



## Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (druhého senátu)

10. prosince 2020\*

„Kasační opravný prostředek – Státní podpory – Odvětví letecké dopravy – Služby pozemního odbavování na milánských letištích Linate a Malpensa – Kapitálové vklady správcovské společnosti těchto letišť ve prospěch své dceřiné společnosti, kterou zcela vlastní a která tyto služby poskytuje – Veřejnoprávní akcionáři správcovské společnosti – Rozhodnutí, jímž se tato opatření prohlašují za státní podpory, které jsou protiprávní a neslučitelné s vnitřním trhem – Článek 107 odst. 1 SFEU – Pojmy ‚státní prostředky‘, ‚opatření přičitatelné státu‘ a ‚hospodářská výhoda‘ – Zásada soukromého hospodářského subjektu – Kritérium soukromého investora – Důkazní břemeno – Komplexní hospodářské posouzení – Míra soudního přezkumu – Zkreslení důkazů“

Ve věci C-160/19 P,

jejímž předmětem je kasační opravný prostředek na základě článku 56 statutu Soudního dvora Evropské unie, podaný dne 22. února 2019,

**Comune di Milano** (Itálie), zastoupené A. Mandaranem, E. Barbagiovannim, S. Grassanim a L. Piccianem, avvocati,

navrhovatel,

další účastnice řízení:

**Evropská komise**, zastoupená D. Recchia jakož i G. Contem a D. Grespanem, jako zmocněnci,

žalovaná v prvním stupni,

SOUDNÍ DVŮR (druhý senát),

ve složení A. Arabadžev (zpravodaj), předseda senátu, K. Lenaerts, předseda Soudního dvora vykonávající funkci soudce druhého senátu, M. Ilešič, A. Kumin a T. von Danwitz, soudci,

generální advokátka: J. Kokott,

vedoucí soudní kanceláře: R. Schiano, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 4. června 2020,

po vyslechnutí stanoviska generální advokátky na jednání konaném dne 16. července 2020,

vydává tento

\* Jednací jazyk: italština.

## Rozsudek

- 1 Svým kasačním opravným prostředkem se Comune di Milano (město Milán, Itálie) domáhá zrušení rozsudku Tribunálu Evropské unie ze dne 13. prosince 2018, Comune di Milano v. Komise (T-167/13, dále jen „napadený rozsudek“, EU:T:2018:940), kterým Tribunál zamítl jeho žalobu znějící na zrušení rozhodnutí Komise (EU) 2015/1225 ze dne 19. prosince 2012 týkajícího se navýšení kapitálu společností SEA SpA ve prospěch společnosti SEA [Handling] SpA [SA.21420 (C 14/10) (ex NN 25/10) (ex CP 175/06)] (Úř. věst. 2015, L 201, s. 1, dále jen „sporné rozhodnutí“).

### Skutečnosti předcházející sporu

- 2 SEA SpA je správcovskou společností letišť Milán-Linate a Milán-Malpensa (Itálie). V letech 2002 až 2010 (dále jen „dotčené období“) byl její kapitál téměř výhradně vlastněn veřejnoprávními subjekty, a to z 84,56 % městem Milánem, z 14,56 % Provincia di Milano (provincie Milán, Itálie) a z 0,88 % jinými veřejnými a soukromými akcionáři. V prosinci 2011 společnost F2i – Fondi Italiani per le infrastrutture SGR SpA (dále jen „F2i“) nabyla na účet dvou fondů, které spravovala, 44,31 % kapitálu SEA, a sice část kapitálu vlastněnou městem Milánem (29,75 %) a veškerý kapitál vlastněný provincií Milán (14,56 %).
- 3 Do 1. června 2002 poskytovala služby pozemního odbavování na letištích Milán-Linate a Milán-Malpensa samotná společnost SEA. Po nabytí účinnosti 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 (legislativní nařízení č. 18, kterým se do italského práva provádí směrnice 96/67/ES o přístupu na trh odbavovacích služeb na letištích Společenství) ze dne 13. ledna 1999 (běžný doplněk ke GURI č. 28 ze dne 4. února 1999), provedla SEA v souladu s povinností stanovenou v čl. 4 odst. 1 směrnice Rady 96/67/ES ze dne 15. října 1996 o přístupu na trh odbavovacích služeb na letištích Společenství (Úř. věst. 1996, L 272, s. 36) účetní a právní oddělení svých činností spojených s pozemním odbavováním od svých ostatních činností. Za tímto účelem založila novou společnost nazvanou Sea Handling SpA, kterou plně ovládala a již od 1. června 2002 pověřila poskytováním služeb pozemního odbavování na letištích Milán-Linate a Milán-Malpensa.
- 4 Dne 26. března 2002 uzavřel magistrát města Milána, společnost SEA a odborové organizace dohodu (dále jen „dohoda s odbory ze dne 26. března 2002“), která stanovila následující:

„Magistrát města Milána [...] potvrzuje [...], že

- společnost SEA si po dobu nejméně pěti let ponechá většinový podíl ve společnosti poskytující odbavovací služby,
- SEA má povinnost informovat odborové organizace o případných partnerech a předkládat jim k posouzení obchodní plán a podnikovou strukturu [...] Dohoda, kterou SEA uzavře s odborovými organizacemi, nabude účinku po předložení výše uvedeného plánu a jeho projednání odbory.
- dohodnutý plán mobility musí obsahovat řešení případné nadbytečnosti zaměstnanců s vyloučením veškerých postupů kolektivního propouštění a uložit společnosti SEA povinnost zajistit další vzdělávání, rekvalifikace, jakož i motivaci pro dotčené zaměstnance k dobrovolnému ukončení pracovního poměru a využívání předčasného odchodu do důchodu,
- v rámci přechodu zaměstnanců do nové společnosti budou zachována jejich nabytá práva a bude jim zaručeno pracovní místo po dobu následujících pěti let,

- společnost SEA a případní partneři budou udržovat vyváženost nákladů/výnosů a hospodářský rámec obecně při souběžném zachování řídicích kapacit a budou citlivě zlepšovat možnosti působení na vnitrostátních a mezinárodních trzích,
- bude spolupracovat s příslušnými ministerstvy a letištními orgány za účelem přijetí směrnic potřebných pro zajištění zaměstnanosti v případě převodů činnosti pozemního odbavování na konkurenci, zejména s cílem reagovat na závazky uložené provozovatelům letišť v oblasti bezpečnosti a spolehlivosti, které se musí vztahovat také na osoby pověřené činnostmi pozemního odbavování.

Magistrát města a odborové organizace budou dohlížet na tuto dohodu tím, že v rámci schůzek organizovaných k těmto účelům budou pravidelně vyhodnocovat fáze jejího plnění.“

- 5 Tyto závazky byly potvrzeny dohodami uzavřenými mezi SEA a odbory zejména dne 4. dubna 2002 a 19. června 2003, které výslovně převzaly obsah dohody ze dne 26. března 2002.
- 6 Během dotčeného období obdržela SEA Handling od společnosti SEA subvence ve formě kapitálových vkladů v celkové výši 359,644 milionu eur (dále jen „dotčená opatření“). Tyto subvence byly určeny k pokrytí provozních ztrát společnosti SEA Handling, které v tomto období dosáhly celkové výše 339,784 milionu eur, a to přibližně 43,639 milionu eur (rok 2002), 49, 489 milionu eur (rok 2003), 47,962 milionu eur (rok 2004), 42,430 milionu eur (rok 2005), 44,150 milionu eur (rok 2006), 59,724 milionu eur (rok 2007), 52,387 milionu eur (rok 2008), 29,7 milionu eur (rok 2009) a 13,4 milionu eur (rok 2010).
- 7 Na základě dotčených opatření tak SEA Handling postupně obdržela od společnosti SEA 39,965 milionu eur (rok 2002), 49,132 milionu eur (rok 2003), 55,236 milionu eur (rok 2004), 40,229 milionu eur (rok 2005), 60,439 milionu eur (rok 2006), 41,559 milionu eur (rok 2007), 25,271 milionu eur (rok 2008) a 47,810 milionu eur (rok 2009).
- 8 Dopisem ze dne 13. července 2006 obdržela Evropská komise stížnost týkající se údajných státních podpor poskytnutých společnosti SEA Handling.
- 9 Dopisem ze dne 23. června 2010 oznámila Komise italským orgánům své rozhodnutí zahájit formální vyšetřovací řízení na základě čl. 108 odst. 2 SFEU.
- 10 Dne 19. prosince 2012 přijala Komise sporné rozhodnutí. V bodě 191 tohoto rozhodnutí uvedla, že prostředky použité na úhradu ztrát společnosti SEA Handling mají veřejný původ, neboť pocházejí od společnosti SEA, v níž během zkoumaného období vlastnilo město Milán a provincie Milán 99,12 % kapitálu.
- 11 V bodech 192 až 217 uvedeného rozhodnutí dospěla Komise k závěru, že dotčená opatření jsou přičitatelná italskému státu, a to na základě souboru pěti indicií, které zahrnují zaprvé dohody s odbory uvedené v bodech 4 a 5 tohoto rozsudku, jakož i další dokumenty, zadruhé zvláštní závislost členů představenstva společnosti SEA na městu Milánu, zatřetí rezignační bílé dopisy předané členy představenstva společnosti SEA městu Milánu, začtvrté důležitost provozu na letištích Malpensa a Linate v politikách města Milána a zapáté výjimečný charakter opatření spočívajících v navýšení kapitálu, která měla být schválena valnou hromadou SEA. Komise z těchto indicií vyvodila zejména existenci jednotné strategie a nepřetržité zapojení italských veřejných orgánů, přičemž tato okolnost vede podle jejího názoru k tomu, že nemusí analyzovat každý zásah individuálně.
- 12 V bodech 219 až 315 téhož rozhodnutí Komise ověřovala splnění kritéria soukromého investora ve světle informací poskytnutých italskými orgány, jakož i společnostmi SEA a SEA Handling týkajících se 1) víceleté strategie úhrady ztrát, 2) kapitálových vkladů v roce 2002, 3) situace, která existovala v době přijetí rozhodnutí o těchto vkladech, 4) alternativ úhrady ztrát, 5) volby obchodního modelu skupiny

