



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (втори състав)

10 декември 2020 година *

„Обжалване — Държавни помощи — Сектор на въздушния транспорт — Наземно обслужване на летищата „Милано Линате“ (Италия) и „Милано Малпенса“ (Италия) — Вливания на капитали, извършени от управителя на тези летища в изцяло притежаваното дъщерно дружество, което предоставя това обслужване — Публично акционерно участие на управителя — Решение, с което тези мерки за държавни помощи се обявяват за неправомерни и несъвместими с вътрешния пазар — Член 107, параграф 1 ДФЕС — Понятията „ресурси на държава“, „мярка, за която носи отговорност държавата“ и „икономическо предимство“ — Принцип на частния оператор — Критерий за частния инвеститор — Тежест на доказване — Сложни икономически оценки — Интензивност на съдебния контрол — Изопачаване на доказателствата“

По дело C-160/19 P

с предмет жалба на основание член 56 от Статута на Съда на Европейския съюз, подадена на 22 февруари 2019 г.,

Comune di Milano (Италия), за която се явяват A. Mandarano, E. Barbagiovanni, S. Grassani и L. Picciano, avvocati,

жалбоподател,

като другата страна в производството е:

Европейска комисия, за която се явяват D. Recchia, G. Conte и D. Grespan, в качеството на представители,

ответник в първоинстанционното производство,

СЪДЪТ (втори състав),

състоящ се от: Ал. Арабаджиев (докладчик), председател на състава, К. Lenaerts, председател на Съда, изпълняващ функцията на съдия във втори състав, М. Пешч, А. Кумин и Т. фон Данwitz, съдии,

генерален адвокат: J. Kokott,

секретар: R. Schiano, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 4 юни 2020 г.,

* Език на производството: италиански.

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 16 юли 2020 г.,

постанови настоящото

Решение

- 1 С настоящата жалба Comune di Milano (Община Милано, Италия) иска отмяна на решение на Общия съд на Европейския съюз от 13 декември 2018 г., Comune di Milano/Комисия (T-167/13, наричано по-нататък „обжалваното съдебно решение“, EU:T:2018:940), с което този съд отхвърля жалбата ѝ за отмяна на Решение (ЕС) 2015/1225 на Комисията от 19 декември 2012 година относно вливания на капитал от SEA SpA в SEA Handling SpA (Дело SA.21420 (C 14/10) (ex NN 25/10) (ex CP 175/06) (ОВ L 201, 2015 г., стр. 1, наричано по-нататък „спорното решение“).

Обстоятелства, предхождащи спора

- 2 SEA SpA е дружеството, управляващо летищата „Милано Линате“ (Италия) и „Милано Малпенса“ (Италия). В периода 2002—2010 г. (наричан по-нататък „разглежданият период“) капиталът му е почти изцяло притежаван от публични органи, а именно 84,56 % — от Община Милано, 14,56 % — от Provincia di Milano (Провинция Милано, Италия) и 0,88 % — от други публични и частни акционери. През декември 2011 г. F2i — Fondi Italiani per le infrastrutture SGR SpA придобива за сметка на два фонда, управлявани от него, 44,31 % от капитала на SEA, които включват част от капитала, собственост на Община Милано (29,75 %), и целия капитал, притежаван от Provincia di Milano (14,56 %).
- 3 До 1 юни 2002 г. самото SEA предоставя наземно обслужване на летищата „Милано Линате“ и „Милано Малпенса“. След влизането в сила на decreto legislativo n. 18 — Attuazione della direttiva 96/67/CE relativa al libero accesso al mercato dei servizi di assistenza a terra negli aeroporti della Comunità (Законодателен декрет № 18 за транспониране на Директива 96/67/ЕО относно достъп до пазара на наземни услуги в летищата на Общността) от 13 януари 1999 г. (редовна притурка към GURI, бр. 28 от 4 февруари 1999 г.), в съответствие със задължението, предвидено в член 4, параграф 1 от Директива 96/67/ЕО на Съвета от 15 октомври 1996 година относно достъп до пазара на наземни услуги в летищата на Общността (ОВ L 272, 1996 г., стр. 36; Специално издание на български език, 2007 г., глава 7, том 4, стр. 98), се извършва счетоводно и правно отделяне между дейностите му, свързани с предоставяне на наземно обслужване, и другите му дейности. За тази цел то учредява ново дружество, изцяло контролирано от него и наречено SEA Handling SpA, на което е възложено да предоставя наземно обслужване на летищата „Милано Линате“ и „Милано Малпенса“, считано от 1 юни 2002 г.
- 4 На 26 март 2002 г. администрацията на Община Милано, SEA и профсъюзните организации сключват споразумение (наричано по-нататък „споразумението с профсъюзите от 26 март 2002 г.“), което гласи следното:

„Администрацията на Община Милано [...] потвърждава, че [...]

- SEA ще запази мажоритарния дял в дружеството за наземно обслужване за най-малко пет години,

- SEA се задължава да уведомява профсъюзните организации за избора на всякакви партньори и заедно с това да представя бизнес плана и корпоративната структура [...]. Споразумението, което следва да бъде постигнато между SEA и профсъюзните организации, ще влезе в сила след представянето на бизнес плана и разглеждането му от профсъюзите,
- договореният план за мобилност трябва да решава проблемите, възникнали след потенциалната загуба на работни места, с изключение на процедурите за колективни съкращения, и да задължи SEA да осигурява допълнително обучение, преквалификация, стимули за доброволно напускане и подпомагане при предстоящо пенсиониране на целия определен персонал,
- прехвърлянето на работници към новото дружество ще се извършва, като се защитават всички придобити права и се предоставя гаранция за заетост през следващите пет години,
- балансът между разходите и приходите и общата икономическа рамка ще се подпомагат от SEA и евентуалните партньори, като се запазят управленските му умения и се подобрят значително възможностите му да действа на националните и международните пазари,
- ще се осъществява контакт с компетентните министерства и летищните органи, за да бъдат въведени директиви, осигуряващи гарантирана заетост в случай на прехвърляне на дейностите по наземно обслужване към някой конкурент, с цел, наред с други неща, да бъдат изпълнени задълженията за безопасност и надеждност, които са наложени на летищните управители, задължения, които трябва също така да бъдат наложени и на персонала, извършващ дейностите по наземно обслужване.

Накрая, общинската администрация и профсъюзните организации на редовни срещи ще проследяват настоящото споразумение, като гарантират неговото непрекъснато изпълнение“.

- 5 Тези ангажименти са потвърдени със споразумения, сключени между SEA и профсъюзите, а именно на 4 април 2002 г. и 19 юни 2003 г., чието съдържание изрично възпроизвежда споразумението от 26 март 2002 г.
- 6 През разглеждания период SEA Handling получава от SEA субсидии под формата на капиталови вноски в общ размер от 359 644 милиона евро (наричани по-нататък „разглежданите мерки“). Тези субсидии са предназначени да покрият оперативните загуби на SEA Handling, като за същия период те възлизат на обща сума от 339,784 милиона евро, тоест около 43,639 милиона евро (2002 г.), 49,489 милиона евро (2003 г.), 47,962 милиона евро (2004 г.), 42,430 милиона евро (2005 г.), 44,150 милиона евро (2006 г.), 59,724 милиона евро (2007 г.), 52,387 милиона евро (2008 г.), 29,7 милиона евро (2009 г.) и 13,4 милиона евро (2010 г.).
- 7 Така по отношение на разглежданите мерки SEA Handling получава последователно от SEA 39,965 милиона евро (2002 г.), 49,132 милиона евро (2003 г.), 55,236 милиона евро (2004 г.), 40,229 милиона евро (2005 г.), 60,439 милиона евро (2006 г.), 41,559 милиона евро (2007 г.), 25,271 милиона евро (2008 г.) и 47,810 милиона евро (2009 г.).
- 8 С писмо от 13 юли 2006 г. Европейската комисията получава жалба относно предполагаеми мерки за държавна помощ, отпуснати на Sea Handling.
- 9 С писмо от 23 юни 2010 г. Комисията уведомява италианските органи за своето решение да започне официалната процедура по разследване, предвидена в член 108, параграф 2 ДФЕС.

