



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (toinen jaosto)

10 päivänä joulukuuta 2020*

Muutoksenhaku – Valtiontuki – Lentoliikenneala – Milanon Linaten (Italia) ja Milanon Malpensas (Italia) lentoasemien maahuolintapalvelut – Näitä lentoasemia hallinnoivan yhtiön sellaisen tytäryhtiönsä hyväksi tekemät pääomanlisäykset, joka on täysin sen omistuksessa ja joka tarjoaa nämä palvelut – Hallinnointiyhtiö, joka on julkisen vallan omistuksessa – Päätös, jolla nämä valtiontukitoimet todetaan sääntöjenvastaisiksi ja sisämarkkinoille soveltumattomiksi – SEUT 107 artiklan 1 kohta – Käsitteet ”valtion varat”, ”valtiosta johtuva toimenpide” ja ”taloudellinen etu” – Yksityinen toimija -periaate – Yksityinen sijoittaja -arviointiperuste – Todistustaakka – Monitahoiset taloudelliset arvioinnit – Tuomioistuinvalvonnan intensiteetti – Selvitysaineiston ottaminen huomioon vääristyneellä tavalla

Asiassa C-160/19 P,

jossa on kyse Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 56 artiklaan perustuvasta valituksesta, joka on pantu vireille 22.2.2019,

Comune di Milano (Italia), edustajinaan A. Mandarano, E. Barbagiovanni, S. Grassani ja L. Picciano, avvocati,

valittajana,

ja jossa muuna osapuolena on

Euroopan komissio, asiamiehinaan D. Recchia, G. Conte ja D. Grespan,

vastaajana ensimmäisessä oikeusasteessa,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (toinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja A. Arabadjiev (esittelevä tuomari), presidentti K. Lenaerts, joka hoitaa toisen jaoston tuomarin tehtäviä, sekä tuomarit M. Ilešič, A. Kumin ja T. von Danwitz,

julkisasiamies: J. Kokott,

kirjaaja: hallintovirkkamies R. Schiano,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 4.6.2020 pidetyssä istunnossa esitetyn,

* Oikeudenkäyntikieli: italia.

kuultuaan julkisasiamiehen 16.7.2020 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,
on antanut seuraavan

tuomion

- 1 Comune di Milano (Milanon kaupunki, Italia) vaatii valituksessaan kumoamaan unionin yleisen tuomioistuimen tuomion 13.12.2018, Comune di Milano v. komissio (T-167/13, EU:T:2018:940; jäljempänä valituksenalainen tuomio), jolla tämä hylkäsi sen kanteen, jossa vaadittiin kumoamaan SEA SpA:n tekemistä pääomanlisäyksistä SEA Handling SpA:n hyväksi 19.12.2012 annettu komission päätös (EU) 2015/1225 (asia SA.21420 (C 14/10) (ex NN 25/10) (ex CP 175/06)) (EUVL 2015, L 201, s. 1, jäljempänä riidanalainen päätös).

Asian tausta

- 2 SEA SpA on Milanon Linaten (Italia) ja Milanon Malpensas (Italia) lentoasemia hallinnoiva yhtiö. Vuosina 2002–2010 (jäljempänä kyseinen ajanjakso) sen osakekanta oli lähes yksinomaan julkisen vallan omistuksessa: 84,56 prosenttia oli Milanon kaupungin, 14,56 prosenttia Provincia di Milano (Milanon maakunta, Italia) ja 0,88 prosenttia muiden julkisten ja yksityisten osakkaiden omistuksessa. Vuoden 2011 joulukuussa F2i – Fondi Italiani per le infrastrutture SGR SpA osti kahden hallinnoimansa säätiön nimissä 44,31 prosenttia SEA:n osakekannasta, johon kuuluivat osa (29,75 prosenttia) Milanon kaupungin omistamasta osakekannasta sekä Milanon maakunnan omistama osakekanta (14,56 prosenttia) kokonaisuudessaan.
- 3 SEA tarjosi 1.6.2002 asti itse maahuolintapalvelut Milanon Linaten ja Milanon Malpensas lentoasemilla. Maahuolinnan tarjoamisesta yhteisön lentoasemilla annetun direktiivin 96/67/EY täytäntöönpanosta 13.1.1999 annetun asetuksen nro 18 (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) (GURI nro 28, Supplemento ordinario nro 28, 4.2.1999) voimaantumisen jälkeen SEA eriytti pääsystä maahuolinnan markkinoille yhteisön lentoasemilla 15.10.1996 annetun neuvoston direktiivin 96/67/EY (EYVL 1996, L 272, s. 36) 4 artiklan 1 kohdassa säädetyn velvollisuuden mukaisesti maahuolintapalveluiden tarjoamiseen liittyvät toimintonsa muista sen toiminnoista sekä kirjanpidossa että oikeudellisesti. SEA perusti tätä varten SEA Handling SpA -nimisen uuden yhtiön, joka on kokonaan sen määräysvallassa ja sai tehtäväkseen tarjota 1.6.2002 alkaen maahuolintapalveluita Milanon Linaten ja Milanon Malpensas lentoasemilla.
- 4 Milanon kaupungin hallinto, SEA ja eri ammattijärjestöt tekivät 26.3.2002 sopimuksen (jäljempänä ammattijärjestöjen kanssa 26.3.2002 tehty sopimus), jossa todetaan seuraavaa:

”Milanon kaupungin hallinto [– –] vahvistaa, että [– –]

- SEA on maahuolintayhtiön enemmistöosakas vielä vähintään viiden vuoden ajan,
- SEA sitoutuu ilmoittamaan mahdollisista kumppaneista ammattijärjestöille ja esittelemään liiketoimintasuunnitelman ja yhtiörakenteen niiden tarkasteltavaksi [– –] SEA:n ammattijärjestöjen kanssa tehtävä sopimus tulee voimaan sen jälkeen, kun edellä mainittu suunnitelma on esitelty ammattijärjestöille ja ne ovat sen tarkastaneet,

- sovituilla liikkuvuussuunnitelmalla on ratkaistava mahdolliset työpaikkojen vähentymiset, missä yhteydessä joukkovähentämismenettely on poissuljettu, ja SEA on velvoitettava tarjoamaan täydentävää koulutusta, uudelleen koulutusta, työsuhteen vapaaehtoiseen päättämiseen liittyviä kannustimia ja eläkkeelle jäämistä edeltävää tukea kaikille asianomaisille henkilöstön jäsenille;
- työntekijöiden siirtyminen uuteen yhtiöön tapahtuu hankitut oikeudet säilyttämällä ja takaamalla työpaikka seuraaviksi viideksi vuodeksi;
- SEA:n ja mahdollisten kumppaneiden on tuettava kulujen ja liikevaihdon välisen suhteen sekä yleisen taloustilanteen tasapainoa ja säilytettävä johdon valmiudet ennallaan samalla, kun kilpailukykyä kotimaan markkinoilla ja kansainvälisillä markkinoilla parannetaan merkittävästi;
- se ottaa yhteyttä toimivaltaisiin ministeriöihin ja lentoasemaviranomaisiin, jotta käyttöön saadaan määräykset, joilla varmistetaan työpaikat maahuolintatoiminnan siirtyessä kilpailtavaksi, jotta voidaan muun muassa täyttää turvallisuutta ja luotettavuutta koskevat lentoasemaa hallinnoivan yhtiön velvollisuudet, jotka on ulotettava koskemaan myös maahuolintapalveluja hoitavaa henkilöstöä.

Kaupungin hallinto ja ammattijärjestöt valvovat tämän sopimuksen noudattamista arvioimalla säännöllisin väliajoin sen täytäntöönpanovaiheita tätä varten järjestettävissä kokouksissa.”

- 5 Nämä sitoumukset vahvistettiin SEA:n ja ammattijärjestöjen välillä muun muassa 4.4.2002 ja 19.6.2003 tehdyillä sopimuksilla, joissa toistettiin 26.3.2002 päivätyn sopimuksen sisältö.
- 6 SEA Handling sai SEA:lta kyseisen ajanjakson aikana tukea pääomanlisäyksinä yhteensä 359 644 000 euroa (jäljempänä kyseessä olevat toimenpiteet). Näillä tuilla oli tarkoitus kattaa SEA Handlingille aiheutuneet liiketappiot, jotka olivat tämän saman jakson aikana yhteensä 339 784 000 000 euroa eli noin 43 639 000 000 euroa vuonna 2002, 49 489 000 000 euroa vuonna 2003, 47 962 000 000 euroa vuonna 2004, 42 430 000 000 euroa vuonna 2005, 44 150 000 000 euroa vuonna 2006, 59 724 000 000 euroa vuonna 2007, 52 387 000 000 euroa vuonna 2008, 29 7 000 000 euroa vuonna 2009 ja 13 400 000 euroa vuonna 2010.
- 7 SEA maksoi näin ollen SEA Handlingille kyseessä olevilla toimenpiteillä 39 965 000 000 euroa vuonna 2002, 49 132 000 000 euroa vuonna 2003, 55 236 000 000 euroa vuonna 2004, 40 229 000 000 euroa vuonna 2005, 60 439 000 000 euroa vuonna 2006, 41 559 000 000 euroa vuonna 2007, 25 271 000 000 euroa vuonna 2008 ja 47 810 000 000 euroa vuonna 2009.
- 8 Euroopan komissio sai 13.7.2006 päivätyllä kirjeellä kantelun, joka koski SEA Handlingille myönnettyksi väitettyjä valtiontukitoimenpiteitä.
- 9 Komissio antoi 23.6.2010 päivätyllä kirjeellä Italian viranomaisille tiedoksi päätöksensä aloittaa SEUT 108 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu muodollinen tutkintamenettely.
- 10 Komissio teki riidanalaisen päätöksen 19.12.2012. Kyseisen päätöksen 191 kohdassa komissio katsoo, että SEA Handlingin tappioiden kattamiseen käytetyillä varoilla oli julkinen alkuperä, koska ne tulivat SEA:lta, jonka osakekannasta 99,12 prosenttia oli tarkastelun kohteena olevalla ajanjaksolla Milanon kaupungin ja maakunnan hallussa.

