



## Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 21. decembra 2016\*

„Pritožba — Državne pomoči — Letališke pristojbine — Člen 108(2) PDEU — Člen 263, četrti odstavek, PDEU — Sklep o začetku formalnega postopka preiskave — Dopustnost ničnostne tožbe — Oseba, na katero se akt posamično nanaša — Pravni interes — Člen 107(1) PDEU — Merilo selektivnosti“

V zadevi C-524/14 P,

zaradi pritožbe na podlagi člena 56 Statuta Sodišča Evropske unije, vložene 20. novembra 2014,

**Evropska komisija**, ki jo zastopajo T. Maxian Rusche, R. Sauer in V. Di Bucci, agenti, z naslovom za vročanje v Luxembourg,

pritožnica,

druge stranke v postopku so

**Hansestadt Lübeck**, ki je prevzelo pravice in obveznosti Flughafen Lübeck GmbH, ki ga zastopata M. Núñez Müller in I. Ruck, odvetnika,

tožeča stranka na prvi stopnji,

ob intervenciji

**Zvezne republike Nemčije**, ki jo zastopata T. Henze in K. Petersen, agenta,

**Kraljevine Španije**, ki jo zastopa M. A. Sampol Pucurull, agent,

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi K. Lenaerts, predsednik, A. Tizzano, podpredsednik, R. Silva de Lapuerta, predsednica senata, T. von Danwitz, J. L. da Cruz Vilaça, E. Juhász, predsedniki senatov, A. Prechal, predsednica senata, A. Borg Barthet, J. Malenovský, E. Jarašiūnas (poročevalec), F. Biltgen, sodniki, K. Jürimäe, sodnica, in C. Lycourgos, sodnik,

generalni pravobranilec: N. Wahl,

sodni tajnik: M. Aleksejev, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 31. maja 2016,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 15. septembra 2016

\* Jezik postopka: nemščina.

izreka naslednjo

### Sodbo

- 1 Evropska komisija s pritožbo predlaga razveljavitev sodbe Splošnega sodišča Evropske unije z dne 9. septembra 2014, Hansestadt Lübeck/Komisija (T-461/12, v nadaljevanju: izpodbijana sodba, EU:T:2014:758), s katero je to, prvič, Sklep Komisije C(2012) 1012 final z dne 22. februarja 2012 o državnih pomočeh SA.27585 in SA.31149 (2012/C) (ex 2012/NN, ex CP 31/2009 in CP 162/2010) – Nemčija (v nadaljevanju: sporni sklep) razglasilo za ničen v delu, v katerem se nanaša na pravilnik o letaliških pristojbinah, ki velja za letališče Lübeck (Nemčija), sprejet leta 2006 (v nadaljevanju: pravilnik iz leta 2006), in drugič, v preostalem tožbo zavrnilo.

### Dejansko stanje

- 2 Letališče Lübeck je do 31. decembra 2012 upravljala družba Flughafen Lübeck GmbH (v nadaljevanju: FL). Družba FL je bila do 30. novembra 2005 v 100-odstotni lasti tožeče stranke v postopku na prvi stopnji, in sicer Hansestadt Lübeck (v nadaljevanju: mesto Lübeck). Družba FL je bila od 1. decembra 2005 do konca oktobra 2009 v 90-odstotni lasti zasebnega novozelandskega podjetja Infratil in v 10-odstotni lasti mesta Lübeck. Od novembra 2009 je bila družba FL spet v 100-odstotni lasti mesta Lübeck. Letališče Lübeck je bilo 1. januarja 2013 prodano družbi Yasmina Flughafenmanagement GmbH. Družbo FL je prevzelo mesto Lübeck in je bila iz sodnega registra izbrisana 2. januarja 2013.
- 3 V skladu s členom 43a(1) Luftverkehrs-Zulassungs-Ordnung (uredba o izdajanju dovoljenj za letalske prevoze) z dne 19. junija 1964 (BGBl. I, str. 370), kot je veljala leta 2006 (v nadaljevanju: LuftVZO), je družba FL sprejela pravilnik iz leta 2006, ki ga je potrdil letalski organ dežele Schleswig-Holstein. Ta pravilnik se od 15. junija 2006 uporablja za vse letalske družbe, ki uporabljajo letališče Lübeck, če upravljavec tega letališča in letalska družba nista sklenila sporazuma.
- 4 Komisija je leta 2007 sprejela sklep o začetku formalnega postopka preiskave v zvezi s pogodbo, ki sta jo sklenila družba FL in letalski prevoznik Ryanair, ker so bile s to pogodbo za tega prevoznika določene nižje letališke pristojbine od tistih, določenih v pravilniku o pristojbinah iz leta 1998, ki je takrat veljal za letališče Lübeck.
- 5 Ker je Komisija med drugim menila, da bi lahko pravilnik iz leta 2006 sam po sebi vseboval državno pomoč v smislu člena 107(1) PDEU, je s spornim sklepom začela formalni postopek preiskave iz člena 108(2) PDEU v zvezi z različnimi ukrepi za letališče Lübeck, med katerimi je tudi ta pravilnik.

### Postopek pred Splošnim sodiščem in izpodbijana sodba

- 6 Družba FL je v sodnem tajništvu Splošnega sodišča 19. oktobra 2012 vložila tožbo za razglasitev ničnosti spornega sklepa, prvič, v delu, v katerem se je z njim začel formalni postopek preiskave v zvezi s pravilnikom iz leta 2006, in drugič, v delu, v katerem se z njim od Zvezne republike Nemčije zahteva, da v skladu z odredbo predloži podatke o tem pravilniku.
- 7 Mesto Lübeck je v repliki, ki je bila v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložena 20. februarja 2013, navedlo, da bo prevzelo pravice in obveznosti družbe FL v tem postopku za nadaljevanje tožbe, ki jo je vložila ta družba.
- 8 Mesto Lübeck je v utemeljitev svojega prvega predloga navedlo pet tožbenih razlogov, od katerih se je prvi nanašal na kršitev pravice do obrambe Zvezne republike Nemčije, drugi na kršitev obveznosti vestne in nepristranske obravnave, tretji na kršitev člena 108(2) in (3) PDEU ter členov 4, 6 in 13(1)

Uredbe Sveta (ES) št. 659/1999 z dne 22. marca 1999 o določitvi podrobnih pravil za uporabo člena [108 PDEU] (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 8, zvezek 1, str. 339), četrti na kršitev člena 107(1) PDEU in peti na kršitev obveznosti obrazložitve.