- 10 На 19 декември 2012 г. Комисията приема спорното решение. В точка 191 от това решение тя приема, че използваните ресурси за покриване на загубите на SEA Handling са с публичен произход, защото са били предоставени от SEA, 99,12 % от чийто капитал е бил собственост на Община и Провинция Милано през периода, който е обект на разследване.
- 11 В точки 192—217 от посоченото решение Комисията стига до извода, че италианската държава носи отговорност за разглежданите мерки въз основа на съвкупност от пет доказателства, включващи, първо, споразуменията с профсъюзите, посочени в точки 4 и 5 от настоящото решение, както и други документи, второ, изричната зависимост на директорите на SEA от Община Милано, трето, наличието на празни оставки от управителите на SEA до Община Милано, четвърто, важноста на експлоатацията на летища „Милано Малпенса“ и „Милано Линате“ в политиките на Община Милано и пето, характера на изключителните мерки за увеличаване на капитала, които трябва да бъдат одобрени от общото събрание на SEA. По-специално от тези доказателства Комисията прави извод за наличието на единна стратегия и непрекъснато участие на италианските публични органи, като от нейна гледна точка подобно обстоятелство я освобождава от задължението да анализира поотделно всяка намеса.
- 12 В точки 219—315 от същото решение Комисията проверява критерия за частния инвеститор с оглед на представените от италианските органи, SEA и SEA Handling доказателства относно 1) многогодишна стратегия за покриване на загубите, 2) вливанията на капитал, направени през 2002 г., 3) контекста на момента на приемането на решенията относно тези вливания, 4) алтернативите на покриване на загубите, 5) избора на бизнес модел на групата SEA сама да предоставя услугите, предлагани от SEA Handling, 6) преструктурирането на SEA Handling и поставените от SEA цели по отношение, 7) последователните икономически резултати от SEA Handling и 8) сравняването на тези резултати с резултатите на други оператори. В края на този анализ Комисията стига до извода, че този критерий не е изпълнен по отношение на никоя от разглежданите мерки.
- 13 В разпоредителната част на обжалваното решение Комисията приема по-специално, че направените от SEA вливания на капитал в SEA Handling за всяка от финансовите години за разглеждания период представляват държавна помощ по смисъла на член 107 ДФЕС (член 1) и държавната помощ е предоставена в нарушение на член 108, параграф 3 ДФЕС и е несъвместима с вътрешния пазар (член 2). Поради това тя разпорежда Италианската република да възстанови от получателя тази помощ (член 3, параграф 1).

Производството пред Общия съд и обжалваното съдебно решение

- 14 На 18 март 2013 г. Община Милано подава жалба в секретариата на Общия съд с главно искане да бъде отменено спорното решение, а при условията на евентуалност да се отменят членове 3—5 от него.
- 15 В подкрепа на жалбата си Община Милано изтъква четири основания, първото и второто от които са нарушение на член 107, параграф 1 ДФЕС, тъй като Комисията, от една страна, неправилно е установила, че е налице прехвърляне на държавни ресурси и отговорност за разглежданите мерки носи италианската държава, и от друга страна, е нарушила критерия за частния инвеститор.
- 16 С обжалваното съдебно решение Общият съд отхвърля жалбата и осъжда Община Милано да заплати съдебните разноски.

Искания на страните

- 17 Община Милано иска от Съда да отмени както обжалваното съдебно решение, така и спорното решение и да осъди Комисията да заплати съдебните разноски.
- 18 Комисията иска от Съда да отхвърли жалбата и да осъди Община Милано да заплати съдебните разноски.

По жалбата

- 19 В подкрепа на жалбата си Община Милано изтъква четири основания, първото и четвъртото от които са нарушение на член 107, параграф 1 ДФЕС, тъй като Общият съд, от една страна, неправилно е констатирал наличието на прехвърляне на държавни ресурси и е стигнал до извода, че Община Милано носи отговорност за разглежданите мерки, и от друга страна, е нарушил критерия за частния инвеститор. С второто и третото основание, също свързани с отговорността на Община Милано за разглежданите мерки, твърди, че Общият съд е приложил неправилно принципите на тежестта на доказване и е изопачил фактите и доказателствата.

По първото основание, свързано с понятието за държавна помощ

По първата част от първото основание, свързана с понятието за държавни ресурси

– Доводи на страните

- 20 Община Милано изтъква, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като в точки 65 и 66 от обжалваното съдебно решение се е основал на мажоритарното ѝ участие в SEA и на презумпцията за доминиращо влияние по смисъла на член 2, буква б) от Директива 2006/111/ЕО на Комисията от 16 ноември 2006 година относно прозрачността на финансовите отношения между държавите членки и публичните предприятия, както и относно финансовата прозрачност в рамките на някои предприятия (ОВ L 318, 2006, г., стр. 17; Специално издание на български език, 2007 г., глава 8, том 5, стр. 66), без да провери дали Комисията е доказала наличието на това влияние, дори управлението в нейна полза на ресурсите на SEA.
- 21 Най-напред обаче обстоятелството, че членовете на управителния съвет и надзорния съвет на SEA са били назначени от мажоритарния акционер, изобщо не доказвало, с оглед на правилата на приложимото италианско дружествено право, че финансовите средства на SEA са били постоянно под контрола на публичните органи.
- 22 По-нататък, Директива 2006/111 била приета на правно основание член 106 ДФЕС, а не на член 107 ДФЕС, така че логиката на тази директива не била релевантна за преценката на съдържанието се в последната разпоредба понятието.
- 23 Накрая, съгласно съдебната практика условието за постоянен публичен контрол върху ресурсите било изпълнено само ако съответните ресурси са постоянно на разположение на публичните власти въз основа на конкретни доказателства, което в случая липсвало. Така в решение от 13 септември 2017 г., ENEA (C-329/15, EU:C:2017:671) Съдът постановил, че само по себе си обстоятелството за наличие на мажоритарно участие на държавата в капитала на предприятия не позволява да се направи извод за наличието на доминиращо влияние, което дава възможност за насочване на използването на средствата на тези предприятия. Освен това трябвало да се представи доказателство за наличието на държавни инструкции, свързани с управлението на ресурсите, използвани за предоставянето на помощта.

24 Комисията поддържа, че Общият съд се е произнесъл *ultra petita*, когато в обжалваното съдебно решение е анализирал наличието на прехвърляне на държавни ресурси, въпреки че в първоинстанционното производство Община Милано не е изтъкнала никакъв довод, оспорващ квалифицирането на ресурсите на SEA като държавни ресурси, както следвало от точки 55—58 и 64 от обжалваното съдебно решение. Следователно в настоящото производство по обжалване Община Милано не можела да оспори анализа на Общия съд на основание, което не е било изтъкнато в първоинстанционното производство. Освен това Комисията оспорва доводите на Община Милано по същество.

– *Съображения на Съда*

25 Що се отнася до допустимостта на първата част от първото основание за обжалване, вярно е, както отбелязва Комисията, че Общият съд е разгледал държавния характер на средствата на SEA, прехвърлени на SEA Handling, без Община Милано да е изтъкнала пред него конкретен довод в това отношение, което впрочем Общият съд е подчертал в точка 64 от обжалваното съдебно решение.

26 Както обаче отбелязва генералният адвокат в точка 25 от заключението си, от жалбата в първоинстанционното производство недвусмислено следва, че с изтъкнатите в първото основание доводи Община Милано оспорва както отговорността за разглежданите мерки, така и държавния характер на използваните ресурси. От това следва, че със съображенията в точки 65 и 66 от обжалваното съдебно решение Общият съд не се е произнесъл *ultra petita*, така че доводите на Комисията относно недопустимостта на първата част от първото основание на жалбата трябва да се отхвърлят.

27 Що се отнася по съществуващото на тази част, следва да се припомни, че съгласно постоянната практика на Съда квалифицирането на дадена мярка като „държавна помощ“ по смисъла на член 107, параграф 1 ДФЕС изисква всички условия, посочени в тази разпоредба, да са изпълнени. Първо, трябва да става въпрос за намеса на държавата или посредством ресурси на държавата. Второ, тази намеса трябва да е в състояние да засегне търговията между държавите членки. Трето, мярката трябва да осигурява предимство на своя бенефициер. Четвърто, тя трябва да нарушава или да заплашва да наруши конкуренцията (решение от 19 декември 2019 г., *Arriva Italia* и др., C-385/18, EU:C:2019:1121, т. 31 и цитираната съдебна практика).