SEA, podle kterého bude sama poskytovat služby nabízené společností SEA Handling, 6) restrukturalizace společnosti SEA Handling a cílů sledovaných v tomto ohledu společností SEA, 7) po sobě jdoucích hospodářských výsledků společnosti SEA Handling a 8) srovnání těchto výsledků s hospodářskými výsledky dalších poskytovatelů. Na základě tohoto zkoumání dospěla Komise k závěru, že toto kritérium nebylo u žádného z dotčených opatření splněno.

- 13 Ve výroku sporného rozhodnutí Komise především uvedla, že navýšení kapitálu uskutečněná společností SEA ve prospěch společnosti SEA Handling v každém roce dotčeného období let 2002–2010 představují státní podpory ve smyslu článku 107 SFEU (článek 1) a že tyto státní podpory poskytnuté v rozporu s čl. 108 odst. 3 SFEU jsou neslučitelné s vnitřním trhem (článek 2). V důsledku toho Italské republiky nařídila, aby zajistila vrácení těchto podpor od příjemce (čl. 3 odst. 1).

### **Řízení před Tribunálem a napadený rozsudek**

- 14 Návrhem došlým kanceláři Tribunálu dne 18. března 2013 podalo město Milán žalobu znějící v první řadě na zrušení sporného rozhodnutí a podpůrně na zrušení jeho článků 3 až 5.
- 15 Na podporu žaloby předložilo město Milán čtyři žalobní důvody, z nichž první a druhý vycházel z porušení čl. 107 odst. 1 SFEU, jelikož Komise jednak chybně konstatovala, že došlo k převodu státních prostředků a že dotčená opatření jsou přičitatelná italskému státu, a jednak nepoužila správně kritérium soukromého investora.
- 16 Tribunál napadeným rozsudkem žalobu zamítl a uložil městu Milánu náhradu nákladů řízení.

### **Návrhová žádání účastníků řízení**

- 17 Město Milán navrhuje, aby Soudní dvůr napadený rozsudek i sporné rozhodnutí zrušil a uložil Komisi náhradu nákladů řízení.
- 18 Komise navrhuje, aby Soudní dvůr kasační opravný prostředek zamítl a uložil městu Milánu náhradu nákladů řízení.

### **Ke kasačnímu opravnému prostředku**

- 19 Na podporu kasačního opravného prostředku předkládá město Milán čtyři důvody, z nichž první a čtvrtý vychází z porušení čl. 107 odst. 1 SFEU tím, že Tribunál jednak nesprávně konstatoval, že došlo k převodu státních prostředků a dospěl k závěru, že dotčená opatření jsou přičitatelná městu Milánu, a jednak tím, že nepoužil správně kritérium soukromého investora. V rámci druhého a třetího důvodu kasačního opravného prostředku, které se rovněž týkají přičitatelnosti dotčených opatření městu Milánu, toto město tvrdí, že Tribunál nesprávně použil zásady důkazního břemene a zkrátil skutkový stav a důkazy.

### ***K prvnímu důvodu kasačního opravného prostředku týkajícímu se pojmu státní podpory***

*K první části prvního důvodu kasačního opravného prostředku týkající se pojmu státní prostředky*

– *Argumentace účastníků řízení*

- 20 Město Milán tvrdí, že se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení, když v bodech 65 a 66 napadeného rozsudku vycházel z jeho většinové účasti ve společnosti SEA a z domněnky dominantního vlivu ve smyslu čl. 2 písm. b) směrnice Komise 2006/111/ES ze dne 16. listopadu 2006 o zprůhlednění finančních vztahů mezi členskými státy a veřejnými podniky a o finanční průhlednosti uvnitř jednotlivých podniků (Úř. věst. 2006, L 318, s. 17), aniž ověřil, zda Komise prokázala existenci tohoto vlivu, nebo dokonce správu prostředků SEA v jeho prospěch.
- 21 Skutečnost, že členové představenstva a dozorčí rady společnosti SEA byli jmenováni většinovým akcionářem, nijak s ohledem na pravidla platného italského práva obchodních společností neprokazuje, že finanční prostředky společnosti SEA byly neustále kontrolovány veřejnými orgány.
- 22 Město Milán dále tvrdí, že směrnice 2006/111 byla přijata na právním základě článku 106 SFEU, a nikoli článku 107 SFEU, takže logická struktura této směrnice není relevantní pro posouzení pojmů obsažených v posledně uvedeném ustanovení.
- 23 Nakonec město Milán uvádí, že podle judikatury je podmínka trvalé veřejné kontroly finančních prostředků splněna pouze tehdy, když jsou na základě konkrétních skutečností dotčené prostředky neustále k dispozici veřejným orgánům, což není případ v projednávané věci. Soudní dvůr ve svém rozsudku ze dne 13. září 2017, ENEA (C-329/15, EU:C:2017:671), rozhodl, že z pouhé okolnosti, že stát vlastní většinu základního kapitálu podniků, nelze vyvodit, že má dominantní vliv umožňující mu rozhodovat o využití prostředků těchto podniků. Kromě toho je třeba poskytnout důkaz o existenci pokynů státu souvisejících se správou prostředků použitých k poskytnutí podpory.
- 24 Komise tvrdí, že Tribunál rozhodl *ultra petita*, když v napadeném rozsudku provedl analýzu, zda došlo k převodu státních prostředků, i když v řízení v prvním stupni město Milán neuvedlo žádný argument zpochybňující kvalifikaci prostředků společnosti SEA jako státních prostředků, jak vyplývá z bodů 55 až 58 a 64 napadeného rozsudku. Město Milán tedy podle jejího názoru nemůže v rámci projednávaného kasačního opravného prostředku zpochybnit analýzu Tribunálu týkající se žalobního důvodu, který nebyl předložen v řízení v prvním stupni. Komise mimoto zpochybňuje argumentaci města Milána ve věci samé.

– *Závěry Soudního dvora*

- 25 Pokud jde o přípustnost první části prvního důvodu kasačního opravného prostředku, je pravda, jak uvádí Komise, že Tribunál zkoumal státní povahu prostředků, které SEA převedla na společnost SEA Handling, aniž město Milán předložilo Tribunálu v tomto ohledu konkrétní argument, což Tribunál ostatně zdůraznil v bodě 64 napadeného rozsudku.
- 26 Jak však uvedla generální advokátka v bodě 25 svého stanoviska, že žaloby podané v prvním stupni řízení jednoznačně vyplývá, že město Milán zpochybnilo argumentací uvedenou v rámci prvního žalobního důvodu přičitatelnost dotčených opatření a zároveň státní povahu použitých prostředků. Z toho vyplývá, že Tribunál v úvahách uvedených v bodech 65 a 66 napadeného rozsudku nerozhodl *ultra petita*, takže argumenty Komise týkající se nepřípustnosti první části prvního důvodu kasačního opravného prostředku musí být odmítnuty.