- 11 Kyseisen päätöksen 192–217 kohdassa komissio totesi viiden viitteen kokonaisuuden perusteella, että kyseessä olevat toimenpiteet johtuvat Italian valtiosta; ensimmäiset viitteet ovat tämän tuomion 4 ja 5 kohdassa mainitut ammattijärjestöjen kanssa tehdyt sopimukset ja kolme muuta asiakirjaa, toiset viitteet liittyvät siihen, että SEA:n johto on erityisen riippuvainen Milanon kaupungista, kolmannet siihen, että SEA:n hallituksen jäsenet olivat toimittaneet Milanon kaupungille avoimia irtisanomiskirjeitä; neljännet viitteet koskevat Milano-Malpensas ja Milano-Linaten lentoasemien toimintojen merkitystä Milanon kaupungin politiikassa ja viidennet sitä, että pääomanlisäykset, jotka oli hyväksyttävä SEA:n yhtiökokouksessa, olivat luonteeltaan poikkeuksellisia toimenpiteitä. Erityisesti komissio katsoi näiden viitteiden perusteella, että Italian viranomaisilla oli yksi ainoa strategia ja että niiden osallistuminen asiaan oli ollut pitkäkestoista, ja komission näkökulmasta tästä seikasta aiheutui, ettei se ollut velvollinen analysoimaan jokaista toimenpidettä erikseen.
- 12 Saman päätöksen 219–315 kohdassa komissio arvioi yksityisen sijoittajan arviointiperustetta Italian viranomaisten, SEA:n ja SEA Handlingin toimittamien niiden seikkojen valossa, jotka koskivat 1) monivuotista strategiaa tappioiden kattamiseksi, 2) pääomanlisäyksiä vuonna 2002, 3) näitä pääomanlisäyksiä koskevien päätösten tekohetken taustalla ollutta tilannetta, 4) vaihtoehtoja tappioiden kattamiselle, 5) SEA-konsernin sellaisen liiketoimintamallin valintaa, jossa se tarjoaa itse SEA Handlingin tarjoamat palvelut, 6) SEA Handlingin rakenneuudistusta ja SEA:n sen osalta asettamia tavoitteita, 7) SEA Handlingin peräkkäisiä taloudellisia tuloksia ja 8) niiden vertaamista muiden toimijoiden taloudellisiin tuloksiin. Tämän arvioinnin päätteeksi komissio totesi, että tämä peruste ei täyttnyt yhdenkään kyseessä olevan toimenpiteen osalta.
- 13 Komissio katsoi riidanalaisen päätöksen päätösosassa muun muassa, että SEA:n SEA Handlingin hyväksi jokaisena varainhoitovuonna kyseisen ajanjakson aikana tekemät pääomanlisäykset ovat SEUT 107 artiklassa tarkoitettua valtiontukea (1 artikla) ja että kyseinen valtiontuki on myönnetty SEUT 108 artiklan 3 kohdan vastaisesti, eikä se sovellu sisämarkkinoille (2 artikla). Tämän perusteella komissio määräsi, että Italian tasavallan on perittävä tämä tuki tuensaajalta takaisin (3 artiklan 1 kohta).

Menettely unionin yleisessä tuomioistuimessa ja valituksenalainen tuomio

- 14 Milanon kaupunki nosti unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 18.3.2013 toimittamallaan kannekirjelmällä kanteen, jossa se vaati ensisijaisesti riidanalaisen päätöksen kumoamista ja toissijaisesti sen 3–5 artiklan kumoamista.
- 15 Milanon kaupunki vetosi kanteen tueksi neljään kanneperusteeseen, joista ensimmäinen ja toinen perustuivat SEUT 107 artiklan 1 kohdan rikkomiseen siltä osin kuin se katsoi, että komissio yhtäältä totesi virheellisesti, että asiassa oli siirretty valtion varoja ja että kyseessä olevat toimenpiteet olivat Italian valtiosta johtuvia ja toisaalta sovelsi virheellisesti yksityisen sijoittajan arviointiperustetta.
- 16 Valituksenalaisella tuomiolla unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi kanteen ja määräsi Milanon kaupungin korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Asianosaisten vaatimukset

- 17 Milanon kaupunki vaatii, että unionin tuomioistuin kumoaa sekä valituksenalaisen tuomion että riidanalaisen päätöksen ja velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

- 18 Komissio vaatii, että unionin tuomioistuin hylkää valituksen ja velvoittaa Milanon kaupungin korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Valituksen tarkastelu

- 19 Milanon kaupunki vetoaa valituksensa tueksi neljään valitusperusteeseen, joista ensimmäinen ja neljäs perustuvat SEUT 107 artiklan 1 kohdan rikkomiseen siltä osin kuin unionin yleinen tuomioistuin sen mukaan yhtäältä virheellisesti totesi, että asiassa oli siirretty valtion varoja, ja katsoi, että kyseessä olevat toimenpiteet johtuivat Milanon kaupungista, ja toisaalta sovelsi virheellisesti yksityinen sijoittaja -arviointiperustetta. Milanon kaupunki väittää toisessa ja kolmannessa valitusperusteessa, jotka myös koskevat sitä, ovatko kyseessä olevat toimenpiteet siitä johtuvia, että unionin yleinen tuomioistuin sovelsi virheellisesti todistustaakkaa koskevia periaatteita sekä otti tosiseikat ja selvitysaineiston huomioon vääristyneellä tavalla.

Ensimmäinen valitusperuste, joka koskee valtiontuen käsitettä

Ensimmäisen valitusperusteen ensimmäinen osa, joka koskee valtion varojen käsitettä

– Asianosaisten lausumat

- 20 Milanon kaupunki väittää, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen, kun se tukeutui valituksenalaisen tuomion 65 ja 66 kohdassa Milanon kaupungin osake-enemmistöön SEA:ssa ja oletamaan, jonka mukaan se käyttää jäsenvaltioiden ja julkisten yritysten välisten taloudellisten suhteiden avoimuudesta sekä tiettyjen yritysten taloudellisen toiminnan avoimuudesta 16.11.2006 annetun komission direktiivin 2006/111/EY (EUVL 2006, L 318, s. 17) 2 artiklan b alakohdassa tarkoitettua määräävää vaikutusvaltaa, tarkistamatta, oliko komissio esittänyt näyttöä tästä vaikutusvallasta tai siitä, että SEA:n varojen hallinnointi tapahtui Milanon kaupungin kannalta edullisella tavalla.
- 21 Se seikka, että SEA:n enemmistöosakas nimitti sen hallituksen ja hallintoneuvoston jäsenet, ei kuitenkaan millään tavoin osoita, kun otetaan huomioon sovellettavat Italian yhtiöoikeuden säännöt, että SEA:n varat olivat jatkuvasti viranomaisten määräysvallassa.
- 22 Seuraavaksi Milanon kaupunki väittää, että direktiiviä 2006/111 annettaessa käytetty oikeusperusta oli SEUT 106 artikla eikä SEUT 107 artikla, joten kyseisen direktiivin logiikalla ei ole merkitystä viimeksi mainittuun määräykseen sisältyvien käsitteiden arvioinnissa.
- 23 Lopuksi oikeuskäytännössä on katsottu, että varoihin kohdistettavaa jatkuvaa julkista määräysvaltaa koskeva edellytys täyttyy vain, jos asianomaiset varat ovat jatkuvasti viranomaisten käytettävissä konkreettisten todisteiden perusteella, mikä ei ole Milanon kaupungin mukaan asian laita käsiteltävässä asiassa. Unionin tuomioistuin on sen mukaan katsonut 13.9.2017 antamassaan tuomiossa ENEA (C-329/15, EU:C:2017:671), että vain sen perusteella, että valtiolla on yrityksissä osake-enemmistö, ei voida päätellä, että on olemassa, sellainen määräävä vaikutusvalta, jonka avulla voidaan ohjata kyseisten yritysten varojen käyttöä. Lisäksi olisi esitettävä näyttöä siitä, että on olemassa valtion antamia ohjeita tuen myöntämiseen käytettyjen varojen hallinnoinnista.

24 Komissio väittää, että unionin yleinen tuomioistuin lausui kanteen ulkopuolelta (ultra petita) arvioidessaan valituksenalaisessa tuomiossa valtion varojen siirtämistä, vaikka Milanon kaupunki ei esittänyt ensimmäisessä oikeusasteessa mitään väitettä riitauttaakseen sen, että SEA:n varojen katsottiin olevan valtion varoja, kuten valituksenalaisen tuomion 55-58 ja 64 kohdasta ilmenee. Näin ollen Milanon kaupungin ei voida katsoa voivan riitauttaa nyt käsiteltävän valituksen yhteydessä sitä, miten unionin yleinen tuomioistuin arvioi perustetta, jota ensimmäisessä oikeusasteessa ei esitetty. Komissio kiistää lisäksi Milanon kaupungin asiakysymyksen osalta esittämät perustelut.

