



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY
JULIANE KOKOTT
přednesené dne 16. července 2020¹

Věc C-160/19 P

**Comune di Milano
proti**

Evropské komisi

„Kasační opravný prostředek – Státní podpory – Podpora ve formě navyšování kapitálu mateřskou společností – Služby pozemního odbavení na letištích Milán-Linate a Milán-Malpensa – Prokázání přičitatelnosti státních prostředků – Posuzování indicií – Posouzení po sobě jdoucích zásahů jako jediného opatření – Rozsah přezkumu rozhodnutí Komise o státních podporách prováděného unijními soudy – Kritérium soukromého investora v tržním hospodářství – Rozdělení důkazního břemene – Relevantní informace“

I. Úvod

1. Navyšování kapitálu provedená za účelem úhrady ztrát dceřiné společnosti mohou naplňovat skutkovou podstatu státní podpory podle čl. 107 odst. 1 SFEU, pokud je mateřská společnost, která je provádí, vlastněna státem. Podpora je ale vyloučena, pokud by sporné opatření tímto způsobem provedl fiktivní soukromý investor v tržním hospodářství.

2. V projednávané věci členský stát Komisi ve správním řízení nepředložil dostatečné dokumenty týkající se rozhodovacího procesu mateřské společnosti před navyšováním kapitálu ve prospěch její dceřiné společnosti pocházející z této doby. Tribunál má proto za to, že není splněno kritérium soukromého investora v tržním hospodářství. Předmětem kasačního opravného prostředku Comune di Milano (město Milán, Itálie) je mimo jiné otázka, zda při tom Tribunál použil správné důkazní standardy a zejména zda správně rozdělil důkazní břemeno.

II. Právní rámec

3. Tribunál odkazuje nejen na čl. 107 odst. 1 SFEU, ale i na směrnici 2006/111/ES o zprůhlednění finančních vztahů mezi členskými státy a veřejnými podniky a o finanční průhlednosti uvnitř jednotlivých podniků². Článek 2 písm. b) druhý pododstavec této směrnice stanoví pro veřejné podniky následující domněnku:

„Pro účely této směrnice se rozumí: [...]

¹ – Původní jazyk: němčina.

² – Směrnice Komise ze dne 16. listopadu 2006, Úř. věst. 2006, L 318, s. 17.

- b) „veřejným podnikem“ jakýkoli podnik, nad nímž může veřejná moc přímo nebo nepřímo vykonávat rozhodující vliv vlastnictvím takového podniku, svou finanční účastí v něm nebo pravidly, jimiž je řízen.

Má se za to, že veřejná moc má rozhodující vliv, pokud ve vztahu k určitému podniku přímo či nepřímo:

[...]

- ii) kontroluje většinu hlasů spojených s akciemi vydanými takovým podnikem [...]"

III. Skutkový stav a řízení

A. Skutkový základ sporu

4. Společnost SEA SpA (dále jen „společnost SEA“) je správcovská společnost letišť Milán-Linate a Milán-Malpensa (Itálie). Od roku 2002 do roku 2010 byl její kapitál téměř výhradně vlastněn subjekty veřejné moci, a to z 84,56 % navrhovatelkou, městem Milánem, ze 14,56 % Provincia di Milano (provincie Milán, Itálie) a z 0,88 % jinými veřejnými a soukromými akcionáři.

5. Až do 1. června 2002 společnost SEA sama poskytovala služby pozemního odbavování na letištích Milán-Linate a Milán-Malpensa. Poté společnost SEA na základě nových ustanovení unijního práva založila společnost SEA Handling SpA. (dále jen „společnost SEA Handling“), kterou plně ovládá a která od 1. června 2002 poskytuje služby pozemního odbavování na letištích Milán-Linate a Milán-Malpensa.

6. Dne 26. března 2002 uzavřely město Milán, společnost SEA a různé odborové organizace dohodu (dále jen „dohoda s odbory z roku 2002“), ve které město Milán mimo jiné potvrdilo, že společnost SEA bude mít pod dobu nejméně dalších pěti let většinový podíl na společnosti SEA Handling a že společnost SEA udrží vyváženost nákladů/výnosů své dceřiné společnosti, přičemž se „zachovají [její] řídicí schopnosti a znatelně se zlepší [její] možnosti působit na národních a mezinárodních trzích“.

7. V období mezi lety 2002 a 2010 provedla společnost SEA ve prospěch společnosti SEA Handling navyšování kapitálu ve výši celkem 359 644 000 eur. Ve stejném období vykázala společnost SEA Handling ztráty v celkové výši 339 784 000 eur.

B. Sporné rozhodnutí

8. Poté, co Komise na základě stížnosti prošetřila dané navyšování kapitálu, přijala dne 19. prosince 2012 rozhodnutí 2015/1225 týkající se navyšování kapitálu společnosti SEA Handling společností SEA, oznámené pod číslem C(2012) 9448³ (dále jen „sporné rozhodnutí“).

9. Ve výroku sporného rozhodnutí Komise mj. konstatovala, že navýšení kapitálu uskutečněná společností SEA ve prospěch její dceřiné společnosti SEA Handling v období 2002–2010 představují státní podpory, které jsou neslučitelné s vnitřním trhem, a musí tedy být navraceny.

3 – Rozhodnutí Komise (EU) 2015/1225 ze dne 19. prosince 2012 týkající se navýšení kapitálu společností SEA S.p.A. ve prospěch společnosti SEA Handling S.p.A. (SA.21420 [(C 14/10) (ex NN 25/10) (ex CP 175/06)]), Úř. věst. 2015, L 201, s. 1.

C. Řízení před Tribunálem

10. Navrhovatelka sporné rozhodnutí na základě čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU napadla žalobou na neplatnost ze dne 18. března 2013. Zprvu podaný návrh na vydání předběžného opatření navrhovatelka později vzala zpět.

11. Rozsudkem ze dne 13. prosince 2018, Comune di Milano v. Komise (T-167/13, EU:T:2018:940) (dále jen „napadený rozsudek“) Tribunál potvrdil rozhodnutí Komise, žalobu proto zamítl a městu Milánu uložil náhradu nákladů řízení.

D. Řízení o kasačním opravném prostředku před Soudním dvorem

12. Proti rozsudku Tribunálu se město Milán brání projednávaným kasačním opravným prostředkem ze dne 22. února 2019.

13. Město Milán navrhuje, aby Soudní dvůr:

- zrušil rozsudek Tribunálu ze dne 13. prosince 2018 ve věci T-167/13, Comune di Milano v. Komise;
- zrušil rozhodnutí Evropské komise (EU) 2015/1225 ze dne 19. prosince 2012 týkající se navýšení kapitálu společností SEA S.p.A. ve prospěch společnosti SEA Handling S.p.A. (SA.21420 [(C 14/10) (ex NN 25/10)]);
- uložil Komisi náhradu nákladů řízení včetně nákladů řízení o vydání předběžného opatření ve věci T-167/13 R.

14. Komise navrhuje, aby Soudní dvůr:

- odmítl kasační opravný prostředek jako zjevně nepřípustný nebo jej zamítl jako neopodstatněný, a to v plném rozsahu;
- uložil městu Milánu náhradu nákladů tohoto řízení i řízení v prvním stupni a nákladů řízení o vydání předběžného opatření.

15. Účastníci řízení ke kasačnímu opravnému prostředku předložili písemná vyjádření a dne 4. června 2020 se zúčastnili jednání.

IV. Právní posouzení

16. Město Milán svůj kasační opravný prostředek zakládá na čtyřech důvodech kasačního opravného prostředku, v rámci kterých v podstatě namítá, že Tribunál porušil čl. 107 odst. 1 SFEU, protože v projednávané věci se nejednalo o státní podpory.

17. Podle čl. 107 odst. 1 SFEU je nutno mít za to, že se jedná o státní podporu, pokud jsou splněny čtyři kumulativní podmínky. Zaprvé se musí jednat o státní zásah nebo zásah ze státních prostředků, zadruhé musí být tento zásah způsobilý ovlivnit obchod mezi členskými státy, zatřetí musí poskytovat výhodu a začtvrté musí narušovat nebo hrozit narušením hospodářské soutěže.

18. První tři důvody kasačního opravného prostředku se týkají znaku státních prostředků, resp. přičtení daných prostředků státu (k tomu viz níže oddíly A, B a C). Čtvrtý důvod kasačního opravného prostředku se týká kritéria soukromého investora v tržním hospodářství, které je relevantní v souvislosti s otázkou, zda je příjemci podpory poskytována výhoda (k tomu viz níže oddíl D).

A. První důvod kasačního opravného prostředku – státní prostředky

19. Podpora ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU je státní nebo je poskytována ze státních prostředků, pokud poskytnutá výhoda jednak pochází ze státních prostředků a jednak je rozhodnutí, na kterém se daná výhoda zakládá, přičitatelné státnímu subjektu⁴.