- 27 Stran opodstatněnosti této části je třeba úvodem připomenout, že podle ustálené judikatury Soudního dvora se pro kvalifikaci opatření jako „státní podpory“ ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU vyžaduje, aby byly splněny všechny následující podmínky. Zaprvé se musí jednat o státní zásah nebo zásah ze státních prostředků. Zadruhé tento zásah musí být způsobilý ovlivnit obchod mezi členskými státy. Zatřetí zásah musí poskytovat příjemci selektivní výhodu. Začtvrté musí narušovat či hrozit narušením hospodářské soutěže (rozsudek ze dne 19. prosince 2019, Arriva Italia a další, C-385/18, EU:C:2019:1121, bod 31, jakož i citovaná judikatura).
- 28 K tomu, aby mohla být zvýhodnění kvalifikována jako podpory ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU, musí být v souladu s první z těchto podmínek jednak poskytnuta přímo nebo nepřímo za použití státních prostředků a jednak musí být přičitatelná státu (rozsudek ze dne 18. května 2017, Fondul Proprietatea, C-150/16, EU:C:2017:388, bod 14 a citovaná judikatura).
- 29 Pokud jde konkrétně o podmínku, aby zvýhodnění bylo poskytnuto přímo nebo nepřímo za použití státních prostředků, z ustálené judikatury vyplývá, že pojem „podpora“ je obecnější než pojem „dotace“, protože zahrnuje nejen taková pozitivní plnění, jako jsou samotné dotace, ale také zásahy státu různými způsoby snižující náklady, které obvykle zatěžují rozpočet podniku a mají tutéž povahu a tytéž účinky jako dotace, aniž jimi jsou v pravém slova smyslu (rozsudek ze dne 18. května 2017, Fondul Proprietatea, C-150/16, EU:C:2017:388, bod 15 a citovaná judikatura).
- 30 V této souvislosti již Soudní dvůr rozhodl, že čl. 107 odst. 1 SFEU zahrnuje veškeré finanční prostředky, které mohou veřejné orgány skutečně použít k podpoře podniků, aniž by bylo rozhodné, zda tyto prostředky trvale patří do majetku státu, či nikoli. I když tedy částky odpovídající dotčenému opatření nejsou trvale ve vlastnictví státní pokladny, skutečnost, že zůstávají neustále pod veřejnou kontrolou, a jsou tudíž k dispozici příslušným vnitrostátním orgánům, postačuje k tomu, aby byly kvalifikovány jako státní prostředky (rozsudek ze dne 18. května 2017, Fondul Proprietatea, C-150/16, EU:C:2017:388, bod 16 a citovaná judikatura).
- 31 Pokud jde konkrétně o veřejné podniky, jako je SEA, Soudní dvůr rovněž rozhodl, že stát může prostřednictvím svého dominantního vlivu na tyto podniky rozhodovat o použití jejich prostředků k případnému financování zvláštních výhod ve prospěch jiných podniků (rozsudek ze dne 18. května 2017, Fondul Proprietatea, C-150/16, EU:C:2017:388, bod 17 a citovaná judikatura).
- 32 V tomto ohledu podnik, který je téměř ze 100 % vlastněn veřejnými subjekty a jeho členové představenstva jsou navíc těmito subjekty jmenováni, musí být považován za veřejný podnik pod kontrolou státu, neboť uvedené veřejné subjekty mohou vykonávat na takový podnik přímo či nepřímo dominantní vliv (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 16. května 2002, Francie v. Komise, C-482/99, EU:C:2002:294, body 33 a 34).
- 33 Stejně tak poskytnutí záruk podnikem ve vylučném vlastnictví určité obce znamená použití státních prostředků, jelikož tyto záruky zahrnují dostatečně konkrétní hospodářské riziko, které může tomuto podniku způsobit náklady (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 17. září 2014, Commerz Nederland, C-242/13, EU:C:2014:2224, bod 30).
- 34 Kromě toho, pokud je stát s to prostřednictvím svého dominantního vlivu na takové podniky rozhodovat o použití jejich prostředků k případnému financování zvláštních výhod ve prospěch jiných podniků, je okolnost, že dotčené prostředky jsou spravovány subjekty, které jsou od veřejné moci oddělené, nebo že jsou soukromoprávního původu, irelevantní (rozsudek ze dne 9. listopadu 2017, Komise v. TV2/Danmark, C-656/15 P, EU:C:2017:836, body 47 a 48).
- 35 Pro projednávanou věc z této judikatury vyplývá, že Tribunál mohl ze skutečnosti, že podíly ve společnosti SEA byly téměř výlučně a přímo ve vlastnictví veřejných subjektů, mezi nimi i město Milána, a že toto město jmenovalo členy představenstva a dozorčí rady SEA buď přímo, nebo

prostřednictvím své většiny na valné hromadě této společnosti, v bodech 65 a 66 napadeného rozsudku vyvodit, aniž se dopustil nesprávného právního posouzení, že finanční prostředky poskytnuté posledně uvedenou společností společností SEA Handling musí být považovány za státní prostředky.

- 36 Na rozdíl od toho, co tvrdí město Milán, toto konstatování není vyvráceno ani odkazem uvedeným v bodě 65 napadeného rozsudku na čl. 2 písm. b) směrnice 2006/111, ani závěry vyplývajícími z rozsudku ze dne 13. září 2017, ENEA (C-329/15, EU:C:2017:671).
- 37 I kdyby totiž odkaz na směrnici 2006/111 nebyl v projednávané věci relevantní, postačovaly by k podpoření závěru Tribunálu o zapojení státních prostředků skutečnosti uvedené v bodě 35 tohoto rozsudku.
- 38 Dále, jak uvedla generální advokátka v bodech 33 a 34 svého stanoviska, z bodů 27 a 31 až 35 rozsudku ze dne 13. září 2017, ENEA (C-329/15, EU:C:2017:671), vyplývá, že okolnosti, které vedly k vydání uvedeného rozsudku, se liší od okolností, které nastaly v projednávané věci. V uvedeném rozsudku se totiž jednalo o povinnost výkupu zelené elektřiny, která se na základě legislativního zásahu dotčeného členského státu uplatňovala bez rozdílu jak na dodavatele elektřiny, jejichž základní kapitál byl většinově vlastněn státem, tak na dodavatele, jejichž základní kapitál byl většinově vlastněn soukromými subjekty. Zvýhodnění případně poskytnuté tímto zásahem dotčeného členského státu v jeho postavení zákonodárce tedy nevyplývalo z kontrolních pravomocí, které stát mohl vykonávat jakožto většinový akcionář v dotčných veřejných podnicích, a proto je nebylo možné kvalifikovat jako financované prostřednictvím státních prostředků za okolností popsanych v bodech 32 až 35 tohoto rozsudku.
- 39 S ohledem na výše uvedené úvahy musí být první část prvního důvodu kasačního opravného prostředku zamítnuta jako neopodstatněná.

*Ke druhé části prvního důvodu kasačního opravného prostředku, která se týká přičitatelnosti dotčených opatření*

*– Argumentace účastníků řízení*

- 40 Město Milán tvrdí, že Tribunál porušil čl. 107 odst. 1 SFEU, když měl v bodě 80 napadeného rozsudku za to, že prokázání zapojení města Milána do poskytování dotčených opatření nevyžaduje pozitivní důkaz, ale že stačí prokázat pouze nepravděpodobnost neexistence zapojení do přijetí opatření.
- 41 V tomto ohledu město Milán uvádí, že Soudní dvůr s cílem zabránit nadměrnému zahrnování situací pod pojem „státní podpora“ doplnil ke kritériu přičitatelnosti organizačních vazeb přísnější kritérium aktivního zapojení státu do přijetí dotčených opatření, přičemž toto zapojení musí být identifikovatelné a vykazovat dostatečně silný vztah příčinné souvislosti s každým z přijatých opatření. Je tedy nezbytné prokázat, že všechna opatření byla přijata z podnětu státu, či dokonce že tento stát zasáhl ve stadiu jeho vzniku, že skutečně vykonal svou kontrolní pravomoc a měl rozhodující vliv na každé z přijatých rozhodnutí.
- 42 K takovému prokázání však v projednávané věci údajně nedošlo, jelikož Tribunál použil kritérium nepravděpodobnosti neexistence zapojení, takže se dopustil zjevně nesprávného posouzení při koncipování úrovně důkazu v otázce přičitatelnosti jednání.
- 43 Komise předesílá, že město Milán kritizuje pouze bod 80 napadeného rozsudku, který jen opakuje zásady vytyčené judikaturou týkající se pojmu přičitatelnosti, jež jsou uvedeny v bodě 75 uvedeného rozsudku, takže tato část je zčásti nepřípustná nebo irelevantní. Tribunál podle jejího názoru každopádně nevycházel z nesprávného pojmu přičitatelnosti ani nepoužil negativní domněnky nebo nesprávnou úroveň důkazní hodnoty.

