



Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

JULIANE KOKOTT

16. heinäkuuta 2020¹

Asia C-160/19 P

Comune di Milano
vastaan

Euroopan komissio

Muutoksenhaku – Valtiontuki – Emoyhtiön tekemien pääomanlisäysten muodossa annettu tuki – Milanon Linaten ja Milanon Malpensas lentoasemien maahuolintapalvelut – Sen osoittaminen, että varat ovat peräisin valtiolta – Aihetodisteiden arviointi – Peräkkäisten toimenpiteiden katsominen yhdeksi toimenpiteeksi – Unionin tuomioistuinten harjoittaman valvonnan laajuus komission valtiontukiasioissa tekemien päätösten osalta – Markkinataloudessa toimiva yksityinen sijoittaja -arviointiperuste – Todistustaakan jako – Merkitykselliset tiedot

I Johdanto

1. Tytäryhtiön tappioiden kattamiseen tarkoitetut pääomanlisäykset voivat olla SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea, jos toimet toteuttava emoyhtiö on valtion omistama. Kyse ei kuitenkaan ole tuesta, jos kuvitteellinen markkinataloudessa toimiva yksityinen sijoittaja olisi toteuttanut kyseisen toimenpiteen samalla tavalla.

2. Nyt käsiteltävässä asiassa jäsenvaltio ei ole toimittanut Euroopan komissiolle hallinnollisen menettelyn aikana riittävästi asiakirjoja emoyhtiön päätöksentekomenettelystä ennen tämän tytäryhtiönsä hyväksi kyseisenä aikana tekemiä pääomanlisäyksiä. Siksi unionin yleinen tuomioistuin katsoo, että markkinataloudessa toimiva yksityinen sijoittaja -arviointiperuste ei täyty. Comune di Milanon (Milanon kunta, Italia) tekemä valitus koskee muun muassa sitä, onko unionin yleinen tuomioistuin soveltanut tältä osin oikeita näyttövaatimuksia ja erityisesti, onko se jakanut todistustaakan asianmukaisesti.

¹ Alkuperäinen kieli: saksa.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

3. Unionin yleinen tuomioistuin tukeutuu SEUT 107 artiklan 1 kohdan lisäksi myös jäsenvaltioiden ja julkisten yritysten välisten taloudellisten suhteiden avoimuudesta sekä tiettyjen yritysten taloudellisen toiminnan avoimuudesta annettuun direktiiviin 2006/111/EY.² Kyseisen direktiivin 2 artiklan b alakohdan toisessa alakohdassa esitetään julkisia yrityksiä koskeva seuraava oletama:

”Tässä direktiivissä tarkoitetaan: – –

- b) ’julkisilla yrityksillä’ kaikkia yrityksiä, joiden suhteen julkiset viranomaiset käyttävät suoraan tai välillisesti määräysvaltaa omistuksen, rahoitukseen osallistumisen tai yritykseen sovellettavien sääntöjen perusteella.

Julkisten viranomaisten oletetaan käyttävän määräysvaltaa yrityksen suhteen, jos niillä on suoraan tai välillisesti:

– –

- ii) valvonnassaan yrityksen osakkeiden äänimäärän enemmistö – –”.

III Tosiseikat ja asian käsittelyn vaiheet

A Riidan tausta

4. SEA SpA (jäljempänä SEA) on Milanon Linaten ja Milanon Malpensas (Italia) lentoasemia hallinnoiva yhtiö. Vuosina 2002–2010 sen osakepääoma oli lähes yksinomaan julkisen vallan omistuksessa: 84,56 prosenttia oli valittajan eli Milanon kunnan, 14,56 prosenttia Provincia di Milanon (Milanon maakunta, Italia) ja 0,88 prosenttia muiden julkisten ja yksityisten osakkeenomistajien omistuksessa.

5. SEA tarjosi itse maahuolintapalvelut Milanon Linaten ja Milanon Malpensas lentoasemilla 1.6.2002 asti. SEA perusti tämän jälkeen unionin oikeuden uusien vaatimusten johdosta SEA Handling SpA -nimisen yhtiön (jäljempänä SEA Handling), joka on kokonaan sen määräysvallassa ja joka on tarjonnut maahuolintapalveluja Milanon Linaten ja Milanon Malpensas lentoasemilla 1.6.2002 alkaen.

6. Milanon kunta, SEA ja eri ammattijärjestöt tekivät 26.3.2002 sopimuksen (jäljempänä ammattijärjestöjen kanssa vuonna 2002 tehty sopimus), jossa Milanon kunta vahvisti muun muassa, että SEA on SEA Handlingin enemmistöosakas vielä vähintään viiden vuoden ajan ja että SEA pitää yllä tytäryrityksensä kustannusten ja hyötyjen välistä tasapainoa ”säilyttämällä sen liikkeenjohdon valmiudet ja parantamalla tuntuvasti sen toimintamahdollisuuksia kansallisilla ja kansainvälisillä markkinoilla”.

7. Vuosina 2002–2010 SEA:n SEA Handlingin hyväksi tekemät pääomanlisäykset olivat yhteensä 359 644 000 euroa. Samana ajanjaksona SEA Handling kirjasi tappioita yhteensä 339 784 000 euroa.

² 16.11.2006 annettu komission direktiivi (EUVL 2006, L 318, s. 17).

B Riidanalainen päätös

8. Komissio tutki pääomanlisäykset vastaanottamansa kantelun johdosta ja antoi 19.12.2012 SEA:n SEA Handlingin hyväksi tekemistä pääomanlisäyksistä päätöksen 2015/1225, joka annettiin tiedoksi numerolla C(2012) 9448³ (jäljempänä riidanalainen päätös).

9. Komissio totesi riidanalaisen päätöksen päätösoosassa muun muassa, että SEA:n tytäryhtiönsä SEA Handlingin hyväksi vuosina 2002–2010 tekemät pääomanlisäykset ovat SEUT 107 artiklassa tarkoitettua sisämarkkinoille soveltumatonta valtiontukea, joka on näin ollen perittävä takaisin.

C Oikeudenkäyntimenettely unionin yleisessä tuomioistuimessa

10. Valittaja riitautti riidanalaisen päätöksen SEUT 263 artiklan neljännen kohdan nojalla 18.3.2013 nostamallaan kumoamiskanteella. Tämän jälkeen valittaja peruutti alun perin tekemänsä välitoimihakemuksen.

11. Unionin yleinen tuomioistuin pysytti komission päätöksen 13.12.2018 antamallaan tuomiolla Comune di Milano v. komissio (T-167/13, EU:T:2018:940) (jäljempänä valituksenalainen tuomio) ja näin ollen hylkäsi kanteen sekä velvoitti Milanon kunnan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

D Muutoksenhakumenettely unionin tuomioistuimessa

12. Milanon kunta riitauttaa unionin yleisen tuomioistuimen tuomion nyt käsiteltävällä 22.2.2019 tehdyllä valituksella.

13. Milanon kunta vaatii, että

- unionin yleisen tuomioistuimen asiassa T-167/13 13.12.2018 antama tuomio Comune di Milano v. komissio kumotaan
- SEA SpA:n tekemistä pääomanlisäyksistä SEA Handling SpA:n hyväksi (SA.21420 (C 14/10) (ex NN 25/10)) 19.12.2012 annettu komission päätös (EU) 2015/1225 kumotaan ja
- komissio velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, mukaan lukien välitoimimenettelystä asiassa T-167/13 R aiheutuneet oikeudenkäyntikulut.

14. Komissio vaatii, että

- valitus hylätään kokonaisuudessaan, koska sen tutkittavaksi ottamisen edellytykset selvästi puuttuvat ja/tai koska se perusteeton ja
- Milanon kunta velvoitetaan korvaamaan asian käsittelystä tässä oikeusasteessa ja ensimmäisessä oikeusasteessa aiheutuneet oikeudenkäyntikulut sekä välitoimimenettelystä aiheutuneet oikeudenkäyntikulut.

15. Asianosaiset esittivät huomautuksensa valituksesta kirjallisesti ja 4.6.2020 suullisesti.

³ SEA SpA:n tekemistä pääomanlisäyksistä SEA Handling SpA:n hyväksi (asia SA.21420 (C 14/10) (ex NN 25/10) (ex CP 175/06)) 19.12.2012 annettu komission päätös (EU) 2015/1225 (EUVL 2015, L 201, s. 1).

IV Oikeudellinen arviointi

16. Milanon kunta esittää valituksensa tueksi neljä valitusperustetta, joiden mukaan unionin yleinen tuomioistuin on rikkonut SEUT 107 artiklan 1 kohtaa, koska käsiteltävässä asiassa ei ole kyse valtiontuesta.

17. SEUT 107 artiklan 1 kohdan mukaan kyse on valtiontuesta, jos neljä kumulatiivista edellytystä täyttyy. Ensinnäkin kyse on oltava valtion toimenpiteestä tai valtion varoilla toteutetusta toimenpiteestä, toiseksi kyseisen toimenpiteen on oltava omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, kolmanneksi toimenpiteellä on annettava etua ja neljänneksi toimenpiteen on vääristettävä tai uhattava vääristää kilpailua.

18. Kolme ensimmäistä valitusperustetta koskevat valtion varojen tunnusmerkistöä tai varojen katsomista valtion varoiksi (jäljempänä A, B ja C kohta). Neljäs valitusperuste koskee markkinataloudessa toimiva yksityinen sijoittaja -arviointiperustetta, jolla on merkitystä arvioitaessa, onko tuensaajalle myönnetty etua (jäljempänä D kohta).

A Ensimmäinen valitusperuste – valtion varat

19. Jotta tukea voidaan pitää SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna valtiontukena tai valtion varoista myönnettynä, myönnetyn edun on yhtäältä oltava peräisin valtiolta ja toisaalta edun taustalla olevan päätöksen on oltava valtiollisen toimijan antama.⁴

20. Ensimmäisellä valitusperusteellaan valittaja riitauttaa valtion varojen käytön väitetyissä tukitoimenpiteissä (ensimmäisen valitusperusteen ensimmäinen osa) ja arvostelee menetelmää, jota unionin yleinen tuomioistuin on käyttänyt määrittääkseen, voidaanko kyseisten toimenpiteiden katsoa johtuvan valittajasta (ensimmäisen valitusperusteen toinen osa).

