy w Lubece ewentualnie konkuruje, niezależnie od statusu danych przedsiębiorstw zarządzających lub charakteru świadczonych przez nie usług⁶⁶.

66 — Zobacz wyrok z dnia 14 stycznia 2015 r., *Eventech*, C-518/13, EU:C:2015:9, pkt 59–61.

111. Podobnie, nie można moim zdaniem uwzględnić w niniejszej sprawie argumentu, zgodnie z którym należy wziąć pod uwagę cele, jakie mają zostać osiągnięte przez tabelę opłat lotniskowych ustanowioną na podstawie § 43a ust. 1 LuftVZO. Z oceny okoliczności faktycznych dokonanej przez Sąd wynika bowiem, że przepis ten nie przewiduje mającego ogólny charakter ustalenia opłat lotniskowych stosowanych do wszystkich portów lotniczych. Przepis ten upoważnia jedynie każdego operatora portu lotniczego do przyjęcia swojej własnej tabeli opłat na podstawie priorytetów, które ustala on sam.

112. W ostatecznym rozrachunku należy stwierdzić, że w niniejszej sytuacji nie istnieje żadana podstawowa ogólna czy też referencyjna tabela opłat, od której tabela opłat lotniskowych z 2006 r. miałyby wprowadzać odstępstwo na rzecz przedsiębiorstw lotniczych korzystających z portu lotniczego w Lubece. Właściwe ramy odniesienia stanowi sam system mający zastosowanie do tego portu lotniczego.

e) W przedmiocie części czwartej zarzutu, opartej na tym, że Sąd naruszył prawo, nie przeprowadzając badania, czy zniżki przyznane w tabeli opłat lotniskowych z 2006 r. są selektywne ze względu na to, że korzystają z nich tylko niektóre przedsiębiorstwa lotnicze

113. Komisja podnosi w istocie, że, nawet zakładając, iż kryterium ustanowione w wyroku z dnia 8 listopada 2001 r., *Adria-Wien Pipeline i Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke*, C-143/99, EU:C:2001:598, jest właściwe dla badania selektywności środków przewidujących systemy pobierania opłat takich jak rozpatrywany w niniejszej sprawie, Sąd powinien był zbadać, czy tabela opłat lotniskowych z 2006 r. ma, ze względu na różne zniżki, które przewiduje, charakter selektywny, ponieważ faworyzuje niektóre przedsiębiorstwa korzystające z portu lotniczego w Lubece na szkodę innych przedsiębiorstw korzystających z tego samego portu lotniczego.

114. W tym kontekście Komisja utrzymuje, że Sąd błędnie ograniczył się do zbadania uzasadnienia spornej decyzji zawartego w pkt 279 tego aktu. Uważa ona, że pkt 55–66 tej samej decyzji opisują szczegółowo system zniżek przewidzianych w tabeli opłat lotniskowych z 2006 r. Komisja sądzi co więcej, że, wbrew temu, co wydaje się sugerować Sąd w pkt 53 i 55 zaskarżonego wyroku, okoliczność, iż krąg beneficjentów rozpatrywanych zniżek jest otwarty ze względu na to, że zniżki te są przyznawane na podstawie obiektywnych kryteriów o horyzontalnym zastosowaniu, nie pozbawia go jego selektywnego charakteru⁶⁷.

115. Uważam, że w niniejszej sprawie Sąd nie naruszył prawa, uznając, iż właściwe ramy odniesienia stanowiły opłaty mające zastosowanie tylko do przedsiębiorstw lotniczych korzystających z portu lotniczego w Lubece.

116. Powstaje pytanie o to, czy Sąd naruszył prawo, nie przeprowadzając badania tego, czy system zniżek przyznanych na podstawie tabeli opłat lotniskowych z 2006 r. skutkuje wprowadzeniem rozróżnienia między tymi przedsiębiorstwami.

117. W tym względzie nie można wykluczyć, że tabela opłat ma charakter selektywny ze względu na kryteria i na system zniżek, jakie przewiduje.

67 — Komisja odnosi się do wyroków: z dnia 13 lutego 2003 r., *Hiszpania/Komisja*, C-409/00, EU:C:2003:92, pkt 48; z dnia 15 lipca 2004 r., *Hiszpania/Komisja*, C-501/00, EU:C:2004:438, pkt 118–128; a także z dnia 8 września 2011 r., *Komisja/Niderlandy*, C-279/08 P, EU:C:2011:551, pkt 50.