– Závěry Soudního dvora

- 44 Na úvod je třeba odmítnout argumenty Komise, jimiž poukazuje na nepřípustnost druhé části prvního důvodu kasačního opravného prostředku, jelikož město Milán jednoznačně zpochybnilo právní zásady, o které se Tribunál opřel, aby tomuto městu přičetl jednání společnosti SEA. V tomto ohledu není jako takové relevantní, zda Tribunál uvedl tyto zásady na více místech napadeného rozsudku.
- 45 Z věcného hlediska bylo v bodě 28 tohoto rozsudku připomenuto, že k tomu, aby mohla být zvýhodnění kvalifikována jako podpory ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU, musí být v souladu s první z podmínek uvedených v tomto ustanovení jednak poskytnuta přímo nebo nepřímo za použití státních prostředků a jednak přičitatelná státu.
- 46 Pokud jde konkrétně o podmínku týkající se přičitatelnosti opatření poskytujícího zvýhodnění, které bylo přijato veřejným podnikem, státu, je třeba připomenout, že přičitatelnost nemůže být vyvozena z pouhé skutečnosti, že zvýhodnění bylo poskytnuto veřejným podnikem kontrolovaným státem. I když totiž stát může kontrolovat veřejný podnik a vykonávat rozhodující vliv na jeho provozní činnosti, nelze automaticky předpokládat, že tuto kontrolu v konkrétním případě skutečně vykonává. K tomu je nezbytné ještě zkoumat, zda musí být na veřejné orgány nahlíženo tak, že se tak či onak podílely na přijetí těchto opatření (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 17. září 2014, *Commerz Nederland*, C-242/13, EU:C:2014:2224, bod 31 a citovaná judikatura).
- 47 V tomto ohledu nelze požadovat, aby bylo na základě přesného šetření prokázáno, že veřejné orgány konkrétně pobídly veřejný podnik k přijetí dotčených opatření podpory. Přičitatelnost opatření podpory přijatého veřejným podnikem státu může být totiž vyvozena ze souhrnu indicií vyplývajících z okolností projednávané věci a kontextu, ve kterém bylo toto opatření přijato (rozsudky ze dne 17. září 2014, *Commerz Nederland*, C-242/13, EU:C:2014:2224, bod 32 a citovaná judikatura, jakož i ze dne 18. května 2017, *Fondul Proprietatea*, C-150/16, EU:C:2017:388, bod 18 a citovaná judikatura).
- 48 Relevantní je zejména každá indicie, která v konkrétním případě svědčí o podílu veřejných orgánů na přijetí opatření nebo o nepravděpodobnosti toho, že se na jeho přijetí nepodílely, rovněž s ohledem na rozsah tohoto opatření, jeho obsah nebo podmínky, které obsahuje, nebo o neexistenci podílu uvedených orgánů na přijetí uvedeného opatření (rozsudek ze dne 17. září 2014, *Commerz Nederland*, C-242/13, EU:C:2014:2224, bod 33 a citovaná judikatura).
- 49 Stejně tak nelze pouhou skutečnost, že byl veřejný podnik založen ve formě kapitálové společnosti podle obecné právní úpravy, s ohledem na samostatnost, kterou mu tato právní forma může poskytovat, považovat za dostatečnou pro vyloučení toho, že je opatření podpory přijaté takovou společností přičitatelné státu. Existence kontroly a skutečné možnosti výkonu dominantního vlivu, které s sebou v praxi tato kontrola nese, totiž brání tomu, aby byla předem vyloučena jakákoliv přičitatelnost opatření přijatého takovou společností státu, a v důsledku toho bylo vyloučeno riziko, že dojde k obcházení pravidel Smlouvy týkajících se státních podpor, přestože právní forma veřejného podniku je sama o sobě významná jakožto jedna z indicií umožňujících prokázat v konkrétním případě účast či neúčast státu (rozsudek ze dne 18. května 2017, *Fondul Proprietatea*, C-150/16, EU:C:2017:388, bod 20 a citovaná judikatura).
- 50 V projednávané věci je nutno konstatovat, že když Tribunál v bodech 80 až 88 napadeného rozsudku ověřoval, zda indicie, na něž poukazuje Komise v bodech 195 až 200 odůvodnění sporného rozhodnutí umožňují domnívat se, že město Milán bylo zapojeno do přijetí dotčených opatření, použil zásady vytyčené Soudním dvorem v jeho judikatuře připomenuté v bodech 46 až 49 tohoto rozsudku.
- 51 Z těchto zásad totiž zejména vyplývá, že na rozdíl od toho, co tvrdí město Milán, Komisi nepřísluší prokazovat a Tribunálu ověřovat, zda veřejné orgány konkrétně pobídly veřejný podnik k přijetí dotčených opatření.



- 52 Dále není nutné rozhodovat o otázce, zda se podle judikatury připomenuté v bodě 48 tohoto rozsudku mohla Komise opírat výlučně o indicie, které v konkrétním případě naznačují nepravděpodobnost nezapojení veřejných orgánů. Jak uvedla generální advokátka v bodech 38 až 44 svého stanoviska, argumentace města Milána vychází z nesprávného pochopení napadeného rozsudku v tom, že Tribunál údajně připustil, aby Komise při konstatování přičitatelnosti dotčených opatření vycházela výlučně z nepravděpodobnosti nezapojení města Milána do jejich přijetí.
- 53 Tribunál měl totiž nejprve v bodech 80 až 83 napadeného rozsudku za to, že zaprvé znění dohody s odbory ze dne 26. března 2002 stanoví jasnou a přesnou povinnost společnosti SEA hradit přinejmenším po dobu pěti let ztráty společnosti Sea Handling. Zadruhé měl za to, že podpisem této dohody město Milán formálně udělilo souhlas, mimo jiné i jako většinový akcionář společnosti SEA, nejen s touto povinností, ale rovněž s jejím následným dodržováním a plněním ze strany společnosti SEA. Zatřetí z toho vyvodil, že aktivní účast města Milána na vyjednávání a uzavření uvedené dohody představuje klíčový důkaz zapojení italských orgánů do zavedení dotčených opatření.
- 54 Dále v bodech 84 až 87 napadeného rozsudku přiznal Tribunál ve skutkovém posouzení pozitivní důkazní hodnotu zápisům ze zasedání představenstva společnosti SEA Handling, skutečnosti, že primátor Milána vyzval v roce 2006 předsedu představenstva společnosti SEA, aby rezignoval, a této rezignace dosáhl, a existenci rezignačních bianco dopisů, které členové představenstva předali tomuto primátorovi.
- 55 Konečně v bodě 88 napadeného rozsudku Tribunál potvrdil povahu dotčených opatření jako „významných rozhodnutí“, kterou uvedla Komise v bodě 210 napadeného rozhodnutí, což je okolnost, ze které posledně uvedená v témže bodě vyvodila mimo jiné nepravděpodobnost toho, že město Milán nebylo do jejich přijetí zapojeno.
- 56 Z bodů 80 až 88 napadeného rozsudku tedy jasně vyplývá, že Tribunál konstatoval existenci pozitivních indicií, které v konkrétním případě prokazují zapojení města Milána do přijetí uvedených opatření, a že právě na základě těchto indicií svědčících ve prospěch takového zapojení připustil, že se Komise mohla rovněž opřít o nepravděpodobnost toho, že se město Milán na přijetí přinejmenším některých z dotčených opatření v průběhu období po uzavření dohody s odbory ze dne 26. března 2002 nepodílelo.
- 57 S ohledem na výše uvedené úvahy musí být druhá část prvního důvodu kasačního opravného prostředku, stejně jako celý tento první důvod, zamítnuty jako neopodstatněné.

### ***Ke druhému důvodu kasačního opravného prostředku, týkajícímu se zásad důkazního břemene***

*K první části druhého důvodu kasačního opravného prostředku, která se týká údajně nerovného důkazního břemene*

*– Argumentace účastníků řízení*

- 58 Město Milán tvrdí, že Tribunál důkladně nezhodnotil důkazy, které předložilo, když v bodech 89 až 94 napadeného rozsudku stručně zamítl předložené důkazy jako nedostatečné k vyvrácení nepravděpodobnosti nezapojení města Milána do přijetí dotčených opatření, a omezil se při tom jen na doslovné zopakování odůvodnění obsaženého ve sporném rozhodnutí.
- 59 Tribunál tím podle názoru města Milána umožnil, aby se Komise opřela o negativní důkaz o nepravděpodobnosti nezapojení, zatímco po městu Milánu požadoval předložení pozitivních a konkrétních důkazů o jeho nezapojení, což mělo za následek, že mu uložil *probatio diabolica*.

- 60 O této skutečnosti svědčí především bod 82 napadeného rozsudku, ve kterém Tribunál odmítl argument města Milána, podle něhož bylo do uzavření dohody s odbory ze dne 26. března 2002 zapojeno pouze jako politický prostředník, ačkoli tato okolnost byla prokázána místopřísežnými prohlášeními *ad hoc* odborových zástupců. Tribunál totiž kromě toho, že tato prohlášení neuznal jako důkaz, nepřikládal význam skutečnosti, že podpis, jímž byla tato dohoda opatřena, byl podpisem místoprimátora pro personál, práci a zdroje, a nikoli podpisem místoprimátora odpovědného za rozpočet.
- 61 Komise má za to, že argumenty města Milána jsou nepřijatelné, jelikož po Soudním dvoru požaduje provedení nového posouzení skutkového stavu. Podle jejího názoru Tribunál každopádně neznemožnil důkaz o neexistenci přičitatelnosti ani neuložil nerovné důkazní břemeno, ale pečlivě posoudil jak indicie ve prospěch přičitatelnosti, tak indicie ve prospěch nepřičitatelnosti.