28 Освен това следва да се припомни, че за да могат да бъдат квалифицирани като помощи по член 107, параграф 1 ДФЕС, предимствата трябва, от една страна, да бъдат пряко или непряко предоставени посредством държавни ресурси и от друга страна, отговорността за тях да се носи от държавата (решение от 18 май 2017 г., *Fondul Proprietatea*, C-150/16, EU:C:2017:388, т. 14 и цитираната съдебна практика).

29 Що се отнася, на първо място, до условието, свързано с необходимостта от пряко или непряко предоставяне на предимството посредством държавни ресурси, от трайната съдебна практика следва, че понятието „помощ“ е по-общо от „субсидия“, тъй като включва не само положителни престации като самите субсидии, но и други видове намеса, които под различна форма облекчават тежестите, обичайно натоварващи бюджета на едно предприятие, и които поради това, без да са субсидии в строгия смисъл на думата, имат същото естество и последици (решение от 18 май 2017 г., *Fondul Proprietatea*, C-150/16, EU:C:2017:388, т. 15 и цитираната съдебна практика).

30 В този смисъл Съдът вече е приел, че член 107, параграф 1 ДФЕС обхваща всички имуществени средства, които публичните органи могат ефективно да използват, за да подкрепят предприятия, без да бъде релевантно дали тези средства спадат постоянно или не към патримониума на държавата. Ето защо, макар съответстващите на разглежданата мярка суми да не се притежават

постоянно от държавата, обстоятелството, че те остават непрекъснато под публичен контрол и следователно на разположение на компетентните национални власти, е достатъчно, за да бъдат квалифицирани като държавни ресурси (решение от 18 май 2017 г., *Fondul Proprietatea*, C-150/16, EU:C:2017:388, т. 16 и цитираната съдебна практика).

- 31 Що се отнася по-специално до публичните предприятия като SEA, Съдът вече също е постановил, че посредством упражняването на решаващо влияние върху такива предприятия държавата е в състояние да насочи използването на техните ресурси за финансирането при необходимост на конкретни облаги в полза на други предприятия (решение от 18 май 2017 г., *Fondul Proprietatea*, C-150/16, EU:C:2017:388, т. 17 и цитираната съдебна практика).
- 32 В това отношение предприятие, което изцяло е собственост на публични органи и чиито членове на управителния съвет освен това се назначават от тези органи, трябва да се счита за публично предприятие под контрола на държавата, тъй като тези публични органи всъщност могат пряко или непряко да упражняват решаващо влияние върху такова предприятие (вж. в този смисъл решение от 16 май 2002 г., *Франция/Комисия*, C-482/99, EU:C:2002:294, т. 33 и 34).
- 33 Също така, предоставянето на гаранции от предприятие, което изцяло се притежава от дадена община, предполага ангажирането на ресурси на държавата, тъй като тези гаранции са съпътствани от достатъчно конкретен икономически риск, което може да доведе до определени разходи за това предприятие (вж. в този смисъл решение от 17 септември 2014 г., *Commerz Nederland*, C-242/13, EU:C:2014:2224, т. 30).
- 34 Освен това, когато държавата е напълно в състояние посредством упражняването на своето доминиращо влияние върху такива предприятия да насочи използването на своите средства, за да финансира при необходимост специфични предимства в полза на други предприятия, обстоятелството, че съответните средства са управлявани от различни от публичния орган субекти или че те са с частен произход, е без значение (решение от 9 ноември 2017 г., *Комисия/TV2/Danmark*, C-656/15 P, EU:C:2017:836, т. 47 и 48).
- 35 В случая от тази съдебна практика следва, че в точки 65 и 66 от обжалваното съдебно решение Общият съд е могъл да направи извод, без да допусне грешка при прилагане на правото, от факта, че дружествените дялове на SEA са почти изцяло и пряко притежавани от публични органи, сред които Община Милано, и че последната е определяла членовете на управителния и надзорния съвет на SEA било пряко, или чрез мнозинството си в общото събрание на това дружество, че предоставените от последната финансови средства на SEA Handling е трябвало да бъдат квалифицирани като държавни ресурси.
- 36 Противно на твърдяното от Община Милано, тази констатация не се обезсилва нито от позоваването в точка 65 от обжалваното съдебно решение на член 2, буква б) от Директива 2006/111, нито на изводите, произтичащи от решение от 13 септември 2017 г., *ЕНЕА* (C-329/15, EU:C:2017:671).
- 37 Всъщност, от една страна, макар позоваването на Директива 2006/111 да не е релевантно в случая, посочените в точка 35 от настоящото решение обстоятелства са достатъчни, за да подкрепят извода на Общия съд относно участието на държавни ресурси.
- 38 От друга страна, както отбелязва генералният адвокат в точки 33 и 34 от заключението си, от точки 27 и 31—35 от решение от 13 септември 2017 г., *ЕНЕА* (C-329/15, EU:C:2017:671), следва, че обстоятелствата, довели до постановяването на това решение, се различават от тези в настоящото производство. Всъщност в посоченото дело става въпрос за задължение за изкупуване на зелена електроенергия, което се прилага еднакво, съгласно законодателна намеса на съответната държава членка, както за доставчиците на електроенергия, чийто капитал е мажоритарна собственост на държавата, така и за тези, чийто капитал се притежава предимно

от частни оператори. Така предимството, евентуално предоставено от тази намеса на съответната държава членка в качеството ѝ на законодател, не произтича от контролните правомощия, които държавата е можела да упражни в качеството си на мажоритарен акционер в съответните публични предприятия, и следователно при обстоятелствата, посочени в точки 32—35 от това решение, не може да се квалифицира като финансирана с държавни ресурси.

- 39 С оглед на гореизложените съображения твърденията във връзка с първата част от първото основание следва да се отхвърлят като неоснователни.

По втората част от първото основание във връзка с отговорността за разглежданите мерки

– Доводи на страните

- 40 Община Милано изтъква, че Общият съд е нарушил член 107, параграф 1 ДФЕС, като е приел в точка 80 от обжалваното съдебно решение, че за да се докаже участието на Община Милано в предоставянето на разглежданите мерки, не се изисква представянето на положително доказателство, а е достатъчно да се установи малката вероятност да липсва участие.
- 41 В това отношение Община Милано посочва, че за да се избегне прекомерно разширяване на понятието за държавна помощ, Съдът добавя към критерия за приписване на органични връзки по-строгия критерий за активно участие на държавата в приемането на съответните мерки, като това участие трябва да може да бъде идентифицирано и да има достатъчно силна причинно-следствена връзка с всяка от взетите мерки. Поради това било необходимо да се докаже, че всички мерки са предприети по инициатива на държавата, дори че тя е участвала на етапа на нейното проектиране, че тя действително е упражнила контролните си правомощия и е упражнила решаващо влияние върху всяко от взетите решения.
- 42 В случая обаче липсвало подобно доказване, като се има предвид, че Общият съд е прибягнал до критерия за малката вероятност за липса на участие, така че е допуснал явна грешка при определянето на степента на доказване в областта на носенето на отговорност.
- 43 В самото начало Комисията отбелязва, че Община Милано критикува само точка 80 от обжалваното съдебно решение, в която само се повтаряли изведените от съдебната практика принципи относно понятието за носене на отговорност, изложени в точка 75 от това решение, така че тази част била частично недопустима или неотносима. Във всеки случай Общият съд не се е основал на погрешно понятие за носене на отговорност, нито е използвал отрицателни презумпции или е приложил неправилни изисквания.

– Съображения на Съда

- 44 В самото начало следва да се отхвърлят доводите на Комисията във връзка с недопустимостта на втората част от първото основание за обжалване, тъй като Община Милано е оспорила недвусмислено правните принципи, на които се е основал Общият съд, за да установи, че Община Милано носи отговорност за поведението на SEA. В това отношение е без значение само по себе си дали Общият съд е посочил същите принципи на няколко места в обжалваното съдебно решение.
- 45 Що се отнася по същество, в точка 28 от настоящото решение беше припомнено, че за да могат да бъдат квалифицирани като помощи по член 107, параграф 1 ДФЕС, предимствата трябва, от една страна, да бъдат пряко или непряко предоставени посредством държавни ресурси и от друга страна, отговорността за тях да се носи от държавата.