20. V rámci prvního důvodu kasačního opravného prostředku navrhovatelka zpochybňuje, že tvrzená opatření podpory využívají státní prostředky (první část prvního důvodu kasačního opravného prostředku), a napadá postup, který Tribunál použil, aby zjistil, zda lze sporná opatření přičíst navrhovatelce (druhá část prvního důvodu kasačního opravného prostředku).

1. K první části prvního důvodu kasačního opravného prostředku

a) K přípustnosti první části prvního důvodu kasačního opravného prostředku

21. Komise pochybuje o přípustnosti argumentace navrhovatelky týkající se první části prvního důvodu kasačního opravného prostředku, protože město Milán státní povahu použitých prostředků poprvé zpochybnilo až v kasačním opravném prostředku. Skutečnost, že Tribunál o této otázce v napadeném rozsudku i přesto rozhodl, podle Komise představuje rozhodnutí *ultra petita*, což ovšem navrhovatelce nemůže dát možnost poprvé zpochybnit naplnění těchto znaků skutkové podstaty čl. 107 odst. 1 SFEU až v řízení o kasačním opravném prostředku.

22. Podle čl. 170 odst. 1 druhé věty jednacího řádu Soudního dvora nesmí kasační opravný prostředek měnit předmět sporu před Tribunálem⁵. Při izolovaném posuzování by tedy první část prvního důvodu kasačního opravného prostředku mohla být nepřípustná, protože poprvé výslovně zpochybňuje výklad stávající judikatury týkající se pojmu „státní prostředky“, zastávaný Komisí a potvrzený Tribunálem.

23. Komise ovšem opomíjí argumentaci navrhovatelky předloženou před Tribunálem.

24. Je sice pravda, že navrhovatelka již v této fázi řízení nepředložila argumentaci zvlášť zaměřenou na státní povahu daných prostředků, nýbrž se zabývala především skutečností, že Komise daná opatření přičetla italským orgánům.

25. Již ve své žalobě⁶ podané v prvním stupni však dala najevo, že nesouhlasí s posouzením Komise týkajícím se státní povahy použitých prostředků. Z argumentace samotné, především ale z označení žalobního důvodu, jakož i z reprodukce – údajně nesprávného – rozhodnutí Komise je jasné patrné, že je napadáno nejen přičtení daných opatření, ale i to, že pocházejí ze státních prostředků.

26. S ohledem na výše uvedené závěry Tribunálu týkající se státní povahy použitých prostředků ještě spadají do rámce předmětu sporu. Navrhovatelka proto tyto úvahy může napadat. Může tedy svou argumentaci postavit tímto způsobem. První část prvního důvodu kasačního opravného prostředku je tudíž přípustná.

4 – Rozsudky ze dne 16. května 2002, Francie v. Komise (C-482/99, EU:C:2002:294, bod 24 a citovaná judikatura) a ze dne 19. prosince 2013, Vent De Colère! a další (C-262/12, EU:C:2013:851, bod 16).

5 – Rozsudky ze dne 1. června 1994, Komise v. Brazzelli Lualdi a další (C-136/92 P, EU:C:1994:211, bod 59), ze dne 1. února 2007, Sison v. Rada (C-266/05 P, EU:C:2007:75, bod 95), a ze dne 16. listopadu 2017, Ludwig-Bölkow-Systemtechnik v. Komise (C-250/16 P, EU:C:2017:871, bod 29).

6 – Bod 11 a násl. žaloby.

b) K opodstatněnosti první části prvního důvodu kasačního opravného prostředku – státní prostředky ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU

27. Námitky navrhovatelky proti státní povaze prostředků použitých v rámci navýšení kapitálu směřují proti bodu 63, jakož i bodům 65 až 67 napadeného rozsudku.

28. V bodě 63 napadeného rozsudku Tribunál vycházel ze skutečnosti, že více než 99 % akcií společnosti SEA vlastnily veřejné subjekty, a na základě toho kvalifikoval finanční příspěvky poskytnuté společnosti SEA Handling jako státní prostředky. V bodě 65 napadeného rozsudku zkoumal organizační strukturu společnosti SEA a odůvodnil jí závěr o státní kontrole použitých prostředků. Konečně v bodech 65 a 66 napadeného rozsudku Tribunál vyložil, že v důsledku organizační struktury a s ní spojených práv a povinností italských orgánů jakožto většinových podílníků stát vykonával dominantní vliv a finanční prostředky, které společnost SEA převedla společnosti SEA Handling, byly pod neustálou kontrolou státu. Tribunál přitom pro účely uvedení většinové účasti italského státu do souvislosti s dominantním vlivem na společnost SEA použil rovněž domněnku uvedenou v čl. 2 písm. b) druhém pododstavci směrnice 2006/111.

29. Navrhovatelka je toho názoru, *zaprvé* že většinová státní účast na podniku nepostačuje k odůvodnění státní povahy prostředků, se kterými tento podnik disponuje, *zadruhé* že k tomu, aby byly prostředky klasifikovány jako státní, musely by být spravovány pod stálou kontrolou státu a konečně *zatřetí* že Tribunál svou argumentaci související s čl. 107 odst. 1 SFEU nesprávně založil na směrnici 2006/111, aby odůvodnil, že stát nad podnikem vykonává dominantní vliv. Podle navrhovatelky se tato směrnice vztahuje výlučně na pravidla o veřejných podnicích podle článku 106 SFEU.

30. Daný důvod kasačního opravného prostředku je opodstatněný v případě, že odůvodnění Tribunálu je vadné a je na něm založen rozsudek. Uvedené odůvodnění Tribunálu je však v podstatě správné. I kdyby byl odkaz na domněnku uvedenou v čl. 2 písm. b) druhém pododstavci směrnice 2006/111 nesprávný, rozsudek na něm není založen.

31. Článek 107 odst. 1 SFEU zahrnuje veškeré finanční prostředky, které může stát skutečně použít k podpoře podniků, aniž by bylo rozhodné, zda tyto prostředky trvale patří k jeho majetku⁷. Toto skutečné použití je dáno zejména tehdy, pokud stát vykonává dominantní vliv na podnik poskytující dotčené prostředky a rozhoduje tedy o využití daných prostředků⁸. Dominantní vliv zase může vyplývat z účasti státního subjektu na příslušném podniku⁹.

32. Navrhovatelka tento závěr o státní povaze uvedených navýšení základního kapitálu, učiněný na základě kontroly státu nad společností SEA, napadá s odvoláním na věc ENEA¹⁰.

33. Je pravda, že v tomto případě nebylo možno uvedený závěr vyvodit ze skutečně existujících kontrolních pravomocí státu vůči dotčeným podnikům. To však bylo dáno tím, že [ve věci ENEA] poskytnutá výhoda nesouvisela s touto kontrolou, nýbrž vyplývala ze zákona: Jednalo se totiž o úpravu, která dodavatelům elektřiny uložila povinnost, aby část elektřiny, kterou ročně prodají konečným odběratelům, ve výši 15 % prodávali z kombinované výroby tepla a elektřiny (kogenerace).

⁷ – Rozsudky ze dne 16. května 2000, Francie v. Ladbroke Racing a Komise (C-83/98 P, EU:C:2000:248, bod 50), ze dne 16. května 2002, Francie v. Komise (C-482/99, EU:C:2002:294, bod 37), ze dne 17. července 2008, Essent Netwerk Noord a další (C-206/06, EU:C:2008:413, bod 70), rozsudek ze dne 19. prosince 2013, Vent De Colère! a další (C-262/12, EU:C:2013:851, bod 21), a ze dne 13. září 2017, [ENEA] (C-329/15, EU:C:2017:671, bod 25).

⁸ – Rozsudky ze dne 16. května 2002, Francie v. Komise (C-482/99, EU:C:2002:294, bod 38), ze dne 18. května 2017, Fondul Proprietatea (C-150/16, EU:C:2017:388, bod 17), ze dne 13. září 2017, ENEA (C-329/15, EU:C:2017:671, bod 31), a ze dne 9. listopadu 2017, Komise v. TV2/Danmark (C-656/15 P, EU:C:2017:836, bod 47).

⁹ – Rozsudky ze dne 16. května 2002, Francie v. Komise (C-482/99, EU:C:2002:294, bod 38), a ze dne 18. května 2017, Fondul Proprietatea (C-150/16, EU:C:2017:388, bod 33).

¹⁰ – Rozsudek ze dne 13. září 2017, ENEA (C-329/15, EU:C:2017:671).

Několik z těchto dodavatelů elektřiny sice bylo kontrolováno státem, v důsledku této skutečnosti se však jejich platby výrobcům elektřiny vyrobené kogenerací nestaly státními prostředky. Stát totiž k tomu, aby danou platbu inicioval, nevyužil svou kontrolu nad těmito společnostmi vyplývající z práva společností, nýbrž své legislativní pravomoci, takže se uvedená výkupní povinnost vztahovala na všechny dodavatele elektřiny bez ohledu na případnou státní účast. Naproti tomu ceny za elektřinu vyplynuly z poměrů na trhu¹¹.