- 9 Splošno sodišče je z izpodbijano sodbo razsodilo, da je prvi tožbeni predlog dopusten, ker je menilo, prvič, da se sporni sklep neposredno in posamično nanaša na družbo FL in je imela ta družba ob vložitvi tožbe torej pravni interes ter, drugič, da je družba FL pravni interes po prodaji letališča Lübeck ohranila. Pri presoji utemeljenosti je Splošno sodišče ugodilo četrtemu tožbenemu razlogu, pri čemer je menilo, da je v tem sklepu prišlo do očitne napake pri presoji, ker je Komisija v njem menila, da so prednosti, ki jih daje pravilnik iz leta 2006, selektivne. Navedeni sklep je zato razglasilo za ničen v delu, v katerem določa začetek formalnega postopka preiskave v zvezi s tem pravilnikom.

### **Predlogi strank in postopek pred Sodiščem**

- 10 Komisija Sodišču predlaga, naj:
- izpodbijano sodbo razveljavi;
  - prvostopenjsko tožbo razglasi za nedopustno ali, podredno, navedeno tožbo razglasi za brezpredmetno;
  - prav tako podredno, del četrtega tožbenega razloga, s katerim mesto Lübeck zatrjuje kršitev člena 107(1) PDEU v zvezi z merilom selektivnosti, razglasi za neutemeljen in zadevo v zvezi s preostalimi deli tega tožbenega razloga ter prvim, drugim, tretjim in petim tožbenim razlogom vrne v odločanje Splošnemu sodišču ter
  - mestu Lübeck naloži plačilo stroškov, nastalih na prvi stopnji in v tem pritožbenem postopku, oziroma podredno, v primeru vrnitve zadeve v odločanje Splošnemu sodišču, odločitev o stroških, nastalih na prvi stopnji in v pritožbenem postopku pridrži.
- 11 Mesto Lübeck Sodišču predlaga, naj:
- pritožbo v celoti zavrne in v celoti ugodi tožbenim predlogom, ki jih je podalo na prvi stopnji, ter
  - Komisiji naloži plačilo stroškov.
- 12 Predsednik Sodišča je s sklepoma z dne 26. marca in 14. aprila 2015 Zvezni republiki Nemčiji in Kraljevini Španiji dovolil intervencijo v podporo predlogom mesta Lübeck.

### **Pritožba**

*Prvi pritožbeni razlog: dejstvo, da se sporni sklep ni posamično nanašal na družbo FL*

Trditve strank

- 13 Komisija s prvim pritožbenim razlogom Splošnemu sodišču očita, da je presodilo, da se je sporni sklep posamično nanašal na družbo FL, saj po njenem mnenju letališke pristojbine določi nadzorni organ dežele, in ne upravljavec letališča. Splošno sodišče naj s tem, da je v točkah od 29 do 35 izpodbijane sodbe štelo, da je družba FL s sprejetjem pravilnika iz leta 2006 izvajala pristojnosti, ki pripadajo samo njej, ne bi upoštevalo predpisa nacionalnega prava, ki se uporablja v obravnavanem primeru in v skladu s katerim mora pravilnik o letaliških pristojbinah potrditi nadzorni organ dežele, ki je tudi sam zavezan

z zvezno zakonodajo o letaliških pristojbinah. Zato naj zgolj dejstvo, da mora javno podjetje, ki upravlja letališče, predlagati ta pravilnik, ne bi pomenilo, da je to podjetje, in ne država, pristojno za določitev upravljanja in politik, ki jih izvaja z navedenim pravilnikom. V zvezi s tem naj bi bila presoja Splošnega sodišča v nasprotju s presojo, ki izhaja iz sodbe z dne 10. julija 1986, DEFI/Komisija (282/85, EU:C:1986:316), v kateri je bilo med drugim ugotovljeno, da je bila v skladu z upošteveno francosko zakonodajo francoska vlada pristojna za določitev upravljanja in politike zadevnega organa in torej tudi za opredelitev interesov, ki jih je ta moral zastopati.

- 14 Mesto Lübeck in Zvezna republika Nemčija predlagata zavrnitev tega pritožbenega razloga.