118. Uwzględniając powyższe, należy podkreślić, że Komisja nie oparła się w pkt 279 spornej decyzji w celu stwierdzenia selektywnego charakteru tabeli opłat lotniskowych z 2006 r. na tym aspekcie, ale jedynie na okoliczności, iż „rozpatrywane korzyści przysługują jedynie przedsiębiorstwom lotniczym korzystającym z portu lotniczego w Lubecie”. Jakkolwiek problematyka „rabatów i zniżek” przewidzianych w tabeli opłat lotniskowych z 2006 r. została z pewnością poruszona w spornej decyzji, w szczególności w jej pkt 268–277, to jednak nie stało się to w ramach badania selektywności tej tabeli, ale jedynie przy ocenie istnienia „korzyści” w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.

119. W takich okolicznościach wydaje mi się, że zastrzeżenie sformułowane przez Komisję należy odrzucić jako niedopuszczalne. W ramach odwołania właściwość Trybunału ogranicza się bowiem do zbadania dokonanej przez Sąd oceny zarzutów, które zostały przed nim podniesione⁶⁸.

120. W każdym razie należy zauważyć, że Komisja nie ustaliła, iż system zniżek i rabatów przewidzianych w tabeli opłat lotniskowych z 2006 r. i przyznawanych przedsiębiorstwom lotniczym obsługującym dużą liczbę pasażerów – który wydaje się zatem opierać na zwykłym kryterium ilościowym – nie może być uzasadniony.

121. Reasumując, jestem zdania, że zarzut trzeci należy oddalić.

D – W przedmiocie zarzutu czwartego, opartego na braku uzasadnienia i jego wewnętrznej sprzeczności

1. Argumentacja stron

122. Komisja podnosi, po pierwsze, że wyrok Sądu dotknięty jest brakiem uzasadnienia z trzech powodów. Przede wszystkim Sąd pominął kluczowy element badania selektywności, a mianowicie cel realizowany za pomocą tabeli opłat lotniskowych z 2006 r. To właśnie bowiem w świetle tego celu należy ustalić, które przedsiębiorstwa znajdują się w porównywalnej sytuacji faktycznej i prawnej. Następnie Sąd nie wskazał powodów, dla których selektywność pomocy nie wynika już z samego systemu zniżek przewidzianego w tabeli opłat lotniskowych z 2006 r. Wreszcie w zaskarżonym wyroku nie wskazano powodów, dla których tabela opłat lotniskowych z 2006 r. nie miała charakteru nieselektywnego w tak oczywisty sposób, że Komisja nie była upoważniona do wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego.

123. Po drugie, Komisja uważa, że rozumowanie Sądu jest sprzeczne, gdyż najpierw stosuje on orzecznictwo dotyczące selektywności środków podatkowych (pkt 51 i 53 zaskarżonego wyroku) a potem stwierdza, że nie ma ono znaczenia (pkt 57 zaskarżonego wyroku).

124. Miasto Lubeka, wspierane przez Republikę Federalną Niemiec i Królestwo Hiszpanii, uważa, że zaskarżony wyrok jest prawidłowo uzasadniony i żąda oddalenia tego zarzutu.

2. Ocena

125. Nie wydaje mi się, aby ten zarzut mógł zostać uwzględniony.

126. Jeśli chodzi w pierwszej kolejności o kwestię tego, czy Sąd wystarczająco uzasadnił zaskarżony wyrok w zakresie dotyczącym oceny selektywności tabeli opłat lotniskowych z 2006 r., przede wszystkim należy uznać, że Sąd wskazał w sposób dorozumiany cel i kontekst sporządzenia tabeli opłat lotniskowych z 2006 r. Następnie należy przypomnieć, że Sąd nie był zobowiązany do przedstawienia powodów, dla których selektywność tabeli opłat lotniskowych z 2006 r. nie wynika

68 — Zobacz w szczególności wyrok z dnia 10 lipca 2014 r., Telefónica i Telefónica de España/Komisja, C-295/12 P, EU:C:2014:2062, pkt 99 i przytoczone tam orzecznictwo.

z systemu zniżek, ponieważ, jak już wcześniej wskazałem, właśnie ta kwestia nie była dyskutowana przed Sądem. Wreszcie, uważam, że Sąd nie był także zobowiązany do wyjaśnienia powodów, dla których błąd popełniony przez Komisję przy dokonywaniu oceny selektywności spornego środka był tak oczywisty, iż powinien doprowadzić do stwierdzenia nieważności spornej decyzji.