34. V projednávané věci se však o takovouto situaci nejedná. Rozhodnutí o navyšování kapitálu ve prospěch společnosti SEA Handling se nezakládala na zákoně, nýbrž na rozhodnutích společnosti SEA, která se v důsledku své vlastnické struktury nacházela pod kontrolou italských státních subjektů. Tribunál se proto v napadeném rozsudku nedopustil nesprávného právního posouzení, když shledal souvislost mezi kontrolní pravomocí a z ní plynoucím dominantním vlivem na jedné straně a státní povahou daných prostředků na druhé straně. Dostatečně zohlednil kontext projednávané věci a na jeho základě přihlédl k judikatuře, která je v tomto ohledu relevantní.

35. S ohledem na výše uvedené lze otázku, zda byl odkaz Tribunálu na čl. 2 písm. b) druhý pododstavec směrnice 2006/111 uvedený v bodě 65 napadeného rozsudku stížen vadou spočívající v nesprávném právním posouzení, ponechat otevřenou. Není sice jasné, zda Soudní dvůr stále ještě považuje kritéria stanovená touto směrnicí za měřítko, které je použitelné rovněž na skutkovou podstatu upravenou v článku 107 SFEU, jelikož z předcházející právní úpravy¹² – podle všeho – vycházel pouze jednou¹³. Tento argument Tribunálu ovšem představuje pouze doplňkové odůvodnění, takže nesprávné právní posouzení v tomto ohledu by napadený rozsudek nezpochybnilo¹⁴.

2. Ke druhé části prvního důvodu kasačního opravného prostředku – postup při posuzování přičitatelnosti opatření státu

36. Ve druhé části prvního důvodu kasačního opravného prostředku navrhovatelka především tvrdí, že Tribunál se ohledně závěru, že daná navýšení kapitálu jsou přičitatelná italským orgánům, nesprávně přiklonil k posouzení Komise. Podle navrhovatelky Komise založila přičtení daných opatření [státu] na pouhé domněnce o účasti státních subjektů na rozhodnutích o navyšování kapitálu a neuvedla žádný skutečný důkaz svědčící ve prospěch tohoto přičtení.

37. Je pravda, že podmínkou přičtení opatření, která provádí podnik ovládaný veřejnou mocí, [státu], je účast státních subjektů na příslušném rozhodnutí. Tato účast však nemusí být prokázána konkrétně, například prostřednictvím přesného pokynu¹⁵. Závěr o přičtení je naopak možné vyvodit ze souhrnu indicií vyplývajících z okolností projednávaného případu a kontextu, ve kterém bylo toto opatření přijato. V tomto ohledu může dokonce postačovat, pokud se na základě těchto indicií pouze jeví jako nepravděpodobné, že se stát na přijetí příslušných opatření nepodílel¹⁶.

11 – Rozsudek ze dne 13. září 2017, ENEA (C-329/15, EU:C:2017:671, bod 27, jakož i body 31 až 35).

12 – Článek 2 odst. 1 druhá odrážka směrnice Komise ze dne 25. června 1980 o zprůhlednění finančních vztahů mezi členskými státy a veřejnými podniky (80/723/EHS) (Úř. věst. 1980, L 195, s. 35; Zvl. vyd. 08/01, s. 20) ve znění směrnice Komise 93/84/EHS ze dne 30. září 1993 (Úř. věst. 1993, L 254, s. 16; Zvl. vyd. 08/01, s. 72).

13 – Rozsudek ze dne 16. května 2002, Francie v. Komise (C-482/99, EU:C:2002:294, bod 34).

14 – Viz rozsudek ze dne 11. prosince 2008, Komise v. Département du Loiret (C-295/07 P, EU:C:2008:707, bod 74).

15 – Rozsudky ze dne 16. května 2002, Francie v. Komise (C-482/99, EU:C:2002:294, body 52 a 53), a ze dne 17. září 2014, Commerz Nederland, C-242/13, EU:C:2014:2224, bod 31 a násl.).

16 – Rozsudky ze dne 16. května 2002, Francie v. Komise (C-482/99, EU:C:2002:294, body 55 a 56), a ze dne 17. září 2014, Commerz Nederland, C-242/13, EU:C:2014:2224, body 32 a 33).

38. Na rozdíl od toho, co tvrdí navrhovatelka, však Tribunál nevycházel pouze z výše uvedeného: Pokud navrhovatelka vznáší výtku, že Tribunál vyvodil přičtení daných navýšení kapitálu italskému státu pouze z předpokládané nepravděpodobnosti provedení určitého opatření bez účasti státu, je tomu tak kvůli nesprávnému pochopení napadeného rozsudku. Na tuto domněnku totiž Tribunál odkazuje pouze ohledně časové souvislosti jednotlivých indicií a různých opatření.

39. Naproti tomu tvrzení navrhovatelky, kterým nad rámec výtky uvedené v bodě 38 namítá nesprávné posouzení přičitatelnosti daných opatření, je irrelevantní. Pro účely přičtení daných opatření Tribunál naopak posoudil celou řadu indicií, které mohou svědčit ve prospěch, resp. v neprospěch přičtení daných navýšení kapitálu italskému státu a učinil tak zadost požadavkům na prokázání tohoto znaku „státních prostředků“ ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU, které plynou z judikatury.

40. Mezi zkoumanými indiciemi se nachází zejména dohoda uzavřená mezi odbory, společností SEA a městem Milán, již uvedená dohoda s odbory z roku 2002, podle které se společnost SEA zavázala udržet vyváženost nákladů/výnosů své dceřiné společnosti (body 77 až 83 napadeného rozsudku).

41. Tribunál dále – na podporu dojmu, kterého nabyl – po kritickém posouzení jejich důkazní hodnoty uvedl zápisy ze zasedání představenstva společnosti SEA Handling. Z těchto zápisů mimo jiné vyplývá, že navrhovatelka souhlasila s plánem obchodního rozvoje společnosti SEA Handling na období od roku 2007 (bod 85 napadeného rozsudku).

42. Dalšími předměty zkoumání Tribunálu jsou role starosty Milána při rezignaci předsedy představenstva společnosti SEA v roce 2006 (bod 86 napadeného rozsudku) a skutečnost, že starosta od členů představenstva společnosti SEA obdržel *bianco* rezignace (bod 87 napadeného rozsudku). S ohledem na výše uvedené pak Tribunál v bodě 88 napadeného rozsudku mohl potvrdit závěr Komise týkající se významu rozhodnutí přijatých v rámci celkové strategie skupiny SEA jakožto indicie svědčící ve prospěch přičtení daných opatření státu.

43. Tribunál dále konstatoval, že indicie, které samostatně a nezávisle na argumentaci Komise uvedla navrhovatelka, nejsou způsobilé vyvrátit indicie svědčící ve prospěch existence vlivu a vyloučit tak přičtení daných opatření [státu]. Tribunál přitom uvedené indicie vždy posuzuje jednotlivě, hodnotí jejich přesvědčivost, a to i v jejich souhrnu. Tribunál se vypořádává s okolností, že jednomu členu městské rady nebyl z důvodu jejich důvěrnosti poskytnut přístup k některým dokumentům (bod 90 napadeného rozsudku), jakož i s korespondencí související s tímto odepřením, ke které došlo mezi navrhovatelkou a společností SEA a která dokládá rozpory mezi nimi (bod 91 napadeného rozsudku). Dále Tribunál zkoumá korespondenci mezi společností SEA a městskou radou (bod 92 napadeného rozsudku), jakož i skutečnost, že místostarostovi nebyly sděleny určité aspekty kolektivního vyjednávání (bod 93 napadeného rozsudku).

44. Ostatně ze stejných důvodů v projednávané věci nehrozí ani rozšíření oblasti působnosti čl. 107 odst. 1 SFEU na všechny soukromé podniky kontrolované státem, kterého se obává navrhovatelka: Jak bylo uvedeno, Tribunál daná opatření přičetl italským orgánům nikoli právě pouze na základě organizační struktury dané skupiny podniků, ale i na základě posouzení konkrétních okolností.

45. Vzhledem k tomu, že s ohledem na výše uvedené není opodstatněná ani druhá část prvního důvodu kasačního opravného prostředku, je třeba první důvod kasačního opravného prostředku zamítnout v plném rozsahu.

B. Druhý důvod kasačního opravného prostředku – prokázání přičitatelnosti

46. V rámci druhého důvodu kasačního opravného prostředku město Miláno tvrdí, že Tribunál ve dvojím ohledu porušil zásady v oblasti prokazování přičitatelnosti, vyplývající z judikatury, a to jednak tím, že na pozitivní důkaz přičitatelnosti klade méně přísné požadavky než na protidůkaz (první část druhého důvodu kasačního opravného prostředku), a jednak tím, že nepožaduje nepochybný důkaz přičitatelnosti každého jednotlivého navýšení kapitálu (druhá část druhého důvodu kasačního opravného prostředku).