– *Závěry Soudního dvora*

- 62 Pokud město Milán Tribunálu vytýká, že konstatování přičitatelnosti dotčených opatření založil výlučně na nepravděpodobnosti jeho nezapojení do jejich přijetí, bylo již v bodech 52 a 56 tohoto rozsudku uvedeno, že tato argumentace vychází z nesprávného pochopení napadeného rozsudku, jelikož Tribunál v bodech 80 až 88 napadeného rozsudku konstatoval, že existují pozitivní indicie poukazující konkrétně na zapojení města Milána do přijetí dotčených opatření.
- 63 Jak také uvedla generální advokátka v bodě 48 svého stanoviska, Tribunál zkoumal z hlediska zásad rozvinutých judikaturou stejným způsobem indicie, které předložilo město Milán za účelem prokázání, že nebylo zapojeno do přijetí těchto opatření.
- 64 Tribunál tedy u každé z indicií předložených Komisí nebo městem Milánem zvážil skutečnosti ve prospěch a neprospěch jejich důkazní hodnoty, jakož i skutečnosti týkající se důležitosti, který je jim třeba přiznat. Z toho vyplývá, že Tribunál spravedlivě zkoumal argumenty a důkazy předložené účastníky řízení a dospěl k závěru na základě podrobné analýzy všech předložených skutečností.
- 65 Jak tedy uvedla generální advokátka v bodě 49 svého stanoviska, Tribunál odmítl argumenty města Milána na rozdíl od toho, co toto město tvrdí, nikoli proto, že po něm požadoval předložení pozitivních a konkrétních důkazů o jeho nezapojení do přijetí dotčených opatření, ani proto, že uložil nerovné důkazní břemeno, ale v důsledku posouzení důkazní síly každé z předložených indicií.
- 66 Konečně, pokud se město Milán snaží toto posouzení Tribunálu zpochybnit argumentací shrnutou v bodě 60 tohoto rozsudku, je třeba mít za to, jak správně tvrdí Komise, že usiluje o provedení nového posouzení skutkového stavu, což nespadá do pravomoci Soudního dvora (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 30. listopadu 2016, Komise v. Francie a Orange, C-486/15 P, EU:C:2016:912, bod 97).
- 67 Z toho vyplývá, že první část druhého důvodu kasačního opravného prostředku musí být zčásti odmítnuta jako nepřijatelná a zčásti zamítnuta jako neopodstatněná.

*Ke druhé části druhého důvodu kasačního opravného prostředku, jež se týká předmětu důkazu, který je třeba předložit*

– *Argumentace účastníků řízení*

- 68 Město Milán tvrdí, že se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení, když měl v bodech 73 a 83 napadeného rozsudku za to, že Komise byla oprávněna konstatovat, že jeho prokázaná aktivní účast na uzavření dohody s odbory ze dne 26. března 2002 jako taková postačovala k odůvodnění toho, že bylo zapojeno do přijetí dotčených opatření, která je třeba považovat za jediný zásah.

- 69 Podle judikatury byla totiž Komise údajně povinna prokázat přičitatelnost každého z opatření rekapitalizace, která byla přijata v dotčeném období, jelikož se tato jednotlivá opatření od sebe vzájemně zcela lišila. Soudní dvůr sice připustil, že několik po sobě jdoucích zásahů státu lze považovat za jediný zásah, je tomu tak však za podmínky, že tyto zásahy vykazují s ohledem na jejich časovou posloupnost, jejich cíle a situaci podniku natolik úzké vzájemné vazby, že je nelze od sebe oddělit. Tribunál navíc podle názoru města Milána nesprávně rozšířil tuto judikaturu týkající se kritérií státních prostředků a soukromého hospodářského subjektu na přičitatelnost opatření.
- 70 V tomto ohledu město Milán podle svého tvrzení nejprve u Tribunálu uvedlo, že údajné indicie přičitatelnosti byly ojedinělé, nedostatečně kvalitní a neměly přímou souvislost s dotčenými opatřeními. Dále je podle jeho názoru chybné tvrdit, že italské orgány a společnost SEA připustily existenci víceleté strategie úhrady ztrát společnosti SEA Handling během období nezbytného pro její restrukturalizaci, jelikož dotčená tvrzení odkazují pouze na strategii ozdravení společnosti SEA Handling. Konečně podle tvrzení města Milána docházelo k rekapitalizacím vždy v situacích, které nejsou koherentní.
- 71 Komise namítá, že by bylo v rozporu se zněním a logikou judikatury Soudního dvora týkající se podmínek vyžadovaných k tomu, aby několik po sobě jdoucích zásahů státu mohlo být považováno za jediný zásah, omezit ji pouze na kritéria státních prostředků a soukromého hospodářského subjektu. Ve zbytku se město Milán podle názoru Komise omezuje na to, že žádá Soudní dvůr o nové posouzení skutkového stavu, což je ve stadiu kasačního opravného prostředku nepřipustné.

– *Závěry Soudního dvora*

- 72 Podle ustálené judikatury platí, že vzhledem k tomu, že státní zásahy nabývají různé podoby a musí být posuzovány podle svých účinků, nelze vyloučit, že na několik po sobě jdoucích zásahů státu musí být pro účely použití čl. 107 odst. 1 SFEU nahlíženo jako na jediný zásah. Tak tomu může být zejména tehdy, když po sobě jdoucí zásahy vykazují zejména z hlediska jejich časového rozvržení, jejich cíle a situace podniku v době těchto zásahů natolik úzké vazby, že je nemožné je od sebe oddělit (rozsudky ze dne 4. června 2015, Komise v. MOL, C-15/14 P, EU:C:2015:362, bod 97 a citovaná judikatura, jakož i ze dne 26. března 2020, Larko v. Komise, C-244/18 P, EU:C:2020:238, bod 33 a citovaná judikatura).
- 73 Vzhledem k tomu, že se tato judikatura vztahuje pro účely použití čl. 107 odst. 1 SFEU na státní zásahy jako takové a znamená, že tyto zásahy musí být analyzovány objektivně v závislosti na jejich účincích, není možné, aby se použila výlučně na některá z kritérií uvedených v tomto ustanovení. Jak uvedla generální advokátka v bodě 54 svého stanoviska, citovaná judikatura se tedy může použít rovněž na kritérium přičitatelnosti takových zásahů státu.
- 74 Z toho vyplývá, že na rozdíl od toho, co tvrdí město Milán, se Tribunál nedopustil nesprávného právního posouzení, když v bodě 71 napadeného rozsudku na tuto judikaturu odkázal a následně ji použil v rámci své analýzy přičitatelnosti dotčených opatření městu Milánu.
- 75 Ve zbytku, jak správně tvrdí Komise, město Milán prostřednictvím argumentů shrnutých v bodě 70 tohoto rozsudku pouze usiluje o provedení nového posouzení skutkového stavu ve vztahu k posouzení provedenému Tribunálem v bodech 72 až 73 napadeného rozsudku, což – jak vyplývá z judikatury citované v bodě 66 tohoto rozsudku – není ve stadiu kasačního opravného prostředku přípustné.
- 76 Z toho vyplývá, že druhá část druhého důvodu kasačního opravného prostředku, a tedy celý tento druhý důvod musí být zčásti odmítnuty jako nepřipustné a zčásti zamítnuty jako neopodstatněné.

### ***Ke třetímu důvodu kasačního opravného prostředku vycházejícímu ze zkreslení důkazů***

#### *Argumentace účastníků řízení*

- 77 Město Milán tvrdí, že Tribunál zkreslil obsah dohody s odbory ze dne 26. března 2002, když měl v bodě 77 napadeného rozsudku za to, že tato dohoda stanoví jasnou a přesnou povinnost společnosti SEA udržet po dobu alespoň pěti let vyváženost nákladů/výnosů a hospodářský rámec obecně společnosti Sea Handling, a vyvodil z toho, že na základě této povinnosti byla společnost SEA povinna kompenzovat případné ztráty společnosti Sea Handling, které by mohly narušit kontinuitu její hospodářské činnosti.
- 78 Město Milán v tomto ohledu vysvětluje, že tato dohoda neukládala společnosti SEA žádnou povinnost k rekapitalizaci společnosti SEA Handling, jelikož nezmiňuje ztráty, rekapitalizace ani závazky společnosti SEA v případě takových událostí. Tribunál tak ve světle pozdějších rekapitalizací provedl retroaktivní výklad, a nepřenesl se tedy do kontextu, v němž byla uvedena dohoda uzavřena. Podle znění této dohody byla přítom SEA Handling založena za účelem umožnění hospodářské soutěže na jiných italských letištích, a tedy s vyhlídkou pozitivního scénáře růstu.
- 79 Město Milán upřesňuje, že i když v jednom z ustanovení dohody s odbory ze dne 26. března 2002 „potvrdilo“ skutečnost, že „vyváženost nákladů/výnosů a hospodářský rámec obecně“ společnosti SEA Handling budou zachovány, takové ustanovení je obsaženo mezi ustanovením o snížení počtu zaměstnanců a ustanovením týkajícím se rozšíření činností SEA Handling na jiné trhy, přičemž tato opatření musí umožnit zamezit rekapitalizacím. Uvedená dohoda navíc odkazuje na možný vstup akcionářů do kapitálu SEA Handling tak, aby byly posíleny její pozitivní vyhlídky. Konečně je v ní uvedeno, že řídicí schopnosti SEA Handling budou zachovány za účelem ještě znatelnějšího zlepšení jejích možností účinné konkurenceschopnosti na národních a mezinárodních trzích.
- 80 Z toho tedy podle města Milána vyplývá, že nepřijalo v dohodě s odbory ze dne 26. března 2002 žádný materiální ani právní závazek spojený s rekapitalizacemi.
- 81 Komise se domnívá, že město Milán pod záminkou údajného zkreslení pouze zpochybňuje posouzení Tribunálu ohledně indicií přičitatelnosti jednání společnosti SEA tomuto městu, což znamená, že tyto argumenty jsou nepřijatelné. Tyto argumenty jsou podle jejího názoru každopádně zcela neopodstatněné.