– *Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta*

25 Ensimmäisen valitusperusteen ensimmäisen osan tutkittavaksi ottamisesta on todettava, että on totta, kuten komissio toteaa, että unionin yleinen tuomioistuin tarkasteli sitä, ovatko SEA:n SEA Handlingille siirtämät varat luonteeltaan valtion varoja, eikä Milanon kaupunki esittänyt tältä osin unionin yleiselle tuomioistuimelle erityistä väitettä; unionin yleinen tuomioistuin korostaa tätä seikkaa valituksenalaisen tuomion 64 kohdassa.

26 Kuten julkisasiamies ratkaisuehdotuksensa 25 kohdassa katsoo, ensimmäisessä oikeusasteessa nostetusta kanteesta käy kuitenkin yksiselitteisesti ilmi, että Milanon kaupunki riitautti ensimmäisen kanneperusteensa yhteydessä esittämässään perusteluissa sekä sen, että kyseessä olevat toimenpiteet johtuivat valtiosta, että sen, että käytetyt varat olivat luonteeltaan valtion varoja. Tästä seuraa, ettei unionin yleinen tuomioistuin lausunut kanteen ulkopuolelta valituksenalaisen tuomion 65 ja 66 kohdassa esittämässään huomioissa, joten komission perustelut ensimmäisen valitusperusteen ensimmäisen osan tutkimatta jättämisestä on hylättävä.

27 Mainitun osan perusteltavuudesta on heti aluksi muistutettava, että unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan toimenpiteen luokittelu SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuksi valtioneuoksi edellyttää, että kaikki seuraavat edellytykset täytyvät. Ensinnäkin kyseessä on oltava valtion toimenpide tai valtion varoilla toteutettu toimenpide. Toiseksi kyseisen toimenpiteen on oltava omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Kolmanneksi toimenpiteellä on annettava valikoivaa etua sen edunsaajalle. Neljänneksi toimenpiteen on vääristettävä tai uhattava vääristää kilpailua (tuomio 19.12.2019, Arriva Italia ym., C-345/18, EU:C:2019:1121, 31 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

28 Näin ollen, jotta etuja voidaan pitää SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna valtioneukena, niiden on näistä edellytyksistä ensimmäisen mukaan yhtäältä oltava suoraan tai välillisesti valtion varoista myönnettyjä etuja ja toisaalta niiden on johdettava valtiosta (tuomio 18.5.2017, Fondul Proprietatea, C-150/16, EU:C:2017:388, 14 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

29 Erityisesti sen edellytyksen osalta, jonka mukaan etu on myönnetty suoraan tai välillisesti valtion varoista, vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, että tuen käsite on yleisluonteisempi kuin avustuksen käsite sen vuoksi, että tuella ei tarkoiteta ainoastaan varsinaisten avustusten kaltaisia positiivisia etuuksia vaan myös toimenpiteitä, jotka eivät ole avustuksia sanan suppeassa merkityksessä mutta jotka eri tavoin alentavat yrityksen vastattavaksi tavallisesti kuuluvia kustannuksia ja ovat siten sekä luonteeltaan että vaikutuksiltaan avustusten kaltaisia (tuomio 18.5.2017, Fondul Proprietatea, C-150/16, EU:C:2017:388, 15 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

- 30 Tässä yhteydessä unionin tuomioistuin on jo katsonut, että SEUT 107 artiklan 1 kohta koskee kaikkia rahavaroja, joita viranomaiset voivat tosiasiallisesti käyttää tukeakseen yrityksiä, ilman että sillä seikalla olisi merkitystä, kuuluvatko nämä varat pysyvästi valtion omaisuuteen. Tästä seuraa, että vaikka kyseistä toimenpidettä vastaavat rahamäärät eivät ole pysyvästi valtion hallussa, ne voidaan luokitella valtion varoiksi jo sillä perusteella, että ne ovat jatkuvasti valtion määräysvallassa ja siis toimivaltaisten kansallisten viranomaisten käytettävissä (tuomio 18.5.2017, *Fondul Proprietatea*, C-150/16, EU:C:2017:388, 16 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 31 Erityisesti SEA:n kaltaisista julkisista yrityksistä unionin tuomioistuin on katsonut myös, että valtio voi käyttämällä määräävää vaikutusvaltaansa kyseisten yritysten suhteen ohjata niiden varojen käyttöä rahoittaakseen tarvittaessa muille yrityksille myönnettäviä erityisiä etuja (tuomio 18.5.2017, *Fondul Proprietatea*, C-150/16, EU:C:2017:388, 17 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 32 Tältä osin yrityksen, josta valtio omistaa lähes 100 prosenttia ja jonka hallituksen jäsenet ovat lisäksi näiden viranomaisten nimittämiä, on katsottava olevan valtion määräysvallassa oleva julkinen yritys, koska mainitut viranomaiset voivat nimittäin käyttää tällaisessa yrityksessä suoraan tai välillisesti määräävää vaikutusvaltaa (ks. vastaavasti tuomio 16.5.2002, *Ranska v. komissio*, C-482/99, EU:C:2002:294, 33 ja 34 kohta).
- 33 Myös siihen, että kokonaan kunnan omistuksessa oleva yritys antaa takauksia, liittyy valtion varojen sitomista, koska näihin takauksiin sisältyy riittävän konkreettinen taloudellinen riski, josta voi aiheutua kuluja tälle yritykselle (ks. vastaavasti tuomio 17.9.2014, *Commerz Nederland*, C-242/13, EU:C:2014:2224, 30 kohta).
- 34 Lisäksi silloin, kun valtio voi käyttämällä määräävää vaikutusvaltaansa tällaisten yritysten suhteen ohjata niiden varojen käyttöä rahoittaakseen tarvittaessa muille yrityksille myönnettäviä erityisiä etuja, sillä seikalla, että kyseisiä varoja hallinnoivat viranomaisista erilliset yksiköt tai että ne ovat yksityistä alkuperää, ei ole merkitystä (tuomio 9.11.2017, *komissio v. TV2/Danmark*, C-656/15 P, EU:C:2017:836, 47 ja 48 kohta).
- 35 Nyt käsiteltävässä asiassa tästä oikeuskäytännöstä seuraa, että unionin yleinen tuomioistuin pystyi oikeudellista virhettä tekemättä toteamaan valituksenalaisen tuomion 65 ja 66 kohdassa, että Milanon kaupungin SEA Handlingille myöntämät varat oli luokiteltava valtion varoiksi sen perusteella, että SEA:n osuudet olivat lähes kokonaan ja suoraan viranomaisten, muun muassa Milanon kaupungin omistuksessa ja että tämä viimeksi mainittu nimitti SEA:n hallituksen ja hallintoneuvoston jäsenet joko suoraan tai kyseisen yhtiön yhtiökokouksessa hallitsemansa enemmistön välityksellä.
- 36 Toisin kuin Milanon kaupunki väittää, tätä toteamusta ei horjuta valituksenalaisen tuomion 65 kohdassa oleva viittaus direktiivin 2006/111 2 artiklan b alakohtaan eivätkä tuomiosta 13.9.2017, *ENEA* (C-329/15, EU:C:2017:671) ilmenevät seikat.
- 37 Yhtäältä vaikka viittaus direktiiviin 2006/111 olisi nyt käsiteltävässä asiassa merkityksetön, tämän tuomion 35 kohdassa esitetyt seikat riittävät nimittäin tukemaan unionin yleisen tuomioistuimen toteamusta siitä, että kyse on valtion varoista.
- 38 Toisaalta ja kuten julkisasiamies ratkaisuehdotuksensa 33 ja 34 kohdassa toteaa, tuomion 13.9.2017, *ENEA* (C-329/15, EU:C:2017:671), 27 ja 31 kohdasta seuraa, että kyseiseen tuomioon johtaneet tosiseikat eroavat niistä, joista nyt käsiteltävässä asiassa on kyse. Tässä viimeksi

mainitussa tuomiossa oli nimittäin kyse vihreän sähkön ostamista koskevasta velvollisuudesta, jota sovellettiin asianomaisen jäsenvaltion lainsäädännössä tehdyn toimenpiteen mukaisesti erotuksesta sekä sellaisiin sähköntoimittajiin, joiden osake-enemmistö on valtion hallussa, että sellaisiin sähköntoimittajiin, joiden osake-enemmistö on yksityisten toimijoiden hallussa. Näin ollen tästä asianomaisen jäsenvaltion lainsäätäjän ominaisuudessaan toteuttamasta toimenpiteestä mahdollisesti johtuva etuus ei ollut seurausta määräysvallasta, jota valtio saattoi käyttää asianomaisten julkisten yritysten enemmistöosakkaan ominaisuudessaan, eikä sitä voitu siis luokitella tämän tuomion 32–35 kohdassa mainittujen seikkojen perusteella valtion varoilla rahoitetuksi.

- 39 Edellä esitettyjen seikkojen perusteella ensimmäisen valitusperusteen ensimmäinen osa on hylättävä perusteettomana.