47. V rámci první části druhého důvodu kasačního opravného prostředku navrhovatelka Tribunálu konkrétně vytýká, že po navrhovatelce za účelem vyvrácení přičitatelnosti daných opatření italským orgánům požaduje skutečné indicie, zatímco Komise může její prokázání zakládat na domněnce, a namítá v tomto ohledu nerovné zacházení.

48. Tato výtky však neobstojí. Jak je uvedeno v bodě 38, navrhovatelka nesprávně pochopila body 75 a 80 napadeného rozsudku: má za to, že Tribunál připustil, aby Komise založila přičtení pouze na domněnce, že je nepravděpodobné, že by se italské orgány nepodílely na přijetí sporných opatření. Ve skutečnosti ale Tribunál uvedenou domněnku v uvedených bodech napadeného rozsudku chápe jako jednu z několika indicií, které ve svém souhrnu svědčí ve prospěch přičtení daného navýšování kapitálu italským orgánům. Navíc tuto domněnku uplatňuje pouze v souvislosti s přičtením těch navýšení kapitálu, která nebyla uskutečněna bezprostředně po uzavření dohody s odbory z roku 2002. Tribunál se ostatně s ohledem na zásady rozvinuté judikaturou stejným způsobem vypořádal jak s indiciemi, které svědčí ve prospěch přičtení daných opatření italskému státu, tak s těmi, které svědčí v neprospěch přičtení.

49. Neobstojí ani argument navrhovatelky, že je pro ni zkrátka nemožné uvedenou domněnku vyvrátit. Zprvce totiž, jak bylo uvedeno, nemusí být vyvrácena daná domněnka jako taková, nýbrž celkový dojem plynoucí z indicií. Zadruhé nejde o nějaký konkrétní protidůkaz, nýbrž o předložení dostatečných indicií svědčících o opaku. Skutečnost, že předložené indicie Komisi ani Tribunál nedokázaly přesvědčit, je důsledkem věcného posouzení těchto indicií, a nikoli použitého důkazního standardu.

50. První část druhého důvodu kasačního opravného prostředku je proto neopodstatněná.

51. Totéž platí pro druhou část druhého důvodu kasačního opravného prostředku. V tomto ohledu navrhovatelka spatřuje nesprávné právní posouzení v tom, že Tribunál jednak nezkoumal přičitatelnost každého jednotlivého navýšení kapitálu a jednak že v této souvislosti nesprávně použil judikaturu. Je sice pravda, že Soudní dvůr ve své dosavadní judikatuře za určitých okolností považoval po sobě jdoucí zásahy za jeden jediný zásah. Podle navrhovatelky se tak ale stalo v jiném kontextu a není to tedy nutně přenositelné na přičtení opatření státu. Tribunál podle ní v tomto ohledu nesprávně vyložil judikaturu.

52. Tento argument se pravděpodobně zakládá na předpokladu navrhovatelky, že při odděleném posuzování daných opatření by některá nebo dokonce všechna navýšení kapitálu nebyla přičtena italskému státu. Vzhledem k tomu, že to nelze vyloučit bez dalšího, vyvstává otázka, zda Komise a Tribunál mohly jednotlivá navýšení kapitálu z hlediska přičitatelnosti považovat za jediné opatření.

53. Jak uznává i město Milán, lze po sobě jdoucí opatření podpory považovat za jediný zásah, pokud s ohledem na své časové rozvržení, své cíle, jakož i situaci podniku v době těchto opatření vykazují natolik úzké vazby, že je nemožné je oddělit¹⁷.

17 – Rozsudky ze dne 19. března 2013, Bouygues a Bouygues Télécom v. Komise (C-399/10 P a C-401/10 P, EU:C:2013:175, body 103 a 104), ze dne 4. června 2015, Komise v. MOL (C-15/14 P, EU:C:2015:362, bod 97), a ze dne 26. března 2020, Larko v. Komise (C-244/18 P, EU:C:2020:238, bod 33).

54. Tato judikatura sice byla rozvinuta v rámci věcí, ve kterých se podstata analýzy prováděné z hlediska právních předpisů o státních podporách týkala pojmu „státní prostředky“¹⁸, selektivity opatření¹⁹, respektive použití kritéria soukromého investora v tržním hospodářství²⁰. V rozporu s tím, co tvrdí navrhovatelka, z toho ale nevyplývá, že se tato judikatura rovněž vztahuje pouze na tyto prvky čl. 107 odst. 1 SFEU. Tato judikatura se totiž výslovně vztahuje na účely použití čl. 107 odst. 1 SFEU jako celek²¹ a ve svých konkrétních argumentech nerozlišuje mezi jednotlivými prvky této normy. Prvkem čl. 107 odst. 1 SFEU je jakožto dílčí aspekt pojmu „státní prostředky“ též přiřčení určitého opatření. Argumentační schémata užitá v uvedené judikatuře jsou tedy přenositelná i za účelem ověření, zda lze po sobě jdoucí opatření z hlediska jejich přiřčení státu považovat za jediné opatření.

55. S ohledem na výše uvedené nelze ani v tomto případě shledat, že se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení. V bodech 72 a 73 napadeného rozsudku ve světle uvedených kritérií přezkoumal závěry Komise a objasňuje časovou spojitost s přijetím víceleté strategie²² za účelem úhrady ztrát, na jejímž základě byla provedena jednotlivá navýšení kapitálu. Taková strategie je způsobila jednotlivá opatření vzájemně provázet takovým způsobem, že je nemožné je oddělit.

56. V tomto ohledu je proto i druhá část tohoto důvodu kasačního opravného prostředku neopodstatněná. Další argument, kterým navrhovatelka mimo jiné napadá závěr o existenci určité strategie jako zkreslení skutkových okolností, je třeba pojednat v souvislosti se třetím důvodem kasačního opravného prostředku.

C. Třetí důvod kasačního opravného prostředku – zkreslení důkazů při dokazování přiřčitelnosti

57. V rámci třetího důvodu kasačního opravného prostředku se navrhovatelka dovolává zkreslení důkazů, jehož se Tribunál dopustil při posuzování indicií předložených Komisí na podporu tvrzené přiřčitelnosti daných opatření městu Milán. V této souvislosti je třeba projednat rovněž zkreslení důkazů, které navrhovatelka Tribunálu vytýká v rámci druhého důvodu kasačního opravného prostředku.

58. Podle článku 256 SFEU ve spojení s čl. 58 prvním pododstavcem svého statutu je Soudní dvůr ohledně skutkových okolností, které Tribunál zjistil, příslušný pouze k přezkumu právní kvalifikace a z ní vyvozených právních důsledků. Posouzení skutkových okolností, s výhradou zkreslení důkazů, jež byly Tribunálu předloženy, tedy není právní otázkou předloženou jako takovou k přezkumu ze strany Soudního dvora²³.

18 – Rozsudek ze dne 19. března 2013, Bouygues a Bouygues Télécom v. Komise (C-399/10 P a C-401/10 P, EU:C:2013:175, bod 89 a násl.).

19 – Rozsudek ze dne 4. června 2015, Komise v. MOL (C-15/14 P, EU:C:2015:362, bod 88 a násl.).

20 – Rozsudek ze dne 26. března 2020, Larko v. Komise (C-244/18 P, EU:C:2020:238, body 27 až 34).

21 – Viz rozsudky uvedené v poznámce pod čarou 18.

22 – Přijetí této strategie je předmětem úvah uvedených v bodech 61 a 64 a násl. tohoto stanoviska.

23 – Rozsudek ze dne 26. března 2020, Larko v. Komise (C-244/18 P, EU:C:2020:238, bod 25 a citovaná judikatura).

59. O takovéto zkreslení se jedná, pokud se posouzení existujících důkazů jeví zjevně nesprávné²⁴. Zkreslení přitom musí zjevně vyplývat z písemností ve spisu, aniž by bylo nutné provést nové posouzení skutkového stavu a důkazů²⁵. S ohledem na výjimečnou povahu vytýkané skutečnosti spočívající ve zkreslení skutkového stavu článek 256 SFEU, čl. 58 první pododstavec statutu Soudního dvora a čl. 168 odst. 1 písm. d) jednacího řádu Soudního dvora ukládají navrhovateli zvláště, aby přesně označil skutečnosti, které Tribunál zkreslil, a prokázal pochybení v analýze, která Tribunál při jeho posouzení vedla k tomuto zkreslení²⁶.

60. V rámci druhého důvodu kasačního opravného prostředku navrhovatelka nejprve tvrdí, že Tribunál zkreslil její argumentaci předloženou v soudním řízení. Zřejmě se při tom odvolává na konstatování uvedené v bodě 72 napadeného rozsudku. Navrhovatelka se podle něj, aniž poskytla vysvětlení, omezila na tvrzení, že Komise neprokázala logickou spojitost a konzistentnost různých nepřímých důkazů, které předložila za účelem přičtení všech opatření přijatých během dotčeného období italskému státu. Navrhovatelka však opomíjí objasnit, který argument Tribunál podle jejího názoru zkreslil. Tento argument je tedy nepřipustný.