1. Ensimmäisen valitusperusteen ensimmäinen osa

a) Ensimmäisen valitusperusteen ensimmäisen osan tutkittavaksi ottaminen

21. Komissio epäilee, voidaanko valittajan ensimmäisen valitusperusteen ensimmäistä osaa koskevat väitteet ottaa tutkittaviksi, sillä Milanon kunta on kiistänyt käytettyjen varojen valtiollisen luonteen ensimmäisen kerran vasta valituskirjelmässä. Lausueessaan näistä väitteistä valituksenalaisessa tuomiossa unionin yleinen tuomioistuin on lausunut kanteen ulkopuolelta (*ultra petita*), minkä vuoksi valittajan ei ole mahdollista riitauttaa SEUT 107 artiklan 1 kohdan soveltamisedellytysten täyttymistä ensimmäistä kertaa muutoksenhakuvaiheessa.

22. Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 170 artiklan 1 kohdan toisen virkkeen mukaan muutoksenhaussa ei voida muuttaa oikeudenkäynnin kohdetta siitä, mikä se oli unionin yleisessä tuomioistuimessa.⁵ Erikseen tarkasteltuna ensimmäisen valitusperusteen ensimmäinen osa

⁴ Tuomio 16.5.2002, Ranska v. komissio (C-482/99, EU:C:2002:294, 24 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja tuomio 19.12.2013, Vent De Colère! ym. (C-262/12, EU:C:2013:851, 16 kohta).

⁵ Tuomio 1.6.1994, komissio v. Brazzelli Lualdi ym. (C-136/92 P, EU:C:1994:211, 59 kohta); tuomio 1.2.2007, Sison v. neuvosto (C-266/05 P, EU:C:2007:75, 95 kohta) ja tuomio 16.11.2017, Ludwig-Bölkow-Systemtechnik v. komissio (C-250/16 P, EU:C:2017:871, 29 kohta).

voitaisiin näin ollen jättää tutkimatta, koska siinä kyseenalaistetaan ensimmäistä kertaa nimenomaisesti komission omaksuma ja unionin yleisen tuomioistuimen vahvistama näkemys valtion varojen käsitettä koskevasta oikeuskäytännöstä.

23. Komissio ei kuitenkaan ota huomioon valittajan unionin yleisessä tuomioistuimessa esittämiä väitteitä.

24. On totta, ettei valittaja ole esittänyt jo kyseisessä menettelyn vaiheessa valtion varoiksi katsomista koskevaa argumentaatiota, vaan se on ensisijaisesti ottanut kantaa siihen, että komissio on katsonut toimenpiteiden johtuvan Italian viranomaisista.

25. Se on kuitenkin todennut jo ensimmäisessä oikeusasteessa esittämässään kannekirjelmässä,⁶ ettei se yhdy komission arvioon käytettyjen varojen valtiollisesta luonteesta. Esitetystä argumentaatiosta, erityisesti kanneperusteen otsikosta ja komission päätöstä koskevasta, väitetystä virheellisestä esityksestä ilmenee kuitenkin selvästi, että toimenpiteiden valtiosta johtumisen lisäksi riitautetaan se, että ne olisi toteutettu valtion varoista.

26. Tämän perusteella unionin yleisen tuomioistuimen toteamuksilla, jotka koskevat käytettyjen varojen valtiollista luonnetta, on yhteys oikeudenkäynnin kohteeseen. Valittaja voi näin ollen riitauttaa nämä toteamukset. Se voi vapaasti täydentää argumentaatiotaan tällä tavalla. Tästä seuraa, että ensimmäisen valitusperusteen ensimmäinen osa on otettava tutkittavaksi.

b) Ensimmäisen valitusperusteen ensimmäisen osan perusteltavuus – SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut valtion varat

27. Valittajan arvostelu, joka koskee pääomanlisäysten yhteydessä käytettyjen varojen valtiollista luonnetta, kohdistuu valituksenalaisen tuomion 63 ja 65–67 kohtaan.

28. Unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 63 kohdassa, että SEA Handlingille maksettuja varoja on pidettävä valtion varoina, koska julkinen valta omisti yli 99 prosenttia SEA Handlingin osakkeista. Se perusteli valtion määräysvaltaa käytettyihin varoihin valituksenalaisen tuomion 65 kohdassa tarkastelemallaan SEA:n organisaatorakenteella. Lopuksi unionin yleinen tuomioistuin katsoi valituksenalaisen tuomion 65 ja 66 kohdassa, että organisaatorakenteen ja siihen liittyvien oikeuksien ja velvollisuuksien vuoksi enemmistöosakkaana olevat Italian viranomaiset käyttivät valtion ratkaisevaa vaikutusvaltaa ja että SEA:n SEA Handlingille siirtämät varat olivat jatkuvasti valtion määräysvallassa. Unionin yleinen tuomioistuin viittasi myös direktiivin 2006/111 2 artiklan b alakohdan toisessa alakohdassa tarkoitettuun oletettavaan osoittaakseen Italian valtion enemmistöosuuden ja SEA:han kohdistuvan ratkaisevan vaikutusvallan välisen yhteyden.

29. Valittaja katsoo *ensinnäkin*, että se, että valtio omistaa enemmistöosuuden yrityksestä, ei riitä osoittamaan, että varat ovat peräisin valtiolta, ja *toiseksi*, että jotta varojen voidaan katsoa olevan valtion varoja, niiden on oltava jatkuvasti valtion määräysvallassa. *Kolmanneksi* valittaja toteaa, että unionin yleinen tuomioistuin tukeutui virheellisesti SEUT 107 artiklan 1 kohtaa koskevan argumentointinsa yhteydessä direktiiviin 2006/111 perustellakseen valtion ratkaisevan vaikutusvallan yritykseen. Kyseinen direktiivi koskee ainoastaan SEUT 106 artiklassa tarkoitettuja julkisia yrityksiä koskevia sääntöjä.

⁶ Kannekirjelmän 11 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

30. Valitusperuste hyväksytään, jos unionin yleisen tuomioistuimen perustelut ovat virheelliset ja jos tuomio perustuu niihin. Nyt tarkasteltavat unionin yleisen tuomioistuimen perustelut ovat kuitenkin olennaisin osin oikeat. Tarkasteltaessa direktiivin 2006/111 2 artiklan b alakohdan toisessa alakohdassa tarkoitettua oletettavaa koskevan viittauksen mahdollista virheellisyyttä, on todettava, että tuomio ei perustu siihen.

31. SEUT 107 artiklan 1 kohta koskee nimittäin kaikkia rahavaroja, joita viranomaiset voivat tosiasiallisesti käyttää tukeakseen yrityksiä, ilman että sillä seikalla olisi merkitystä, kuuluvatko nämä varat pysyvästi valtion omaisuuteen.⁷ Tällaisesta tosiasiallisesta käytöstä on kyse erityisesti silloin, kun valtio voi käyttää ratkaisevaa vaikutusvaltaansa kyseessä olevia varoja myöntävään yritykseen ja ohjata näin sen varojen käyttöä.⁸ Ratkaiseva vaikutusvalta voi puolestaan perustua valtiollisen toimijan omistussuhteisiin kyseisessä yrityksessä.⁹

32. Valittaja riitauttaa sen, että valtion määräysvallasta SEA:ssa voitaisiin päätellä, että pääomanlisäykset ovat luonteeltaan valtiollisia, ja tukeutuu tältä osin asiassa ENEA annettuun tuomioon.¹⁰

33. On totta, että mainitussa asiassa tällaista päätelmää ei voitu tehdä valtion tosiasiallisesta mahdollisuudesta käyttää määräysvaltaa toimintaa harjoittavissa yrityksissä. Tämä johtui kuitenkin siitä, että myönnetyllä edulla ei ollut mitään yhteyttä tähän määräysvaltaan, vaan se perustui lakiin. Kyse oli nimittäin järjestelmästä, jossa sähköntuottajat velvoitettiin myymään loppukuluttajille yhteistuotantosähköä osuus, joka vastasi 15:ta prosenttia niiden vuotuisesta sähkönmyynnistä. Vaikka jotkin näistä sähköntuottajista olivat valtion määräysvallassa, niiden yhteistuotantosähkön tuottajille suorittamat maksut eivät olleet sen perusteella valtion varoja. Valtio ei nimittäin käyttänyt yhtiöoikeudellista määräysvaltaansa näissä yrityksissä maksujen suorittamiseksi vaan se käytti lainsäädäntövaltaansa siten, että ostovelvollisuutta sovellettiin kaikkiin sähköntuottajiin valtion osallistumisesta riippumatta. Sähkön hinnat johtuivat sitä vastoin markkinatilanteesta.¹¹

34. Nyt käsiteltävässä asiassa ei kuitenkaan ole kyse tällaisesta tilanteesta. Päätökset pääomanlisäyksistä SEA Handlingin hyväksi eivät perustuneet lakiin vaan SEA:n, joka oli omistusrakenteensa vuoksi Italian valtion elinten määräysvallassa, tekemiin päätöksiin. Tästä seuraa, että unionin yleinen tuomioistuin ei ole tehnyt valituksenalaisessa tuomiossa oikeudellista virhettä, kun se on todennut, että yhtäältä määräysvallan ja siitä seuraavan ratkaisevan vaikutusvallan ja toisaalta varojen valtiollisen luonteen välillä on yhteys. Se on ottanut riittävästi huomioon käsiteltävän asian asiayhteyden ja noudattanut tältä osin asianmukaista oikeuskäytäntöä.

35. Edellä esitetyn perusteella voidaan jättää avoimeksi, onko unionin yleinen tuomioistuin tehnyt oikeudellisen virheen viitatessaan valituksenalaisen tuomion 65 kohdassa direktiivin 2006/111 2 artiklan b alakohdan toiseen alakohtaan. On kuitenkin epäselvää, pitääkö unionin

⁷ Tuomio 16.5.2000, Ranska v. Ladbroke Racing ja komissio (C-83/98 P, EU:C:2000:248, 50 kohta); tuomio 16.5.2002, Ranska v. komissio (C-482/99, EU:C:2002:294, 37 kohta); tuomio 17.7.2008, Essent Netwerk Noord ym. (C-206/06, EU:C:2008:413, 70 kohta); tuomio 19.12.2013, Vent De Colère! ym. (C-262/12, EU:C:2013:851, 21 kohta) ja tuomio 13.9.2017, (C-329/15, EU:C:2017:671, 25 kohta).

⁸ Tuomio 16.5.2002, Ranska v. komissio (C-482/99, EU:C:2002:294, 38 kohta); tuomio 18.5.2017, Fondul Proprietatea (C-150/16, EU:C:2017:388, 17 kohta); tuomio 13.9.2017, ENEA (C-329/15, EU:C:2017:671, 31 kohta) ja tuomio 9.11.2017, komissio v. TV2/Danmark (C-656/15 P, EU:C:2017:836, 47 kohta).