#### Presoja Sodišča

- 15 Kot je Splošno sodišče opozorilo v točki 26 izpodbijane sodbe, lahko subjekti, ki niso naslovniki sklepa, trdijo, da jih ta sklep posamično zadeva v smislu člena 263, četrti odstavek, PDEU le takrat, kadar nanje vpliva zaradi nekaterih njihovih posebnih značilnosti ali zaradi dejanskega položaja, zaradi katerega se razlikujejo od vseh drugih oseb, in jih torej individualizira podobno kot samega naslovnika (sodbe z dne 15. julija 1963, Plaumann/Komisija, 25/62, EU:C:1963:17, točka 223; z dne 3. oktobra 2013, Inuit Tapiriit Kanatami in drugi/Parlament in Svet, C-583/11 P, EU:C:2013:625, točka 72, in z dne 19. decembra 2013, Telefónica/Komisija, C-274/12 P, EU:C:2013:852, točka 46).
- 16 V obravnavanem primeru je Splošno sodišče pri presoji, da se je sporni sklep posamično nanašal na družbo FL, v točki 34 izpodbijane sodbe menilo, da ta sklep v delu, ki se nanaša na pravilnik iz leta 2006, vpliva na akt, katerega avtorica je bila tudi družba FL, in slednjo ovira pri izvajanju njenih lastnih pristojnosti, kot jih ta namerava izvajati. Pri tej presoji je med drugim v točki 29 navedene sodbe poudarilo, da je člen 43a(1) LuftVZO sicer določal, da bi moral nadzorni organ dežele, v tem primeru letalski organ dežele Schleswig-Holstein, potrditi pravilnik o pristojbinah, ki se uporabljajo za letališče, vendar je iz te določbe izhajalo, da bi moral ta pravilnik predlagati upravljavec zadevnega letališča in da nadzorni organ ni imel lastne pristojnosti za določitev letaliških pristojbin, ker je lahko predlagani pravilnik le potrdil ali pa zavrnil.
- 17 Splošno sodišče je poleg tega v točkah 30 in 31 izpodbijane sodbe poudarilo, da je iz spornega sklepa in pravilnika iz leta 2006 razvidno, da je bila možnost uporabe nižjih pristojbin v okviru popustov, določenih v navedenem pravilniku, odvisna od sporazuma, ki sta ga sklenila neposredno upravljavec letališča Lübeck in letalska družba brez posredovanja nadzornega organa, in da so se poleg tega na podlagi sporazumov, ki sta jih družbi FL in Ryanair sklenili neposredno, za to letalsko družbo uporabljale posebne pristojbine, ki so odstopale od pristojbin, določenih v pravilniku iz leta 2006.
- 18 Iz tega je v točki 32 navedene sodbe sklepalo, da je imela družba FL kot upravljavec letališča Lübeck lastno pristojnost za določitev letaliških pristojbin, ki veljajo za to letališče, in ni delovala zgolj kot podaljšana roka države z izvajanjem pristojnosti, ki so bila dodeljena izključno njej. Tako naj bi bila po mnenju Splošnega sodišča za sprejetje pravilnika iz leta 2006 pristojna družba FL, in ne državni organi, kljub zahtevi, da mora navedeni pravilnik odobriti nadzorni organ.
- 19 Zdi se, da je Splošno sodišče tako ob upoštevanju veljavnega nacionalnega prava menilo, da je družba FL poleg pooblastila za predlaganje pravilnika o letaliških pristojbinah, ki se uporabljajo na letališču Lübeck, nadzornemu organu imela tudi lastno pristojnost za sprejetje tega pravilnika.
- 20 Ker je Komisija to ugotovitev izpodbijala s trditvijo, navedeno v točki 13 te sodbe, je treba opozoriti, da je, kar zadeva razlago nacionalnega prava s strani Splošnega sodišča, Sodišče v okviru pritožbe pristojno le za to, da preveri, ali je prišlo do izkrivljanja tega prava, na kar morajo očitno kazati listine iz spisa (glej v tem smislu sodbi z dne 5. julija 2011, Edwin/UUNT, C-263/09 P, EU:C:2011:452, točka 53, in z dne 3. aprila 2014, Francija/Komisija, C-559/12 P, EU:C:2014:217, točki 79 in 80 ter navedena sodna praksa).

- 21 V obravnavanem primeru pa Komisija ni trdila in tudi *a fortiori* ni dokazala takšnega izkrivljanja nacionalnega prava. Komisija namreč ni niti trdila niti dokazala, da je Splošno sodišče podalo preudarke, ki očitno nasprotujejo vsebini določb zadevnega nemškega prava, ali pa eni od teh določb pripisalo obseg, ki ga očitno nima glede na druge elemente iz spisa (glej v tem smislu sodbo z dne 3. aprila 2014, Francija/Komisija, C-559/12 P, EU:C:2014:217, točka 81).
- 22 Prvi pritožbeni razlog je treba zato zavreči kot nedopusten.

*Drugi pritožbeni razlog: dejstvo, da mesto Lübeck ni imelo dejanskega pravnega interesa*

Trditve strank

- 23 Komisija z drugim pritožbenim razlogom trdi, da je Splošno sodišče v točki 37 izpodbijane sodbe napačno uporabilo pravo, ker je menilo, prvič, da je imela družba FL pravni interes tudi po prodaji letališča Lübeck zasebnemu vlagatelju, ker formalni postopek preiskave ni bil končan in ker je sporni sklep še naprej učinkoval, in drugič, da je družba FL vsekakor ohranila pravni interes za obdobje pred prodajo.
- 24 Komisija trdi, da sporni sklep tudi ob neobstoju končnega sklepa o zaključku formalnega postopka preiskave ni imel več edinega pravnega učinka, in sicer obveznosti zadržati izvajanje ukrepa pomoči med preiskavo, saj pred 31. decembrom 2012 zadržanje izvajanja ni bilo odrejeno, pravilnika iz leta 2006 pa od 1. januarja 2013 – datum privatizacije letališča Lübeck – ni bilo več mogoče šteti za sistem pomoči, ki se izvaja, ker se ta ni več financiral iz javnih sredstev. Presoja Splošnega sodišča naj bi bila v nasprotju z ustaljeno sodno prakso Sodišča, v skladu s katero mora interes obstajati in biti dejanski ter se ohrani le, če obstaja možnost, da ima stranka, ki je tožbo vložila, od njenega izida korist. Mesto Lübeck naj poleg tega ne bi dokazalo, da je imelo kakršen koli interes, da po privatizaciji letališča vztraja pri tožbi.
- 25 Mesto Lübeck in Zvezna republika Nemčija predlagata zavrnitev tega pritožbenega razloga.

Presoja Sodišča

- 26 V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča mora pravni interes tožeče stranke glede predmeta tožbe obstajati ob njeni vložitvi, sicer ta ni dopustna. Predmet spora in pravni interes morata obstajati do razglasitve sodne odločbe, sicer se postopek ustavi, kar predpostavlja, da ima lahko stranka, ki tožbo vložila, od izida te tožbe korist (sodba z dne 28. maja 2013, Abdulrahim/Svet in Komisija, C-239/12 P, EU:C:2013:331, točka 61 in navedena sodna praksa).
- 27 V obravnavanem primeru je Splošno sodišče za zavrnitev trditve Komisije, da je zaradi prodaje letališča Lübeck zasebni družbi 1. januarja 2013 zadevni sistem pomoči prenehal obstajati, tako da obveznost zadržanja izvajanja navedenega sistema ni bila več škodljiva in mesto Lübeck torej ni več imelo dejanskega interesa, da predlaga razglasitev ničnosti spornega sklepa, menilo, da – kot je navedeno v točki 23 te sodbe – ker formalni postopek preiskave ni bil končan, navedeni sklep še vedno učinkuje in da je mesto Lübeck pravni interes ohranilo vsaj v obdobju pred prodajo letališča.
- 28 Splošno sodišče je v točki 27 izpodbijane sodbe najprej poudarilo, s sklicevanjem zlasti na sodbo z dne 24. oktobra 2013, Deutsche Post/Komisija (C-77/12 P, neobjavljena, EU:C:2013:695, točki 52 in 53), da ima sklep o uvedbi formalnega postopka preiskave glede ukrepa, ki se izvaja in ki je opredeljen kot „nova pomoč“, samostojne pravne učinke, zlasti glede zadržanja njegovega izvajanja. Poudarilo je, da takšen sklep nujno spreminja pravni obseg zadevnega ukrepa in pravni položaj podjetij, ki imajo koristi od tega ukrepa, zlasti glede nadaljevanja izvajanja tega ukrepa. Poudarilo je tudi, da po sprejetju takšnega sklepa obstaja vsaj resen dvom o zakonitosti ukrepa, ki se izvaja, zaradi česar mora država

članica začasno odložiti njegovo uporabo, in da se je na takšen sklep mogoče sklicevati pred nacionalnim sodiščem, ki je pozvano, naj izpelje vse posledice, ki izhajajo iz kršitve člena 108(3), zadnji stavek, PDEU.