#### *Závěry Soudního dvora*

- 82 Z článku 256 odst. 1 druhého pododstavce SFEU a čl. 58 prvního pododstavce statutu Soudního dvora Evropské unie vyplývá, že jedině Tribunál je příslušný zaprvé zjistit skutkový stav, kromě případu, kdy věcná nesprávnost jeho zjištění vyplývá z písemností ve spise, které mu byly předloženy, a tento skutkový stav posoudit (rozsudek ze dne 30. listopadu 2016, Komise v. Francie a Orange, C-486/15 P, EU:C:2016:912, bod 97, jakož i citovaná judikatura).
- 83 Posouzení skutkového stavu tedy nepředstavuje, s výhradou případu zkreslení důkazů předložených Tribunálu, právní otázku, která by jako taková podléhala přezkumu Soudního dvora (rozsudek ze dne 30. listopadu 2016, Komise v. Francie a Orange, C-486/15 P, EU:C:2016:912, bod 98, jakož i citovaná judikatura).
- 84 Namítá-li navrhovatel, že Tribunál zkreslil důkazy, musí na základě článku 256 SFEU, čl. 58 prvního pododstavce statutu Soudního dvora Evropské unie a čl. 168 odst. 1 písm. d) jednacího řádu Soudního dvora přesně uvést skutečnosti, které Tribunál zkreslil, a prokázat pochybení v analýze, která podle něj vedla Tribunál k tomuto zkreslení. Podle ustálené judikatury Soudního dvora musí navíc zkreslení

zjevně vyplývat z písemností ve spise, aniž je nutné znovu posuzovat skutkový stav a důkazy (rozsudek ze dne 30. listopadu 2016, Komise v. Francie a Orange, C-486/15 P, EU:C:2016:912, bod 99, jakož i citovaná judikatura).

- 85 V projednávané věci Tribunál v bodě 77 napadeného rozsudku uvedl, že SEA měla podle dohody s odbory ze dne 26. března 2002 jasnou a přesnou povinnost udržet po dobu alespoň pěti let „vyváženost nákladů/výnosů a hospodářský rámec obecně“ společnosti Sea Handling a „zachovat její řídicí schopnosti a znatelně zlepšit její možnosti působit na národních a mezinárodních trzích“.
- 86 Je tedy nutno konstatovat, že znění dohody s odbory ze dne 26. března 2002 umožňuje výklad, který Tribunál podal v bodě 77 napadeného rozsudku, podle kterého musela SEA na základě této povinnosti uhrazovat případné ztráty společnosti Sea Handling, které by mohly narušit kontinuitu její hospodářské činnosti. Tento výklad je ostatně potvrzen, jak Tribunál konstatoval v témže bodě, pozdějšími dohodami uzavřenými s odbory, které jsou uvedeny v bodě 5 tohoto rozsudku, takže tvrzené zkreslení z písemností ve spise v žádném případě nevyplývá.
- 87 Ve zbytku postačí uvést, jak správně tvrdí Komise a jak uvedla generální advokátka v bodech 65 až 68 svého stanoviska, město Milán pod záminkou údajného zkreslení této dohody pouze zpochybňuje hodnocení tohoto důkazu Tribunálem, když tvrdí, že se Tribunál nepřenesl do kontextu uzavření uvedené dohody.
- 88 Třetí důvod kasačního opravného prostředku musí být proto odmítnut jako zčásti nepřipustný a zamítnut jako zčásti neopodstatněný.

***Ke čtvrtému důvodu kasačního opravného prostředku, týkajícímu se kritéria soukromého investora***

*Argumentace účastníků řízení*

- 89 Město Milán poukazuje na nesprávnou kvalifikaci skutkových okolností Tribunálem v bodech 97, 107 a 108 napadeného rozsudku, při níž údajně chybně použil kritérium soukromého investora.
- 90 Zprvé uvádí, že jak bylo doloženo v rámci druhého důvodu kasačního opravného prostředku, dohoda s odbory ze dne 26. března 2002 ani žádný jiný dokument neumožňují dospět k závěru, že existovala strategie úhrady ztrát společnosti SEA Handling ze strany SEA.
- 91 Zadruhé se Tribunál při posouzení kritéria soukromého investora nepřenesl do kontextu konkrétní situace společnosti SEA v dané době, což je situace, která se odlišovala od situace generického soukromého investora, protože posledně uvedená společnost byla držitelkou výhradní koncese na správu letišť města Milána až do roku 2041, a jednala tedy s nízkým rizikem, jakož i s vyhlídkou výnosnosti svých investic v dlouhodobém horizontu.
- 92 Pochybení, jehož se měl Tribunál dopustit, spočívá podle města Milána ve významu, který přikládal tomu, že nebyly předloženy současné hospodářské analýzy, které by prokazovaly důkladné posouzení výnosnosti rekapitalizací společnosti SEA Handling a dobu návratnosti investic podle analýzy nákladů a výhod. To vyplývá zejména z bodu 114 napadeného rozsudku, v němž Tribunál neprávem odmítl relevanci hospodářské analýzy předložené městem Milánem pouze z toho důvodu, že byla vypracována po přijetí dotčených opatření.
- 93 Judikatura totiž údajně nevyžaduje, aby důkazy týkající se hospodářské racionality určitého opatření pocházely z doby jeho přijetí, ale aby posouzení tohoto opatření z hlediska tohoto kritéria bylo zasazeno do kontextu jeho přijetí, takže předcházet by měl výhled přijatý v hospodářské analýze,

a nikoli samotná hospodářská analýza. Podle názoru města Milána je totiž absurdní od soukromého podniku požadovat, jak učinil Tribunál, aby jako podmínku *sine qua non* pro to, aby se na něj mohlo vztahovat kritérium soukromého investora, poskytl dokument potvrzující jeho výhledy.

- 94 V tomto ohledu město Milán připomíná, že v průběhu roku 2002 byly vyhlídky společnosti SEA Handling příznivé a proces jejího ozdravení zpozdila řada vnějších a nepředvídatelných událostí, ke kterým došlo později. SEA tudíž nemusela u každé rekapitalizace provádět nová specifická posouzení její výnosnosti a nebyla ani na základě vnitrostátního práva povinna písemně odůvodňovat prostřednictvím externích hospodářských odborníků racionalitu svých zásahů. Vzhledem k tomu, že problém společnosti SEA Handling souvisel hlavně s náklady na zaměstnance, neexistoval žádný důvod pro objednávání hospodářských analýz.
- 95 Zatřetí měl Tribunál podle názoru města Milána nesprávně za to, že komplexní hospodářská posouzení provedená Komisí podléhají pouze omezenému přezkumu unijního soudu. Podle judikatury totiž Tribunálu mimo jiné přísluší provést důkladný a úplný přezkum skutkového a právního stavu, který se bude týkat zejména výkladu údajů hospodářské povahy ze strany Komise.
- 96 Začtvrté město Milán Tribunálu vytýká, že mu uložil důkazní břemeno ohledně splnění kritéria soukromého investora, přičemž Komise v tomto ohledu nic neprokázala. Jak totiž Komise připustila před Tribunálem, neprovedla žádnou studii trhu odbavovacích služeb na letištích ani žádnou hospodářskou studii týkající se tohoto kritéria nebo analýzy hospodářských výsledků jiných srovnatelných hospodářských subjektů. Stejně tak neuvedla ani opatření, která měla SEA podle uvedeného kritéria přijmout.
- 97 Na rozdíl od toho, co stanoví judikatura, se Komise podle tvrzení města Milána údajně domnívala, že SEA Handling byla zvýhodněna, ačkoli neexistovaly skutečnosti způsobíle existenci tohoto zvýhodnění prokázat, a to na základě negativní domněnky založené na neexistenci informací, jež by umožňovaly dospět k opačnému závěru. Tribunál se tedy tím, že neověřil, zda Komise v rámci svého posouzení zohlednila všechny relevantní skutečnosti, dopustil nesprávného právního posouzení.
- 98 Komise zpochybňuje opodstatněnost argumentů města Milána.

#### *Závěry Soudního dvora*

- 99 Zprv je třeba uvést, že argumenty města Milána shrnuté v bodě 90 tohoto rozsudku opakují pouze argumenty uvedené v rámci druhého důvodu kasačního opravného prostředku, takže nemohou ze stejných důvodů, jako jsou důvody uvedené v bodě 75 tohoto rozsudku, obstát.
- 100 Zadruhé stran argumentů shrnutých v bodě 95 tohoto rozsudku ohledně soudního přezkumu Tribunálu, je ustálenou judikaturou, že posouzení, které má provést Komise při použití zásady soukromého hospodářského subjektu, musí být komplexním hospodářským posouzením, a že v rámci přezkumu komplexních hospodářských posouzení uskutečněných Komisí, který provádějí unijní soudy, nepřísluší unijnímu soudu nahrazovat hospodářské posouzení Komise vlastním posouzením (rozsudek ze dne 26. března 2020, Larko v. Komise, C-244/18 P, EU:C:2020:238, bod 39).
- 101 Tribunál se tedy v napadeném rozsudku nedopustil nesprávného právního posouzení, když pouze ověřil, zda hospodářská posouzení Komise týkající se použití kritéria soukromého investora nebyla stížena vadou zjevně nesprávného posouzení.
- 102 Na rozdíl od toho, co tvrdí město Milán, z judikatury vycházející z rozsudků ze dne 8. prosince 2011, KME Germany a další v. Komise (C-272/09 P, EU:C:2011:810) a ze dne 8. prosince 2011, Chalkor v. Komise (C-386/10 P, EU:C:2011:815) nelze vyvodit žádný jiný závěr. Jak totiž v podstatě uvedla generální advokátka v bodě 80 svého stanoviska, tato judikatura, která se týká soudního přezkumu

rozhodnutí Komise, jimiž jsou konstatována porušení článků 101 a 102 SFEU a případně uloženy peněžité sankce na základě těchto porušení, není jako taková použitelná na soudní přezkum rozhodnutí Komise v oblasti státních podpor.