⁹ Tuomio 16.5.2002, Ranska v. komissio (C-482/99, EU:C:2002:294, 38 kohta) ja tuomio 18.5.2017, Fondul Proprietatea (C-150/16, EU:C:2017:388, 33 kohta).

¹⁰ Tuomio 13.9.2017, ENEA (C-329/15, EU:C:2017:671).

¹¹ Tuomio 13.9.2017, ENEA (C-329/15, EU:C:2017:671, 27 kohta ja 31–35 kohta).

tuomioistuinin tämän direktiivin näkemyksiä mittapuuna myös SEUT 107 artiklaa sovellettaessa, koska se on – siltä osin kuin on nähtävissä – tukeutunut edeltävään säännökseen¹² vain kerran.¹³ Tämä unionin yleisen tuomioistuimen esittämä väite on kuitenkin vain täydentävä perustelu, joten tältä osin tehty oikeudellinen virhe ei johtaisi valituksenalaisen tuomion kyseenalaistamiseen.¹⁴

2. Ensimmäisen valitusperusteen toinen osa – arviointimenetelmä, joka koskee toimenpiteen katsomista valtiosta johtuvaksi

36. Ensimmäisen valitusperusteen toisessa osassa valittaja väittää ensisijaisesti, että unionin yleinen tuomioistuin on virheellisesti yhtynyt komission arvioon siitä, että pääomanlisäykset johtuvat Italian viranomaisista. Komissio on katsonut toimenpiteiden johtuneen valtiosta pelkästään sen olettamuksen perusteella, että valtion elimet ovat tukeneet pääomanlisäyksiä koskevia päätöksiä, eikä se ole esittänyt tästä mitään tosiasiallista näyttöä.

37. On totta, että valtion määräysvallassa olevan yrityksen toteuttamien toimenpiteiden katsominen valtiosta johtuviksi edellyttää viranomaisten osallistumista kyseisiin päätöksiin. Ei kuitenkaan ole välttämätöntä osoittaa konkreettisesti, että osallistuminen perustuu esimerkiksi täsmälliseen määräykseen.¹⁵ Toimenpiteen voidaan nimittäin päätellä johtuvan valtiosta kaikkien sellaisten seikkojen perusteella, jotka ilmenevät käsiteltävän asian olosuhteista ja asiayhteydestä, jossa kyseinen toimenpide toteutetaan. Tältä osin voi jopa riittää, että näiden seikkojen perusteella on vain epätodennäköistä, että valtio ei ole osallistunut toimenpiteistä päättämiseen.¹⁶

38. Toisin kuin valittaja väittää, unionin yleinen tuomioistuin ei ole kuitenkaan tukeutunut yksistään tähän seikkaan. Siltä osin kuin valittaja arvostelee unionin yleistä tuomioistuinta siitä, että tämä on päättellyt pääomanlisäysten johtuvan Italian valtiosta ainoastaan sen olettamuksen perusteella, että on epätodennäköistä, että toimenpide olisi toteutettu ilman valtion osallistumista, tämä perustuu valituksenalaisen tuomion virheelliseen ymmärtämiseen. Unionin yleinen tuomioistuin esittää nimittäin tämän olettamien ainoastaan yksittäisten aiheutusteiden ja eri toimenpiteiden ajallisen yhteyden osalta.

39. Valittajan väite, jonka se esittää edellä 38 kohdassa mainitun väitteen lisäksi arvostellakseen sitä, että toimenpiteiden yhteyttä valtioon on arvioitu virheellisesti, on sen sijaan merkityksetön. Arvioidessaan toimenpiteiden yhteyttä valtioon unionin yleinen tuomioistuin on pikemminkin arvioinut useita aiheutusteita, jotka voivat puhua sen puolesta tai sitä vastaan, että pääomanlisäysten katsotaan johtuvan Italian valtiosta, ja se on näin ollen täyttänyt oikeuskäytännöstä johtuvat vaatimukset osoittaakseen, että kyse on SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuista valtion varoista.

¹² Jäsenvaltioiden ja julkisten yritysten välisten taloudellisten suhteiden avoimuudesta 25.6.1980 annetun komission direktiivin 80/723/ETY (EYVL 1980, L 195, s. 35), sellaisena kuin se on muutettuna 30.9.1993 annetulla komission direktiivillä 93/84/ETY (EYVL 1993, L 254, s. 16), 2 artiklan ensimmäisen kohdan toinen alakohta.

¹³ Tuomio 16.5.2002, Ranska v. komissio (C-482/99, EU:C:2002:294, 34 kohta).

¹⁴ Ks. tuomio 11.12.2008, komissio v. Département du Loiret (C-295/07 P, EU:C:2008:707, 74 kohta).

¹⁵ Tuomio 16.5.2002, Ranska v. komissio (C-482/99, EU:C:2002:294, 52 ja 53 kohta) ja tuomio 17.9.2014, Commerz Nederland, C-242/13, EU:C:2014:2224, 31 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

¹⁶ Tuomio 16.5.2002, Ranska v. komissio (C-482/99, EU:C:2002:294, 55 ja 56 kohta) ja tuomio 17.9.2014, Commerz Nederland, C-242/13, EU:C:2014:2224, 32 ja 33 kohta).

40. Tarkasteltuihin aiheodisteisiin kuuluu erityisesti ammattijärjestöjen, SEA:n ja Milanon kunnan välinen sopimus eli edellä mainittu ammattijärjestöjen kanssa vuonna 2002 tehty sopimus, jonka nojalla SEA sitoutui säilyttämään tytäryhtiönsä kustannusten ja hyötyjen välisen tasapainon (valituksenalaisen tuomion 77–83 kohta).

41. Lisäksi unionin yleinen tuomioistuin viittasi – saadun käsityksen tukemiseksi – SEA Handlingin hallituksen kokousten pöytäkirjoihin tarkasteltuaan ensin kriittisesti sen todistusarvoa. Niistä ilmenee muun muassa, että valittaja on hyväksynyt SEA Handlingin liiketoiminnan kehittämissuunnitelman vuodesta 2007 alkavalle ajanjaksolle (valituksenalaisen tuomion 85 kohta).

42. Unionin yleisen tuomioistuimen tutkinnan muita kohteita ovat Milanon pormestarin rooli SEA:n hallituksen puheenjohtajan erossa vuonna 2006 (valituksenalaisen tuomion 86 kohta) ja se, että SEA:n hallituksen jäsenet toimittivat pormestarille avoimet irtisanomiskirjeet (valituksenalaisen tuomion 87 kohta). Tämän perusteella unionin yleinen tuomioistuin on voinut valituksenalaisen tuomion 88 kohdassa vahvistaa komission päätelmän SEA-konsernin kokonaisstrategian rajoissa tehtyjen päätösten merkityksestä osoituksena siitä, että pääomanlisäysten voidaan katsoa johtuvan valtiosta.

43. Tämän jälkeen unionin yleinen tuomioistuin on todennut, että aiheodisteet, joihin valittaja oli vedonnut itsenäisesti komission väitteistä riippumatta, eivät olleet omiaan horjuttamaan viitteitä vaikutusvallasta eikä niiden perusteella voitu näin ollen sulkea pois sitä, että toimenpiteiden katsotaan johtuvan valtiosta. Tältä osin unionin yleinen tuomioistuin on tarkastellut esitettyjä aiheodisteita erikseen mutta arvioinut niiden todistusvoimaa myös yhdessä luettuina. Unionin yleinen tuomioistuin on ottanut huomioon sen, että salassapitosyistä kunnanvaltuuston jäsenelle ei ollut annettu oikeutta tutustua tiettyihin asiakirjoihin (valituksenalaisen tuomion 90 kohta), sekä tarkastellut siihen liittyvää valittajan ja SEA:n välistä kirjeenvaihtoa, josta käyvät ilmi näiden kahden väliset erimielisyydet (valituksenalaisen tuomion 91 kohta). Unionin yleinen tuomioistuin on tarkastellut myös SEA:n ja kunnanvaltuuston jäsenen välistä kirjeenvaihtoa (valituksenalaisen tuomion 92 kohta) sekä sitä, että tiettyjä tietoja, jotka koskivat ammattijärjestön kanssa käytyjä neuvotteluja, ei ollut toimitettu apulaispormestarille (valituksenalaisen tuomion 93 kohta).

44. Samoista syistä myöskään SEUT 107 artiklan 1 kohdan soveltamisalan laajentamista koskemaan kaikkia valtion määräysvallassa olevia yksityisiä yrityksiä, mikä on valittajan pelkona, ei ole tarpeen tutkia nyt käsiteltävässä asiassa. Kuten edellä on todettu, unionin yleinen tuomioistuin ei ole katsonut toimenpiteiden johtuvan Italian viranomaisista pelkästään konsernin organisaatorakenteen vaan myös konkreettisten olosuhteiden arvioinnin perusteella.

45. Koska tämän perusteella myöskään ensimmäisen valitusperusteen toinen osa ei ole perusteltu, ensimmäinen valitusperuste on hylättävä kokonaisuudessaan.

B Toinen valitusperuste – toimenpiteen valtiosta johtumisen osoittaminen

46. Milanon kunta väittää toisessa valitusperusteessaan, että unionin yleinen tuomioistuin on loukannut kahdella tapaa oikeuskäytännössä vahvistettuja periaatteita, jotka koskevat toimenpiteen valtiosta johtumisen osoittamista. Se on yhtäältä asettanut toimenpiteen valtiosta johtumisen osoittamiselle vaatimuksia, jotka eivät ole yhtä tiukkoja kuin vastaanäytölle asetetut

vaatimukset (toisen valitusperusteen ensimmäinen osa), ja toisaalta se ei ole edellyttänyt, että kunkin yksittäisen pääomanlisäyksen valtiosta johtumiselle on esitettävät aukottomat todisteet (toisen valitusperusteen toinen osa).

47. Valittaja arvostelee toisen valitusperusteen ensimmäisessä osassa unionin yleistä tuomioistuinta konkreettisesti siitä, että se on vaatinut valittajalta tosiasiallista näyttöä siitä, etteivät toimenpiteet johtuneet Italian viranomaisista, vaikka komissio pystyi tukeutumaan sen osoittamisen osalta oletamaan, ja väittää tältä osin, että sitä on kohdeltu epäyhdenvertaisesti.