- 29 V zvezi s tem je treba spomniti, da je Sodišče v sodbi z dne 21. novembra 2013, Deutsche Lufthansa (C-284/12, EU:C:2013:755, točka 45), in v sklepu z dne 4. aprila 2014, Flughafen Lübeck (C-27/13, neobjavljen, EU:C:2014:240, točka 27), tudi razsodilo, da kadar je Komisija na podlagi člena 108(3) PDEU začela formalni postopek preiskave v zvezi z nepriglašnim ukrepom, ki se izvaja, mora nacionalno sodišče, ki mu je predložen predlog za ustavitev izvajanja tega ukrepa in vračilo že izplačanih zneskov, sprejeti vse potrebne ukrepe, da izpelje posledice v zvezi z morebitno kršitvijo obveznosti začasnega odloga izvajanja navedenega ukrepa. Za to lahko nacionalno sodišče odloči, da bo začasno odložilo izvajanje zadevnega ukrepa ali odredilo vračilo že izplačanih zneskov. Lahko tudi odredičasne ukrepe, da zavaruje na eni strani interese zadevnih strank, na drugi strani pa polni učinek sklepa Komisije o začetku formalnega postopka preiskave.
- 30 Tako iz sodne prakse Sodišča izhaja, da v nasprotju s trditvijo Komisije obveznost zadržanja izvajanja zadevnega ukrepa ni edini pravni učinek sklepa o začetku formalnega postopka preiskave.
- 31 V obravnavanem primeru je ob upoštevanju te sodne prakse očitno, da je, kot je poudarilo Splošno sodišče, mesto Lübeck po privatizaciji letališča Lübeck ostalo vsaj izpostavljeno nevarnosti, da mu bo nacionalno sodišče naložilo izterjavo morebitnih pomoči, ki so bile odobrene, ko je bila družba FL lastnica tega letališča. Splošno sodišče je zato pravilno presodilo, da ker ni končnega sklepa Komisije o zaključku formalnega postopka preiskave, bi sporni sklep še naprej učinkoval, tako da je mesto Lübeck ohranilo pravni interes za razglasitev njegove ničnosti.
- 32 Zato je treba drugi pritožbeni razlog zavrni kot neutemeljen.

*Tretji pritožbeni razlog: napačna presoja selektivnosti pravilnika iz leta 2006*

Trditve strank

- 33 Komisija s tretjim pritožbenim razlogom trdi, da je Splošno sodišče napačno razlagalo merilo selektivnosti v smislu člena 107(1) PDEU, ker je v točkah od 53 do 55 izpodbijane sodbe menilo, da je treba za presojo morebitne selektivnosti tarifne preglednice, ki jo javni organ pripravi za uporabo proizvoda ali storitve, preveriti, ali ta tarifna preglednica brez razlikovanja velja za vsa podjetja, ki uporabljajo ali lahko uporabljajo to blago ali to storitev, in da okoliščina, da se je v obravnavanem primeru pravilnik iz leta 2006 uporabljal samo za letalske družbe, ki uporabljajo letališče Lübeck, ni upoštevna.
- 34 Ta razlaga naj bi bila v nasprotju s sodno prakso Sodišča, v skladu s katero ukrepa ni mogoče šteti za splošni ukrep davčne ali gospodarske politike in je ta selektiven, če velja le za nekatere gospodarske sektorje ali le za nekatera podjetja določenega sektorja. Toda ker nikoli ne velja za vse gospodarske subjekte, naj bi bil ukrep, ki določa pogoje, po katerih javno podjetje ponuja svoje blago in storitve, vedno selektiven ukrep.
- 35 To, da ta ukrep brez razlikovanja velja za vsa podjetja, ki uporabljajo ali lahko uporabljajo to blago ali te storitve, naj ne bi bilo pomembno, saj naj vprašanje neenakega obravnavanja ali diskriminacije ne bi bilo pomembno za presojo obstoja pomoči. Splošno sodišče naj bi se v zvezi s tem nepravilno oprlo na merilo iz sodbe z dne 8. novembra 2001, Adria-Wien Pipeline in Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke (C-143/99, EU:C:2001:598), ki naj bi se uporabljalo le za davčne ukrepe, in naj ne bi upoštevalo pomena sodb z dne 2. februarja 1988, Kwekerij van der Kooy in drugi/Komisija (67/85,

68/85 in 70/85, EU:C:1988:38), z dne 29. februarja 1996, Belgija/Komisija (C-56/93, EU:C:1996:64), z dne 20. novembra 2003, GEMO (C-126/01, EU:C:2003:622), in z dne 15. novembra 2011, Komisija in Španija/Government of Gibraltar in Združeno kraljestvo (C-106/09 P in C-107/09 P, EU:C:2011:732).