- 46 Що се отнася по-конкретно до условието за отговорността на държавата за мярка, с която се предоставя предимство, предприета от публично предприятие, е необходимо да се припомни, че носенето на отговорност не следва да се извежда единствено от обстоятелството, че предимствата са били предоставени от контролирано от държавата публично предприятие. В действителност дори когато държавата е в състояние да контролира публично предприятие и да упражнява решаващо влияние върху неговите действия, не може автоматично да се предположи, че е налице действително упражняване на такъв контрол в конкретен случай. Необходимо е още да се проучи дали трябва да се счита, че публичните органи участват, по един или друг начин, в приемането на разглежданите мерки (вж. в този смисъл решение от 17 септември 2014 г., *Commerz Nederland*, C-242/13, EU:C:2014:2224, т. 31).
- 47 В това отношение не би могло да се изисква да се докаже въз основа на конкретно указание, че публичните органи точно в този случай са насърчили публичното предприятие да приеме разглежданите мерки за помощ. В действителност възможността да се счита, че приета от публично предприятие мярка за помощ е всъщност приета от държавата, може да се изведе от комплекс от признаци, които са следствие от обстоятелствата на конкретния случай, както и от контекста, в който тази мярка е осъществена (решения от 17 септември 2014 г., *Commerz Nederland*, C-242/13, EU:C:2014:2224, т. 32 и цитираната съдебна практика и от 18 май 2017 г., *Fondul Proprietatea*, C-150/16, EU:C:2017:388, т. 18 и цитираната съдебна практика).
- 48 По-специално е релевантен всеки признак, указващ в конкретния случай или, от една страна, участие на публичните органи или малка вероятност да липсва такова участие при приемането на мярка, с оглед и на обхвата на същата, на нейното съдържание или на включените в нея условия, или, от друга страна, липса на участие на тези органи при приемането на тази мярка (решение от 17 септември 2014 г., *Commerz Nederland*, C-242/13, EU:C:2014:2224, т. 33 и цитираната съдебна практика).
- 49 При все това единствено обстоятелството, че публично предприятие е създадено под формата на капиталово дружество по общото право, с оглед на автономността, която тази правно-организационна форма може да му предостави, не би могло да се разглежда като достатъчно, за да се изключи, че за всяка приета от подобно дружество мярка за помощ може да се носи отговорност от държавата. Всъщност наличието на положение на упражняван контрол и реалните възможности за упражняване на решаващо влияние, които на практика се съдържат в него, не позволяват веднага да се изключат напълно възможността държавата да носи отговорност за мярка, приета от подобно дружество, и като последица от това, рискът от заобикаляне на правилата от Договора относно държавните помощи, независимо от релевантността на самата правна форма на публичното предприятие като признак, който наред с другите дава възможност да се докаже в конкретен случай дали е налице намеса на държавата (решение от 18 май 2017 г., *Fondul Proprietatea*, C-150/16, EU:C:2017:388, т. 20 и цитираната съдебна практика).
- 50 В случая се налага изводът, че когато в точки 80—88 от обжалваното съдебно решение Общият съд е проверил дали доказателствата, посочени от Комисията в съображения 195—200 от спорното решение, позволяват да се предположи, че Община Милано е участвала в приемането на разглежданите мерки, той е приложил принципите, изведени от Съда в практиката му, припомнена в точки 46—49 от настоящото решение.
- 51 Всъщност, от една страна, от тези принципи по-специално следва, че противно на твърдяното от Община Милано, нито Комисията е била длъжна да доказва, нито Общият съд е бил длъжен да се увери, че публичните органи са насърчили конкретно публичното предприятие да вземе разглежданите мерки.

- 52 От друга страна, не е необходимо произнасяне по въпроса дали съгласно съдебната практика, припомнена в точка 48 от настоящото решение, Комисията може да се основава единствено на доказателства, указващи в конкретния случай на малката вероятност да липсва участие на публичните органи. Както отбелязва генералният адвокат в точки 38—44 от заключението си, доводите на Община Милано се основават на неправилен прочит на обжалваното съдебно решение, съгласно което Общият съд приел, че Комисията може да основе констатацията си относно отговорността на Община Милано за разглежданите мерки единствено на малката вероятност Община Милано да не е участвала в приемането им.
- 53 Всъщност, най-напред, в точки 80—83 от обжалваното съдебно решение Общият съд приема първо, че текстът на споразумението с профсъюзите от 26 март 2002 г. създава ясно и точно задължение за SEA да компенсира поне за период от пет години загубите на SEA Handling. Второ, той приема, че с подписването на това споразумение Община Милано официално е дала одобрението си, включително в качеството си на мажоритарен акционер на SEA, не само по отношение на установяването на това задължение, но и за последващото му спазване и прилагане от SEA. Трето, той стига до извода, че активното участие на Община Милано в преговорите и при сключването на посоченото споразумение съставлява ключово доказателство за участието на италианските органи в предоставянето на разглежданите мерки.
- 54 По-нататък, в точки 84—87 от обжалваното съдебно решение в своята преценка на фактите Общият съд придава положителна доказателствена стойност на протоколите от срещите на управителния съвет на SEA Handling, на факта, че кметът на Милано е поискал и получил оставката на председателя на управителния съвет на SEA през 2006 г., и на наличието на празни оставки, които членовете на управителния съвет са предоставили на кмета.
- 55 Накрая, в точка 88 от обжалваното съдебно решение Общият съд потвърждава характера на „важни решения“ на разглежданите мерки, който Комисията приема в точка 210 от обжалваното решение, обстоятелство, от което тя по-специално извежда в същата точка малката вероятност Община Милано да не е участвала в приемането им.
- 56 Следователно от точки 80—88 от обжалваното съдебно решение ясно личи, че Общият съд е констатирал наличието на положителни индиции, разкриващи в конкретния случай участието на Община Милано в приемането на посочените мерки, и че именно въз основа на тези положителни индиции Общият съд е приел, че Комисията може да се основе и на малката вероятност Община Милано да не е участвала, най-малкото при приемането на някои от разглежданите мерки през периода след сключването на споразумението с профсъюзите от 26 март 2002 г.
- 57 С оглед на изложените по-горе съображения твърденията във връзка с втората част, а следователно и с първото основание в неговата цялост трябва да се отхвърлят като неоснователни.

По второто основание, свързано с принципите на тежестта на доказване

По първата част от второто основание относно твърдяната неравномерна тежест на доказване

– Доводи на страните

- 58 Община Милано поддържа, че Общият съд не е разгледал внимателно представените от нея доказателства, като в точки 89—94 от обжалваното съдебно решение накратко е отхвърлил представените доказателства, като само е възпроизвел буквално съображенията на спорното решение, отхвърлил е представените доказателства като недостатъчни, за да се обори малката вероятност Община Милано да не е участвала в разглежданите мерки.
- 59 По този начин обаче Общият съд позволил на Комисията да се основе на негативното доказателство за малката вероятност за липсата на участие, а на Община Милано наложил положителни и сигурни доказателства за липсата на участие, което щяло да доведе до представяне на *probatio diabolica*.
- 60 Това се потвърждавало по-специално от точка 82 от обжалваното съдебно решение, в която Общият съд отхвърля довода на Община Милано, че тя е участвала в сключването на споразумението с профсъюзите от 26 март 2002 г. само в качеството на политически медиатор, докато това обстоятелство било установено с клетвени декларации *ad hoc* на синдикалните представители. Всъщност, освен че не придал никакво значение на тези декларации, Общият съд приел за ирелевантен факта, че подписът, положен по това споразумение, е този на кмета, отговарящ за персонала и работата, а не този на заместник-кмета, отговарящ за бюджета.
- 61 Комисията счита, че доводите на Община Милано са недопустими, тъй като те приканват Съда да извърши нова преценка на фактите. Във всеки случай Общият съд не е направил невъзможно доказването на липсата на отговорност, нито е приложил неравностойна тежест на доказване, а е преценил грижливо както доказателствата за носене на отговорност, така и тези за неотговорност.

– Съображения на Съда

- 62 Доколкото Община Милано упреква Общия съд, че е основал констатацията си за носенето на отговорност за разглежданите мерки единствено на малката вероятност тя да не е участвала в приемането им, в точки 52 и 56 от настоящото решение вече бе отбелязано, че тези доводи произтичат от неправилен прочит на обжалваното съдебно решение, тъй като в точки 80—88 от обжалваното съдебно решение Общият съд е констатирал наличието на положителни индикации, сочещи конкретно участие на Община Милано в приемането на разглежданите мерки.
- 63 Освен това, както отбелязва генералният адвокат в точка 48 от заключението си, с оглед на установените в съдебната практика принципи Общият съд е разгледал по един и същ начин посочените от Община Милано индикации, които според нея целят да установят, че не е участвала в приемането на тези мерки.
- 64 Така за всяка от индикациите, изтъкнати от Комисията или от Община Милано, Общият съд е разгледал доказателствата в полза и в ущърб на тяхната доказателствена стойност, както и тези относно значението, което трябва да им се придаде. От това следва, че Общият съд е разгледал справедливо повдигнатите от страните доводи и представените от тях доказателства и е достигнал до заключението си след подробен анализ на всички представени доказателства.