48. Tämä väite ei voi menestyä. Kuten edellä 38 kohdassa on todettu, valittaja on ymmärtänyt väärin valituksenalaisen tuomion 75 ja 80 kohdan. Valittajan mukaan unionin yleinen tuomioistuin on hyväksynyt sen, että komissio on perustanut näkemyksensä toimenpiteen yhteydestä valtioon pelkästään oletamaan, jonka mukaan on epätodennäköistä, että Italian viranomaiset eivät olisi osallistuneet kyseessä olevien toimenpiteiden toteuttamiseen. Unionin yleinen tuomioistuin on tosiasiassa käsittänyt kyseisen oletaman yhdeksi niistä useista aihetodisteista, jotka kokonaisuutena tukevat sitä, että pääomanlisäykset johtuivat Italian viranomaisista. Lisäksi se on tukeutunut tähän oletamaan vain arvioidessaan sellaisten pääomanlisäysten yhteyttä valtioon, joita ei ollut toteutettu välittömästi ammattijärjestöjen kanssa vuonna 2002 tehdyn sopimuksen jälkeen. Muilta osin unionin yleinen tuomioistuin on tarkastellut oikeuskäytännössä kehitettyjen periaatteiden pohjalta yhtenevästi aihetodisteita, jotka tukivat toimenpiteiden lukemista Italian valtiosta johtuviksi, ja niitä, jotka puhuivat sitä vastaan.

49. Myöskään valittajan väite, jonka mukaan sen olisi täysin mahdotonta kumota mainittua oletamaa, ei voi menestyä. Kuten on jo todettu, ensinnäkään oletamaa ei tarvitse kumota sellaisenaan vaan valittajan olisi kumottava aihetodisteista saatava kokonaisvaikutelma. Toiseksi ratkaisevaa merkitystä ei ole konkreettisella vastanäytöllä vaan sillä, että päinvastaisesta on riittävästi todisteita. Se, että esitetyt aihetodisteet eivät vakuuta komissiota eivätkä unionin yleistä tuomioistuinta, johtuu näiden aihetodisteiden sisällön arvioinnista eikä sovelletusta näyttökynnyksestä.

50. Toisen valitusperusteen ensimmäinen osa on näin ollen perusteeton.

51. Tämä koskee myös toisen valitusperusteen toista osaa. Valittaja väittää tältä osin, että unionin yleinen tuomioistuin on tehnyt oikeudellisen virheen yhtäältä, koska se ei ole tutkinut kunkin yksittäisen pääomanlisäyksen johtumista valtiosta, ja toisaalta, koska se on soveltanut tässä yhteydessä oikeuskäytäntöä virheellisesti. On totta, että unionin tuomioistuin on katsonut tähänastisessa oikeuskäytännössään, että peräkkäisiä toimenpiteitä on mahdollisesti pidettävä yhtenä ainoana toimenpiteenä. Se on kuitenkin todennut näin toisessa asiayhteydessä, eikä tätä päätelmää siksi välttämättä voida soveltaa arvioitaessa sitä, johtuvatko toimenpiteet valtiosta. Valittaja väittää, että unionin yleinen tuomioistuin on tältä osin ottanut oikeuskäytännön huomioon vääristyneellä tavalla.

52. Tämä väite perustuu todennäköisesti valittajan olettamukseen siitä, että jos toimenpiteitä olisi tarkasteltu erikseen, toimenpiteistä osan tai ehkä jopa kaikkien olisi katsottu olevan vailla yhteyttä Italian valtioon. Koska tätä ei voida hylätä suoralta kädeltä, herää kysymys siitä, ovatko komissio ja unionin yleinen tuomioistuin voineet pitää yksittäisiä pääomanlisäyksiä yhtenä ainoana toimenpiteenä valtion toimenpiteeksi katsomisen kannalta.

53. Kuten myös Milanon kunta katsoo, useita peräkkäisiä tukitoimenpiteitä voidaan pitää yhtenä ainoana toimenpiteenä, jos niillä on niiden aikajärjestyksen, niiden tavoitteen ja yrityksellä toimenpiteiden toteuttamishetkellä olevan tilanteen suhteen niin läheiset yhteydet keskenään, että on mahdotonta erotella niitä toisistaan.¹⁷

54. Tämä oikeuskäytäntö on tosin vahvistettu asioissa, joissa valtiontuen arvioinnin sisältö koski lähinnä valtion varojen käsitettä,¹⁸ toimenpiteen valikoivuutta¹⁹ tai yksityinen markkinataloussijoittaja -arviointiperusteen soveltamista.²⁰ Toisin kuin valittaja väittää, tästä ei kuitenkaan seuraa, että tätä oikeuskäytäntöä sovelletaan vain näihin SEUT 107 artiklan 1 kohdan osatekijöihin. Se koskee nimenomaisesti SEUT 107 artiklan 1 kohdan soveltamista yleisesti,²¹ eikä siihen sisältyvissä erityisissä lausumissa tehdä eroa tämän oikeussäännön eri osatekijöiden välillä. Samoin sen arvioiminen, johtuuko toimenpide valtiosta, on valtion varojen käsitteen osana SEUT 107 artiklan 1 kohdan osatekijä. Näin ollen mainitun oikeuskäytännön perusteluja voidaan soveltaa myös sen tutkimiseksi, voidaanko peräkkäisiä toimenpiteitä pitää yhtenä ainoana toimenpiteenä, kun arvioidaan, johtuvatko ne valtiosta.

55. Tämän perusteella unionin yleinen tuomioistuin ei ole tehnyt oikeudellista virhettä myöskään tältä osin. Se on tarkastellut komission toteamuksia mainittujen kriteerien valossa valituksenalaisen tuomion 72 ja 73 kohdassa ja perustellut ajallista yhteyttä tappioiden kattamiseksi tehdyllä monivuotisella strategialla,²² jonka nojalla yksittäiset pääomanlisäykset toteutettiin. Tällainen strategia on omiaan yhdistämään yksittäiset toimenpiteet toisiinsa siten, ettei niitä voida erottaa toisistaan.

56. Näin ollen myös valitusperusteen toinen osa on perusteeton. Muita väitteitä, jotka valittaja on esittänyt riitauttaakseen muun muassa strategiaa koskevan päätelmän tosiseikkojen vääristämisenä, tarkastellaan kolmannen valitusperusteen yhteydessä.

C Kolmas valitusperuste – selvitysaineiston ottaminen huomioon vääristyneellä tavalla valtion toimenpiteeksi katsomista koskevan näytön yhteydessä

57. Valittaja vetoaa kolmannessa valitusperusteessaan selvitysaineiston huomioon ottamiseen vääristyneellä tavalla, johon unionin yleinen tuomioistuin on sen mukaan syyllistynyt arvioidessaan aihetodisteita, jotka komissio on esittänyt tukeakseen näkemystään siitä, että Milanon kunta on vastuussa kyseessä olevista toimenpiteistä. Tässä yhteydessä on tutkittava myös selvitysaineiston vääristyneellä tavalla huomioon ottamista, josta valittaja arvostelee unionin yleistä tuomioistuinta toisen valitusperusteen yhteydessä.

58. SEUT 256 artiklan, luettuna yhdessä Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 58 artiklan ensimmäisen kohdan kanssa, nojalla unionin tuomioistuimella on ainoastaan toimivalta harjoittaa unionin yleisen tuomioistuimen määrittämän ja arvioiman tosiseikaston oikeudelliseen luonnehdintaan ja sen pohjalta tehtyihin oikeudellisiin päätelmiin kohdistuvaa

¹⁷ Tuomio 19.3.2013, Bouygues ja Bouygues Télécom v. komissio (C-399/10 P ja C-401/10 P, EU:C:2013:175, 103 ja 104 kohta); tuomio 4.6.2015, komissio v. MOL (C-15/14 P, EU:C:2015:362, 97 kohta) ja tuomio 26.3.2020, Larko v. komissio (C-244/18 P, EU:C:2020:238, 33 kohta).

¹⁸ Tuomio 19.3.2013, Bouygues ja Bouygues Télécom v. komissio (C-399/10 P ja C-401/10 P, EU:C:2013:175, 89 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

¹⁹ Tuomio 4.6.2015, komissio v. MOL (C-15/14 P, EU:C:2015:362, 88 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

²⁰ Tuomio 26.3.2020, Larko v. komissio (C-244/18 P, EU:C:2020:238, 27–34 kohta).

²¹ Ks. alaviitteessä 18 mainitut tuomiot.

²² Tämän strategian hyväksymistä tarkastellaan tämän ratkaisuehdotuksen 61 ja 64 kohdassa ja sitä seuraavissa kohdissa.

valvontaa. Sitä tilannetta lukuun ottamatta, että unionin yleiselle tuomioistuimelle esitetty selvitysaineisto on otettu huomioon vääristyneellä tavalla, tosiseikkojen arviointi ei näin ollen ole oikeuskysymys, joka sellaisenaan kuuluu unionin tuomioistuimen harjoittaman valvonnan piiriin.²³

59. Selvitysaineisto on otettu huomioon vääristyneellä tavalla, jos selvitysaineiston arviointi on ilmeisen virheellistä.²⁴ Vääristyneellä tavalla huomioon ottamisen on ilmeistä toimitetusta aineistosta selvästi ilman, että on tarpeen ryhtyä uudelleen arvioimaan tosiseikastoa ja selvitystä.²⁵ Tosiseikkojen huomioon ottamista vääristyneellä tavalla koskevan väitteen poikkeuksellisen luonteen vuoksi SEUT 256 artiklassa, Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 58 artiklan ensimmäisessä kohdassa ja unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 168 artiklan 1 kohdan d alakohdassa edellytetään, että valittaja ilmoittaa täsmällisesti ne seikat, jotka unionin yleinen tuomioistuin on ottanut huomioon vääristyneellä tavalla, ja osoittaa ne arviointivirheet, jotka sen mukaan ovat johtaneet tällaiseen vääristyneellä tavalla huomioon ottamiseen.²⁶

60. Valittaja väittää ensinnäkin toisen valitusperusteen yhteydessä, että unionin yleinen tuomioistuin on ottanut vääristyneellä tavalla huomioon valittajan oikeudenkäyntimenettelyn aikana esittämät väitteet. Se näyttää viittaavan tältä osin valituksenalaisen tuomion 72 kohdassa esitettyyn toteamukseen. Siinä todetaan, että kantaja on tyytynyt väittämään asiaa tarkemmin selittämättä, ettei komissio ollut osoittanut niiden aiheutodisteiden välistä loogista ja johdonmukaista yhteyttä, joilla se pyrki osoittamaan kaikkien kyseisellä ajanjaksolla toteutettujen toimenpiteiden johtuneen Italian valtiosta. Valittaja ei kuitenkaan osoita, mitkä ovat ne asiat, jotka unionin yleinen tuomioistuin on sen mukaan ottanut huomioon vääristyneellä tavalla. Näin ollen tämä väite on jätettävä tutkimatta.