61. Dále navrhovatelka v rámci druhého důvodu kasačního opravného prostředku tvrdí, že italské orgány a společnost SEA na rozdíl od toho, co je dále konstatováno v bodě 72 napadeného rozsudku, nepřiznaly, že existovala „víceletá strategie náhrady ztrát“. Podle ní byla naopak v různých dokumentech zmiňována pouze strategie restrukturalizace. Tím ovšem navrhovatelka připouští existenci rozhodujícího prvku, který je sporný v rámci druhého důvodu kasačního opravného prostředku: Roční kapitálové vklady zapadají do celkové strategie a podle právě pojednané judikatury²⁷ tedy nesmí být posuzovány odděleně. Otázka, zda je předmětem dané strategie konkrétně úhrada ztrát nebo zda je – abstraktněji – jejím cílem restrukturalizace, přitom není rozhodující. Tento argument tudíž nevede ke zkreslení důkazů, které je relevantní pro rozhodnutí.

62. Konečně navrhovatelka v rámci druhého důvodu kasačního opravného prostředku zdůrazňuje svůj argument vznesený před Tribunálem, že se každý kapitálový vklad vyznačoval svým vlastním kontextem. Ohledně tohoto argumentu však Tribunálu ve skutečnosti nevytýká zkreslení, nýbrž pouze napadá skutečnost, že Tribunál nepřijal její argumentaci. Usiluje tedy o nové posouzení tohoto argumentu, což je však v rámci kasačního opravného prostředku nepřipustné.

63. Výtku, že došlo ke zkreslení důkazů, vznesenou v rámci druhého důvodu kasačního opravného prostředku, je tedy třeba odmítnout.

64. V rámci třetího důvodu kasačního opravného prostředku navrhovatelka tvrdí, že dohoda s odbory z roku 2002 neopravňuje k závěrům ohledně přičtení daných opatření italským orgánům, ke kterým dospěly Komise a Tribunál. Podle navrhovatelky nelze danou dohodu chápat tak, že jí společnost SEA byla jakýmkoli způsobem zavázána k vyrovnávání ztrát společnosti SEA Handling navyšováním kapitálu.

65. Rovněž tímto argumentem se však navrhovatelka domáhá nového posouzení skutkových okolností – v tomto případě dohody s odbory z roku 2002.

24 – Rozsudek ze dne 17. června 2010, Lafarge v. Komise (C-413/08 P, EU:C:2010:346, bod 17 a citovaná judikatura).

25 – Rozsudky ze dne 3. dubna 2014, Francie v. Komise (C-559/12 P, EU:C:2014:217, bod 80 a citovaná judikatura) a ze dne 11. prosince 2019, Mytilinaios Anonymos Etairia – Omilos Epicheiriseon v. Komise (C-332/18 P, EU:C:2019:1065, bod 150).

26 – Rozsudky ze dne 7. ledna 2004, Aalborg Portland a další v. Komise (C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P a C-219/00 P, EU:C:2004:6, bod 50), ze dne 20. října 2011, PepsiCo v. Grupo Promer Mon Graphic (C-281/10 P, EU:C:2011:679, bod 78), ze dne 9. listopadu 2017, TV2/Danmark v. Komise (C-649/15 P, EU:C:2017:835, bod 51), ze dne 16. ledna 2019, Polsko v. Stock Polska a EUIPO (C-162/17 P, nezveřejněný, EU:C:2019:27, bod 71).

27 – Viz výše body 53 a 54.

66. Především tvrdí, že Tribunál při svém výkladu nezohlednil časový a právní kontext dohody s odbory. Tím se ale navrhovatelka dotýká právě hodnocení důkazů jako takového. Aby se jednalo o přípustný argument, musela by naopak argumentovat tím, že dohoda s odbory k závěrům, které učinil Tribunál, neopravňuje *per se*.

67. Pokud navrhovatelka uvádí, že se v dohodě s odbory z roku 2002 nevyskytují žádné zmínky o navyšování kapitálu a ztrátách, lze daný argument navrhovatelky chápat tak, že splňuje podmínky přípustnosti důvodu kasačního opravného prostředku spočívajícího ve zkreslení důkazů. Tak by tomu bylo v případě, pokud by se z daného výroku navrhovatelky vyvodilo, že bez uvedených prvků by z dohody s odbory nebylo možno dovodit závazek společnosti SEA k vyrovnání ztrát společnosti SEA Handling.

68. Posouzení Tribunálu však není zjevně nesprávné, a tudíž nezkrsluje důkazy. Není totiž *a priori* vyloučeno, že se na základě pasáží dohody s odbory z roku 2002, které jsou citovány v bodě 77 napadeného rozsudku a podle nichž by společnost SEA měla po dobu několika let udržet vyváženost nákladů/výnosů společnosti SEA Handling, v souladu s Komisí a Tribunálem dospěje k závěru o závazku společnosti SEA k vyrovnání ztrát její dceřiné společnosti. Zejména v tomto ohledu není nutné, aby byl konkrétně uveden způsob, jakým má být vyváženost nákladů/výnosů udržena. Skutečnost, že dohoda s odbory nezmiňuje vyrovnání ztrát prostřednictvím navyšování kapitálu, proto nebrání závěru, který učinily Komise a Tribunál. Ke zkreslení dohody s odbory tedy nedošlo.

69. Třetí důvod kasačního opravného prostředku je tedy rovněž třeba zamítnout.

D. Čtvrtý důvod kasačního opravného prostředku – soukromý investor v tržním hospodářství

70. V rámci čtvrtého důvodu kasačního opravného prostředku navrhovatelka zpochybňuje úvahy Tribunálu týkající se kritéria soukromého investora v tržním hospodářství.

71. Toto kritérium se zakládá na úvaze, že opatření není podporou ve smyslu článku 107 SFEU, pokud by veřejný podnik příjemce tutéž výhodu, jakou získal ze státních prostředků, mohl získat za obvyklých podmínek na trhu²⁸. Pro účely posouzení této otázky je třeba vycházet z hlediska hospodářského subjektu nacházejícího se v co nejpodobnější situaci jako zúčastněné státní subjekty, v tomto případě tedy z hlediska fiktivního soukromého investora²⁹.

72. Hlavní argument navrhovatelky se týká jednak kritéria přezkumu, použitého Tribunálem, jednak provádění důkazů. Čtvrtý důvod kasačního opravného prostředku přitom člení na čtyři části, a to část týkající se posouzení dohody s odbory z roku 2002 (k tomu viz níže bod 1), posouzení kritéria soukromého investora v tržním hospodářství ze strany Komise (k tomu viz níže bod 3), kritéria přezkumu používaného unijními soudy (k tomu viz níže bod 2), jakož i důkazního břemene (k tomu viz níže bod 4).

1. První část čtvrtého důvodu kasačního opravného prostředku – posouzení dohody s odbory z roku 2002

73. První částí čtvrtého důvodu kasačního opravného prostředku navrhovatelka i v rámci čtvrtého důvodu kasačního opravného prostředku napadá skutečnost, že Komise a Tribunál vycházely z existence víceleté strategie úhrady ztrát. Podle ní tato okolnost nevyplývá ani z dohody s odbory z roku 2002, ani z jiných dokumentů. Komise ani Tribunál proto takovouto strategii neměli zahrnout do posuzování kritéria soukromého investora.

28 – Rozsudky ze dne 21. března 1991, Itálie v. Komise (C-303/88, EU:C:1991:136, bod 20), a ze dne 5. června 2012, Komise v. EDF a další (C-124/10 P, EU:C:2012:318, bod 78).

29 – Viz rozsudky ze dne 5. června 2012, Komise v. EDF a další (C-124/10 P, EU:C:2012:318, body 78 a 79), a ze dne 26. března 2020, Larko v. Komise (C-244/18 P, EU:C:2020:238, bod 28).

74. Jak již bylo uvedeno v souvislosti se třetím důvodem kasačního opravného prostředku³⁰, je však třeba tento argument odmítnout, jelikož napadá hodnocení důkazů Tribunálem. Přijetí závěru, ke kterému dospěla Komise a podle kterého dohoda s odbory z roku 2002 společnost SEA na dobu několika let zavázala k úhradě ztrát společnosti SEA Handling, Tribunálem není zjevně nesprávné.

2. Třetí část čtvrtého důvodu kasačního opravného prostředku – kritérium přezkumu uplatňované unijními soudy

75. V rámci třetí části čtvrtého důvodu kasačního opravného prostředku navrhovatelka tvrdí, že Tribunál měl nesprávně za to, že komplexní hospodářskou analýzu provedenou Komisí může v rámci kritéria soukromého investora v tržním hospodářství přezkoumávat pouze v omezeném rozsahu, a dopustil se tedy nesprávného právního posouzení, když požadoval prokázání zjevného pochybení v posouzení Komise.