- 65 Следователно, както отбелязва генералният адвокат в точка 49 от заключението си, противно на твърдяното от нея, отхвърлянето от Общия съд на доводите на Община Милано не се дължи нито на налагането от Общия съд на задължение за представяне на положителни и сигурни доказателства за неучастието ѝ в приемането на разглежданите мерки, нито на прилагането от негова страна на неравностойна тежест на доказване, а на преценката на Общия съд на доказателствената стойност на всяко от представените доказателства.
- 66 Накрая, доколкото с доводите, обобщени в точка 60 от настоящото решение, Община Милано цели да оспори тази преценка на Общия съд, трябва да се приеме, както с основание изтъква Комисията, че тя се стреми да постигне нова преценка на фактите, което е извън компетентността на Съда (вж. в този смисъл решение от 30 ноември 2016 г., Комисия/Франция и Orange, C-486/15 P, EU:C:2016:912, т. 97).
- 67 От това следва, че твърденията във връзка с първата част по второто основание трябва да се отхвърлят отчасти като недопустими и отчасти като неоснователни.

По втората част от второто основание, свързана с предмета на доказване

– Доводи на страните

- 68 Община Милано счита, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като е приел в точки 73 и 83 от обжалваното съдебно решение, че Комисията основателно е приела, че нейното доказано активно участие в сключването на споразумението с профсъюзите от 26 март 2002 г. е достатъчно само по себе си, за да обоснове извода, че е участвала в предоставянето на разглежданите мерки, които би трябвало да се разглеждат като една-единствена мярка.
- 69 Всъщност съгласно съдебната практика Комисията била длъжна да докаже носенето на отговорност за всяка от мерките за рекапитализация, приети през разглеждания период, доколкото тези различни мерки били напълно отделни една от друга. Макар Съдът да приема, че няколко последователни мерки на държавна намеса могат да се разглеждат като една-единствена мярка, това би било, при условие че с оглед на хронологията, целта им и положението на предприятието те имат толкова тесни връзки помежду си, че е невъзможно да бъдат отделени една от друга. Освен това Общият съд неправилно разширил обхвата на тази съдебна практика относно критериите за държавните ресурси и частния оператор върху отговорността за дадена мярка.
- 70 В това отношение Община Милано най-напред посочила на Общия съд, че твърдените индиции за носене на отговорност били малко на брой, с незадоволително качество и без пряка връзка с разглежданите мерки. По-нататък, било неправилно да се твърди, че италианските органи и SEA са признали съществуването на многогодишна стратегия за покриване на загубите на SEA Handling през периода, необходим за неговото реструктуриране, тъй като въпросните твърдения се позовават единствено на стратегия за оздравяване на SEA Handling. Накрая, рекапитализацията винаги се състояла в контекст, който нямал никакъв съгласуван характер.
- 71 Комисията възразява, че би било в противоречие с текста и логиката на практиката на Съда относно условията, които се изискват, за да може няколко последователни мерки на държавна намеса да се разглеждат като една-единствена мярка, тя да бъде ограничена само до критериите за държавни ресурси и частния оператор. Освен това Община Милано единствено иска от Съда нова преценка на фактите, което било недопустимо на етапа на обжалването.

– Съображения на Съда

- 72 Съгласно установената съдебна практика, тъй като има различни форми на държавна намеса и те трябва да се преценяват в зависимост от техните последици, не може да се изключи възможността няколко последователни мерки на държавна намеса да се разгледат като една-единствена за целите на прилагането на член 107, параграф 1 ДФЕС. Такъв може да е по-конкретно случаят, когато последователните мерки на държавна намеса са така тясно свързани предвид хронологията на приемането им, целта им и положението на предприятието към момента на приемането им, че е невъзможно да бъдат отделени една от друга (решения от 4 юни 2015 г., Комисия/MOL, С-15/14 Р, ЕУ:С:2015:362, т. 97 и цитираната съдебна практика и от 26 март 2020 г., Larko/Комисия, С-244/18 Р, ЕУ:С:2020:238, т. 33 и цитираната съдебна практика).
- 73 Доколкото за целите на прилагането на член 107, параграф 1 ДФЕС тази съдебна практика има предвид самата държавна намеса и изисква тя да бъде анализирана обективно в зависимост от нейните последици, тази съдебна практика не може да се прилага изключително за някои от посочените в тази разпоредба критерии. Поради това, както отбелязва генералният адвокат в точка 54 от заключението си, посочената съдебна практика може да се приложи и към критерия за отговорността на държавата за такава намеса.
- 74 От това следва, че противно на твърдяното от Община Милано, Общият съд не е допуснал грешка при прилагане на правото, като в точка 71 от обжалваното съдебно решение се е позовал на същата съдебна практика и впоследствие я е приложил при анализа си относно отговорността на Община Милано за разглежданите мерки.
- 75 Освен това, както правилно изтъква Комисията, Община Милано само иска с доводите, обобщени в точка 70 от настоящото решение, нова преценка на фактите спрямо направената от Общия съд в точки 72—73 от обжалваното съдебно решение, което, както следва от цитираната в точка 66 от настоящото решение съдебна практика, не е допустимо на етапа на обжалването.
- 76 Ето защо твърденията относно втората част от второто основание, а следователно и относно това основание в неговата цялост трябва да се отхвърлят отчасти като недопустими и отчасти като неоснователни.

По третото основание, че доказателствата са изопачени

Доводи на страните

- 77 Община Милано твърди, че Общият съд е изопачил споразумението с профсъюзите от 26 март 2002 г., когато в точка 77 от обжалваното съдебно решение е приел, че това споразумение предвижда ясно и точно задължение за SEA да запази за период от най-малко пет години баланса между разходите и приходите и общата икономическа рамка на SEA Handling, и от това заключава, че съгласно това задължение SEA е било длъжно да компенсира евентуални загуби на SEA Handling, които могат да засегнат непрекъснатостта на икономическата му дейност.
- 78 В това отношение Община Милано обяснява, че това споразумение не налага на SEA никакво задължение за рекапитализация на SEA Handling, тъй като в него не се посочват нито загуби, нито рекапитализация, нито дори ангажименти на SEA при настъпването на такива събития. Следователно с оглед на последващите рекапитализации Общият съд го е прочел със задна дата и следователно е пропуснал да отчете контекста на сключването на посоченото споразумение. Съгласно текста му обаче SEA Handling било създадено, за да позволи конкуренцията в другите италиански летища и следователно с перспективата за положителен сценарий на растеж.

- 79 Община Милано уточнява, че макар в клауза от споразумението с профсъюзите от 26 март 2002 г. да е „потвърдила“ факта, че „равновесието между разходите и печалбата и общата икономическа рамка“ на SEA Handling ще бъдат запазени, такава клауза се съдържа в клаузите относно намаляването на числеността на персонала и относно разширяването на дейностите на SEA Handling към други пазари, тъй като тези мерки трябвало да позволят да се избегне рекапитализация. Освен това посоченото споразумение се позовавало на възможното навлизане на акционери в капитала на SEA Handling, за да се засилят неговите положителни перспективи. Накрая, в него се твърдяло, че управленските умения на SEA Handling били запазени, за да се подобрят още повече възможностите му да осъществява ефективна конкуренция на националните и международните пазари.
- 80 От това следвало, че в споразумението с профсъюзите от 26 март 2002 г. Община Милано не е поела никакво материално или правно задължение, свързано с рекапитализация.
- 81 Комисията счита, че Община Милано само оспорва, под претекст за твърдяно изопачаване, направената от Общия съд преценка на индициите за носене на отговорност от Община Милано за поведението на SEA, което правело тези доводи недопустими. При всички положения твърденията по това основание били лишени от основателност.