Ensimmäisen valitusperusteen toinen osa, joka koskee sitä, johtuvatko toimenpiteet valtiosta

– Asianosaisten lausumat

- 40 Milanon kaupunki väittää, että unionin yleinen tuomioistuin sovelsi virheellisesti SEUT 107 artiklan 1 kohtaa, kun se katsoi valituksenalaisen tuomion 80 kohdassa, ettei se, että Milanon kaupungin voidaan osoittaa osallistuneen kyseessä olevien toimenpiteiden myöntämiseen, edellyttänyt sitä koskevaa näyttöä, vaan pelkästään sitä, että on epätodennäköistä, ettei se osallistunut toimenpiteiden toteuttamiseen.
- 41 Milanon kaupunki esittää tältä osin, että välttääkseen valtioneuvoston käsitteen liian laajan soveltamisalan unionin tuomioistuin on lisännyt elimellistä yhteyttä koskevaan valtiosta johtumisen kriteeriin suppeamman kriteerin, joka koskee valtion aktiivista osallisuutta asianomaisten toimenpiteiden toteuttamisessa, ja tämä osallisuus on oltava yksilöitävissä ja sen ja jokaisen toteutetun toimenpiteen välillä on oltava riittävän vahva konkreettinen syy-yhteys. Milanon kaupungin mukaan olisi siis osoitettava, että kaikki toimenpiteet on toteutettu valtion aloitteesta tai että valtio on osallistunut niiden suunnitteluvaiheeseen, että se käytti tosiasiallisesti määräysvaltaansa ja että se käytti ratkaisevaa vaikutusvaltaa jokaiseen tehtyyn päätökseen.
- 42 Milanon kaupungin mukaan käsiteltävässä asiassa ei kuitenkaan ole osoitettu näitä seikkoja, koska unionin yleinen tuomioistuin käytti kriteerinä osallistumisen puuttumisen epätodennäköisyyttä ja teki täten ilmeisen virheen valtiosta johtumiseen liittyvän näyttövaatimuksen osalta.
- 43 Komissio huomauttaa heti aluksi, että Milanon kaupunki arvostelee valituksenalaisesta tuomiosta vain 80 kohtaa, jossa sen mukaan vain toistetaan tämän tuomion 75 kohdassa esitetyt oikeuskäytännössä vahvistetut periaatteet, jotka koskevat valtiosta johtumisen käsitettä, joten tämä osa on osittain tehoton tai se on jätettävä osittain tutkimatta. Joka tapauksessa unionin yleinen tuomioistuin ei käyttänyt perusteena virheellistä valtiosta johtumisen käsitettä eikä turvautunut kielteisiin oletuksiin tai soveltanut vaaditun näytön osalta virheellistä tasoa.

– *Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta*

- 44 Heti aluksi on hylättävä komission perustelut, jotka koskevat ensimmäisen valitusperusteen toisen osan tutkimatta jättämistä, koska Milanon kaupunki on yksiselitteisesti kiistänyt oikeusperiaatteet, joihin unionin yleinen tuomioistuin tukeutui katsoakseen, että SEA:n toiminta johtui Milanon kaupungista. Tältä osin on sellaisenaan merkityksetöntä tietää, viittasiko unionin yleinen tuomioistuin näihin samoihin periaatteisiin valituksenalaisen tuomion useissa kohdissa.
- 45 Asiakysymyksen osalta tämän tuomion 28 kohdassa muistutetaan, että jotta etuja voidaan pitää SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna valtiontukena, niiden on tähän määräykseen sisältyvän ensimmäisen edellytyksen mukaan yhtäältä oltava suoraan tai välillisesti valtion varoista myönnettyjä etuja ja toisaalta niiden on katsottava olevan peräisin valtiolta.
- 46 Siltä osin kuin erityisesti on kyse edellytyksestä, joka koskee sitä, johtuuko etuuksien myöntämistä koskeva, julkisen yrityksen toteuttama toimenpide valtiosta, on muistutettava, että valtiosta johtumista ei voida päätellä vain siitä, että valtion määräysvallassa oleva julkinen yritys on myöntänyt etuudet. Vaikka valtio voikin nimittäin käyttää määräysvaltaa julkisessa yrityksessä ja käyttää ratkaisevaa vaikutusvaltaa sen toteuttamiin toimenpiteisiin nähden, määräysvallan tosiasiallista käyttöä konkreettisessa tapauksessa ei voida automaattisesti olettaa. Lisäksi on tutkittava, onko katsottava, että viranomaiset ovat tavalla tai toisella osallistuneet kyseisistä toimenpiteistä päättämiseen (ks. vastaavasti tuomio 17.9.2014, Commerz Nederland, C-242/13, EU:C:2014:2224, 31 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 47 Tältä osin ei voida vaatia, että osoitettaisiin, että viranomaiset ovat täsmällisellä määräyksellä konkreettisesti kannustaneet julkista yritystä toteuttamaan asianomaiset tukitoimenpiteet. Julkisen yrityksen toteuttaman tukitoimenpiteen voidaan nimittäin päätellä johtuvan valtiosta kaikkien sellaisten seikkojen perusteella, jotka ilmenevät käsiteltävän asian olosuhteista ja asiayhteydestä, jossa kyseinen toimenpide toteutetaan (tuomio 17.9.2014, Commerz Nederland, C-242/13, EU:C:2014:2224, 31 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio 18.5.2017, Fondul Proprietatea, C-150/16, EU:C:2017:388, 18 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 48 Erityisesti merkitystä on kaikilla seikoilla, jotka konkreettisessa tapauksessa osoittavat joko sen, että viranomaiset ovat osallistuneet toimenpiteestä päättämiseen tai että on epätodennäköistä, että ne eivät ole osallistuneet siihen, kun otetaan huomioon myös toimenpiteen laajuus, sen sisältö tai sen sisältämät ehdot, tai sen, että viranomaiset eivät ole osallistuneet kyseisestä toimenpiteestä päättämiseen (ks. tuomio 17.9.2014, Commerz Nederland, C-242/13, EU:C:2014:2224, 33 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 49 Samoin pelkästään se, että julkinen yritys on perustettu yksityisoikeudellisen pääomayhtiön muodossa, ei voi riittää – kun otetaan huomioon itsenäisyys, joka yrityksellä kyseisen oikeudellisen muodon johdosta voi olla – sulkemaan pois sitä mahdollisuutta, että tällaisen yhtiön toteuttama tukitoimenpide voi johtua valtiosta. Kun kyseessä on määräysvaltasuhde ja kun tähän käytännössä liittyy tosiasiallinen mahdollisuus käyttää määräävää vaikutusvaltaa, ei voida sulkea kokonaan pois mahdollisuutta, että tällaisen yhtiön toteuttama toimenpide johtuu valtiosta, eikä näin ollen myöskään vaaraa EUT-sopimuksen valtiontukia koskevien määräysten kiertämisestä, vaikka julkisen yrityksen oikeudellinen muoto voi sinänsä muiden seikkojen ohella olla merkityksellinen sen osoittamiseksi, onko jossakin konkreettisessa tilanteessa kyseessä valtion osallistuminen (tuomio 18.5.2017, Fondul Proprietatea, C-150/16, EU:C:2017:388, 20 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

- 50 Käsiteltävässä asiassa on todettava, että kun unionin yleinen tuomioistuin tarkisti valituksenalaisen tuomion 80–88 kohdassa, voitiinko niiden seikkojen avulla, joihin komissio vetosi riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 195–200 perustelukappaleessa, olettaa, että Milanon kaupunki osallistui kyseessä olevien toimenpiteiden toteuttamiseen, se sovelsi tämän tuomion 46–49 kohdassa muistutetussa unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä esiin tuotuja periaatteita.
- 51 Yhtäältä näistä periaatteista käy ilmi, että toisin kuin Milanon kaupunki väittää, komission tehtävänä ei ollut osoittaa eikä unionin yleisen tuomioistuimen tehtävänä ollut varmistaa, olivatko viranomaiset konkreettisesti kannustaneet julkista yritystä toteuttamaan kyseessä olevat toimenpiteet.
- 52 Toisaalta ei ole tarpeellista lausua siitä, voiko komissio tämän tuomion 48 kohdassa muistutetun oikeuskäytännön mukaisesti käyttää perusteena yksinomaan sellaisia seikkoja, jotka osoittavat konkreettisesti tapauksessa, että viranomaisten osallistumatta jättäminen on epätodennäköistä. Kuten julkisasiamies ratkaisuehdotuksensa 38–44 kohdassa toteaa, Milanon kaupungin perustelut perustuvat valituksenalaisen tuomion virheelliseen tulkintaan, jonka mukaan unionin yleinen tuomioistuin hyväksyi, että komissio saattoi perustaa toteamuksen, jonka mukaan kyseessä olevat toimenpiteet ovat valtiosta johtuvia, yksinomaan siihen, että on epätodennäköistä, ettei Milanon kaupunki osallistunut niiden toteuttamiseen.
- 53 Aluksi unionin yleinen tuomioistuin nimittäin katsoi valituksenalaisen tuomion 80–83 kohdassa ensinnäkin, että ammattijärjestöjen kanssa 26.3.2002 tehdyssä sopimuksessa luotiin SEA:lle selvä ja täsmällinen velvollisuus korvata SEA Handlingin tappiot vähintään viideksi vuodeksi. Toiseksi se katsoi, että tämän sopimuksen allekirjoittaessaan Milanon kaupunki hyväksyi virallisesti, mukaan lukien SEA:n enemmistöosakkaan asemassaan, paitsi tämän velvollisuuden asettamisen, myös sen, että SEA noudattaa sitä ja panee sen myöhemmin täytäntöön. Kolmanneksi se päätteli siitä, että Milanon kaupunki osallistui aktiivisesti mainittua sopimusta koskeviin neuvotteluihin ja sopimuksen tekemiseen oli keskeinen todiste Italian viranomaisten osallistumisesta kyseisten toimenpiteiden toteuttamiseen.
- 54 Lopuksi unionin yleinen tuomioistuin katsoi valituksenalaisen tuomion 84–87 kohdassa tosiseikoista tekemänsä arvioinnin yhteydessä, että SEA Handlingin hallituksen kokouksen pöytäkirjoilla, sillä, että Milanon pormestari oli vuoden 2006 aikana vaatinut SEA:n hallituksen puheenjohtajan eroa ja saanut tämän eroamaan, sekä sillä, että hallituksen jäsenet olivat väitetyesti toimittaneet pormestarille avoimia irtisanomiskirjeitä, on positiivinen todistusarvo.
- 55 Lopuksi unionin yleinen tuomioistuin vahvisti valituksenalaisen tuomion 88 kohdassa, että kyseessä olevat toimenpiteet ovat luonteeltaan ”tärkeitä päätöksiä”, minkä komissio oli todennut riidanalaisen päätöksen 210 kohdassa ja jonka perusteella tämä viimeksi mainittu katsoi tässä samassa kohdassa muun muassa, että oli epätodennäköistä, ettei Milanon kaupunki ollut osallistunut niiden toteuttamiseen.
- 56 Näin ollen valituksenalaisen tuomion 80–88 kohdasta käy selvästi ilmi, että unionin yleinen tuomioistuin totesi sellaisten positiivisten viitteiden olemassaolon, jotka osoittavat konkreettisesti tapauksessa sen, että Milanon kaupunki osallistui kyseisten toimenpiteiden toteuttamiseen, ja että unionin yleinen tuomioistuin katsoi näiden positiivisten viitteiden perusteella, että komissio saattoi tukeutua myös siihen, että on epätodennäköistä, ettei Milanon kaupunki osallistunut ainakin joidenkin kyseessä olevien toimenpiteiden toteuttamiseen ammattijärjestöjen kanssa 26.3.2002 tehdyn sopimuksen tekemistä seuranneen jakson aikana.