127. Jeśli chodzi, w drugiej kolejności, o zastrzeżenie dotyczące sprzeczności uzasadnienia w zakresie dotyczącym znaczenia przypisywanego orzecznictwu w dziedzinie środków podatkowych, nie dostrzegam żadnej sprzeczności między względami, na których Sąd oparł się w pkt 51 i 53 zaskarżonego wyroku, a stwierdzeniem zawartym w pkt 57 tego wyroku.

E – W przedmiocie zarzutu piątego, opartego na naruszeniu granic ograniczonej kontroli, jaką należy przeprowadzić w przedmiocie decyzji o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego co do środków pomocy

1. Argumentacja stron

128. Komisja podnosi, że Sąd, chociaż słusznie przypomniał w pkt 42 zaskarżonego wyroku, iż kontrola sądowa decyzji o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego jest ograniczona, to jednak przekroczył granice tej kontroli.

129. Utrzymuje ona w szczególności, że FL, wówczas operator portu lotniczego w Lubece, zaproponowała tabelę opłat lotniskowych z 2006 r. w celu uniknięcia kontroli pomocy państwa w odniesieniu do jej polityki ustalania cen dla tanich linii lotniczych. Komisja znalazła się w więc sytuacji, w której wstępne badanie okoliczności faktycznych nie pozwoliło jej na rozwianie wszystkich wątpliwości co do selektywnego charakteru omawianej tabeli. W konsekwencji instytucja ta była zobowiązana do wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego. Zaskarżony wyrok nie zawiera żadnego wyjaśnienia co do przyczyn, dla których tabela opłat lotniskowych z 2006 r. miała nieselektywny charakter w sposób tak oczywisty, że Komisja nie miała prawa wszcząć formalnego postępowania wyjaśniającego.

130. Miasto Lubeka, popierane przez Republikę Federalną Niemiec i Królestwo Hiszpanii, żąda oddalenia tego zarzutu. Uważa ono, że skoro nieselektywny charakter spornego środka, a mianowicie tabeli opłat lotniskowych z 2006 r., był oczywisty, Sąd słusznie uznał, iż sporna decyzja była dotknięta oczywistym błędem w ocenie.

2. Ocena

131. Nie jestem wcale przekonany, że Sąd przekroczył granice sądowej kontroli decyzji o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego.

132. Co prawda nie można zaprzeczyć, że decyzja o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego opiera się na analizie, siłą rzeczy prowizorycznej, dowodów, z którymi Komisja zaznajomiła się na wstępnym etapie badania. Skoro elementy te są z definicji „fragmentaryczne”, Komisja w wyniku tego wstępnego etapu może wysunąć jedynie przypuszczenia co do istnienia pomocy, a w konsekwencji – co do spełnienia kumulatywnych przesłanek ustanowionych w art. 107 ust. 1 TFUE.

133. Jak Trybunał wielokrotnie orzekał, ten wstępny etap badania pomocy przewidziany w art. 108 ust. 3 TFUE, którego jedynym celem jest umożliwienie Komisji wyrobienia sobie pierwszej opinii na temat częściowej lub całkowitej zgodności spornej pomocy, należy odróżnić od formalnego postępowania wyjaśniającego przewidzianego w art. 108 ust. 2 TFUE, które umożliwia pogłębione zbadanie środków państwowych – i, jak mi się wydaje, wymaga jego przeprowadzenia – oraz realizuje

dwojakiego rodzaju cel⁶⁹.

134. Biorąc pod uwagę różnicę istniejącą siłą rzeczy między tymi dwoma etapami badania środków, nie można poddawać wstępnego etapu tym samym wymogom prawnym, jakie stawia się postępowaniu formalnemu.

135. W konsekwencji Komisja jest upoważniona do wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego przewidzianego w art. 108 ust. 2 TFUE, o ile posiada dane wystarczające, aby móc uważać, że środek spełnia wszystkie przesłanki umożliwiające uznanie go za „pomoc państwa” zakazaną przez art. 107 ust. 1 TFUE.