76. I tento argument je třeba odmítnout.

77. Je sice pravda, že podle čl. 263 druhého pododstavce SFEU Tribunál v zásadě posuzuje žaloby pro nedostatek příslušnosti, pro porušení podstatných formálních náležitostí, pro porušení Smluv nebo jakéhokoli právního předpisu týkajícího se jejich provádění anebo pro zneužití pravomoci v celém rozsahu.

78. Komise však při uplatňování kritéria soukromého investora musí provést celkové posouzení a zohlednit všechny relevantní skutečnosti daného případu, které jí umožňují určit, zda by podnik, který je příjemcem podpory, zjevně nezískal srovnatelné úlevy od soukromého hospodářského subjektu.

79. Ani komplexní hospodářská hodnocení, na kterých se takové celkové posouzení zakládá, nejsou vyňata z přezkumu unijním soudem³¹. Příslušný přezkum je ale omezen v tom smyslu, že unijnímu soudu nepřísluší nahradit hospodářské posouzení Komise vlastním posouzením a že po věcné stránce může unijní soud pouze ověřit, zda nedošlo ke zjevně nesprávnému posouzení nebo zneužití pravomoci³². Kromě toho mohou unijní soudy ověřit dodržení procesních pravidel a pravidel týkajících se odůvodnění a věcnou správnost skutkových zjištění³³.

80. Odkaz navrhovatelky na judikaturu týkající se přezkumu pokut udělovaných za kartelové dohody³⁴ na tom nic nemění. V této oblasti totiž unijním soudům podle článku 216 SFEU a příslušných nařízení náleží pravomoc provádět přezkum v plné jurisdikci³⁵. Naproti tomu při přezkumu rozhodnutí o státní podpoře platí výše uvedená kritéria přezkumu.

81. Napadený rozsudek tedy není stížen nesprávným právním posouzením proto, že Tribunál v bodech 107 a 108 napadeného rozsudku tímto způsobem omezil svůj přezkum posouzení Komise, která se týká uplatňování kritéria soukromého investora v tržním hospodářství.

30 – Viz výše bod 64 a násl.

31 – Rozsudek ze dne 22. listopadu 2007, Španělsko v. Lenzing (C-525/04 P, EU:C:2007:698, body 56 a 57), ze dne 2. září 2010, Komise v. Scott (C-290/07 P, EU:C:2010:480, body 64 a 65), a ze dne 24. ledna 2013, Frucona Košice v. Komise (C-73/11 P, EU:C:2013:32, bod 75).

32 – Rozsudky ze dne 22. listopadu 2007, Španělsko v. Lenzing (C-525/04 P, EU:C:2007:698, body 59 až 61), ze dne 2. září 2010, Komise v. Scott (C-290/07 P, EU:C:2010:480, body 64 až 66), ze dne 24. ledna 2013, Frucona Košice v. Komise (C-73/11 P, EU:C:2013:32, body 74 až 76), a ze dne 26. března 2020, Larko v. Komise (C-244/18 P, EU:C:2020:238, body 38 až 41).

33 – Rozsudky ze dne 2. září 2010, Komise v. Scott (C-290/07 P, EU:C:2010:480, bod 66), a ze dne 7. května 2020, BTB Holding Investments a Duferco Participations Holding v. Komise (C-148/19 P, EU:C:2020:354, bod 56).

34 – Navrhovatelka se odvolává na rozsudky ze dne 8. prosince 2011, KME Germany a další v. Komise (C-272/09 P, EU:C:2011:810, bod 94), a Chalkor v. Komise (C-386/10 P, EU:C:2011:815, bod 62).

35 – Rozsudky ze dne 8. prosince 2011, KME Germany a další v. Komise (C-272/09 P, EU:C:2011:810, bod 93), a Chalkor v. Komise (C-386/10 P, EU:C:2011:815, bod 63). Viz též mé stanovisko ve věci Frucona Košice v. Komise (C-73/11 P, EU:C:2012:535, bod 80).

3. Druhá část čtvrtého důvodu kasačního opravného prostředku – kritérium soukromého investora v tržním hospodářství

82. V rámci druhé části čtvrtého důvodu kasačního opravného prostředku navrhovatelka napadá skutečnost, že Tribunál uznal [kritérium] fiktivního soukromého investora, se kterým Komise porovnávala jednání společnosti SEA. Podle navrhovatelky není společnost SEA jen tak nějaká mateřská společnost, která se musí rozhodnout, zda bude nadále provozovat ztrátový dceřiný podnik, nýbrž držitelka dlouhodobé koncese na provozování dvou letišť. Jelikož má v důsledku této skutečnosti dlouhodobě zajištěny příjmy, není zachování společnosti SEA Handling podmíněno podrobnými plány nebo její krátkodobou výnosností.

83. Předmětem tohoto argumentu je však posouzení komplexních hospodářských souvislostí, které charakterizují kapitálové vklady ve prospěch společnosti SEA Handling, provedené Komisí. Součástí posouzení je rovněž stanovení referenčního kritéria a vymezení fiktivního soukromého investora pro tento účel. V tomto ohledu unijní soudy, jak již bylo uvedeno, nesmí nahradit hospodářské posouzení Komise vlastním posouzením a mohou pouze ověřit, zda došlo ke zjevně nesprávnému posouzení³⁶.

84. Tribunál tedy v bodě 120 napadeného rozsudku zcela právem konstatoval, že diferencované úvahy Komise týkající se srovnatelného soukromého investora, uvedené v bodě 97 napadeného rozsudku, nejsou stíženy zjevně nesprávným posouzením. Naopak, Komise zejména mohla zastávat názor, že takovýto investor by se neřídil srovnatelnou strategií, v jejímž rámci ročně vyrovnává ztráty dceřiné společnosti, aniž by si pro tento účel stanovil nějakou horní hranici vyjádřenou určitou částkou, vyhodnotil úspěšnost dosavadních plateb nebo prozkoumal alternativní scénáře.

85. Výklad Tribunálu uvedený v bodě 97 napadeného rozsudku, a ještě více části odůvodnění sporného rozhodnutí, ze kterých tento výklad vychází, se přitom bezpochyby zakládají i na dlouhodobé koncesi společnosti SEA k provozování letišť, kterou Tribunál ostatně přinejmenším implicitně zohledňuje v bodě 112 [napadeného rozsudku]. Odkaz na dlouhodobou podnikatelskou strategii společnosti SEA Handling, kterou ve svých úvahách výslovně zohledňuje jak Tribunál, tak Komise, totiž dává smysl pouze na s ohledem na tuto koncesi³⁷. Okolnost, že Komise nakonec z této situace nevyvodila, že by obezřetný soukromý investor s dlouhodobou koncesí k provozování letišť jednal jako společnost SEA, zcela spadá do rámce její diskreční pravomoci, takže ji Tribunál ani nemohl podrobit kritice.

86. V rozsahu, v němž navrhovatelka napadá skutečnost, že Tribunál uznal [kritérium] fiktivního investora, kterého Komise použila pro srovnání, je tedy třeba druhou část čtvrtého důvodu kasačního opravného prostředku zamítnout jako neopodstatněnou.

4. Ke čtvrté části čtvrtého důvodu kasačního opravného prostředku – důkazní břemeno a zohlednění všech relevantních okolností

87. Ve druhé části čtvrtého důvodu kasačního opravného prostředku je ovšem zahrnuta jiná námitka, která se plně projeví v jeho čtvrté části. Předmětem této námitky je důkazní břemeno, ze kterého vycházel Tribunál, a zejména okolnost, že je jí vytýkáno, že nevyvrátila určité domněnky Komise. Kromě toho napadá skutečnost, že posudek, který předložila a který byl vyhotoven teprve po napadených opatřeních, nebyl zohledněn v její prospěch.

³⁶ – Viz výše bod 79.

³⁷ – Body 225, 226 a 229 odůvodnění sporného rozhodnutí; body 97 a 112 napadeného rozsudku.

a) Ke kritériu přezkumu

88. Speciálně v souvislosti s kritériem soukromého investora v tržním hospodářství Soudní dvůr zdůrazňuje, že Komise musí učinit celkové posouzení a zohlednit veškeré relevantní skutečnosti daného případu, které jí umožňují určit, zda by podnik, který je příjemcem podpory, zjevně nezískal srovnatelné úlevy od soukromého věřitele³⁸.

89. Unijní soudy pak ověřují nejen věcnou správnost předkládaných důkazních materiálů, jejich věrohodnost a soudržnost, ale přezkoumávají rovněž, zda tyto důkazy představují veškeré relevantní údaje, jež musí být při posuzování komplexní situace vzaty v úvahu, a zda o ně lze opřít závěry, které z nich byly vyvozeny³⁹. Mimoto je, jak již bylo zmíněno, třeba popřípadě ověřit dodržení procesních pravidel a pravidel týkajících se odůvodnění⁴⁰.