- 57 Edellä esitettyjen seikkojen perusteella ensimmäisen valitusperusteen toinen osa ja näin ollen ensimmäinen valitusperuste kokonaisuudessaan on hylättävä perusteettomana.

Toinen valitusperuste, joka koskee todistustaakkaa koskevia periaatteita

Toisen valitusperusteen ensimmäinen osa, joka koskee väitetysti epätasaista todistustaakkaa

– Asianosaisten lausumat

- 58 Milanon kaupunki väittää, ettei unionin yleinen tuomioistuin tarkastellut huolellisesti sen esittämiä todisteita, kun se valituksenalaisen tuomion 89–94 kohdassa hylkäsi sen toimittamat seikat lyhytsanaisesti ja tyytyen vain toistamaan sanatarkasti riidanalaisen päätöksen toteamukset, koska todisteet olivat sen mukaan riittämättömät osoittamaan vääräksi sen, että oli epätodennäköistä, ettei Milanon kaupunki ollut osallistunut kyseessä oleviin toimenpiteisiin.
- 59 Täten toimiessaan unionin yleinen tuomioistuin kuitenkin mahdollisti sen, että komissio tukeutui negatiiviseen näyttöön sen epätodennäköisyydestä, ettei Milanon kaupunki ollut osallistunut, kun taas se vaati Milanon kaupungilta positiivista ja varmaa näyttöä siitä, ettei osallistumista tapahtunut, joka johti sen kannalta tilanteeseen, jossa toteen näyttäminen on ylivoimaista (probatio diabolica).
- 60 Tämä ilmenee Milanon kaupungin mukaan muun muassa valituksenalaisen tuomion 82 kohdasta, jossa unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi Milanon kaupungin väitteen, jonka mukaan se osallistui ammattijärjestöjen kanssa 26.3.2002 tehdyn sopimuksen tekemiseen vain poliittisen välittäjän asemassa, vaikka tämä seikka vahvistettiin sen mukaan ammattijärjestöjen edustajien valaheitoisissa ad hoc -lausunnoissa. Sen lisäksi, ettei unionin yleinen tuomioistuin katsonut näillä lausunnoilla olevan mitään arvoa, se totesi lisäksi, että se seikka on merkityksetön, että mainitun sopimuksen oli allekirjoittanut henkilöstöstä ja työstä vastaava apulaispormestari eikä talousarviosta vastaava apulaispormestari.
- 61 Komissio katsoo, ettei Milanon kaupungin perusteluja voida ottaa tutkittaviksi, koska se pyytää niissä unionin tuomioistuinta arvioimaan tosiseikkoja uudelleen. Joka tapauksessa unionin yleinen tuomioistuin ei sen mukaan tehnyt mahdolliseksi näyttöä siitä, ettei osallistumista tapahtunut, eikä se soveltanut epätasaista todistustaakkaa, vaan arvioi huolellisesti sekä seikkoja, jotka puolsivat sitä, että toimenpide johtui valtiosta, että seikkoja, jotka puolsivat sitä, ettei toimenpide johtunut valtiosta.

– Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

- 62 Siltä osin kuin Milanon kaupunki arvostelee unionin yleistä tuomioistuinta siitä, että se perusteli toteamuksensa, jonka mukaan kyseessä olevat toimenpiteet johtuivat valtiosta, yksinomaan sillä, että on epätodennäköistä, ettei Milanon kaupunki osallistunut niiden toteuttamiseen, tämän tuomion 52 ja 56 kohdassa on jo todettu, että nämä perustelut perustuvat valituksenalaisen tuomion virheelliseen tulkintaan, koska unionin yleinen tuomioistuin toteaa valituksenalaisen tuomion 80–88 kohdassa sellaisten positiivisten viitteiden olemassaolon, jotka osoittavat konkreettisesti, että Milanon kaupunki osallistui kyseessä olevien toimenpiteiden toteuttamiseen.

- 63 Lisäksi ja kuten julkisasiamies ratkaisuehdotuksensa 48 kohdassa huomauttaa, unionin yleinen tuomioistuin tarkasteli samalla tavalla, oikeuskäytännössä vahvistettujen periaatteiden kannalta, Milanon kaupungin esittämiä seikkoja, jotka sen mukaan osoittavat, ettei se osallistunut näiden toimenpiteiden toteuttamiseen.
- 64 Näin ollen unionin yleinen tuomioistuin tarkasteli jokaisen komission tai Milanon kaupungin esittämän viitteen osalta osatekijöitä, jotka puhuivat niiden todistusarvon puolesta ja vastaan, sekä osatekijöitä, jotka koskivat niille annettavaa merkitystä. Tästä seuraa, että unionin yleinen tuomioistuin tarkasteli tasapuolisesti osapuolten esittämiä väitteitä ja näyttöä ja että se teki päätelmänsä kaikkien esitettyjen osatekijöiden yksityiskohtaisen arvion päätteeksi.
- 65 Näin ollen on niin, että – kuten julkisasiamies ratkaisuehdotuksensa 49 kohdassa toteaa – se, että unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi Milanon kaupungin perustelut, ei johtunut – toisin kuin Milanon kaupunki väittää – siitä, että unionin yleinen tuomioistuin edellytti positiivista ja varmaa näyttöä siitä, ettei Milanon kaupunki osallistunut kyseessä olevien toimenpiteiden toteuttamiseen, tai siitä, että se asetti epätasaisen todistustaakan, vaan siitä, että unionin yleinen tuomioistuin arvioi jokaisen esitetyn viitteen todistusarvoa.
- 66 Lopuksi on todettava, että siltä osin kuin Milanon kaupunki pyrkii kyseenalaistamaan unionin yleisen tuomioistuimen tämän arvioinnin tämän tuomion 60 kohdassa tiivistetysti esitettyjen perusteluiden avulla, Milanon kaupungin on katsottava pyrittävän – kuten komissio perustellusti väittää – siihen, että tosiseikat arvioidaan uudelleen, mikä ei kuulu unionin tuomioistuimen toimivaltaan (ks. vastaavasti tuomio 30.11.2016, komissio v. Ranska ja Orange, C-486/15 P, EU:C:2016:912, 97 kohta).
- 67 Tästä seuraa, että toisen valitusperusteen ensimmäinen osa on osittain jätettävä tutkimatta ja osittain hylättävä perusteettomana.

Toisen valitusperusteen toinen osa, joka koskee esitettävän näytön kohdetta

– Asianosaisten lausumat

- 68 Milanon kaupunki katsoo, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen katsoessaan valituksenalaisen tuomion 73 ja 83 kohdassa, että komissio katsoi perustellusti, että Milanon kaupungin toteen näytetty aktiivinen osallistuminen ammattijärjestöjen kanssa 26.3.2002 tehdyn sopimuksen tekemiseen riittää sellaisenaan perusteluksi sille, että sen katsotaan osallistuneen niiden kyseisten toimenpiteiden toteuttamiseen, joita on pidettävä yhtenä ainoana toimenpiteenä.
- 69 Oikeuskäytännöstä nimittäin seuraa Milanon kaupungin mukaan, että komission olisi pitänyt osoittaa jokaisen kyseisen ajanjakson aikana toteutetun pääoman vahvistamista koskevan toimenpiteen osalta, että se johtuu valtiosta, koska nämä eri toimenpiteet olivat toisistaan täysin erillisiä. Vaikka unionin tuomioistuin on katsonut, että useita valtion peräkkäisiä toimenpiteitä voidaan pitää yhtenä ainoana toimenpiteenä, näin on sillä edellytyksellä, että niillä on niiden aikajärjestyksen, niiden tavoitteen ja yrityksen tilanteen suhteen niin läheiset yhteydet toisiinsa, että on mahdotonta erotella niitä toisistaan. Lisäksi unionin yleinen tuomioistuin ulotti virheellisesti tämän valtion varojen kriteeriä ja yksityinen toimija -arviointiperustetta koskevan oikeuskäytännön koskemaan sitä, johtuuko toimenpide valtiosta.