136. Nie można jednak z tego wnioskować, że Komisja może się ograniczyć w uzasadnieniu swojej decyzji o wszczęciu postępowania przewidzianego w art. 108 ust. 2 TFUE do przedstawienia ogólnych stwierdzeń dotyczących spełnienia przesłanek wymaganych w art. 107 ust. 1 TFUE. Jak wynika z art. 6 rozporządzenia nr 659/1999 decyzja o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego zawiera wstępną ocenę Komisji odnośnie do charakteru pomocowego proponowanego środka i określa wątpliwości co do jego zgodności ze wspólnym rynkiem.

137. Ponadto, chociaż kontrola sprawowana przez Sąd w odniesieniu do decyzji o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego, i, w szczególności, co do tego, czy przesłanki wymagane w art. 107 ust. 1 TFUE były na pierwszy rzut oka spełnione, jest ograniczona do kwestii tego, czy Komisja popełniła oczywisty błąd w ocenie uznając, że nie mogła przewyżczyć wszystkich trudności co do uznania spornego środka za „pomoc państwa” w trakcie pierwszego badania tego środka⁷⁰, to powinna być jednak być skuteczna. Należy bowiem przypomnieć, kontynuując rozważania poczynione w ramach zarzutu drugiego, że decyzje o wszczęciu wstępnego badania mogą wywierać szczególne i znaczące skutki prawne dla zainteresowanych stron.

138. Ograniczając się w pkt 279 spornej decyzji do wskazania, że „korzyści [płynące z tabeli opłat lotniskowych z 2006 r.] przyznawane są wyłącznie przedsiębiorstwom lotniczym korzystającym z portu lotniczego w Lubece [a więc są] selektywne w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE”, Komisja nie wyjaśniła, od jakiego ogólnego uregulowania tabela opłat lotniskowych z 2006 r. ma wprowadzać odstępstwo. Nie wskazała w ten sposób właściwych ram odniesienia, a zatem – popełniła oczywisty błąd w swojej ocenie spornego środka, co pozostaje moim zdaniem bez związku przeprowadzeniem oceny złożonej sytuacji gospodarczej.

139. W tym względzie nie można rozsądnie utrzymywać, że Sąd nie powinien był ograniczyć swojego badania do oceny zawartej w pkt 279 spornej decyzji, ale powinien był wziąć pod uwagę opis systemu zniżek zawarty w pkt 268–274 tej samej decyzji, ponieważ te ostatnie punkty dotyczą zidentyfikowania korzyści, jaka miała wynikać z tabeli opłat lotniskowych z 2006 r., a nie – selektywności tej tabeli.

140. Jestem zatem zdania, że Sąd mógł, nie popełniając oczywistego błędu w ocenie, uznać, iż Komisja nie przedstawiła w sposób wystarczający pod względem prawnym powodów, dla których nie mogła wskazać na wstępnym etapie swojego badania przyczyn, dla których tabela opłat lotniskowych z 2006 r. była selektywna, a więc – była zobowiązana do wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego lub przynajmniej była do tego upoważniona.

69 — Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 15 kwietnia 2008 r., Nuova Agricast, C-390/06, EU:C:2008:224, pkt 57; a także z dnia 21 lipca 2011 r., Alcoa Trasformazioni/Komisja, C-194/09 P, EU:C:2011:497, pkt 57. W przedmiocie różnicy między wstępnym etapem badania a etapem formalnym zob. ostatnio moja opinia w sprawie Club Hotel Loutraki i in./Komisja, C-131/15 P, EU:C:2016:617, pkt 25–27.

70 — Zobacz w szczególności wyrok z dnia 21 lipca 2011 r., Alcoa Trasformazioni/Komisja, C-194/09 P, EU:C:2011:497, pkt 61.

V – Wnioski

141. Uwzględniając wszystkie powyższe rozważania, proponuję Trybunałowi, aby oddalił odwołanie i obciążył Komisję Europejską jej własnymi kosztami oraz kosztami poniesionymi przez Hansestadt Lübeck. Republika Federalna Niemiec i Królestwo Hiszpanii pokrywają własne koszty.