90. S ohledem na tyto úvahy je nutno posoudit, zda Tribunál náležitě přezkoumal závěry Komise týkající se kritéria soukromého investora v tržním hospodářství.

b) Zohlednění specifické situace společnosti SEA

91. S ohledem na požadavky na posouzení ze strany Komise patří k okolnostem, která Komise měla zohlednit při srovnání jednání společnosti SEA s jednáním předpokládaného fiktivního investora, zejména charakteristiky společnosti SEA, které navrhovatelka uvádí v souvislosti s druhou částí čtvrtého důvodu kasačního opravného prostředku⁴¹.

92. Tribunál tento argument zmiňuje pouze implicitně v bodě 112 napadeného rozsudku, kde odkazuje na strategické úvahy, které byly předestřeny italskou stranou. V této okolnosti ovšem nelze spatřovat nesprávné právní posouzení a zejména v ní nelze spatřovat nedostatek odůvodnění. Povinnost uvést odůvodnění Tribunálu neukládá, aby poskytl vysvětlení, ve kterém by se vyčerpávajícím způsobem postupně zabýval každou ze všech úvah uvedených účastníky sporu. Odůvodnění tedy může být rovněž implicitní za podmínky, že umožní zúčastněným osobám seznámit se s důvody, proč Tribunál neuznal jejich argumenty, a Soudnímu dvoru disponovat poznatky dostatečnými k tomu, aby mohl vykonat soudní přezkum⁴².

93. Tak je tomu v projednávaném případě, neboť z úvah Tribunálu je jasně patrné, jakých prvků by z hlediska Komise bylo třeba, aby se jevílo jako pravděpodobné, že rozhodnutí ve prospěch navýšování kapitálu by učinil i srovnatelný soukromý investor v tržním hospodářství. V bodě 113 napadeného rozsudku tak Tribunál potvrzuje názor Komise, že aby to soukromého investora přimělo k opakovanému navýšování kapitálu, muselo by být riziko spojené s dlouhodobější investicí za účelem vyrovnání ztrát nastíněno jasněji, a to z hlediska jak jeho očekávané výše, tak jeho potenciální ziskovosti.

94. Bod 225 odůvodnění sporného rozhodnutí ostatně ukazuje, že Komise toto hledisko zohlednila.

95. Argument, že Tribunál nedostatečně zohlednil situaci společnosti SEA, je tudíž třeba odmítnout jako neopodstatněný.

38 – Rozsudky ze dne 5. června 2012, Komise v. EDF a další (C-124/10 P, EU:C:2012:318, bod 86), ze dne 24. ledna 2013, Frucona Košice v. Komise (C-73/11 P, EU:C:2013:32, bod 73), a ze dne 26. března 2020, Larko v. Komise (C-244/18 P, EU:C:2020:238, bod 29).

39 – Rozsudky ze dne 2. září 2010, Komise v. Scott (C-290/07 P, EU:C:2010:480, bod 65), a ze dne 24. ledna 2013, Frucona Košice v. Komise (C-73/11 P, EU:C:2013:32, bod 76).

40 – Rozsudky ze dne 2. září 2010, Komise v. Scott (C-290/07 P, EU:C:2010:480, bod 66), a ze dne 7. května 2020, BTB Holding Investments a Duferco Participations Holding v. Komise (C-148/19 P, EU:C:2020:354, bod 56).

41 – Bod 82 tohoto stanoviska.

42 – Rozsudky ze dne 7. ledna 2004, Aalborg Portland a další v. Komise (C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P a C-219/00 P, EU:C:2004:6, bod 372), ze dne 11. září 2014, MasterCard a další v. Komise (C-382/12 P, EU:C:2014:2201, bod 189), a ze dne 19. září 2019, Polsko v. Komise (C-358/18 P, nezveřejněný, EU:C:2019:763, bod 75).

c) Nedostatek důkazů

96. Nejzávažnější námitka navrhovatelky směřuje proti přinejmenším nejednoznačným úvahám Tribunálu uvedeným v bodech 113 až 117 napadeného rozsudku, ve kterých Tribunál zdůrazňuje, že italská strana neposkytla některé informace, jakož i v bodech 121 až 132 napadeného rozsudku, ve kterých konstatuje, že některé argumenty neumožňovaly zpochybnění závěrů Komise. Tyto úvahy Tribunálu by se daly chápat tak, že by členský stát, resp. příjemci opatření museli předem dokazovat, že by dané opatření bylo přijato rovněž srovnatelným soukromým investorem.

97. Takovéto rozdělení důkazního břemene by bylo neslučitelné s judikaturou týkající se kritéria soukromého investora v tržním hospodářství. Soudní dvůr totiž výslovně odmítl chápat kritérium soukromého investora v tržním hospodářství jako výjimku týkající se pojmu „podpora“⁴³.

98. Kritérium soukromého investora v tržním hospodářství naopak patří ke skutečnostem, které je Komise v určitých případech povinna zohlednit při prokazování existence státní podpory⁴⁴. V nedávné době to Soudní dvůr formuloval tak, že je na Komisi, aby prokázala, zda jsou, nebo nejsou splněny podmínky pro uplatnění kritéria soukromého investora v tržním hospodářství⁴⁵. Uvedené chápou v tom smyslu, že Komise musí dospět k jasnému rozhodnutí o tom, zda by sporná opatření přijal soukromý investor. Pokud Komise nedisponuje důkazy potřebnými pro přijetí tohoto rozhodnutí, nesmí to členskému státu být na újmu.

99. Důkazní břemeno v souvislosti s tím, zda je dané kritérium v zásadě použitelné, nese naproti tomu dotčený členský stát. Podmínkou použitelnosti totiž je, že dotčený členský stát vůbec jednal jako soukromý hospodářský subjekt. Zejména v případě, že dotčený členský stát při přijetí dotčených opatření využije svých výsad veřejné moci, to sotva přichází v úvahu. V případě takových pochybností Soudní dvůr od členského státu vyžaduje, aby jednoznačně a na základě objektivních a ověřitelných skutečností prokázal, že prováděné opatření vydal v postavení soukromého hospodářského subjektu⁴⁶.

100. Ani jednání v tomto postavení ovšem nutně neznamená, že by srovnatelný soukromý investor jednal stejně. Toto posouzení ostatně přísluší Komisi, která v tomto ohledu v souladu s popsányými kritérii nese důkazní břemeno.

101. V projednávaném případě však bod 219 a následující sporného rozhodnutí a body 102 a následující napadeného rozsudku ukazují, že ani Komise, ani Tribunál o použitelnosti tohoto kritéria neměli pochybnosti. To je také logické, neboť kapitalizace dceřiných společností je po formální stránce opatřením, které přijímají i soukromí investoři.

102. Komise tedy byla povinna dokázat, že srovnatelný soukromý investor by předmětné kapitálové injekce neuskutečnil, a požádat za tímto účelem dotčený členský stát o všechny relevantní informace⁴⁷.

103. V tomto ohledu Tribunál zejména musel přezkoumat, zda při tom Komise zohlednila všechny relevantní okolnosti. Pokud se napadený rozsudek posuzuje komplexně, ukazuje se, že tak Tribunál v konečném důsledku i postupoval.

43 – Rozsudky ze dne 5. června 2012, Komise v. EDF a další (C-124/10 P, EU:C:2012:318, bod 103), ze dne 20. září 2017, Komise v. Frucona Košice (C-300/16 P, EU:C:2017:706, bod 23) a ze dne 26. března 2020, Larko v. Komise (C-244/18 P, EU:C:2020:238, bod 64).

44 – Rozsudky ze dne 5. června 2012, Komise v. EDF a další (C-124/10 P, EU:C:2012:318, bod 86), a ze dne 26. března 2020, Larko v. Komise (C-244/18 P, EU:C:2020:238, bod 64).

45 – Rozsudek ze dne 26. března 2020, Larko v. Komise (C-244/18 P, EU:C:2020:238, bod 65).

46 – Rozsudky ze dne 5. června 2012, Komise v. EDF a další (C-124/10 P, EU:C:2012:318, bod 82), a ze dne 26. března 2020, Larko v. Komise (C-244/18 P, EU:C:2020:238, bod 63).

47 – Viz rozsudky ze dne 5. června 2012, Komise v. EDF a další (C-124/10 P, EU:C:2012:318, body 103 a 104), a ze dne 26. března 2020, Larko v. Komise (C-244/18 P, EU:C:2020:238, bod 68).

104. V tomto ohledu jsou rozhodující skutečnosti, které nad rámec výše uvedených nejednoznačných úvah Tribunál již pozitivně uvedl jako na součást posouzení Komise. Je nesporné, že společnost SEA po dobu devíti let na společnost SEA Handling převáděla značné částky, které činily přibližně celkem 360 milionů eur, zatímco ztráty narostly do výše asi 340 eur⁴⁸. Jak již bylo vysvětleno, Tribunál správně potvrdil závěr Komise, že se v případě dané kapitálové injekce jednalo o státní prostředky⁴⁹. A navrhovatelka neúspěšně napadla závěr Komise, že dohoda s odbory z roku 2002 byla hlavním podkladem těchto opatření⁵⁰.