Съображения на Съда

- 82 От член 256, параграф 1, втора алинея ДФЕС и от член 58, първа алинея от Статута на Съда на Европейския съюз следва, че единствено Общият съд е компетентен, от една страна, да установява фактите, освен в случаите, когато неточността на фактическите му констатации следва от представените пред него материали по делото, и от друга страна, да преценява тези факти (решение от 30 ноември 2016 г., Комисия/Франция и Orange, C-486/15 P, EU:C:2016:912, т. 97 и цитираната съдебна практика).
- 83 Следователно освен в случай на изопачаване на представените пред Общия съд доказателства, преценката на фактите не представлява правен въпрос, който в това си качество подлежи на контрол от Съда (решение от 30 ноември 2016 г., Комисия/Франция и Orange, C-486/15 P, EU:C:2016:912, т. 98 и цитираната съдебна практика).
- 84 Когато твърди изопачаване на доказателства от Общия съд, жалбоподателят трябва, съгласно член 256 ДФЕС, член 58, първа алинея от Статута на Съда на Европейския съюз и член 168, параграф 1, буква г) от Процедурния правилник на Съда, да посочи точно доказателствата, които са изопачени, и да докаже грешките в анализа, които според него са довели Общия съд до това изопачаване. От друга страна, съгласно постоянната практика на Съда изопачаването трябва ясно да личи от материалите по делото, без да е необходимо да се прибегва до нова преценка на фактическите обстоятелства и на доказателствата (решение от 30 ноември 2016 г., Комисия/Франция и Orange, C-486/15 P, EU:C:2016:912, т. 99 и цитираната съдебна практика).
- 85 В случая Общият съд посочва в точка 77 от обжалваното съдебно решение, че съгласно текста на споразумението с профсъюзите от 26 март 2002 г. SEA поема ясно и точно задължение да запази за период не по-малък от пет години „баланса между разходите и приходите и общата икономическа рамка“ на Sea Handling, „като опази управленските [му] умения и подобри значително възможностите [му] да действа на националните и международните пазари“.
- 86 Следователно се налага изводът, че текстът на споразумението с профсъюзите от 26 март 2002 г. позволява възприетото от Общия съд в точка 77 от обжалваното съдебно решение тълкуване, че SEA е било длъжно съгласно това задължение да компенсира евентуални загуби на SEA Handling, които могат да засегнат непрекъснатостта на икономическата му дейност. Впрочем,

както констатира Общият съд в същата точка, този прочит се подкрепя от последващите споразумения с профсъюзите, посочени в точка 5 от настоящото решение, така че твърдяното изопачаване във всички случаи не следва явно от материалите по делото.

- 87 Освен това е достатъчно да се отбележи, както правилно изтъква Комисията и отбелязва генералният адвокат в точки 65—68 от заключението си, че Община Милано само оспорва, под претекст на твърдяно изопачаване на това споразумение, преценката на това доказателство от Общия съд, когато твърди, че Общият съд не е отчел контекста на сключването на посоченото споразумение.
- 88 Ето защо твърдението за наличие на третото основание трябва да се отхвърли отчасти като недопустимо и отчасти като неоснователно.

По четвъртото правно основание, свързано с критерия за частния инвеститор

Доводи на страните

- 89 Община Милано се позовава на неправилна квалификация на фактите от Общия съд в точки 97, 107 и 108 от обжалваното съдебно решение, с която е нарушил критерия за частния инвеститор.
- 90 Всъщност, първо, както било доказано в рамките на второто основание за обжалване, нито споразумението с профсъюзите от 26 март 2002 г., нито какъвто и да било друг документ позволявали да се направи извод за съществуването на стратегия за покриване на загубите на SEA Handling от SEA.
- 91 Второ, за да прецени критерия за частния инвеститор, Общият съд не е отчел контекста на особеното положение на SEA към онзи момент — положение, което се различавало от положението на типичен частен инвеститор, тъй като последното дружество е притежавало изключителна концесия за управлението на летищата в Милано до 2041 г. и следователно е работело при нисък риск и с много дългосрочна перспектива за рентабилност на неговите инвестиции.
- 92 Допуснатата от Общия съд грешка се състояла в значението, което той придал на липсата на актуални икономически проучвания, доказващи внимателен анализ на рентабилността на рекапитализацията на SEA Handling и на възвръщаемостта на инвестициите съгласно анализ на разходите и предимствата. Това следвало по-специално от точка 114 от обжалваното съдебно решение, в която Общият съд неправилно отхвърлил релевантността на представеното от Община Милано икономическо проучване единствено поради факта че то е било изготвено след приемането на разглежданите мерки.
- 93 Всъщност съдебната практика изисквала не доказателствата, свързани с икономическата рационалност на дадена мярка, да са налице към момента на приемането ѝ, а преценката на тази мярка с оглед на този критерий да бъде поставена в контекста на приемането ѝ, така че именно перспективата, възприета в икономическото проучване, трябвало да бъде ex ante, а не икономическото проучване като такова. Всъщност било абсурдно да се изисква, както е направил Общият съд, частно предприятие да представи като условие sine qua non, за да може да се ползва от критерия за частния инвеститор, документ, който потвърждава неговите прогнози.
- 94 В това отношение Община Милано припомня, че през 2002 г. перспективите на SEA Handling са били положителни и че поредица от външни и непредвидими събития, настъпили впоследствие, са забавили процеса му на оздравяване. Така за всяка рекапитализация не било необходимо SEA

да прави нови специфични преценки относно тяхната рентабилност, нито пък било задължено от националното право да обоснове в писмена форма с помощта на трети икономисти рационалността на своите действия. По-специално, тъй като проблемът на SEA Handling бил свързан главно с разходите за работна ръка, нямало никаква причина да се възлагат икономически проучвания.

- 95 Трето, според Община Милано Общият съд неправилно е приел, че сложните икономически преценки на Комисията подлежат само на ограничен контрол от страна на съда на Съюза. Всъщност съгласно съдебната практика именно той трябвало да осъществи задълбочен и цялостен от фактическа и правна страна контрол, свързан по-специално с тълкуването от Комисията на данни от икономическо естество.
- 96 Четвърто, Община Милано упреква Общия съд, че му е възложил тежестта на доказване на критерия за частния инвеститор, тъй като Комисията от своя страна не е доказала нищо в това отношение. Всъщност, както признава пред Общия съд, последната не е извършила никакво проучване на пазара на услугите за наземно обслужване, нито пък каквото и да било икономическо проучване относно този критерий или анализ на икономическите резултати на други сравними оператори. Освен това тя не посочила и мерките, които SEA е трябвало да вземе съгласно посочения критерий.
- 97 Противно на предписаното от съдебната практика, при липсата на доказателства, които да установят със сигурност неговото съществуване, Комисията предположила, че SEA Handling се е ползвало от предимство, като се основала на отрицателна презумпция, основана на липсата на информация, позволяваща да се стигне до обратния извод. Следователно, като пропуснал да провери дали при преценката си Комисията е взела предвид всички релевантни обстоятелства, Общият съд допуснал грешки при прилагане на правото.
- 98 Комисията оспорва основателността на доводите на Община Милано.

Съображения на Съда

- 99 На първо място, следва да се отбележи, че доводите на Община Милано, обобщени в точка 90 от настоящото решение, само повтарят доводите, изложени в рамките на второто основание, така че поради същите причини като изложените в точка 75 от настоящото решение те не могат да бъдат приети.
- 100 На второ място, що се отнася до доводите, обобщени в точка 95 от настоящото решение, относно съдебния контрол, който следва да извърши Общият съд, в постоянната съдебна практика се приема, че тази проверка, която следва да се извърши от Комисията при прилагане на принципа на частния оператор, изисква да се извърши сложна икономическа преценка и в рамките на контрола, който упражняват юрисдикциите на Съюза върху направените от Комисията сложни икономически преценки в областта на държавните помощи, съдът на Съюза не може да замести със своя икономическата преценка на Комисията (решение от 26 март 2020 г., Larko/Комисия, С-244/18 Р, EU:C:2020:238, т. 39).
- 101 Следователно Общият съд не е допуснал в обжалваното съдебно решение грешка при прилагането на правото, като е ограничил контрола си да провери дали преценката на Комисията относно прилагането на критерия за частния инвеститор е опорочена от явна грешка.
- 102 Противно на твърдяното от Община Милано, от съдебната практика, установена с решения от 8 декември 2011 г., КМЕ Germany и др./Комисия (С-272/09 Р, EU:C:2011:810) и от 8 декември 2011 г., Chalkor/Комисия (С-386/10 Р, EU:C:2011:815), не може да се направи никакъв друг

извод. Всъщност, както по същество отбелязва генералният адвокат в точка 80 от заключението си, тази съдебна практика, която се отнася до съдебния контрол върху решенията на Комисията, с които се установяват нарушения на членове 101 ДФЕС и 102 ДФЕС, и която евентуално налага имуществени санкции на основание на тези разпоредби, не може да се приложи без промяна към съдебния контрол на решенията на Комисията в областта на държавните помощи.