61. Lisäksi valittaja väittää toisessa valitusperusteessaan, että toisin kuin valituksenalaisen tuomion 72 kohdassa todetaan, Italian viranomaiset ja SEA eivät ole myöntäneet tappioiden kattamiseen tähtäävän monivuotisen strategian olemassaoloa. Eri asiakirjoissa on pikemminkin viitattu ainoastaan rakenneuudistusstrategiaan. Kantaja myöntää kuitenkin näin tehdessään erään merkityksellisen seikan, joka on riitautettu toisen valitusperusteen yhteydessä. Vuosittaiset pääomanlisäykset ovat osa kokonaisstrategiaa, eikä niitä näin ollen edellä tarkastellun oikeuskäytännön²⁷ mukaisesti pidä tarkastella erikseen. Ratkaisevaa merkitystä ei ole sillä, onko strategian tarkoituksena konkreettisesti tappioiden kattaminen vai pyritäänkö sillä abstraktimmin rakenneuudistukseen. Näin ollen tämä väite ei merkitse todisteiden vääristyneellä tavalla huomioon ottamista asian ratkaisun kannalta merkityksellisellä tavalla.

62. Valittaja korostaa toisen valitusperusteen yhteydessä unionin yleisessä tuomioistuimessa esittämänsä väitettä, jonka mukaan jokaiselle pääomanlisäykselle oli ominaista oma asiayhteys. Tämän väitteen osalta valittaja ei kuitenkaan tosiasiallisesti arvostele unionin yleistä tuomioistuinta

²³ Tuomio 26.3.2020, Larko v. komissio (C-244/18 P, EU:C:2020:238, 25 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

²⁴ Tuomio 17.6.2010, Lafarge v. komissio (C-413/08 P, EU:C:2010:346, 17 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

²⁵ Tuomio 3.4.2014, Ranska v. komissio (C-559/12 P, EU:C:2014:217, 80 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja tuomio 11.12.2019, Mytilinaios Anonymos Etairia – Omilos Epicheiriseon v. komissio (C-332/18 P, EU:C:2019:1065, 150 kohta).

²⁶ Tuomio 7.1.2004, Aalborg Portland ym. v. komissio (C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P ja C-219/00 P, EU:C:2004:6, 50 kohta); tuomio 20.10.2011, PepsiCo v. Grupo Promer Mon Graphic (C-281/10 P, EU:C:2011:679, 78 kohta); tuomio 9.11.2017, TV2/Danmark v. komissio (C-649/15 P, EU:C:2017:835, 51 kohta) ja tuomio 16.1.2019, Puola v. Stock Polska ja EUIPO (C-162/17 P, ei julkaistu, EU:C:2019:27, 71 kohta).

²⁷ Ks. edellä 53 ja 54 kohta.

vääristyneellä tavalla huomioon ottamisesta, vaan se riitauttaa ainoastaan sen, että unionin yleinen tuomioistuin ei ole hyväksynyt valittajan perusteluja. Näin ollen se pyrkii siihen, että tämä väite arvioidaan uudelleen, mikä ei ole kuitenkaan sallittua valituksen yhteydessä.

63. Toisessa valitusperusteessa esitetty väite, jonka mukaan selvitysaineisto on otettu huomioon vääristyneellä tavalla, on näin ollen hylättävä.

64. Kolmannessa valitusperusteessaan valittaja väittää, että ammattijärjestöjen kanssa vuonna 2002 tehdyn sopimuksen perusteella ei voida hyväksyä komission ja unionin yleisen tuomioistuimen päätelmiä, joiden mukaan toimenpiteet johtuvat Italian viranomaisista. Sopimusta ei voida ymmärtää siten, että se velvoittaisi SEA:n jollakin tavalla korvaamaan SEA Handlingin tappiot pääomanlisäyksillä.

65. Myös tällä väitteellään valittaja vaatii kuitenkin tosiseikkojen – tässä tapauksessa ammattijärjestöjen kanssa vuonna 2002 tehdyn sopimuksen – arvioimista uudelleen.

66. Valittaja väittää ensisijaisesti, että unionin yleinen tuomioistuin ei ole ottanut tulkinassaan huomioon ammattijärjestöjen kanssa tehdyn sopimuksen ajallista ja oikeudellista asiayhteyttä. Näin tehdessään valittaja puuttuu nimenomaan selvitysaineiston arviointiin itsessään. Jotta sen väite voitaisiin ottaa tutkittavaksi, sen olisi pitänyt esittää perusteluna, että ammattijärjestöjen kanssa tehdyn sopimuksen perusteella sinällään ei voida hyväksyä unionin yleisen tuomioistuimen esittämiä päätelmiä.

67. Siltä osin kuin valittaja väittää, että ammattijärjestöjen kanssa vuonna 2002 tehty sopimus ei sisällä viitteitä pääomanlisäyksiin ja tappioihin, valittajan väite voidaan ymmärtää siten, että se täyttää selvitysaineiston vääristyneellä tavalla huomioon ottamista koskevan valitusperusteen tutkittavaksi ottamisen edellytykset. Näin olisi, jos valittajan lausuman perusteella saataisiin sellainen käsitys, että ilman mainittuja seikkoja SEA:n sitoumusta kattaa SEA Handlingin tappiot ei voida päätellä ammattijärjestöjen kanssa tehdystä sopimuksesta.

68. Unionin yleisen tuomioistuimen tekemä arviointi ei kuitenkaan ole ilmeisen virheellinen eikä siinä siten ole otettu selvitysaineistoa huomioon vääristyneellä tavalla. Ei nimittäin voida ilman muuta sulkea pois sitä, että valituksenalaisen tuomion 77 kohdassa lainatuista ammattijärjestöjen kanssa vuonna 2002 tehdyn sopimuksen kohdista, joiden mukaan SEA:n oli määrä säilyttää SEA Handlingin kustannusten ja hyötyjen tasapaino useiden vuosien ajan, voitaisiin päätellä komission ja unionin yleisen tuomioistuimen tavoin, että SEA oli velvollinen kattamaan tytäryrityksensä tappiot. Tämä ei etenkään edellytä sitä, että olisi esitettävä konkreettisesti tapa, jolla kustannusten ja hyötyjen tasapaino säilytetään. Näin ollen se, että ammattijärjestöjen kanssa tehdyssä sopimuksessa ei viitata tappioiden kattamiseen pääomanlisäyksillä, ei ole ristiriidassa komission ja unionin yleisen tuomioistuimen päätelmän kanssa. Siksi ammattijärjestöjen kanssa tehtyä sopimusta ei ole otettu huomioon vääristyneellä tavalla.

69. Myös kolmas valitusperuste on näin ollen hylättävä.

D Neljäs valitusperuste – markkinataloudessa toimiva yksityinen sijoittaja -arviointiperuste

70. Neljännellä valitusperusteellaan valittaja arvostelee unionin yleisen tuomioistuimen toteamuksia, jotka koskevat markkinataloudessa toimiva yksityinen sijoittaja -arviointiperustetta.

71. Tämä arviointiperuste perustuu näkemykseen, jonka mukaan toimenpide ei ole SEUT 107 artiklassa tarkoitettua tukea, jos tukea saanut julkinen yritys olisi voinut saada saman edun kuin etu, joka sille annettiin valtion varoista, olosuhteissa, jotka vastaavat tavanomaisia markkinaedellytyksiä.²⁸ Tätä kysymystä ratkaistaessa lähtökohdaksi on otettava toimija, jonka tilanne vastaa mahdollisimman tarkasti asianomaisen valtion elimen tilannetta, eli tässä tapauksessa kuvitteellinen yksityinen sijoittaja.²⁹

72. Valittajan pääasialliset väitteet koskevat yhtäältä unionin yleisen tuomioistuimen soveltamaa arviointiperustetta ja toisaalta todisteiden esittämistä. Se jakaa neljännen valitusperusteen neljään osaan, jotka ovat ammattijärjestöjen kanssa vuonna 2002 tehdyn sopimuksen arviointi (jäljempänä 1 kohta), komission tekemä arviointi markkinataloudessa toimiva yksityinen sijoittaja -arviointiperusteesta (jäljempänä 3 kohta), unionin tuomioistuinten arviointiperusteet (jäljempänä 2 kohta) sekä todistustaakka (jäljempänä 4 kohta).

1. Neljännen valitusperusteen ensimmäinen osa – ammattijärjestöjen kanssa vuonna 2002 tehdyn sopimuksen arviointi

73. Neljännen valitusperusteen ensimmäisessä osassa valittaja riitauttaa myös neljännen valitusperusteen yhteydessä sen, että komissio ja unionin yleinen tuomioistuin ovat ottaneet lähtökohdaksi monivuotisen strategian tappioiden kattamiseksi. Tällaista strategiaa ei ilmene ammattijärjestöjen kanssa vuonna 2002 tehdystä sopimuksesta eikä muistakaan asiakirjoista. Siksi komission ja unionin yleisen tuomioistuimen ei olisi pitänyt sisällyttää tällaista strategiaa yksityinen sijoittaja -arviointiperustetta koskevaan arviointiin.

74. Kuten kolmannen valitusperusteen yhteydessä on jo todettu,³⁰ tämä väite on kuitenkin hylättävä, koska sillä pyritään riitauttamaan unionin yleisen tuomioistuimen tekemä todistusaineiston arviointi. Unionin yleinen tuomioistuin ei tehnyt ilmeistä virhettä hyväksyessään komission päätelmän, jonka mukaan SEA velvoitettiin ammattijärjestöjen kanssa vuonna 2002 tehdyssä sopimuksessa kattamaan SEA Handlingin tappiot useiden vuosien ajan.

2. Neljännen valitusperusteen kolmas osa – unionin tuomioistuinten arviointiperusteet

75. Valittaja väittää neljännen valitusperusteen kolmannessa osassa, että unionin yleinen tuomioistuin on virheellisesti katsonut, että se voi tutkia ainoastaan rajoitetusti komission monitahoisia taloudellisia arviointeja markkinataloudessa toimiva yksityinen sijoittaja -arviointiperusteen rajoissa ja että se on näin ollen tehnyt oikeudellisen virheen vaatiessaan näyttöä siitä, että komissio oli tehnyt ilmeisen arviointivirheen.