- 36 Podredno Komisija trdi, da Splošno sodišče v točkah 52 in 53 izpodbijane sodbe tudi ni upoštevalo sodne prakse Sodišča, v skladu s katero se selektivnost nekega ukrepa presoja zlasti na podlagi njegovih učinkov in v skladu s katero so ukrepi, od katerih ima korist le en sektor dejavnosti, selektivni. Poudarja, da ker je letališče Lübeck v neposredni konkurenci z letališčem Hamburg (Nemčija), imajo koristi od pravilnika iz leta 2006 le letalske družbe, ki uporabljajo prvonavedeno letališče, kar po njenem mnenju zadostuje za dokaz o selektivnosti tega pravilnika. Zaradi pristopa Splošnega sodišča naj za pravilnike, ki določajo letališke pristojbine, ne bi veljala pravila o državnih pomočeh.
- 37 Še bolj podredno Komisija trdi, da tudi če bi se merilo iz sodbe z dne 8. novembra 2001, *Adria-Wien Pipeline in Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke* (C-143/99, EU:C:2001:598), lahko uporabilo za ugotovitev selektivnosti pravilnikov, ki določajo pristojbine nekaterih javnih institucij, je Splošno sodišče to merilo razlagalo nepravilno. Za določitev vseh podjetij, ki so v primerljivem položaju, se namreč ne bi bilo treba navezati na področje uporabe zadevnega ukrepa, temveč bi bilo treba upoštevati podjetja, ki imajo podobne stroškovne postavke kot podjetja, ki uživajo prednost na podlagi tega ukrepa. Poleg tega naj bi bil pravilnik iz leta 2006 selektiven, ker ne spoštuje načela iz člena 43a(1) LuftVZO, ki velja za vsa nemška letališča in torej za vse letalske družbe, ki uporabljajo ta letališča, in v skladu s katerim morajo biti z letališkimi pristojbinami kriti stroški. Splošno sodišče naj bi s tem, da je kot odločilni element upoštevalo področje uporabe navedenega pravilnika, in ne cilja te določbe, napačno uporabilo pravo.
- 38 Komisija nazadnje trdi, da je Splošno sodišče prav tako napačno uporabilo pravo, ker ni preverilo, ali so bili popusti, določeni v pravilniku iz leta 2006, selektivni, saj so imele od njih koristi le letalske družbe, ki izpolnjujejo nekatere pogoje.
- 39 Mesto Lübeck, Zvezna republika Nemčija in Kraljevina Španija predlagajo zavrnitev tega pritožbenega razloga.

#### Presoja Sodišča

- 40 Kot je Splošno sodišče opozorilo v točki 43 izpodbijane sodbe, se v skladu z ustaljeno sodno prakso za opredelitev „državne pomoči“ zahteva, da so izpolnjeni vsi naslednji pogoji. Prvič, intervencija mora biti državna ali iz državnih sredstev. Drugič, intervencija mora biti taka, da lahko vpliva na trgovino med državami članicami. Tretjič, pomeniti mora selektivno prednost za upravičenca. Četrtič, biti mora taka, da izkrivlja ali bi lahko izkrivljala konkurenco (glej zlasti sodbo z dne 16. julija 2015, *BVVG*, C-39/14, EU:C:2015:470, točka 24).
- 41 Kar zadeva merilo selektivnosti prednosti, ki je sestavni del pojma „državna pomoč“ v smislu člena 107(1) PDEU, ki prepoveduje pomoči „z dajanjem prednosti posameznim podjetjem ali proizvodnji posameznega blaga“, je iz ustaljene sodne prakse Sodišča, navedene v točkah 45 in 46 izpodbijane sodbe, razvidno, da je treba za presojo tega pogoja ugotoviti, ali je nacionalni ukrep v okviru določene pravne ureditve take vrste, da daje prednost „posameznim podjetjem ali proizvodnji posameznega blaga“ v primerjavi z drugimi podjetji, ki so glede na cilj, ki si ga prizadeva doseči zadevna ureditev, v primerljivem dejanskem in pravnem položaju. Pojem „državna pomoč“ ne vključuje državnih ukrepov, ki uvajajo razlikovanje med podjetji in so torej *a priori* selektivni, kadar to razlikovanje izvira iz narave ali sistematike ureditve, v katero spadajo (glej sodbe z dne 8. novembra 2001, *Adria-Wien Pipeline in Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke*, C-143/99, EU:C:2001:598, točki 41 in 42; z dne 22. decembra 2008, *British Aggregates/Komisija*, C-487/06 P, EU:C:2008:757,

točki 82 in 83; z dne 15. novembra 2011, Komisija in Španija/Government of Gibraltar in Združeno kraljestvo, C-106/09 P in C-107/09 P, EU:C:2011:732, točki 74 in 75, ter z dne 14. januarja 2015, Eventech, C-518/13, EU:C:2015:9, točki 54 in 55).