105. Tribunál tedy konstatoval, že společnost SEA po dobu několika let nepřetržitě vyrovnávala obrovské ztráty své dceřiné společnosti, protože k tomu byla povinna z důvodu veřejného zájmu. Tyto pozitivně zjištěné okolnosti předně naznačují, že soukromý investor by tak nejednal bez dalšího. S ohledem na výše uvedené má určitou důkazní hodnotu i neexistence dalších podkladů pro rozhodnutí, protože je třeba mít za to, že soukromý investor by před tím, než by přijal obdobná rozhodnutí, provedl základní posouzení situace. Tribunál, jak bylo uvedeno, v bodě 113 a následujících napadeného rozsudku konstatoval, že právě takového posouzení neexistovalo.

106. Otázka, zda existuje *povinnost* členského státu provést náležité předběžné posouzení návratnosti jeho investice před jejím uskutečněním, ze které Tribunál s odvoláním na Soudní dvůr⁵¹ vychází v bodě 110 napadeného rozsudku, může zůstat otevřená. Neexistence takového posouzení však vyžaduje přinejmenším přesvědčivé vysvětlení. V opačném případě je to indicie nasvědčující tomu, že srovnatelný soukromý investor by dané platby neprovedl.

107. Tuto úvahu potvrzuje specifická situace veřejného podniku. Členské státy musí mít na jednu stranu možnost podnikat, a již s ohledem na zásadu rovného zacházení s veřejnými a soukromými podniky nemůže mít každá (většinová) účast na nějakém podniku za následek, že jakékoli poskytnutí výhody tímto podnikem naplňuje skutkovou podstatu čl. 107 odst. 1 SFEU. Na druhou stranu právě tato možnost nemůže vést ani k obcházení zákazu podpor stanoveného v primárním právu⁵². K zohlednění obou těchto hledisek je zapotřebí určité pružnosti, kterou umožňuje kritérium soukromého investora v tržním hospodářství. To znamená, že členské státy, resp. jimi vlastněné podniky zpravidla musí svá rozhodnutí zdokumentovat takovým způsobem, který umožňuje určit, zda v postavení soukromého akcionáře za dané situace jednaly tržně.

108. Poukazování Tribunálu na nepředložení určitých informací je třeba v první řadě chápat v tomto smyslu. Pouze na základě informací, které měl k dispozici, nebyl Tribunál s to pochopit, z jakého důvodu by dané zvýšení kapitálu v rozporu s dojemem, který vyplynul z pozitivně zjištěných okolností, mělo odpovídat jednání soukromého investora.

109. Mimoto tyto informace společně s úvahami týkajícími se nezpochybnění některých závěrů Komise ukazují, že navrhovatelka neuvedla žádné další okolnosti, které Komise měla dále zohlednit při svém posouzení.

110. Širší požadavky na objasnění skutkového stavu ze strany Komise by v případě, že členské státy za účelem poskytnutí selektivních výhod využijí soukromoprávních forem jednání, nadměrně ztížily kontrolu podpor. Jak jinak se totiž Komise má dozvědět, zda se jedná o tržní jednání, když ne z dokumentace rozhodovacího postupu podniku, který danou výhodu poskytuje?

48 – Viz výše bod 7.

49 – Viz výše bod 19 a násl..

50 – Viz výše body bod 64 a násl., jakož i bod 73 a násl.

51 – Rozsudek ze dne 23. listopadu 2017, SACE a Sace BT v. Komise (C-472/15 P, nezveřejněný, EU:C:2017:885, bod 107). Tribunál tuto myšlenku původně rozvedl v rozsudku ze dne 25. června 2015, SACE a Sace BT v. Komise (T-305/13, EU:T:2015:435, bod 182), a od té doby na ni navázal v rozsudcích ze dne 16. ledna 2018, EDF v. Komise (T-747/15, EU:T:2018:6), jakož i ze dne 11. prosince 2018, BTB Holding Investments a Duferco Participations Holding v. Komise (T-100/17, nezveřejněný, EU:T:2018:900).

52 – Rozsudek ze dne 16. května 2002, Francie v. Komise (C-482/99, EU:C:2002:294, body 23 a 68 a násl.).

111. Nic na tom nemění ani výtky navrhovatelky, že Komise dostatečně neobjasnila poměry na trhu služeb pozemního odbavování a zejména že ohledně nich neprovedla vlastní zkoumání. Je pravda, že nelze vyloučit, že v některých případech jsou takovéto vyšetřovací postupy nutné za účelem zohlednění veškerých relevantních indicií. V projednávaném případě však skutečnost, že se na základě zjištění o rozsahu a době trvání kapitalizačních opatření, jakož i ztrát, které vznikly souběžně s nimi, dospěje k závěru, že soukromý investor by tak nejednal, nepředstavuje zjevně nesprávné posouzení.

112. Tribunál tak nemusel zpochybnit posouzení Komise, podle něhož by srovnatelný soukromý investor opatření, která jsou předmětem sporu, v takové podobě nepřijal. Komise naopak svůj závěr opřela o závažné indicie. Tribunál proto mohl tento závěr potvrdit.

113. Je sice politováníhodné, že Tribunál tento základ svého posouzení nevyložil jasněji, když zdůrazňoval neuvedení některých informací. I v tomto ohledu však platí, že odůvodnění rozsudku může obsahovat rovněž implicitní závěry, resp. implicitní odkazy na odůvodnění jiných bodů téhož rozsudku⁵³.

114. Nakonec je tedy třeba i tento argument navrhovatelky odmítnout jako neopodstatněný.

d) Doba vzniku důkazů

115. Navrhovatelka konečně napadá skutečnost, že Tribunál v bodě 114 napadeného rozsudku odmítl zohlednit analýzu, která byla vyhotovena po přijetí dotčených opatření.

116. Ani tento závěr Tribunálu není stížen vadou spočívající v nesprávném právním posouzení, nýbrž je v souladu s ověřovací povinností Komise. Podle judikatury Soudního dvora Komise dokonce může odmítnout zkoumat informace, pokud předložené důkazy časově spadají do období po přijetí rozhodnutí o uskutečnění předmětného navýšení kapitálu. Pro účely uplatnění kritéria soukromého investora v tržním hospodářství jsou totiž relevantní pouze poznatky, které byly dostupné k okamžiku, kdy bylo rozhodnutí o investici přijato, a vývoj, který bylo k tomuto okamžiku možné očekávat⁵⁴.

117. Toto konstatování Soudního dvora ve své podobě nepřipouštějící výjimku sice zachází příliš daleko, neboť si lze představit, že důkazy pocházející z doby po sporném opatření umožňují závěry o poznatcích, které byly dostupné v době přijetí daného rozhodnutí. V tomto ohledu lze uvést například pozdější výpovědi zúčastněných osob o historickém rozhodovacím procesu. Je ale pravda, že vady rozhodovacího procesu nelze dodatečně zhojit.

118. Právě tak Tribunál postupoval v bodech 114 a 117 napadeného rozsudku. Jednak zkoumá skutečnosti dokládající průběh procesu rozhodování o navýšování kapitálu, uvedené ve sporném posudku, jednak objasňuje, že uvedený posudek nemůže nahradit posouzení, opominutá v rámci rozhodovacího procesu.

119. Rovněž tento argument, a tudíž čtvrtý důvod kasačního opravného prostředku jako celek je třeba odmítnout, resp. zamítnout jako neopodstatněný.

53 – Viz výše bod 92.

54 – Rozsudky ze dne 5. června 2012, Komise v. EDF a další (C-124/10 P, EU:C:2012:318, body 104 a 105), ze dne 1. října 2015, Electrabel a Dunamenti Erőmű v. Komise (C-357/14 P, EU:C:2015:642, bod 103), a ze dne 23. listopadu 2017, SACE a Sace BT v. Komise (C-472/15 P, nezveřejněný, EU:C:2017:885, bod 107).

V. K nákladům řízení

120. Podle čl. 184 odst. 2 jednacího řádu rozhodne Soudní dvůr o nákladech řízení o kasačním opravném prostředku rovněž v případě, že kasační opravný prostředek není opodstatněný. Podle čl. 138 odst. 1, který se na řízení o kasačním opravném prostředku použije na základě čl. 184 odst. 1 [jednacího řádu], se účastník řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval.

121. Vzhledem k tomu, že navrhovatelka neměla ve věci úspěch, je namístě uložit jí náhradu nákladů řízení.

VI. Závěry

122. Navrhuji tedy, aby Soudní dvůr rozhodl takto:

„1) Kasační opravný prostředek města Milána se zamítá.

2) Městu Milánu se ukládá náhrada nákladů řízení.“