- 103 Zatřetí, pokud jde o údajné porušení rozložení důkazního břemene ze strany Tribunálu v bodech 113 až 117 napadeného rozsudku, je třeba připomenout, že pojem „podpora“ ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU nemůže zahrnovat opatření přijaté ve prospěch podniku ze státních prostředků, pokud by tento podnik mohl získat totéž zvýhodnění za okolností odpovídajících obvyklým podmínkám na trhu, přičemž podmínky, za nichž bylo takové zvýhodnění poskytnuto, musí být v zásadě posuzovány na základě zásady soukromého hospodářského subjektu (rozsudek ze dne 6. března 2018, Komise v. FIH Holding a FIH Erhvervsbank, C-579/16 P, EU:C:2018:159, bod 45, jakož i citovaná judikatura).
- 104 Ukáže-li se tedy, že by kritérium soukromého investora mohlo být použito, je Komise povinna požádat dotyčný členský stát o všechny relevantní informace, které jí umožní ověřit, zda jsou splněny podmínky pro použitelnost tohoto kritéria a jeho použití (rozsudky ze dne 5. června 2012, Komise v. EDF, C-124/10 P, EU:C:2012:318, bod 104, jakož i ze dne úterý 6. března 2018, Komise v. Nizozemsko a FIH Groep, C-224/16 P, EU:C:2018:159, bod 47).
- 105 Cílem použití kritéria soukromého investora je totiž určit, zda hospodářská výhoda poskytnutá podniku v jakékoli formě ze státních prostředků z důvodu svých účinků narušuje nebo může narušit hospodářskou soutěž a ovlivňovat obchod mezi členskými státy (rozsudek ze dne 5. června 2012, Komise v. EDF a další, C-124/10 P, EU:C:2012:318, bod 89). V důsledku toho je třeba ověřit nikoli to, zda by soukromý investor jednal zcela stejným způsobem jako veřejný investor, ale zda by za podobných podmínek vložil částku odpovídající částce vložené veřejným investorem (rozsudek ze dne 5. června 2012, Komise v. EDF a další, C-124/10 P, EU:C:2012:318, bod 95).
- 106 Pro účely posouzení, zda by soukromý investor nacházející se v co nejpodobnější situaci jako stát přijal za obvyklých podmínek na trhu totéž opatření, se zohledňují pouze zisky a závazky tohoto státu, které se váží k jeho postavení akcionáře, a jsou vyloučeny ty, které se váží k jeho postavení nositele veřejné moci (rozsudek ze dne 5. června 2012, Komise v. EDF a další, C-124/10 P, EU:C:2012:318, bod 79). Pokud se členský stát během správního řízení dovolává kritéria soukromého investora, má v případě pochybností povinnost jednoznačně a na základě objektivních a ověřitelných skutečností prokázat, že prováděné opatření pramení z jeho postavení akcionáře (rozsudek ze dne 5. června 2012, Komise v. EDF a další, C-124/10 P, EU:C:2012:318, bod 82).
- 107 Z těchto důkazů musí jednoznačně vyplývat, že dotyčný členský stát přijal před nebo současně s poskytnutím hospodářské výhody rozhodnutí uskutečnit prostřednictvím skutečně provedeného opatření investici v ovládaném veřejném podniku. V tomto ohledu lze zejména vyžadovat důkazy, z nichž je patrné, že toto rozhodnutí vychází z hospodářských hodnocení srovnatelných s těmi, které by za okolností daného případu prováděl pro účely určení budoucí výnosnosti uvedená investice racionální soukromý investor v postavení co nejpodobnějším postavení uvedeného státu předtím, než takovou investici uskuteční (rozsudek ze dne 5. června 2012, Komise v. EDF, C-124/10 P, EU:C:2012:318, body 83 až 84).
- 108 Jak uvedla generální advokátka v bodě 101 svého stanoviska, v projednávané věci ze sporného rozhodnutí a z napadeného rozsudku jednoznačně vyplývá, že Komise v tomto rozhodnutí použila zásadu soukromého hospodářského subjektu a že před Komisí ani Tribunálem nebyla použitelnost kritéria soukromého investora předmětem diskuse, což Komise také potvrdila na jednání před Soudním dvorem.
- 109 Pokud jde o použití zásady soukromého investora, ta patří ke skutečnostem, které je Komise povinna zohlednit při prokazování existence státní podpory, a nepředstavuje tedy výjimku, jež by se uplatnila pouze na žádost členského státu, pokud bylo konstatováno, že jsou naplněny znaky pojmu státní

podpory uvedené v čl. 107 odst. 1 SFEU (rozsudky ze dne 5. června 2012, Komise v. EDF, C-124/10 P, EU:C:2012:318, bod 103 a ze dne 26. března 2020, Larko v. Komise, C-244/18 P, EU:C:2020:238, bod 64 a citovaná judikatura).

- 110 Je tedy na Komisi, aby prokázala, zejména s ohledem na informace poskytnuté dotčeným členským státem, že nejsou splněny podmínky pro použití zásady soukromého hospodářského subjektu, takže dotčený státní zásah představuje výhodu ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 26. března 2020, Larko v. Komise, C-244/18 P, EU:C:2020:238, bod 65 a citovaná judikatura).
- 111 V tomto ohledu je třeba uvést, že Komise se nemůže v rámci rozhodnutí o ukončení formálního vyšetřovacího řízení podle článku 7 nařízení Rady č. 659/1999 ze dne 22. března 1999, kterým se stanoví prováděcí pravidla k článku [108 SFEU] (Úř. věst. 1999, L 83, s. 1; Zvl. vyd. 08/01, s. 339), domnívat, že podnik získal výhodu, jež zakládá státní podporu, tím, že se opře pouze o záporný předpoklad, založený na neexistenci informací umožňujících dojít k opačnému závěru, nejsou-li dány jiné poznatky, které mohou pozitivně prokázat existenci takové výhody (rozsudky ze dne 17. září 2009, Komise v. MTU Friedrichshafen, C-520/07 P, EU:C:2009:557, bod 58, jakož i ze dne 26. března 2020, Larko v. Komise, C-244/18 P, EU:C:2020:238, bod 70 a citovaná judikatura).
- 112 Pro účely tohoto použití zásady soukromého investora jsou nicméně podle judikatury relevantní pouze poznatky, které byly dostupné k okamžiku, kdy bylo rozhodnutí o investici přijato, a vývoj, který bylo k tomuto okamžiku možné očekávat (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 5. června 2012, Komise v. EDF, C-124/10, EU:C:2012:318, bod 105). Vzhledem k tomu, že Komise nebyla přímo obeznámena s okolnostmi, za kterých bylo rozhodnutí o investici přijato, musí se pro účely použití tohoto kritéria do značné míry opírat o objektivní a ověřitelné skutečnosti, které dotčený členský stát předložil za účelem prokázání, že prováděné opatření vyplývá z jeho postavení akcionáře, a že je tedy uvedené kritérium v souladu s judikaturou citovanou v bodech 106 a 107 použitelné.
- 113 Vzhledem k tomu, že je tedy třeba zohlednit rozhodnutí, které by soukromý investor přijal v okamžiku uskutečnění investice, může neexistence předchozího hodnocení, i když není sama o sobě rozhodující, představovat relevantní skutečnost pro přezkum komplexních hospodářských posouzení, která má Komise provést v rámci použití kritéria soukromého investora.
- 114 Pokud totiž kapitálové vklady veřejného investora odhlíží i z dlouhodobého hlediska od jakékoli perspektivy výnosnosti, nelze je považovat za slučitelné s kritériem soukromého investora a musí být považovány za podpory ve smyslu článku 107 odst. 1 SFEU (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 21. března 1991, Itálie v. Komise, C-303/88, EU:C:1991:136, bod 22, jakož i ze dne 6. března 2018, Komise v. FIH Holding a FIH Erhvervsbank, C-579/16 P, EU:C:2018:159, bod 61).
- 115 V tomto ohledu se Tribunál musí ujistit, jak bylo připomenuto v bodech 100 a 101 tohoto rozsudku, že taková komplexní hospodářská posouzení Komise nejsou stížena zjevně nesprávným posouzením, což znamená, že musí ověřit nejen věcnou správnost uváděných důkazů, jejich věrohodnost a soudržnost, ale rovněž přezkoumat, zda tyto skutečnosti představují soubor relevantních údajů, jež musí být při posuzování komplexní situace zohledněny, a zda o ně lze opřít závěry, které z nich byly vyvozeny (rozsudek ze dne 26. března 2020, Larko v. Komise, C-244/18 P, EU:C:2020:238, bod 41 a citovaná judikatura).
- 116 V projednávané věci, jak uvedla generální advokátka v bodech 103 a 104 svého stanoviska, z posouzení v bodech 113 až 117 napadeného rozsudku bez ohledu na výrazy v nich použité nevyplývá, že Tribunál porušil pravidla pro rozložení důkazního břemene u kritéria soukromého investora.
- 117 Z analýzy obsažené v bodech 85 a 86 tohoto rozsudku totiž vyplývá, že Tribunál konstatoval, aniž se dopustil nesprávného právního posouzení, že v rámci dohody s odbory ze dne 26. března 2002 se SEA zavázala vyrovnávat po dobu nejméně pěti let případné ztráty společnosti SEA Handling, které by mohly ovlivnit kontinuitu její hospodářské činnosti. Jak přitom uvedla generální advokátka