- 42 Za sprejetje tožbenega razloga, ki ga je navedlo mesto Lübeck in ki se nanaša na kršitev člena 107(1) PDEU, ker je Komisija v spornem sklepu ugotovila, da je pravilnik iz leta 2006 selektiven, je Splošno sodišče najprej v točki 50 izpodbijane sodbe ugotovilo, da je ta ugotovitev iz tega sklepa temeljila zgolj na tem, da so bile zadevne prednosti dodeljene samo letalskim družbam, ki uporabljajo letališče Lübeck.
- 43 Dalje, v točki 51 te sodbe je Splošno sodišče poudarilo, da je bilo to, da se je pravilnik iz leta 2006 uporabljal samo za navedene družbe, sestavni del nemškega pravnega reda v zvezi z letališkimi pristojbinami in narave uredbe, ki določa take pristojbine, ter da so bile v okviru te pravne ureditve letalske družbe, ki so uporabljale druga nemška letališča, na teh letališčih podvržene pravilnikom o pristojbinah, ki veljajo posebej zanje, in torej niso bile v primerljivem položaju z družbami, ki uporabljajo letališče Lübeck.
- 44 Poleg tega je Splošno sodišče v točki 52 navedene sodbe menilo, da čeprav je iz sodne prakse razvidno, da je lahko pomoč selektivna, čeprav se nanaša na celoten gospodarski sektor, ta sodna praksa, ki je nastala zlasti v okoliščinah splošnih nacionalnih ukrepov, v obravnavanem primeru ni neposredno upoštevna, saj zadevni ukrep ne zadeva celotnega letališkega sektorja, temveč samo letalske družbe, ki uporabljajo letališče Lübeck.
- 45 Nazadnje, v točki 53 izpodbijane sodbe je Splošno sodišče v bistvu navedlo, da se je treba za presojo selektivnosti ukrepa, s katerim nek javni organ uvede tarifno preglednico za uporabo njegovega blaga ali njegovih storitev, sklicevati na vsa podjetja, ki uporabljajo ali bi lahko uporabljala to blago ali te storitve, in preučiti, ali so samo nekatera od njih upravičena ali bi lahko bila upravičena do take prednosti.
- 46 Glede na navedeno je Splošno sodišče v točkah 54 in 55 izpodbijane sodbe presodilo, da zgolj okoliščina, da pravilnik iz leta 2006 ne velja samo za letalske družbe, ki uporabljajo letališče Lübeck, ni upoštevna za to, da bi se lahko štelo, da je ta pravilnik selektiven, in da je, ker ni sporno, da so lahko vse letalske družbe upravičene do ugodnosti iz tarifnih določb tega pravilnika, „Komisija ob upoštevanju obrazložitve v [spornem] sklepu napačno ugotovila, da je pravilnik iz leta 2006 selektiven“.
- 47 V zvezi s tem je treba pripomniti, da v nasprotju s tem, kar trdi Komisija, iz sodne prakse Sodišča nikakor ne izhaja, da je ukrep, s katerim javno podjetje določi pogoje za uporabo svojega blaga ali storitev, vedno in torej že po svoji naravi selektiven ukrep v smislu člena 107(1) PDEU. V sodbah, na katere se sklicuje, in zlasti v tistih, ki so navedene v točki 35 te sodbe, ni navedena takšna splošna okoliščina.
- 48 V skladu z ustaljeno sodno prakso pa člen 107(1) PDEU ne razlikuje na podlagi razlogov ali ciljev državnih intervencij, ampak jih opredeljuje glede na njihov učinek in torej ne glede na uporabljene tehnike (sodba z dne 15. novembra 2011, Komisija in Španija/Government of Gibraltar in Združeno kraljestvo, C-106/09 P in C-107/09 P, EU:C:2011:732, točka 87 in navedena sodna praksa).
- 49 Zato čeprav ni mogoče izključiti, da je ukrep, s katerim neko javno podjetje določi pogoje za uporabo svojega blaga ali storitev, vseeno pa splošno velja za vsa podjetja, ki uporabljajo to blago ali te storitve, selektiven, se za ugotovitev, ali je tako, ni treba navezati na naravo tega ukrepa, temveč na njegove učinke, in preveriti, ali ugodnost, ki naj bi jo zagotavljal, dejansko ne koristi zgolj nekaterim od teh podjetij v primerjavi z drugimi, kljub temu, da so glede na cilj, ki mu zadevna ureditev sledi, vsa navedena podjetja v primerljivem dejanskem in pravnem položaju.



- 50 Iz tega sledi, da glavna trditev Komisije, predstavljena v točki 34 te sodbe, v skladu s katero bi bil ukrep, ki določa pogoje, po katerih javno podjetje ponuja svoje blago ali storitve, vedno selektiven ukrep, ni utemeljena.
- 51 Te presoje ni mogoče ovreči s trditvijo Komisije, navedeno v točki 35 te sodbe, v skladu s katero za presojo obstoja pomoči ni pomembno, da tak ukrep brez razlikovanja velja za vsa podjetja, ki uporabljajo ali bi lahko uporabljala to blago ali te storitve, niti s trditvijo, da se je Splošno sodišče nepravilno oprlo na sodno prakso v zvezi z davčnimi ukrepi.
- 52 Po eni strani je treba namreč za ugotovitev, ali je učinek nekega ukrepa kljub temu, da se splošno uporablja za vse gospodarske subjekte, to, da navsezadnje prinaša ugodnosti le nekaterim podjetjem, preveriti, kot to izhaja iz sodne prakse, navedene v točki 41 te sodbe, ali imajo posamezna podjetja prednost glede na druga, ki so glede na cilj, ki se uresničuje z zadevno pravno ureditvijo, v primerljivem dejanskem in pravnem položaju.
- 53 Preučitev vprašanja, ali je takšen ukrep selektiven, tako v bistvu sovпада s preučitvijo vprašanja, ali se ta ukrep za vse te gospodarske subjekte uporablja brez razlikovanja (glej v tem smislu sodbo z dne 14. januarja 2015, *Eventech*, C-518/13, EU:C:2015:9, točka 53). Pojem selektivnosti je torej, kot je generalni pravobranilec poudaril v točki 75 sklepnih predlogov, povezan s pojmom diskriminacije.
- 54 Po drugi strani, kot je prav tako razvidno iz te sodne prakse, je treba to preučitev selektivnosti opraviti „v okviru danega pravnega reda“. Za presojo selektivnosti nekega ukrepa je treba zato preučiti, ali v okviru določenega pravnega reda navedeni ukrep pomeni prednost za posamezna podjetja glede na druga, ki so glede na cilj, ki se uresničuje s to ureditvijo, v primerljivem dejanskem in pravnem položaju (sodbi z dne 6. septembra 2006, *Portugalska/Komisija*, C-88/03, EU:C:2006:511, točka 56, in z dne 28. julija 2011, *Mediaset/Komisija*, C-403/10 P, neobjavljena, EU:C:2011:533, točka 36).
- 55 Taka preučitev tako načeloma vključuje predhodno opredelitev referenčnega okvira zadevnega ukrepa. Kot trdi generalni pravobranilec v točkah 77 ter od 86 do 89 sklepnih predlogov, ta metoda ni namenjena zgolj preučitvi davčnih ukrepov, ker je Sodišče le poudarilo, da ima opredelitev referenčnega okvira poseben pomen pri davčnih ukrepih, saj je sam obstoj prednosti mogoče dokazati le, če se primerja s tako imenovanim „običajnim“ obdavčenjem (sodba z dne 6. septembra 2006, *Portugalska/Komisija*, C-88/03, EU:C:2006:511, točka 56).
- 56 Glede podredne trditve Komisije, predstavljene v točkah od 36 do 38 te sodbe, je treba poudariti, prvič, kar zadeva očitke v zvezi z neupoštevanjem učinkov zadevnega ukrepa, da je Splošno sodišče preučilo zakonitost spornega sklepa glede na njegovo obrazložitev, v skladu s katero so bile zadevne ugodnosti priznane zgolj nekaterim letalskim družbam, ki uporabljajo letališče Lübeck, pri tem pa ugotovilo, da so bili ti razlogi edina obrazložitev navedenega sklepa, ki se je nanašala na selektivnost.
- 57 Poleg tega je Splošno sodišče s tem, da je v točki 53 izpodbijane sodbe podalo implicitno ugotovitev, da pravilnik iz leta 2006 ni diskriminatoren, in s tem, da je v točki 55 iste sodbe ugotovilo, da ni sporno, da so lahko vse letalske družbe, ki uporabljajo ali so lahko uporabljale letališče Lübeck, upravičene do ugodnosti iz tarifnih določb tega pravilnika, upoštevalo njihove učinke.
- 58 Drugič, v nasprotju s trditvijo Komisije ukrep, ki koristi le enemu sektorju dejavnosti ali delu podjetij tega sektorja, ni nujno selektiven. Ukrep je namreč selektiven, kot to izhaja iz preudarkov, navedenih v točkah 41 in od 47 do 55 te sodbe, le, če v okviru danega pravnega reda učinkuje tako, da daje prednost posameznim podjetjem v primerjavi z drugimi podjetji, ki spadajo v druge sektorje ali v isti sektor in so glede na cilj, ki se uresničuje s to ureditvijo, v primerljivem dejanskem in pravnem položaju.