- 70 Tältä osin Milanon kaupunki katsoo aluksi osoittaneensa unionin yleiselle tuomioistuimelle, että toimenpiteen valtiosta johtumista koskevia väitettyjä viitteitä oli vähän, niiden laatu ei ollut tyydyttävä eikä niillä ollut suoraa yhteyttä kyseessä oleviin toimenpiteisiin. Seuraavaksi se väittää, että on virheellistä katsoa, että Italian viranomaiset ja SEA myönsivät SEA Handlingin tappioiden kattamiseen tähtäävän monivuotisen strategian olemassaolon sen rakenneuudistukseen tarvittavan jakson aikana, koska kyseessä olevissa toteamuksissa viitataan vain SEA Handlingin tervehdyttämistrategiaan. Lopuksi pääoman vahvistukset on aina toteutettu asiayhteyksissä, jotka eivät ole lainkaan johdonmukaisia.
- 71 Komissio vastaa, että olisi unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön, joka koskee edellytyksiä, joiden täyttyessä useita valtion peräkkäisiä toimenpiteitä voidaan pitää yhtenä ainoana toimenpiteenä, sanamuodon ja logiikan kanssa ristiriitaista, jos tämä oikeuskäytäntö rajoitettaisiin koskemaan vain valtion varojen kriteeriä ja yksityinen toimija - arviointiperustetta. Muilta osin Milanon kaupunki vaatii komission mukaan vain tosiseikkojen arvioimista uudelleen unionin tuomioistuimessa, mutta tällaista vaatimusta ei voida ottaa tutkittavaksi muutoksenhakuvaiheessa.

– *Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta*

- 72 Oikeuskäytännössä katsotaan vakiintuneesti, että koska valtion toimenpiteet ovat muodoltaan erilaisia ja niitä on analysoitava niiden vaikutusten perusteella, ei voida sulkea pois sitä, että useampia valtion peräkkäisiä toimenpiteitä on pidettävä SEUT 107 artiklan 1 kohtaa sovellettaessa yhtenä ainoana toimenpiteenä. Näin voi olla erityisesti silloin, kun peräkkäisillä toimenpiteillä on muun muassa niiden aikajärjestyksen, niiden tavoitteen ja yrityksellä toimenpiteiden toteuttamishetkellä olevan tilanteen suhteen niin läheiset yhteydet keskenään, että on mahdotonta erotella niitä toisistaan (tuomio 4.6.2015, komissio v. MOL, C-15/14 P, EU:C:2015:362, 97 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio 26.3.2020, Larko v. komissio, C-244/18 P, EU:C:2020:238, 33 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 73 Koska tässä oikeuskäytännössä on kyse SEUT 107 artiklan 1 kohdan soveltamiseksi valtion toimenpiteistä sellaisenaan ja se edellyttää, että niitä arvioidaan objektiivisesti niiden vaikutusten mukaan, sitä ei tule soveltaa yksinomaan tiettyihin kriteereihin tässä määräyksessä mainituista kriteereistä. Näin ollen ja kuten julkisasiamies ratkaisuehdotuksensa 54 kohdassa katsoo, kyseistä oikeuskäytäntöä voidaan soveltaa myös tällaisten toimenpiteiden valtiosta johtumisen kriteeriin.
- 74 Tästä johtuu, että – toisin kuin Milanon kaupunki väittää – unionin yleinen tuomioistuin ei tehnyt oikeudellista virhettä, kun se viittasi valituksenalaisen tuomion 71 kohdassa tähän samaan oikeuskäytäntöön ja sovelsi sitä sen jälkeen arvioinnissaan siitä, johtuvatko kyseessä olevat toimenpiteet Milanon kaupungista.
- 75 Muilta osin, kuten komissio on perustellusti väittänyt, Milanon kaupunki vain vaatii tämän tuomion 70 kohdassa tiivistetyksi esitetyillä perusteluilla tosiseikkojen uutta arviointia, jolla korvataan unionin yleisen tuomioistuimen valituksenalaisen tuomion 72–73 kohdassa tekemästä arviointi, mitä ei voida ottaa tutkittavaksi muutoksenhakuvaiheessa, kuten tämän tuomion 66 kohdassa mainitusta oikeuskäytännöstä ilmenee.
- 76 Tästä seuraa, että toisen valitusperusteen toinen osa ja näin ollen tämä valitusperuste kokonaisuudessaan on osittain jätettävä tutkimatta ja osittain hylättävä perusteettomana.

Kolmas valitusperuste, jonka mukaan selvitysaineisto on otettu huomioon vääristyneellä tavalla

Asianosaisten lausumat

- 77 Milanon kaupunki väittää, että unionin yleinen tuomioistuin otti ammattijärjestöjen kanssa 26.3.2002 tehdyn sopimuksen huomioon vääristyneellä tavalla, kun se katsoi valituksenalaisen tuomion 77 kohdassa, että tässä sopimuksessa vahvistettiin SEA:lle kuuluva selvä ja täsmällinen velvollisuus säilyttää tulojen ja menojen välinen tasapaino sekä SEA Handlingin yleinen talous vähintään viiden vuoden ajan, ja kun se päätteli tästä, että kyseisen velvollisuuden nojalla SEA oli velvollinen korvaamaan SEA Handlingin mahdolliset tappiot, jotka voivat vaikuttaa sen taloudellisen toiminnan jatkuvuuteen.
- 78 Milanon kaupunki selittää tältä osin, että mainitussa sopimuksessa ei asetettu SEA:lle minkäänlaista velvollisuutta vahvistaa SEA Handlingin pääomaa, koska siinä ei mainita SEA:n tappioita tai pääoman vahvistuksia taikka edes sille tällaisten tapahtumien toteutuessa kuuluvia sitoumuksia. Näin ollen unionin yleinen tuomioistuin suoritti myöhempien pääoman vahvistusten valossa taannehtivan tulkinnan eikä se ottanut näin ollen huomioon kyseisen sopimuksen tekemisen asiayhteyttä. Tämän sopimuksen sanamuodon mukaan SEA Handling perustettiin kilpailun mahdollistamiseksi muilla Italian lentoasemilla ja siis positiiviseen kasvuskenaarioon tähtäämiseksi.
- 79 Milanon kaupunki täsmentää, että vaikka se on ”vahvistanut” ammattijärjestöjen kanssa 26.3.2002 tehdyn sopimuksen eräässä lausekkeessa, että SEA Handlingin ”tulojen ja menojen välinen tasapaino ja yleinen talous” säilyvät, tällainen lauseke sijoittuu sen mukaan henkilöstön vähentämistä koskevan lausekkeen ja SEA Handlingin toiminnan laajentamista muille markkinoille koskevan lausekkeen väliin, koska näillä toimenpiteillä on tarkoitus välttää pääoman vahvistukset. Lisäksi kyseisessä sopimuksessa viitataan osakkaiden mahdolliseen mukaantuloon SEA Handlingiin sen myönteisten näkymien vahvistamiseksi. Lopuksi siinä todetaan, että SEA Handlingin liikkeenjohdon valmiudet säilytetään, jotta vahvistetaan sen mahdollisuuksia tehokkaaseen kilpailuun kansallisilla ja kansainvälisillä markkinoilla.
- 80 Tästä seuraa, ettei Milanon kaupunki tehnyt ammattijärjestöjen kanssa 26.3.2002 tehdyssä sopimuksessa minkäänlaista aineellista tai oikeudellista sitoumusta pääoman vahvistuksista.
- 81 Komissio katsoo, että Milanon kaupunki vain riitauttaa väitetyn vääristyneellä tavalla huomioon ottamisen varjolla unionin yleisen tuomioistuimen niistä seikoista suorittaman arvioinnin, jotka koskevat sitä, johtuiko SEA:n toiminta Milanon kaupungista, minkä vuoksi nämä väitteet on jätettävä tutkimatta. Kyseinen valitusperuste on komission mukaan joka tapauksessa täysin perusteeton.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

- 82 SEUT 256 artiklan 1 kohdan toisesta alakohdasta ja Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 58 artiklan ensimmäisestä kohdasta ilmenee, että ainoastaan unionin yleinen tuomioistuin on toimivaltainen yhtäältä määrittämään tosiseikaston, lukuun ottamatta sellaisia tapauksia, joissa määritetyn tosiseikaston paikkansapitämättömyys käy ilmi unionin yleiselle

tuomioistuimelle toimitetusta aineistosta, ja toisaalta arvioimaan tätä tosiseikastoa (tuomio 30.11.2016, komissio v. Ranska ja Orange, C-486/15 P, EU:C:2016:912, 97 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