76. Myös tämä väite on hylättävä.

77. On totta, että SEUT 263 artiklan toisen kohdan mukaan tuomioistuin tutkii lähtökohtaisesti kaikilta osin unionin toimista nostetut kanteet, joiden perusteena on toimivallan puuttuminen, olennaisen menettelymääräyksen rikkominen, perussopimusten tai niiden soveltamista koskevan oikeussäännön rikkominen taikka harkintavallan väärinkäyttö.

²⁸ Tuomio 21.3.1991, Italia v. komissio (C-303/88, EU:C:1991:136, 20 kohta) ja tuomio 5.6.2012, komissio v. EDF ym. (C-124/10 P, EU:C:2012:318, 78 kohta).

²⁹ Ks. tuomio 5.6.2012, komissio v. EDF ym. (C-124/10 P, EU:C:2012:318, 78 ja 79 kohta) ja tuomio 26.3.2020, Larko v. komissio (C-244/18 P, EU:C:2020:238, 28 kohta).

³⁰ Ks. edellä 64 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

78. Yksityinen sijoittaja -arviointiperustetta soveltaessaan komission on kuitenkin suoritettava kokonaisarviointi, jossa se ottaa huomioon kaikki käsiteltävässä asiassa merkitykselliset seikat, joiden perusteella se voi määrittää, olisiko ilmeistä, että edunsaajayritys ei olisi saanut vastaavia helpotuksia yksityiseltä toimijalta.

79. Tällaisen kokonaisarvioinnin taustalla oleva monitahoinen taloudellinen arviointi ei myöskään jää unionin tuomioistuinten harjoittaman valvonnan ulkopuolelle.³¹ Tältä osin harjoitettava valvonta on kuitenkin rajoitettua siinä mielessä, että unionin tuomioistuinten tehtävänä ei ole korvata omalla arvioinnillaan komission arviointia ja että ne voivat asiakysymyksen osalta tutkia ainoastaan sitä, ettei asiassa ole tehty ilmeistä arviointivirhettä ja ettei harkintavaltaa ole käytetty väärin.³² Lisäksi unionin tuomioistuimet voivat valvoa, että menettelyä ja perusteluvollisuutta koskevia sääntöjä on noudatettu ja että tosiseikat pitävät asiallisesti paikkansa.³³

80. Valittajan viittauksella kartellisakkojen valvontaa koskevaan oikeuskäytäntöön³⁴ ei ole tähän vaikutusta. Tällä alalla unionin tuomioistuimilla on nimittäin SEUT 261 artiklan ja merkityksellisten asetusten nojalla täysi harkintavalta.³⁵ Sitä vastoin tukipäätösten valvonnassa sovelletaan tässä esitettyjä valvontakriteerejä.

81. Tästä seuraa, että valituksenalaisessa tuomiossa ei ole oikeudellista virhettä sen vuoksi, että unionin yleinen tuomioistuin rajoittui tutkimaan valituksenalaisen tuomion 107 ja 108 kohdassa komission arviointia, joka koski markkinataloudessa toimiva yksityinen sijoittaja -arviointiperusteen soveltamista.

3. Neljännen valitusperusteen toinen osa – Markkinataloudessa toimiva yksityinen sijoittaja -arviointiperuste

82. Neljännen valitusperusteen toisessa osassa valittaja arvostelee sitä, että unionin yleinen tuomioistuin on hyväksynyt kuvitteellisen yksityisen sijoittajan, johon komissio on verrannut SEA:n toimintaa. Valittajan mukaan SEA ei ole mikä tahansa emoyhtiö, jonka pitäisi päättää jatkaa tai olla jatkamatta tappiollisen tytäryhtiönsä toimintaa, vaan se on kahden lentoaseman hallinnointiin oikeuttavan pitkäaikaisen toimiluvan haltija. Tämän avulla pitkällä aikavälillä turvattujen tulojen johdosta SEA Handlingin toiminnan ylläpitäminen ei edellytä yksityiskohtaisia suunnitelmia tai lyhyen aikavälin kannattavuutta.

83. Tämän väitteen kohteena on kuitenkin komission tekemä arviointi SEA Handlingin hyväksi tehtyjen pääomanlisäysten monitahoisista taloudellisista yhteyksistä. Yksi arvioinnissa huomioon otettava tekijä on myös vertailukohdan määrittäminen ja kuvitteellisen yksityisen sijoittajan

³¹ Tuomio 22.11.2007, Espanja v. Lenzing (C-525/04 P, EU:C:2007:698, 56 ja 57 kohta); tuomio 2.9.2010, komissio v. Scott (C-290/07 P, EU:C:2010:480, 64 ja 65 kohta) ja tuomio 24.1.2013, Frucona Košice v. komissio (C-73/11 P, EU:C:2013:32, 75 kohta).

³² Tuomio 22.11.2007, Espanja v. Lenzing (C-525/04, EU:C:2007:698, 59–61 kohta); tuomio 2.9.2010, komissio v. Scott (C-290/07, EU:C:2010:480, 64–66 kohta); tuomio 24.1.2013, Frucona Košice v. komissio (C-73/11 P, EU:C:2013:32, 74–76 kohta) ja tuomio 26.3.2020, Larko v. komissio (C-244/18 P, EU:C:2020:238, 38–41 kohta).

³³ Tuomio 2.9.2010, komissio v. Scott (C-290/07 P, EU:C:2010:480, 66 kohta) ja tuomio 7.5.2020, BTB Holding Investments ja Duferco Participations Holding v. komissio (C-148/19 P, EU:C:2020:354, 56 kohta).

³⁴ Se viittaa tuomioon 8.12.2011, KME ym. v. komissio (C-272/09 P, EU:C:2011:810, 94 kohta) ja tuomioon Chalkor v. komissio (C-386/10 P, EU:C:2011:815, 62 kohta).

³⁵ Tuomio 8.12.2011, KME ym. v. komissio (C-272/09 P, EU:C:2011:810, 93 kohta) ja tuomio Chalkor v. komissio (C-386/10 P, EU:C:2011:815, 63 kohta). Ks. myös ratkaisuehdotukseni Frucona Košice v. komissio (C-73/11 P, EU:C:2012:535, 80 kohta).

yksilöiminen tätä tarkoitusta varten. Kuten edellä on jo todettu, unionin tuomioistuimet eivät voi korvata komission taloudellista arviointia omalla arvioinnillaan, ja ne voivat näin ollen vain tutkia, onko kyse ilmeisistä arviointivirheistä.³⁶

84. Unionin yleinen tuomioistuin on näin ollen perustellusti todennut valituksenalaisen tuomion 120 kohdassa, että valituksenalaisen tuomion 97 kohdassa esitettyihin verrattavissa olevaa yksityistä sijoittajaa koskeviin komission yksittäisiin toteamuksiin ei liittynyt ilmeistä arviointivirhettä. Komissiolla oli päinvastoin oikeus katsoa erityisesti, että tällainen sijoittaja ei olisi noudattanut vastaavanlaista strategiaa, jossa se korvaisi vuosittain tytäryhtiölle aiheutuneet merkittävät tappiot ottamatta käyttöön minkäänlaista määrällistä ylärajaa, arvioimatta aiemmilla maksuilla saavutettuja tuloksia tai tutkimatta vaihtoehtoisia skenaarioita.

85. Tältä osin unionin yleisen tuomioistuimen valituksenalaisen tuomion 97 kohdassa esittämät toteamukset ja vielä selvemmin näiden toteamusten taustalla olevat riidanalaisen päätöksen perustelut perustuvat myös SEA:n pitkäaikaiseen toimilupaan, jonka unionin yleinen tuomioistuin on ottanut huomioon ainakin implisiittisesti 112 kohdassa. Viittaus pitkäaikaiseen SEA Handlingin hyväksi toteutettuun liiketoimintastrategiaan voidaan ymmärtää ainoastaan tätä taustaa vasten, ja sekä unionin yleinen tuomioistuin että komissio ovat kiinnittäneet tähän strategiaan erityistä huomiota pohdinnoissaan.³⁷ Se, että komissio ei lopulta päättellyt tämän tilanteen perusteella, että järkevästi toimiva yksityinen sijoittaja, jolla on monivuotinen toimilupa, olisi toiminut SEA:n tavoin, on komission harkintavallan rajoissa, joten unionin yleinen tuomioistuin ei voinut myöskään kyseenalaistaa tätä seikkaa.

86. Siltä osin kuin valittaja riitauttaa sen, että unionin yleinen tuomioistuin on hyväksynyt komission vertailukohtana käyttämän kuvitteellisen sijoittajan, neljännen valitusperusteen toinen osa on näin ollen hylättävä perusteettomana.

4. Neljännen valitusperusteen neljäs osa – Todistustaakka ja kaikkien merkityksellisten seikkojen huomioon ottaminen

87. Neljännen valitusperusteen toiseen osaan sisältyy eräs toinen väite, joka tulee esiin varsinaisesti valitusperusteen neljännessä osassa. Valittaja arvostelee nimittäin sitä, että unionin yleisen tuomioistuimen mukaan todistustaakka on täytetty, ja erityisesti, että sitä vastaan on vedottu siihen, että tiettyjä komission tekemiä olettamuksia ei ole kumottu. Lisäksi valittaja vastustaa sitä, ettei sen esittämää asiantuntijalausuntoa, joka on laadittu vasta riitautettujen toimenpiteiden jälkeen, ole otettu huomioon sen puolesta puhuvana seikkana.

a) Arviointiperusteet

88. Unionin tuomioistuin on korostanut markkinataloudessa toimiva yksityinen sijoittaja -arviointiperusteen osalta erityisesti, että komission on suoritettava kokonaisarviointi, jossa se ottaa huomioon kaikki kyseessä olevassa tapauksessa merkitykselliset seikat, joiden perusteella se voi määrittää, olisiko ilmeistä, ettei tuen saanut yritys olisi saanut vastaavia helpotuksia tällaiselta yksityiseltä toimijalta.³⁸

³⁶ Ks. edellä 79 kohta.

³⁷ Riidanalaisen päätöksen 225, 226 ja 229 perustelukappale; valituksenalaisen tuomion 97 ja 112 kohta.

³⁸ Tuomio 5.6.2012, komissio v. EDF ym. (C-124/10 P, EU:C:2012:318, 86 kohta); tuomio 24.1.2013, Frucona Košice v. komissio (C-73/11 P, EU:C:2013:32, 73 kohta) ja tuomio 26.3.2020, Larko v. komissio (C-244/18 P, EU:C:2020:238, 29 kohta).