- 59 Prav tako to, da je v obravnavanem primeru letališče Lübeck v neposredni konkurenci z letališčem Hamburg ali z drugimi nemškimi letališči in da so imele morebitne ugodnosti od pravilnika iz leta 2006 le letalske družbe, ki uporabljajo letališče Lübeck, ne zadostuje za dokaz o selektivnosti tega pravilnika. Da bi bil ta selektiven, bi moralo biti ugotovljeno, da v okviru pravne ureditve, ki bi veljala za vsa ta letališča, ta ukrep daje prednost letalskih družbam, ki uporabljajo letališče Lübeck, v škodo družb, ki uporabljajo druga letališča in ki so glede na cilj, ki se uresničuje s to ureditvijo, v primerljivem dejanskem in pravnem položaju.
- 60 Tretjič, kot izhaja iz preudarkov, navedenih v točkah od 52 do 55 te sodbe, je določitev vseh podjetij, ki so v primerljivem dejanskem in pravnem položaju, odvisna od predhodne opredelitve pravnega reda glede na cilj, v skladu s katerim je treba, če je to primerno, preučiti primerljivost dejanskega in pravnega položaja podjetij, ki imajo na podlagi zadevnega ukrepa prednost, in tistih, ki te prednosti nimajo.
- 61 Vendar pa je v zvezi s tem v točkah 32 in 51 izpodbijane sodbe Splošno sodišče v okviru svoje pristojnosti razlage nacionalnega prava ugotovilo, kot je razvidno iz točk od 16 do 21 te sodbe, da v skladu s členom 43a(1) LuftVZO upravljavec letališča ob izvajanju njemu lastne pristojnosti pripravi preglednico letaliških pristojbin, ki se uporabljajo za to letališče.
- 62 Iz te ugotovitve izhaja, da v obravnavanem primeru letališke pristojbine, ki se uporabljajo za neko letališče, niso določene na podlagi člena 43a(1) LuftVZO ali druge zakonodaje, ki se uporablja za vsa letališča, od katere bi morda pravilnik iz leta 2006 odstopal v korist letalskih družb, ki uporabljajo letališče Lübeck, temveč na podlagi pravilnika, ki ga je za to sprejel sam upravljavec letališča ob izvajanju pristojnosti, ki je omejena na to letališče. Zato se zdi, kot je generalni pravobranilec poudaril v točki 112 sklepnih predlogov, da je bil upošteven referenčni okvir za preučitev, ali je pravilnik iz leta 2006 povzročil dajanje prednosti nekaterim letalskih družbam v primerjavi z drugimi, ki so v primerljivem dejanskem in pravnem položaju, okvir ureditve, ki se uporablja le za letališče Lübeck.
- 63 V teh okoliščinah Splošno sodišče s tem, da je štelo, da letalske družbe, ki uporabljajo druga nemška letališča, niso v položaju, ki bi bil primerljiv s položajem letalskih družb, ki uporabljajo letališče Lübeck, ni napačno uporabilo prava, pri čemer je tako omejilo pravno ureditev, upošteveno v obravnavanem primeru.
- 64 Zato je z ugotovitvijo, da se pravilnik iz leta 2006 brez razlikovanja uporablja za vse letalske družbe, ki uporabljajo ali lahko uporabljajo letališče Lübeck, Splošno sodišče ob upoštevanju razlage spornega sklepa pravilno presodilo, da je Komisija nepravilno menila, da je ta pravilnik selektiven.
- 65 Nazadnje, Splošnemu sodišču ni mogoče očitati, da ni preverilo, ali so bili popusti, dogovorjeni s pravilnikom iz leta 2006, selektivni, ker so dajali prednost nekaterim letalskih družbam, ki uporabljajo letališče Lübeck, v škodo drugih letalskih družb, ki uporabljajo to isto letališče. Namreč, čeprav sporni sklep po navedbah Komisije vsebuje opis navedenih popustov in predhodno pravno presojo, ostaja dejstvo, da se slednja nanaša zgolj na obstoj prednosti v smislu člena 107(1) PDEU in da obrazložitev navedenega sklepa, ki se nanaša na selektivnost, temelji le na ugotovitvi, da imajo od zadevnih prednosti korist le letalske družbe, ki uporabljajo letališče Lübeck. Splošno sodišče se je zato pravilno – s preučitvijo tožbenega razloga, ki ga je navedlo mesto Lübeck v zvezi s kršitvijo člena 107(1) PDEU s strani Komisije pri presoji pogoja v zvezi s selektivnostjo – izreklo o zakonitosti navedenega sklepa zgolj z vidika razlogov, ki so bili podlaga za to presojo.
- 66 Iz tega sledi, da podredne trditve Komisije niso utemeljene.
- 67 Zato je treba tretji pritožbeni razlog zavrnil kot neutemeljen.