- 83 Lukuun ottamatta sitä tapausta, että unionin yleiselle tuomioistuimelle esitetty selvitysaineisto on otettu huomioon vääristyneellä tavalla, tosiseikkojen arviointi ei täten ole sellainen oikeuskysymys, että se sinänsä kuuluisi unionin tuomioistuimen harjoittaman valvonnan piiriin (tuomio 30.11.2016, komissio v. Ranska ja Orange, C-486/15 P, EU:C:2016:912, 98 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 84 Valittajan, joka väittää unionin yleisen tuomioistuimen ottaneen selvitysaineiston huomioon vääristyneellä tavalla, on SEUT 256 artiklan, Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 58 artiklan ensimmäisen kohdan ja unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 168 artiklan 1 kohdan d alakohdan mukaan ilmoitettava täsmällisesti ne seikat, jotka se katsoo unionin yleisen tuomioistuimen ottaneen huomioon vääristyneellä tavalla, ja näytettävä toteen ne arviointivirheet, joiden takia unionin yleinen tuomioistuin on valittajan mukaan päätenyt niiden ottamiseen huomioon vääristyneellä tavalla. Unionin tuomioistuimen vakiintuneessa oikeuskäytännössä on lisäksi katsottu, että vääristyneellä tavalla huomioon ottamisen on ilmentävä asiakirja-aineistosta selvästi ilman, että tosiseikastoa ja selvitystä on tarpeen ryhtyä arvioimaan uudelleen (tuomio 30.11.2016, komissio v. Ranska ja Orange, C-486/15 P, EU:C:2016:912, 99 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 85 Käsiteltävässä tapauksessa unionin yleinen tuomioistuin korosti valituksenalaisen tuomion 77 kohdassa, että SEA:lla oli ammattijärjestöjen kanssa 26.3.2002 tehdyn sopimuksen sanamuodon mukaan selvä ja täsmällinen velvollisuus pitää yllä vähintään viiden vuoden ajan SEA Handlingin ”tulojen ja menojen välinen tasapaino ja yleinen talous” ”säilyttämällä sen liikkeenjohdon valmiudet ja parantamalla tuntuvasti sen toimintamahdollisuuksia kansallisilla ja kansainvälisillä markkinoilla”.
- 86 Näin ollen on todettava, että ammattijärjestöjen kanssa 26.3.2002 tehdyn sopimuksen sanamuodossa sallitaan unionin yleisen tuomioistuimen valituksenalaisen tuomion 77 kohdassa tekemä tulkinta, jonka mukaan SEA oli tämän velvollisuuden nojalla velvollinen korvaamaan SEA Handlingin mahdolliset tappiot, jotka voivat vaikuttaa sen taloudellisen toiminnan jatkuvuuteen. Kuten unionin yleinen tuomioistuin samassa kohdassa totesi, tätä tulkintaa tukevat myös ammattijärjestöjen kanssa myöhemmin tehdyt sopimukset, joihin viitataan tämän tuomion 5 kohdassa, joten väitetty vääristyneellä tavalla huomioon ottaminen ei joka tapauksessa käy ilmeisellä tavalla ilmi aineistosta.
- 87 Muilta osin riittää, kun todetaan, että – kuten komissio perustellusti katsoo ja kuten julkisasiamies ratkaisuehdotuksensa 65–68 kohdassa toteaa – Milanon kaupunki tyytyy riitauttamaan kyseisen sopimuksen väitetyn vääristyneellä tavalla huomioon ottamisen varjolla arvioinnin, jonka unionin yleinen tuomioistuin teki tästä todisteesta, kun se väittää, että unionin yleinen tuomioistuin ei ottanut arvioinnissaan huomioon kyseisen sopimuksen tekemisen asiayhteyttä.
- 88 Näin ollen kolmas valitusperuste on osittain jätettävä tutkimatta ja osittain hylättävä perusteettomana.

Neljäs valitusperuste, joka koskee yksityinen sijoittaja - arviointiperustetta

Asianosaisten lausumat

- 89 Milanon kaupunki väittää, että unionin yleinen tuomioistuin luonnehti tosiseikat virheellisesti valituksenalaisen tuomion 97, 107 ja 108 kohdassa, jossa se sovelsi virheellisesti yksityinen sijoittaja - arviointiperustetta.
- 90 Ensinnäkin ja kuten toisen valitusperusteen yhteydessä on Milanon kaupungin mukaan osoitettu, ammattijärjestöjen kanssa 26.3.2002 tehdyn sopimuksen tai minkään muun asiakirjan perusteella ei voida katsoa, että on olemassa strategia, joka tähtää siihen, että SEA kattaa SEA Handlingin tappiot.
- 91 Toiseksi unionin yleinen tuomioistuin ei Milanon kaupungin mukaan ottanut yksityinen sijoittaja -arviointiperustetta arvioidessaan huomioon erityistilannetta, jossa SEA oli kyseisenä ajankohtana ja joka erosi geneerisen yksityisen sijoittajan tilanteesta, koska tällä viimeksi mainitulla yhtiöllä oli yksinomainen toimilupa Milanon lentoasemien hallinnointiin vuoteen 2041 saakka ja sen toimintaan liittyi näin ollen vähäisiä riskejä ja sen sijoitusten hyvin pitkän aikavälin kannattavuusnäkömiä.
- 92 Unionin yleinen tuomioistuin teki Milanon kaupungin mukaan virheen siinä, miten merkityksellisenä se piti sellaisten samaan aikaan laadittujen taloudellisten tutkimusten puuttumista, joista kävisi ilmi SEA Handlingin pääoman vahvistusten kannattavuuden ja niiden sijoitetulle pääomalle saatavaan tuottoon kuluva ajan huolellinen tarkastelu kustannusten ja hyötyjen tutkimuksen perusteella. Tämä käy Milanon kaupungin mukaan ilmi muun muassa valituksenalaisen tuomion 114 kohdasta, jossa unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi virheellisesti Milanon kaupungin toimittaman taloudellisen tutkimuksen merkityksettömänä vain sen seikan vuoksi, että se oli laadittu kyseessä olevien toimenpiteiden toteuttamisen jälkeen.
- 93 Oikeuskäytännössä ei nimittäin Milanon kaupungin mukaan vaadita, että toimenpiteen taloudellista järkevyyttä koskevat todisteet ovat peräisin samalta ajalta, jona toimenpide on toteutettu, vaan siinä vaaditaan, että kyseistä toimenpidettä arvioidaan tämän arviointiperusteen valossa siten, että otetaan huomioon sen toteuttamisen asiayhteys, joten taloudellisessa tutkimuksessa valittavan näkökulman, eikä taloudellisen tutkimuksen sellaisenaan, olisi oltava ennakoiva. Milanon kaupungin mukaan olisi nimittäin absurdia vaatia, kuten unionin yleinen tuomioistuin on vaatinut, että yksityisyrittäjä toimittaa sen ennusteita tukevan asiakirjan, ehdottomana edellytyksenä sille, että siihen sovelletaan yksityinen sijoittaja -arviointiperustetta.
- 94 Tältä osin Milanon kaupunki muistuttaa, että vuoden 2002 aikana SEA Handlingin näkymät olivat myönteiset ja että sen tervehdyttämismenettely viivästyi usean sellaisen myöhemmän ulkoisen tapahtuman vuoksi, jotka eivät olleet ennustettavissa. Näin ollen ei ollut tarpeellista, että SEA suoritti jokaisen pääoman vahvistuksen yhteydessä uuden erityisen arvioinnin niiden kannattavuudesta eikä sillä myöskään ollut kansallisen oikeuden mukaista velvollisuutta perustella kirjallisesti ulkopuolisten ekonomistien avulla toimenpiteidensä järkevyyttä. Koska erityisesti SEA Handlingin ongelma liittyi pääasiallisesti työvoimakustannuksiin, ei ollut mitään syytä tilata taloudellisia tutkimuksia.
- 95 Kolmanneksi Milanon kaupunki katsoo, että unionin yleinen tuomioistuin katsoi virheellisesti, että unionin tuomioistuimet valvovat komission suorittamia monitahoisia taloudellisia arviointeja vain rajoitetusti. Oikeuskäytännössä nimittäin katsotaan, että unionin

tuomioistuinten tehtävänä on valvoa perinpohjaisesti ja täysimääräisesti tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja, jotka koskevat muun muassa sitä, miten komissio on tulkinnut luonteeltaan taloudellisia tietoja.