v bodech 105 a 106 svého stanoviska, soukromý investor by takový závazek nepřijal, aniž by předtím odpovídajícím způsobem posoudil výnosnost a hospodářskou racionalitu svého závazku. Za těchto okolností a ve světle judikatury citované v bodech 107 a 114 tohoto rozsudku může neexistence jakéhokoliv odpovídajícího předchozího posouzení výnosnosti nebo hospodářské racionality takových investic představovat zásadní skutečnost, která prokazuje, že by soukromý investor za podobných podmínek neposkytl částku odpovídající částce, kterou poskytl veřejný investor.

- 118 Poté, co Tribunál v bodě 97 napadeného rozsudku zohlednil skutkové okolnosti, o které se Komise ve sporném rozhodnutí opírala pro učinění závěru, že dotčená opatření byla přijata bez jakéhokoliv odpovídajícího předchozího posouzení, které by soukromý investor v situaci společnosti SEA nechal vypracovat, aby se ujistil o jejich výnosnosti nebo jejich hospodářské racionalitě, zkoumal zejména v bodech 113 až 117 napadeného rozsudku, zda tato posouzení Komise byla stížena zjevně nesprávným posouzením, či nikoli. V bodech 120 a 132 napadeného rozsudku rozhodl, že tomu tak není.
- 119 Tribunál tedy tím, že zejména v bodech 113 až 117 napadeného rozsudku zkoumal, zda Komise mohla, aniž se dopustila zjevně nesprávného posouzení, dospět k závěru, že důkazy předložené v průběhu správního řízení mohly či nemohly prokázat, že takové posouzení nebylo provedeno, vykonal přezkum, který mu přísluší provést.
- 120 Za těchto podmínek Tribunál v týchž bodech 113 až 117 napadeného rozsudku konstatoval, aniž pominul skutečnost, že Komise musí prokázat, že podmínky použití zásady soukromého investora nejsou splněny, že se Komise nedopustila zjevně nesprávného posouzení, když učinila závěry připomenuté v bodě 97 napadeného rozsudku.
- 121 Navíc s ohledem na úvahy uvedené v bodech 117 až 120 tohoto rozsudku nemůže město Milán Tribunálu oprávněně vytýkat, že porušil důkazní břemeno, které má nést Komise, tím, že jí nevytkl, že neprovedla studie trhu za tím účelem, aby se mohla opřít o negativní domněnky nebo nezohlednit všechny relevantní skutečnosti.
- 122 Začtvrté v rozsahu, v němž město Milán Tribunálu vytýká, že v bodě 114 napadeného rozsudku nezohlednil hospodářskou analýzu pouze z toho důvodu, že byla vypracována až po přijetí dotčených opatření, je třeba předem uvést, že tyto argumenty vycházejí z nesprávného pochopení tohoto rozsudku. Ze samotného znění tohoto bodu 114 totiž vyplývá, že Tribunál ověřil obsah hospodářské analýzy předložené městem Milán a nejprve ji odmítl z důvodu stručné a rozporné povahy tvrzení v ní uvedených, a tedy z důvodu její inherentní nedostatečnosti pro potřeby analýzy z hlediska kritéria soukromého investora. Teprve v dalších částech uvedeného bodu 114 rovněž uvedl, že tato hospodářská analýza byla vypracována po přijetí dotčených opatření.
- 123 V každém případě je třeba konstatovat, že pro účely použití zásady soukromého investora jsou relevantní pouze poznatky, které byly dostupné k okamžiku, kdy bylo rozhodnutí provést dotčené opatření přijato, a vývoj, který bylo k tomuto okamžiku možné očekávat (rozsudek ze dne 26. března 2020, Larko v. Komise, C-244/18 P, EU:C:2020:238, bod 31 a citovaná judikatura), zejména za účelem prokázání důvodů, které skutečně odůvodnily volbu dotčené státní entity uskutečnit spornou investici. K hospodářskému posouzení ze strany Komise v průběhu správního řízení však v případě podpor poskytnutých v rozporu s oznamovací povinností stanovenou v čl. 108 odst. 3 SFEU nutně dochází po přijetí dotčených opatření.
- 124 Hospodářské studie a analýzy, z nichž vychází toto hospodářské posouzení Komise, stejně jako případné oponentní studie téže povahy, na které poukazuje dotčený členský stát nebo příjemce podpory, aby reagovali na posouzení, z nichž vychází Komise, mohou být proto relevantní pro účely použití zásady soukromého hospodářského subjektu, pokud jsou založeny pouze na poznatcích, které byly dostupné v okamžiku, kdy bylo rozhodnutí provést dotčené opatření přijato, a na vývoji, který bylo k tomuto okamžiku možné očekávat.

- 125 Vzhledem k tomu, že hospodářská analýza, na kterou poukazuje město Milán pro účely svých závěrů, byla v projednávané věci provedena po přijetí dotčených opatření, nemůže zpochybnit konstatování Komise, že neexistovalo odpovídající předchozí posouzení výnosnosti a hospodářské racionality těchto opatření, což je konstatování, o které se Komise opřela pro doložení toho, že soukromý investor by za podobných podmínek částky odpovídající částkám, které poskytla SEA společnosti SEA Handling, neposkytl.
- 126 Z toho vyplývá, že se Tribunál nedopustil nesprávného právního posouzení, když zaprvé ověřil, zda hospodářská analýza, na kterou poukázalo město Milán, obsahuje prvky hospodářské analýzy, které mají význam pro hospodářské posouzení, které musí Komise provést v rámci použití zásady soukromého hospodářského subjektu, a když měl zadruhé za to, že vypracování této analýzy poté, co byla dotčená opatření přijata, vylučuje, že by její existence mohla mít za následek zjevně nesprávné posouzení Komise ve sporném rozhodnutí, podle kterého byla tato opatření přijata, aniž bylo provedeno odpovídající předchozí posouzení, které by soukromý investor v situaci společnosti SEA nechal vypracovat, aby se ujistil o jejich výnosnosti a jejich hospodářské racionalitě.
- 127 Zapáté ohledně tvrzení města Milána, podle něhož se Tribunál nepřenesl do zvláštní situace společnosti SEA v rozhodné době, což je situace, která se vyznačovala vyhlídkami dlouhodobé výnosnosti, z bodu 112 napadeného rozsudku především vyplývá, že tuto skutečnost Tribunál ve svém posouzení zohlednil.
- 128 Dále, i kdyby výhledy výnosnosti sahaly, jak tvrdí město Milán, až do roku 2041, bylo mimoto nezbytné, aby toto město před tímto datem vypracovalo vyhlídku návratnosti investic těchto opatření. Je přitom nutno konstatovat, že cílem přezkumu provedeného Tribunálem v bodech 113 až 131 napadeného rozsudku bylo právě ověřit, zda tomu tak bylo.
- 129 Konečně, pokud město Milán zamýšlí zpochybnit opodstatněnost přezkumu takto provedeného Tribunálem, je třeba mít za to, že žádá Soudní dvůr o nové posouzení skutkového stavu, což podle judikatury citované v bodě 66 tohoto rozsudku nespadá do pravomoci Soudního dvora.
- 130 Za těchto podmínek nelze čtvrtému důvodu kasačního opravného prostředku vyhovět.
- 131 Ze všech předchozích úvah vyplývá, že kasační opravný prostředek musí být zamítnut.

### **K nákladům řízení**

- 132 Podle čl. 184 odst. 2 jednacího řádu rozhodne Soudní dvůr o nákladech řízení, není-li kasační opravný prostředek opodstatněný.
- 133 Podle čl. 138 odst. 1 tohoto jednacího řádu, jenž se na řízení o kasačním opravném prostředku použije na základě čl. 184 odst. 1 tohoto jednacího řádu, se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval.
- 134 Vzhledem k tomu, že Komise požadovala náhradu nákladů řízení a město Milán nemělo ve věci úspěch, je důvodné uložit posledně uvedenému náhradu nákladů řízení.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (druhý senát) rozhodl takto:

- 1) Kasační opravný prostředek se zamítá.**
- 2) Městu Milánu se ukládá náhrada nákladů řízení.**

Podpisy.