89. Tällöin unionin tuomioistuinten on paitsi tutkittava esitettyjen todisteiden aineellinen paikkansapitävyys, luotettavuus ja johdonmukaisuus myös tarkistettava, sisältävätkö nämä todisteet kaikki ne merkitykselliset seikat, jotka on otettava huomioon monitahoisen tilanteen arvioinnissa, ja voivatko kyseiset todisteet tukea niistä tehtyjä päätelmiä.³⁹ Kuten olen jo todennut, on lisäksi tarvittaessa tutkittava, onko menettelyä ja perusteluvollisuutta koskevia sääntöjä noudatettu.⁴⁰

90. Näiden seikkojen perusteella on tutkittava, onko unionin yleinen tuomioistuin tarkastanut asianmukaisesti komission toteamukset, jotka koskevat markkinataloudessa toimivan yksityisen sijoittajan arviointiperustetta.

b) SEA:n erityistilanteen huomioon ottaminen

91. Komission suorittamaa arviointia koskevien vaatimusten perusteella erityisesti SEA:n ominaispiirteet, joihin valittaja vetoaa neljännen valitusperusteen toisessa osassa,⁴¹ kuuluvat seikkoihin, jotka komission oli otettava huomioon vertaillessaan SEA:n toimintaa oletetun kuvitteellisen sijoittajan toimintaan.

92. Unionin yleinen tuomioistuin esittää tämän väitteen vain implisiittisesti valituksenalaisen tuomion 112 kohdassa, jossa se viittaa Italian esittämiin strategisiin näkökohtiin. Tämä ei kuitenkaan merkitse oikeudellista virhettä eikä etenkään perustelujen puuttumista. Perusteluvollisuus ei velvoita unionin yleistä tuomioistuinta esittämään selvitystä, jossa seurattaisiin tyhjentävästi ja kohta kohdalta kaikkia riidan asianosaisten esittämiä päätelmiä. Perustelut voivat siten olla myös implisiittisiä, kunhan asianosaiset saavat niiden perusteella selville syyt, joiden vuoksi unionin yleinen tuomioistuin ei ole hyväksynyt asianosaisten väitteitä, ja unionin tuomioistuimella on käytettävissään riittävät tiedot, jotta se pystyy harjoittamaan valvontaansa.⁴²

93. Näin on nyt käsiteltävässä asiassa, sillä unionin yleisen tuomioistuimen esittämästä selvityksestä ilmenee selvästi, mitkä seikat olisivat olleet komission kannalta tarpeen, jotta olisi ollut uskottavaa, että myös verrattavissa oleva markkinataloudessa toimiva yksityinen sijoittaja olisi päättänyt tehdä pääomanlisäykset. Unionin yleinen tuomioistuin vahvistaa näin ollen valituksenalaisen tuomion 113 kohdassa komission arvioinnin, jonka mukaan tappioiden kattamiseen tarkoitettun pitkän aikavälin sijoituksen riski olisi pitänyt määrittää selkeämmin sekä määrällisen ennusteen että voittomahdollisuuksien osalta, jotta yksityinen sijoittaja olisi päättänyt tehdä toistuvat pääomanlisäykset.

94. Riidanalaisen päätöksen 225 perustelukappaleesta käy ilmi, että komissio on ottanut tämän seikan huomioon.

95. Näin ollen väite, jonka mukaan unionin yleinen tuomioistuin ei ole ottanut riittävällä tavalla huomioon SEA:n tilannetta, on hylättävä perusteettomana.

³⁹ Tuomio 2.9.2010, komissio v. Scott (C-290/07 P, EU:C:2010:480, 65 kohta) ja tuomio 24.1.2013, Frucona Košice v. komissio (C-73/11 P, EU:C:2013:32, 76 kohta).

⁴⁰ Tuomio 2.9.2010, komissio v. Scott (C-290/07 P, EU:C:2010:480, 66 kohta) ja tuomio 7.5.2020, BTB Holding Investments ja Duferco Participations Holding v. komissio (C-148/19 P, EU:C:2020:354, 56 kohta).

⁴¹ Tämän ratkaisuehdotuksen 82 kohta.

⁴² Tuomio 7.1.2004, Aalborg Portland ym. v. komissio (C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P ja C-219/00 P, EU:C:2004:6, 372 kohta); tuomio 11.9.2014, MasterCard ym. v. komissio (C 382/12 P, EU:C:2014:2201, 189 kohta) tuomio 19.9.2019, Puola v. komissio (C-358/18 P, ei julkaistu, EU:C:2019:763, 75 kohta).

c) Todisteiden puuttuminen

96. Valittajan painavin arvostelu kohdistuu unionin yleisen tuomioistuimen esittämiin vähintäänkin epäselviin toteamuksiin valituksenalaisen tuomion 113–117 kohdassa, jossa tämä korostaa sitä, että Italia ei ole toimittanut tiettyjä tietoja, sekä valituksenalaisen tuomion 121–132 kohdassa, jossa todetaan, ettei komission toteamuksia voida kyseenalaistaa tietyillä väitteillä. Nämä unionin yleisen tuomioistuimen toteamukset voidaan ymmärtää siten, että jäsenvaltion tai toimenpiteen edunsaajien on osoitettava heti alkuun, että toimenpiteen olisi toteuttanut myös verrattavissa oleva yksityinen sijoittaja.

97. Tällainen todistustaakan jako olisi ristiriidassa markkinataloudessa toimiva yksityinen sijoittaja -arviointiperustetta koskevan oikeuskäytännön kanssa. Unionin tuomioistuin on nimittäin nimenomaisesti torjunut sen, että markkinataloudessa toimiva yksityinen sijoittajan -arviointiperuste olisi ymmärrettävä poikkeuksena valtiotuen käsitettä sovellettaessa.⁴³

98. Markkinataloudessa toimiva yksityinen sijoittaja -arviointiperuste kuuluu pikemminkin niihin seikkoihin, jotka komission on tietyissä tapauksissa otettava huomioon vahvistaessaan tuen olemassaolon.⁴⁴ Unionin tuomioistuin on hiljattain muotoillut tämän siten, että todistustaakka siitä, täyttyvätkö markkinataloudessa toimiva yksityinen sijoittaja -arviointiperusteen soveltamisedellytykset, kuuluu komissiolle.⁴⁵ Ymmärrän tämän siten, että komission on määritettävä selkeästi, olisiko yksityinen sijoittaja toteuttanut kyseessä olevat toimenpiteet. Jos komissiolle ei ole käytettävissään tarvittavia todisteita kyseisen päätöksen tekemiseksi, jäsenvaltiolle ei saa aiheutua vahinkoa.

99. Todistustaakka siitä, sovelletaanko arviointiperustetta lähtökohtaisesti, kuuluu sitä vastoin asianomaiselle jäsenvaltiolle. Soveltamisen edellytyksenä nimittäin on, että asianomainen jäsenvaltio on ylipäänsä toiminut yksityisenä toimijana. Tämä on epätodennäköistä erityisesti silloin, kun asianomainen jäsenvaltio käyttää julkista valtaa kyseisiä toimenpiteitä toteuttaessaan. Tällaisissa epäselvissä tapauksissa unionin tuomioistuin edellyttää, että jäsenvaltio osoittaa kiistattomasti sekä objektiivisten ja varmennettavissa olevien seikkojen perusteella, että toteutettu toimenpide kuuluu sen yksityisen toimijan aseman piiriin.⁴⁶

100. Edes tässä ominaisuudessa toteutettu toimenpide ei kuitenkaan välttämättä merkitse sitä, että verrattavissa oleva yksityinen sijoittaja olisi toiminut samalla tavalla. Tämän tutkinta on edelleen komission vastuulla, ja sillä on tältä osin todistustaakka edellä esitettyjen perusteiden mukaisesti.

101. Nyt käsiteltävässä asiassa riidanalaisen päätöksen 219 perustelukappaleesta ja sitä seuraavista perustelukappaleista sekä valituksenalaisen tuomion 102 kohdasta ja sitä seuraavista kohdista ilmenee kuitenkin, ettei komissiolle eikä unionin yleisellä tuomioistuimella ollut epäilyjä tämän arviointiperusteen sovellettavuudesta. Tämä on myös loogista, sillä tytäryhtiöiden pääomittaminen on muodoltaan sellainen toimenpide, jonka myös yksityiset sijoittajat toteuttavat.

⁴³ Tuomio 5.6.2012, komissio v. EDF ym. (C-124/10 P, EU:C:2012:318, 103 kohta); tuomio 20.9.2017, komissio v. Frucona Košice (C-300/16 P, EU:C:2017:706, 23 kohta) ja tuomio 26.3.2020, Larko v. komissio (C-244/18 P, EU:C:2020:238, 64 kohta).

⁴⁴ Tuomio 5.6.2012, komissio v. EDF ym. (C-124/10 P, EU:C:2012:318, 86 kohta) ja tuomio 26.3.2020, Larko v. komissio (C-244/18 P, EU:C:2020:238, 64 kohta).

⁴⁵ Tuomio 26.3.2020, Larko v. komissio (C-244/18 P, EU:C:2020:238, 65 kohta).

⁴⁶ Tuomio 5.6.2012, komissio v. EDF ym. (C-124/10 P, EU:C:2012:318, 82 kohta) ja tuomio 26.3.2020, Larko v. komissio (C-244/18 P, EU:C:2020:238, 63 kohta).

102. Näin ollen komission oli osoitettava, että verrattavissa oleva yksityinen sijoittaja ei olisi tehnyt kyseisiä pääomasijoituksia, ja tätä varten pyydettyä asianomaista jäsenvaltiota toimittamaan sille kaikki merkitykselliset tiedot.⁴⁷

103. Tältä osin unionin yleisen tuomioistuimen piti tutkia erityisesti, oliko komissio näin tehdessään ottanut huomioon kaikki merkitykselliset seikat. Jos valituksenalaista tuomiota tarkastellaan kokonaisuutena, vaikuttaa siltä, että unionin yleinen tuomioistuin on loppujen lopuksi myös toiminut näin.