*Četrty pritožbeni razlog: pomanjkljiva obrazložitev izpodbijane sodbe*

Trditve strank

- 68 Komisija s četrтым pritožbenim razlogom trdi, prvič, da je izpodbijana sodba pomanjkljivo obrazložena iz treh razlogov. Najprej, ta sodba naj ne bi vsebovala nobene ugotovitve v zvezi s ciljem zadevnega ukrepa, čeprav je treba prav glede na ta cilj določiti podjetja, ki so v primerljivem dejanskem in pravnem položaju. Dalje, navedena sodba naj ne bi vsebovala nobene obrazložitve v zvezi s popusti, določenimi v pravilniku iz leta 2006. Nazadnje, v sodbi naj ne bi bili predstavljeni razlogi, iz katerih naj bi bil navedeni pravilnik tako očitno neselektiven, da naj Komisija ne bi imela pravice začeti formalnega postopka preiskave.
- 69 Komisija meni, drugič, da je obrazložitev Splošnega sodišča protislovna, saj je to v točkah 51 in 53 izpodbijane sodbe uporabilo sodno prakso glede selektivnosti davčnih ukrepov, nato pa v točki 57 te sodbe ugotovilo, da ta ni upoštevana.
- 70 Mesto Lübeck, Zvezna republika Nemčija in Kraljevina Španija predlagajo zavrnitev tega pritožbenega razloga.

Presoja Sodišča

- 71 Zdi se, prvič, da je Splošno sodišče glede na obrazložitev spornega sklepa in trditve Komisije, ki so bile predstavljene pred njim in v skladu s katerimi je bil pravilnik iz leta 2006 selektiven, saj se je uporabljal zgolj za letalske družbe, ki so uporabljale letališče Lübeck, v izpodbijani sodbi obširno pojasnilo razloge, iz katerih je presodilo, da samo ta okoliščina ne omogoča takšne presoje. Zlasti glede določitve podjetij, ki so v primerljivem dejanskem in pravnem položaju, je v točki 51 izpodbijane sodbe pojasnilo razloge, iz katerih letalske družbe, ki uporabljajo druga letališča, v okviru zadevne pravne ureditve niso v položaju, ki je primerljiv s položajem letalskih družb, ki uporabljajo letališče Lübeck.
- 72 Drugič, iz razlogov, predstavljenih v točki 65 te sodbe, naj se Splošnemu sodišču ne bi bilo treba izreči glede popustov, ki so določeni s pravilnikom iz leta 2006.
- 73 Tretjič, Splošnemu sodišču ni bilo treba opraviti presoje, ali je bil ta pravilnik očitno selektiven ali ne, temveč, kot bo to preučeno v okviru petega pritožbenega razloga, ali sporni sklep vsebuje očitno napako pri presoji.
- 74 Nazadnje, argument Komisije o protislovnosti obrazložitve izhaja iz trditve, ki ni z ničemer utemeljena.
- 75 Zato je treba četrty pritožbeni razlog zavrniti kot neutemeljen.

*Peti pritožbeni razlog: prekoračitev meja sodnega nadzora, ki se izvaja nad sklepi o začetku formalnega postopka preiskave na področju državnih pomoči*

Trditve strank

- 76 Komisija s petim pritožbenim razlogom trdi, da Splošno sodišče ni upoštevalo dejstva, da za sklep o začetku formalnega postopka preiskave velja omejen sodni nadzor, zlasti glede njegove obrazložitve. Navaja, da zgolj na podlagi predhodne preučitve dejstev ni mogla odpraviti vseh dvomov o tem, ali je pravilnik iz leta 2006 selektiven ali ne. Toda v izpodbijani sodbi naj ne bi bilo nobenega pojasnila v zvezi z razlogi, iz katerih naj bi bil ta pravilnik tako očitno neselektiven, da Komisija ne bi imela pravice začeti formalnega postopka preiskave.

- 77 Mesto Lübeck, Zvezna republika Nemčija in Kraljevina Španija predlagajo zavrnitev tega pritožbenega razloga.

#### Presoja Sodišča

- 78 Kot je Splošno sodišče opozorilo v točki 42 izpodbijane sodbe, je nadzor zakonitosti sklepa o začetku formalnega postopka preiskave, ki ga izvaja Sodišče Unije, če tožeča stranka izpodbija presojo Komisije v zvezi z opredelitvijo spornega ukrepa kot „državne pomoči“, omejen na preučitev, ali Komisija ni storila očitnih napak pri presoji (glej v tem smislu sodbo z dne 21. julija 2011, Alcoa Trasformazioni/Komisija, C-194/09 P, EU:C:2011:497, točka 61).
- 79 Iz preudarkov, navedenih v točkah od 47 do 55 te sodbe, pa izhaja, da je presoja Komisije, v skladu s katero so bile prednosti, ki so izhajale iz pravilnika iz leta 2006, selektivne v smislu člena 107(1) PDEU zgolj zato, ker so bile podeljene samo letalskim družbam, ki uporabljajo letališče Lübeck, in na podlagi katere se je ta odločila začeti formalni postopek preiskave v zvezi s tem pravilnikom, očitno napačna.
- 80 Zato je Splošno sodišče v točki 59 izpodbijane sodbe pravilno presodilo, da glede na to obrazložitev sporni sklep vsebuje očitno napako pri presoji, in je ta sklep v delu, v katerem se nanaša na pravilnik iz leta 2006, pravilno razglasilo za ničen.
- 81 Peti pritožbeni razlog je treba torej zavrniti kot neutemeljen.
- 82 Ker nobeden od pritožbenih razlogov, ki jih pritožnica navaja v utemeljitev svoje pritožbe, ni bil sprejet, je treba pritožbo v celoti zavrniti.

#### Stroški

- 83 Člen 184(2) Poslovnika Sodišča določa, da če pritožba ni utemeljena, o stroških odloči Sodišče. V skladu s členom 138(1) tega poslovnika, ki se v pritožbenem postopku uporablja na podlagi njegovega člena 184(1), se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki. Ker Komisija s pritožbenimi razlogi ni uspela in je mesto Lübeck predlagalo, naj se ji naloži plačilo stroškov, ji je treba naložiti plačilo stroškov v zvezi s to pritožbo.
- 84 V skladu s členom 140(1) Poslovnika, ki se v pritožbenem postopku uporablja na podlagi člena 184(1) Poslovnika, Zvezna republika Nemčija in Kraljevina Španija nosita svoje stroške.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) rzsodilo:

- 1. Pritožba se zavrne.**
- 2. Evropska komisija nosi poleg svojih stroškov tudi stroške Hansesstadt Lübeck.**
- 3. Zvezna republika Nemčija in Kraljevina Španija nosita svoje stroške.**

Podpisi