- 103 На трето място, що се отнася до твърдяното неспазване от Общия съд в точки 113—117 от обжалваното съдебно решение на разпределянето на тежестта на доказване, важно е да се припомни, че понятието „помощ“ по смисъла на член 107, параграф 1 ДФЕС не може да обхваща мярка, предоставена в полза на предприятие чрез ресурси на държавата, когато то би могло да получи същото предимство при обстоятелства, съответстващи на нормалните пазарни условия, като преценката на условията, при които е предоставено такова предимство, по принцип се извършва чрез прилагане на принципа на частния оператор (решение от 6 март 2018 г., Комисия/FIN Holding и FIN Erhvervsbank, С-579/16 Р, ЕУ:С:2018:159, т. 45 и цитираната съдебна практика).
- 104 Следователно, когато е видно, че критерият за частния инвеститор би могъл да бъде приложен, Комисията трябва да поиска от съответната държава членка всички релевантни данни, които ще ѝ позволят да провери дали условията за прилагане на този критерий са изпълнени (решения от 5 юни 2012 г., Комисия/EDF, С-124/10 Р, ЕУ:С:2012:318, т. 104 и от 6 април 2018 г., Комисия//FIN Holding и FIN Erhvervsbank, С-579/16 Р, ЕУ:С:2018:159, т. 47).
- 105 Всъщност прилагането на критерия за частния инвеститор има за цел да се определи дали предимството, предоставено на предприятие в каквато и да било форма чрез ресурси на държавата, с поражданите от него последици е от естество да наруши или да заплаши да наруши конкуренцията и да засегне търговията между държавите членки (решение от 5 юни 2012 г., Комисия/EDF, С-124/10 Р, ЕУ:С:2012:318, т. 89). Следователно трябва да се провери не дали частен инвеститор би действал точно по същия начин като публичния инвеститор, а дали при сходни условия би предоставил сума, равна на сумата, предоставена от публичния инвеститор (вж. в този смисъл решение от 5 юни 2012 г., Комисия/EDF, С-124/10 Р, ЕУ:С:2012:318, т. 95).
- 106 За целите на преценката на въпроса дали същата мярка би била приета при нормални пазарни условия от частен инвеститор, който се намира в положение възможно най-близко до това на държавата, трябва да се вземат предвид единствено печалбите и задълженията, свързани с положението на последната в качеството ѝ на акционер, като се изключат тези, които са свързани с качеството ѝ на носител на публична власт (решение от 5 юни 2012 г., Комисия/EDF, С-124/10 Р, ЕУ:С:2012:318, т. 79). От това следва, че ако държавата членка се позовава в хода на административната процедура на критерия за частния инвеститор, в случай на съмнение тя има за задача да докаже недвусмислено и въз основа на обективни и проверими доказателства, че приетата мярка произтича от нейното качество на акционер (решение от 5 юни 2012 г., Комисия/EDF, С-124/10 Р, ЕУ:С:2012:318, т. 82).
- 107 Тези доказателства трябва ясно да сочат, че съответната държава членка е взела предварително или едновременно с предоставянето на икономическото предимство решението с реално приложената мярка да направи инвестиция в публично контролираното предприятие. В това отношение могат да се изискват по-конкретно доказателства, че решението се основава на икономически оценки, сравними с тези, каквито би извършил — с цел да определи бъдещата рентабилност на подобна инвестиция — разумен частен инвеститор, който, преди да направи посочената инвестиция, се намира във възможно най-близко положение до положението на държавата членка (решение от 5 юни 2012 г., Комисия/EDF, С-124/10 Р, ЕУ:С:2012:318, т. 83 и 84).

- 108 В случая, както отбелязва генералният адвокат в точка 101 от заключението си, от спорното решение и от обжалваното съдебно решение недвусмислено следва, че Комисията е приложила принципа на частния оператор в това решение и че приложимостта в случая на критерия за частния инвеститор не е била обсъждана нито пред Комисията, нито пред Общия съд, което впрочем Комисията потвърждава в съдебното заседание пред Съда.
- 109 Що се отнася до прилагането на критерия на частния инвеститор, той е сред обстоятелствата, които Комисията е длъжна да вземе предвид, за да установи съществуването на помощ, и следователно не е изключение, което се прилага само по искане на държава членка, когато се установи, че конститутивните елементи на понятието за държавна помощ, съдържащо се в член 107, параграф 1 ДФЕС, са налице (решения от 5 юни 2012 г., Комисия/EDF, С-124/10 Р, ЕУ:С:2012:318, т. 103 и от 26 март 2020 г., Larko/Комисия, С-244/18 Р, ЕУ:С:2020:238, т. 64 и цитираната съдебна практика).
- 110 Следователно именно Комисията носи тежестта да докаже, като вземе предвид по-специално предоставената от съответната държава членка информация, че условията за прилагане на принципа на частния оператор не са изпълнени, така че разглежданата държавна намеса съдържа предимство по смисъла на член 107, параграф 1 ДФЕС (вж. в този смисъл решение от 26 март 2020 г., Larko/Комисия, С-244/18 Р, ЕУ:С:2020:238, т. 65 и цитираната съдебна практика).
- 111 В това отношение следва да се отбележи, че при решение за прекратяване на официалната процедура по разследване на основание член 7 от Регламент № 659/1999 на Съвета от 22 март 1999 година за установяване на подробни правила за прилагането на член [108 ДФЕС] (ОВ L 83, 1999 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 8, том 1, стр. 41) Комисията не може да предполага, че дадено предприятие се е ползвало от предимство, представляващо държавна помощ, като се основава само на отрицателна презумпция, опираща се на липсата на информация, която позволява да се направи обратното заключение, при липсата на други данни от естество да установят със сигурност съществуването на такова предимство (решения от 17 септември 2009 г., Комисия/MTU Friedrichshafen, С-520/07 Р, ЕУ:С:2009:557, т. 58 и от 26 март 2020 г., Larko/Комисия, С-244/18 Р, ЕУ:С:2020:238, т. 70 и цитираната съдебна практика).
- 112 Съгласно съдебната практика обаче за целите на прилагането на критерия за частния инвеститор са релевантни единствено наличните доказателства и развитието, което е предвидимо към момента на вземането на решението да се направи инвестицията (решение от 5 юни 2012 г., Комисия/EDF, С-124/10 Р, ЕУ:С:2012:318, т. 105). Впрочем, тъй като Комисията не познава пряко обстоятелствата, при които е прието инвестиционно решение, тя трябва да се основе за целите на прилагането на този критерий до голяма степен на обективните и проверими доказателства, представени от съответната държава членка, за да установи, че приетата мярка произтича от качеството ѝ на акционер и следователно че посоченият критерий е приложим в съответствие с цитираната в точки 106 и 107 съдебна практика.
- 113 Поради това, тъй като следва да се вземе предвид решението, което би взел частният инвеститор към момента на извършване на инвестицията, липсата на предварителна оценка, макар сама по себе си да не е определяща, може да представлява релевантен елемент за контрола на сложните икономически преценки, които Комисията следва да извърши при прилагането на критерия за частния инвеститор.
- 114 Всъщност, когато вноските в капитала на публичен инвеститор не са съобразени с всяка перспектива за рентабилност, дори в дългосрочен план, те не могат да се считат за съответстващи на критерия за частния инвеститор и трябва да се считат за помощи по смисъла

на член 107, параграф 1 ДФЕС (вж. в този смисъл решения от 21 март 1991 г., Италия/Комисия, C-303/88, EU:C:1991:136, т. 22 и от 6 март 2018 г., Комисия/FIH Holding и FIH Erhvervsbank, C-579/16 P, EU:C:2018:159, т. 61).