104. Tältä osin ratkaiseva merkitys on näin ollen tosiseikoilla, jotka unionin yleinen tuomioistuin on esittänyt selvällä tavalla osana komission arviointia edellä mainittujen epäselvien väitteiden lisäksi. On kiistatonta, että SEA siirsi yhdeksän vuoden ajan SEA Handlingille huomattavia summia, joiden määrä oli yhteensä noin 360 miljoonaa euroa, kun taas tappioiden määrä oli noin 340 miljoonaa euroa.⁴⁸ Kuten on jo todettu, unionin yleinen tuomioistuin on perustellusti vahvistanut komission arvioinnin, jonka mukaan pääomanlisäykset olivat valtion varoja.⁴⁹ Valittaja on riitauttanut tuloksetta unionin yleisen tuomioistuimen toteamuksen, jonka mukaan ammattijärjestöjen kanssa vuonna 2002 tehty sopimus oli näiden toimien pääasiallinen perusta.⁵⁰

105. Unionin yleinen tuomioistuin on näin ollen todennut, että SEA oli jatkuvasti korvannut tytäryhtiölleen aiheutuneet valtavat tappiot useiden vuosien ajan, koska se oli siihen velvollinen yleisen edun nojalla. Nämä selvällä tavalla todetut tosiseikat viittaavat ensinnäkin siihen, että yksityinen sijoittaja ei ilman muuta olisi toiminut näin. Tässä yhteydessä myös muiden päätöksen perusteiden puuttumisella on todistusrarvoa, koska on katsottava, että yksityinen sijoittaja olisi tarkastellut asiaa perusteellisesti ennen vastaavanlaisten päätösten tekemistä. Kuten edellä on huomautettu, unionin yleinen tuomioistuin on todennut valituksenalaisen tuomion 113 kohdassa ja sitä seuraavissa kohdissa, ettei tällaista tarkastelua ollut tehty.

106. Ei ole tarpeen lausua siitä, onko jäsenvaltio *velvollinen* tekemään sijoituksensa kannattavuudesta asianmukaisen ennakoarvioinnin ennen sijoituksen tekemistä, kuten unionin yleinen tuomioistuin on valituksenalaisen tuomion 110 kohdassa katsonut viittaamalla unionin tuomioistuimen tuomioon.⁵¹ Tällaisen arvioinnin puuttuminen edellyttää kuitenkin vähintäänkin vakuuttavaa selitystä. Muutoin se on osoitus siitä, että verrattavissa oleva yksityinen sijoittaja ei olisi suorittanut maksuja.

107. Tätä näkemystä tukee julkisen yrityksen erityistilanne. Yhtäältä jäsenvaltioiden on voitava harjoittaa liiketoimintaa, ja jo julkisten ja yksityisten yritysten yhdenvertaisen kohtelun periaatteen vuoksi kaikista julkisen vallan (enemmistö)osakkuuksista yrityksessä ei voi olla seurauksena, että kaikki kyseisen yrityksen myöntämät edut täyttävät SEUT 107 artiklan 1 kohdassa vahvistetut edellytykset. Toisaalta juuri tämä mahdollisuus ei saa myöskään johtaa primaarioikeudessa vahvistetun valtiontukia koskevan kiellon kiertämiseen.⁵² Jotta molemmat näkökohdat voidaan ottaa huomioon, tarvitaan tiettyä joustavuutta, jota

⁴⁷ Ks. tuomio 5.6.2012, komissio v. EDF ym. (C-124/10 P, EU:C:2012:318, 103 ja 104 kohta) ja tuomio 26.3.2020, Larko v. komissio (C-244/18 P, EU:C:2020:238, 68 kohta).

⁴⁸ Ks. edellä 7 kohta.

⁴⁹ Ks. edellä 19 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

⁵⁰ Ks. edellä 64 kohta ja sitä seuraavat kohdat sekä 73 ja 74 kohta.

⁵¹ Tuomio 23.11.2017, SACE ja Sace BT v. komissio (C-472/15 P, ei julkaistu, EU:C:2017:885, 107 kohta). Unionin yleinen tuomioistuin on alun perin esittänyt tällaisen näkemyksen 25.6.2015 antamassaan tuomiossa SACE ja Sace BT v. komissio (T-305/13, EU:T:2015:435, 182 kohta), ja siihen on vedottu myöhemmin 16.1.2018 annetussa tuomiossa EDF v. komissio (T-747/15, EU:T:2018:6) ja 11.12.2018 annetussa tuomiossa BTB Holding Investments ja Duferco Participations Holding v. komissio (T-100/17, ei julkaistu, EU:T:2018:900).

⁵² Tuomio 16.5.2002, Ranska v. komissio (C-482/99, EU:C:2002:294, 23 kohta sekä 68 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

annetaan markkinataloudessa toimiva yksityinen sijoittaja –arviointiperusteella. Tämä merkitsee sitä, että jäsenvaltioiden tai niiden omistamien yritysten on yleensä dokumentoitava päätöksensä siten, että voidaan todeta, ovatko ne toimineet kyseisessä tilanteessa yksityisinä osakkeenomistajina markkinaehtojen mukaisesti.

108. Unionin yleisen tuomioistuimen viittaukset tiettyjen tietojen toimittamatta jättämiseen on ymmärrettävä ensisijaisesti tässä merkityksessä. Unionin yleinen tuomioistuin ei voinut ymmärtää pelkästään käytettävissä olevien tietojen perusteella, miksi – toisin kuin selvästi todetuista olosuhteista näyttäisi seuraavan – pääomanlisäys vastaisi yksityisen sijoittajan toimintatapaa.

109. Lisäksi ne osoittavat yhdessä niiden lausumien kanssa, joiden mukaan tiettyjä komission toteamuksia ei ollut kumottu, ettei kantaja ole esittänyt muita seikkoja, jotka komission olisi pitänyt lisäksi ottaa arvioinnissaan huomioon.

110. Komission suorittamaan tosiseikkojen selvittämiseen sovellettavat tiukemmat vaatimukset tekisivät valtiontukien valvonnan suhteettoman vaikeaksi, jos jäsenvaltiot käyttävät yksityisoikeudellisia menettelytapoja myöntääkseen valikoivia etuja. Miten komission pitäisi sitten saada selville, onko kyseessä markkinaehtojen mukainen menettely, jollei edun myöntävän yrityksen päätöksentekoa koskevista asiakirjoista?

111. Tätä päätelmää ei voida horjuttaa myöskään valittajan väitteellä, jonka mukaan komissio ei ollut selvittänyt riittävästi maahuolintapalvelujen alalla vallitsevia olosuhteita eikä etenkin tehnyt tältä osin omaa tutkimusta. Ei tosin voida sulkea pois sitä, että tietyissä tapauksissa tällaiset selvittämistoimet ovat tarpeen kaikkien merkityksellisten seikkojen huomioon ottamiseksi. Nyt käsiteltävässä tapauksessa se, että pääoman vahvistamista koskevien toimenpiteiden laajuutta ja kestoja sekä samanaikaisesti syntyneitä tappioita koskevien toteamusten perusteella on päätelty, ettei yksityinen sijoittaja olisi toiminut vastaavalla tavalla, ei kuitenkaan muodosta ilmeistä arviointivirhettä.

112. Unionin yleisen tuomioistuimen ei siten tarvinnut kyseenalaistaa komission arviointia, jonka mukaan verrattavissa oleva yksityinen sijoittaja ei olisi toteuttanut riidanalaisia toimenpiteitä. Komissio on pikemminkin perustanut toteamuksensa painaviin seikkoihin. Unionin yleinen tuomioistuin on näin ollen voinut vahvistaa ne.

113. On valitettavaa, että unionin yleinen tuomioistuin ei ole täsmentänyt tätä arviointiperustaa tarkemmin korostaessaan tiettyjen tietojen puuttumista. Myös tältä osin pätee kuitenkin, että tuomion perustelut voivat sisältää myös implisiittisiä toteamuksia tai implisiittisiä viittauksia saman tuomion muiden kohtien perusteluihin.⁵³

114. Näin ollen myös tämä valittajan väite on hylättävä perusteettomana.

d) Näytön esittämisajankohta

115. Valittaja riitauttaa lopuksi sen, että unionin yleinen tuomioistuin on valituksenalaisen tuomion 114 kohdassa kieltäytynyt ottamasta huomioon kyseisten toimenpiteiden toteuttamisen jälkeen tehtyä tutkimusta.

⁵³ Ks. edellä 92 kohta.

116. Myöskään tähän unionin yleisen tuomioistuimen toteamukseen ei sisälly oikeudellista virhettä, vaan se on komission tarkastusvelvollisuuden mukainen. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan komissio voi jopa kieltäytyä tutkimasta tietoja, jos esitetyt todisteet ovat peräisin kyseisen pääomanlisäyksen tekemistä koskevan päätöksen jälkeiseltä ajalta. Markkinataloudessa toimiva yksityinen sijoittaja -arviointiperusteen soveltamiseksi merkityksellisiä ovat näet ainoastaan sijoituspäätöksen tekemishetkellä käytettävissä olleet tiedot ja vallinneet kehitysnäkymät.⁵⁴

117. Tämä unionin tuomioistuimen toteamus on tosin absoluuttisessa muodossaan liian pitkälle menevä, sillä on ajateltavissa, että kyseisen toimenpiteen jälkeen esitettyjen todisteiden perusteella voidaan tehdä päätelmiä päätöksen tekohetkellä käytettävissä olleista tiedoista. Esimerkkinä tästä voidaan mainita asianosaisten myöhemmät lausumat päätöksentekomenettelyn kulusta. On kuitenkin niin, että päätöksentekomenettelyn puutteita ei voida korjata jälkikäteen.

118. Unionin yleinen tuomioistuin on menetellyt juuri näin valituksenalaisen tuomion 114 ja 117 kohdassa. Se on yhtäältä tutkinut kyseessä olevaan lausuntoon sisältyvät tiedot pääomanlisäyksiä koskevasta päätöksentekomenettelystä ja toisaalta täsmentänyt, ettei lausunnolla voida korvata päätöksentekomenettelyn perustelujen puuttumista.

119. Tämän vuoksi myös tämä väite ja näin ollen neljäs valitusperuste kokonaisuudessaan on hylättävä perusteettomina.

V Oikeudenkäyntikulut

120. Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 184 artiklan 2 kohdan mukaan on niin, että jos valitus on perusteeton, unionin tuomioistuin tekee ratkaisun ainoastaan valituksesta aiheutuneista oikeudenkäyntikuluista. Työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdan mukaan, jota sovelletaan valituksen käsittelyyn työjärjestyksen 184 artiklan 1 kohdan nojalla, asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut.

121. Koska valittaja on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan valituksesta aiheutuneet oikeudenkäyntikulut.

VI Ratkaisuehdotus

122. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin ratkaisee asian seuraavasti:

1. Milanon kunnan valitus hylätään.
2. Milanon kunta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

⁵⁴ Tuomio 5.6.2012, komissio v. EDF ym. (C-124/10 P, EU:C:2012:318, 104 ja 105 kohta); tuomio 1.10.2015, Electrabel ja Dunamenti Erőmű v. komissio (C-357/14 P, EU:C:2015:642, 103 kohta) ja tuomio 23.11.2017, SACE ja Sace BT v. komissio (C-472/15 P, ei julkaistu, EU:C:2017:885 107 kohta).