- 115 В това отношение Общият съд трябва да се увери, както бе припомнено в точки 100 и 101 от настоящото решение, че подобни сложни икономически преценки на Комисията не са опорочени от явна грешка в преценката, което означава, че той трябва да провери не само истинността на посочените доказателства, тяхната достоверност и непротиворечивост, но също и дали тези доказателства съдържат всички релевантни данни, които следва да бъдат взети предвид, за да се прецени дадена сложна ситуация, и дали могат да подкрепят направените изводи (решение от 26 март 2020 г., Larko/Комисия, C-244/18 P, EU:C:2020:238, т. 41 и цитираната съдебна практика).
- 116 В случая, както отбелязва генералният адвокат в точки 103 и 104 от заключението си, преценката в точки 113—117 от обжалваното съдебно решение, независимо от избора на използваните термини, не показва, че Общият съд не е спазил правилата относно разпределянето на тежестта на доказване, що се отнася до критерия за частния инвеститор.
- 117 Всъщност от анализа в точки 85 и 86 от настоящото решение следва, че Общият съд не е допуснал грешка при прилагане на правото, като е констатирал, че със споразумението с профсъюзите от 26 март 2002 г. SEA се е задължило да компенсира в продължение на поне пет години евентуални загуби на SEA Handling, които могат да засегнат непрекъснатостта на икономическата му дейност. Както обаче приема генералният адвокат в точки 105 и 106 от заключението си, частен инвеститор не би поел такъв ангажимент, без преди това да е направил подходяща оценка на рентабилността и на икономическата рационалност на поетия от него ангажимент. При тези обстоятелства и с оглед на съдебната практика, цитирана в точки 107 и 114 от настоящото решение, липсата на подходяща предварителна оценка на рентабилността или на икономическата рационалност на такива инвестиции може да бъде съществено обстоятелство, за да се установи, че частен инвеститор при сходни условия не би внесъл сума, равна на сумата, предоставена от публичния инвеститор.
- 118 След като в точка 97 от обжалваното съдебно решение взема предвид фактическите обстоятелства, на които Комисията се основава в спорното решение, за да приеме, че разглежданите мерки са приети при липсата на каквато и да било подходяща предварителна оценка, която частен инвеститор би направил в положението на SEA, за да си осигури тяхната рентабилност или икономическа рационалност, Общият съд разглежда, по-специално в точки 113—117 от обжалваното съдебно решение, дали тези преценки на Комисията са опорочени от явни грешки. В точки 120 и 132 от обжалваното съдебно решение той постановява, че случаят не е такъв.
- 119 Следователно, като е разгледал, по-специално в точки 113—117 от обжалваното съдебно решение, дали Комисията е можела, без да допусне явна грешка в преценката, да приеме, че представените в хода на административното производство доказателства са от естество да докажат, че такава оценка не е била извършена, Общият съд е упражнил възложения му контрол.
- 120 При тези условия Общият съд не е пренебрегнал факта, че Комисията следва да докаже, че условията за прилагане на принципа на частния оператор не са изпълнени, като е установил в тези точки 113—117 от обжалваното съдебно решение, че Комисията не е допуснала явна грешка в преценката, когато е направила припомнените в точка 97 от обжалваното съдебно решение констатации.

- 121 Освен това с оглед на съображенията, изложени в точки 117—120 от настоящото решение, Община Милано не може основателно да упреква Общия съд, че е пренебрегнал възложената на Комисията тежест на доказване, като не я е санкционирал за това, че не е извършила пазарни проучвания, за да се позове на отрицателни презумпции или за да не вземе предвид всички релевантни обстоятелства.
- 122 На четвърто място, доколкото Община Милано упреква Общия съд, че не е взел предвид в точка 114 от обжалваното съдебно решение икономическо проучване само поради факта че е било изготвено след разглежданите мерки, следва веднага да се отбележи, че тези доводи произтичат от неправилен прочит на това решение. Всъщност от самия текст на точка 114 от обжалваното съдебно решение следва, че Общият съд е проверил съдържанието на икономическото проучване, представено от Община Милано, и го е отхвърлил, най-напред, поради лаконичния и противоречив характер на съдържащите се в него твърдения и следователно поради неговата присъща недостатъчност за нуждите на анализа въз основа на критерия за частния инвеститор. Едва по-нататък в посочената точка 114 той изтъква също, че това икономическо проучване е изготвено след разглежданите мерки.
- 123 При всички положения следва да се констатира, че за целите на прилагането на принципа на частния оператор релевантни са единствено наличните доказателства и развитието, което е предвидимо към момента на вземане на решението да се предприеме разглежданата мярка (решение от 26 март 2020 г., Larko/Комисия, C-244/18 P, EU:C:2020:238, т. 31 и цитираната съдебна практика), по-специално за да се установят причините, които действително са мотивирали избора на съответното държавно образувание да направи спорната инвестиция. Икономическата преценка, извършена от Комисията в хода на административната процедура, обаче задължително се извършва в случай на помощи, отпуснати в нарушение на предвиденото в член 108, параграф 3 ДФЕС задължение за уведомяване след приемането на съответните мерки.
- 124 Поради това икономическите проучвания и анализи, на които се основава тази икономическа преценка на Комисията, както и евентуалните насрещни експертизи от същото естество, изтъкнати от съответната държава членка или от получателя на помощта, за да отговори на преценката, на която се основава Комисията, могат да бъдат релевантни за целите на прилагането на принципа на частния оператор, доколкото се основават само на наличните доказателства и на развитието, което е предвидимо към момента на вземане на решението за извършване на разглежданата мярка.
- 125 В случая, тъй като икономическото проучване, на което се позовава Община Милано за целите на преценката си, е извършено след приемането на разглежданите мерки, то не може да постави под въпрос констатацията на Комисията за липсата на подходяща предварителна оценка на рентабилността и на икономическата рационалност на тези мерки — съществена констатация, на която се основава Комисията, за да установи, че при сходни условия частен инвеститор не би внесъл суми, равни на тези, които SEA е предоставило на SEA Handling.
- 126 От това следва, че Общият съд не е допуснал грешка при прилагане на правото, като, от една страна, е проверил дали икономическото проучване, на което се позовава Община Милано, съдържа елементи от икономически анализ, релевантни за икономическата преценка, която Комисията е длъжна да извърши при прилагането на принципа на частния оператор, и от друга страна, е приел, че извършването на това проучване след периодите, в които разглежданите мерки са приети, изключва възможността неговото съществуване да опорочи с явна грешка преценката на Комисията в спорното решение, че тези мерки са приети без всякаква подходяща предварителна оценка, която частен инвеститор в положението на SEA би изготвил, за да осигури тяхната рентабилност или икономическа рационалност.

- 127 На пето място, що се отнася до довода на Община Милано, че Общият съд пропуснал да отчете особеното положение на SEA към разглеждания период — положение, което се характеризирало с перспективи за рентабилност в много дългосрочен план — най-напред от точка 112 от обжалваното съдебно решение следва, че Общият съд е взел предвид това обстоятелство при преценката си.
- 128 По-нататък, дори ако перспективите за рентабилност трябвало да бъдат разширени до 2041 г., както твърди Община Милано, освен това било необходимо тя да предостави преди тази дата перспектива за възвръщаемост на инвестицията от тези мерки. Налага се обаче изводът, че целта на извършената от Общия съд проверка в точки 113—131 от обжалваното съдебно решение е била именно да се провери дали случаят е такъв.
- 129 Накрая, доколкото Община Милано възнамерява да оспори основателността на така извършената от Общия съд проверка, трябва да се приеме, че тя иска от Съда да извърши нова преценка на фактите, което съгласно цитираната в точка 66 от настоящото решение съдебна практика не е от компетентността на Съда.
- 130 При това положение твърденията във връзка с четвъртото основание трябва да се отхвърлят.
- 131 Въз основа на всички изложени съображения жалбата трябва да бъде отхвърлена.

По съдебните разноски

- 132 Съгласно член 184, параграф 2 от Процедурния правилник на Съда, когато жалбата е неоснователна, Съдът се произнася по съдебните разноски.
- 133 В съответствие с член 138, параграф 1 от този процедурен правилник, приложим в производството по обжалване съгласно член 184, параграф 1 от същия, загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане.
- 134 След като Община Милано е загубила делото и Комисията е направила искане за осъждането ѝ, тя трябва да бъде осъдена да заплати съдебните разноски.

По изложените съображения Съдът (втори състав) реши:

- 1) Отхвърля жалбата.**
- 2) Осъжда Comune di Milano да заплати съдебните разноски.**

Подписи