- 96 Neljänneksi Milanon kaupunki arvostelee unionin yleistä tuomioistuinta siitä, että se asetti sille todistustaakan yksityinen sijoittaja - arviointiperusteesta, koska komissio ei ole esittänyt tältä osin mitään näyttöä. Kuten komissio unionin yleisessä tuomioistuimessa myönsi, se ei suorittanut minkäänlaista markkinatutkimusta maahuolintapalveluista tai minkäänlaista tätä arviointiperustetta koskevaa taloudellista tutkimusta tai muiden vastaavien toimijoiden taloudellisten tulosten arviointia. Se ei myöskään osoittanut, mitä toimenpiteitä SEA:n olisi pitänyt toteuttaa kyseisen arviointiperusteen nojalla.
- 97 Milanon kaupungin mukaan on niin, että toisin kuin oikeuskäytännössä edellytetään, koska sellaisia seikkoja ei ollut, jotka olisivat olleet omiaan osoittamaan SEA Handlingin saaman hyödyn olemassaolon, komissio katsoi asian olevan näin sellaisen negatiivisen oletaman perusteella, joka perustui sellaisten tietojen puuttumiseen, joiden avulla olisi voitu tehdä päinvastainen päätelmä. Näin ollen unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisia virheitä, kun se jätti tarkistamatta, ottiko komissio arvioinnissaan huomioon kaikki merkitykselliset seikat.
- 98 Komissio katsoo, että Milanon kaupungin esittämät väitteet ovat perusteettomia.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

- 99 Ensimmäiseksi on todettava, että Milanon kaupungin perusteluissa, jotka esitetään tiivistellysti tämän tuomion 90 kohdassa, vain toistetaan toisen valitusperusteen yhteydessä esitetyt perustelut, joten ne eivät voi menestyä syistä, jotka esitetään tämän tuomion 75 kohdassa.
- 100 Toiseksi on todettava tämän tuomion 95 kohdassa tiivistetysti esitetyistä perusteluista, jotka koskevat unionin yleiselle tuomioistuimelle kuuluvaa tuomioistuinvalvontaa, että oikeuskäytännössä katsotaan vakiintuneesti, että tutkinta, joka komission on tehtävä yksityinen sijoittaja –arviointiperustetta sovellettaessa, edellyttää monitahoisen taloudellisen arvioinnin tekemistä ja että kun unionin tuomioistuimet valvovat komission tekemiä monitahoisia taloudellisia arviointeja valtioneuvoston alalla, niiden tehtävänä ei ole korvata omalla taloudellisilla seikoilla koskevalla arvioinnillaan komission arviointia (tuomio 26.3.2020, Larko v. komissio, C-244/18 P, EU:C:2020:238, 39 kohta).
- 101 Näin ollen unionin yleinen tuomioistuin ei tehnyt valituksenalaisessa tuomiossa oikeudellista virhettä, kun se tyytyi tarkastelemaan, oliko yksityinen sijoittaja -arviointiperusteen soveltamista koskevissa komission taloudellisissa arvioinneissa ilmeinen arviointivirhe.
- 102 Toisin kuin Milanon kaupunki väittää, tuomioon 8.12.2011, KME Germany ym. v. komissio (C-272/09 P, EU:C:2011:810), ja tuomioon 8.12.2011, Chalkor v. komissio (C-386/10 P, EU:C:2011:815), perustuvasta oikeuskäytännöstä ei voida tehdä mitään muuta päätelmää. Kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 80 kohdassa katsonut, tätä oikeuskäytäntöä, joka koskee SEUT 101 ja SEUT 102 artiklan rikkomisten toteamista ja niistä mahdollisesti määrättäviä rahamääräisiä seuraamuksia koskevien komission päätösten tuomioistuinvalvontaa, ei voida soveltaa sellaisenaan komission valtioneuvoston päätösten tuomioistuinvalvontaan.

- 103 Kolmanneksi ja siltä osin kuin on kyse väitteestä, että unionin yleinen tuomioistuin sovelsi todistustaakan jakoa virheellisesti valituksenalaisen tuomion 113–117 kohdassa, on muistutettava, että SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuun tuen käsitteen piiriin ei voi sisältyä yrityksen hyväksi valtion varoilla toteutettu toimenpide, jos yritys olisi voinut saada saman edun olosuhteissa, jotka vastaavat tavanomaisia markkinaolosuhteita, ja tällaisen edun myöntämisen ehtoja on siten arvioitava lähtökohtaisesti soveltamalla yksityinen markkinataloustoimija -periaatetta (tuomio 6.3.2018, komissio v. FIH Holding ja FIH Erhvervsbank, C-579/16 P, EU:C:2018:159, 45 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 104 Kun siis käy ilmi, että yksityinen sijoittaja -arviointiperuste saattaa tulla sovellettavaksi, komission tehtävänä on pyytää kyseistä jäsenvaltiota toimittamaan sille kaikki merkitykselliset tiedot sen varmistamiseksi, täyttyvätkö kyseisen periaatteen sovellettavuus- ja soveltamisedellytykset (tuomio 5.6.2012, komissio v. EDF, C-124/10 P, EU:C:2012:318, 104 kohta ja tuomio 6.3.2018, komissio v. FIH Holding ja FIH Erhvervsbank, C-579/16 P, EU:C:2018:159, 47 kohta).
- 105 Yksityinen sijoittaja -arviointiperusteen soveltamisella pyritään nimittäin määrittämään, onko valtion varoista yritykselle muodossa tai toisessa myönnetty taloudellinen etu vaikutustensa johdosta sellainen, että se vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua ja vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan (tuomio 5.6.2012, komissio v. EDF ym., EU:C:2012:318, 89 kohta). Tästä seuraa, ettei ole aiheellista tarkistaa, olisiko yksityinen toimija menetellyt täysin samalla tavalla kuin julkinen sijoittaja, vaan on tarkistettava, olisiko se samankaltaisissa olosuhteissa sijoittanut julkisen sijoittajan tuomaa määrää vastaavan määrän (ks. vastaavasti tuomio 5.6.2012, komissio v. EDF ym., EU:C:2012:318, 95 kohta).
- 106 Ratkaistaessa kysymystä siitä, olisiko yksityinen sijoittaja, jonka tilanne vastasi mahdollisimman tarkasti valtion tilannetta, toteuttanut saman toimenpiteen tavanomaisissa markkinaolosuhteissa, huomioon otetaan ainoastaan edut ja velvollisuudet, jotka liittyvät valtion tilanteeseen osakkeenomistajana, ja valtioon julkisen vallan käyttäjänä liittyvät edut ja velvollisuudet jätetään huomiotta (tuomio 5.6.2012, komissio v. EDF ym., C-124/10 P, EU:C:2012:318, 79 kohta). Jos jäsenvaltio vetoaa hallinnollisen menettelyn kuluessa yksityinen sijoittaja -arviointiperusteeseen, sen on epäselvässä tapauksessa osoitettava kiistattomasti sekä objektiivisten ja varmennettavissa olevien seikkojen perusteella, että toteutettu toimenpide kuuluu sen osakkeenomistajan aseman piiriin (tuomio 5.6.2012, komissio v. EDF, C-124/10 P, EU:C:2012:318, 82 kohta).
- 107 Näistä seikoista on selvästi ilmevä, että kyseinen jäsenvaltio on ennen taloudellisen edun myöntämistä tai samanaikaisesti sen kanssa päättänyt tehdä tosiasiallisesti toteutetulla toimenpiteellä sijoituksen määräysvallassaan olevaan julkiseen yritykseen. Tämän suhteen voidaan edellyttää muun muassa seikkoja, joista ilmenee, että päätös perustuu taloudellisiin arviointeihin, jotka rinnastuvat arviointeihin, joita järkevästi toimiva yksityinen sijoittaja, jonka tilanne vastaa mahdollisimman tarkasti kyseisen valtion tilannetta, olisi laadittanut kyseisen yksittäistapauksen olosuhteissa ennen tällaisen sijoituksen tekemistä arvioidakseen sen tulevan tuottavuuden (tuomio 5.6.2012, komissio v. EDF, C-124/10 P, EU:C:2012:318, 83 ja 84 kohta).
- 108 Esillä olevassa asiassa, kuten julkisasiamies ratkaisuehdotuksensa 101 kohdassa totesi, riidanalaisesta päätöksestä ja valituksenalaisesta tuomiosta käy kiistattomasti ilmi, että komissio sovelsi tässä päätöksessä yksityinen toimija -periaatetta, ja että sitä, voidaanko tässä asiassa soveltaa yksityinen sijoittaja -arviointiperustetta, ei ole käsitelty komissiossa eikä unionin yleisessä tuomioistuimessa, minkä komissio on myös vahvistanut unionin tuomioistuimen istunnossa.

- 109 Yksityinen sijoittaja -arviointiperusteen soveltamisesta on todettava, että se kuuluu niihin seikkoihin, jotka komission on otettava huomioon todetessaan valtiontuen olemassaolon, eikä se siten ole poikkeus, jota sovelletaan vain jäsenvaltion pyynnöstä, kun on todettu, että SEUT 107 artiklan 1 kohdassa esitetyn valtiontuen käsitteen tunnusmerkistö täyttyy (tuomio 5.6.2012, komissio v. EDF, C-124/10 P, EU:C:2012:318, 103 kohta ja tuomio 26.3.2020, Larko v. komissio C-224/18 P, EU:C:2020:238, 64 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 110 Komissiolla on siis, ottaen huomioon muun muassa asianomaisen jäsenvaltion toimittamat tiedot, todistustaakka siitä, että yksityinen toimija -periaatteen soveltamisedellytykset eivät täyty, joten kyseessä oleva valtion toimenpide pitää sisällään SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun edun (ks. vastaavasti tuomio tuomio 26.3.2020, Larko v. komissio C-224/18 P, EU:C:2020:238, 65 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 111 Tältä osin on huomautettava, että komissio ei voi olettaa [SEUT 108] artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 22.3.1999 annetun neuvoston asetuksen N:o 659/1999 (EYVL 1999, L 83, s. 1) 7 artiklan mukaisessa muodollisen tutkintamenettelyn päättämistä koskevassa päätöksessä, että yritys on saanut valtiontukea merkitsevän edun, ainoastaan sellaisen kielteisen oletaman perusteella, joka perustuu siihen, että ei ole tietoja, joiden perusteella voitaisiin tehdä päinvastainen päätelmä, kun muita tällaisen edun olemassaolon positiivisesti osoittavia seikkoja ei ole (tuomio 17.9.2009, komissio v. MTU Friedrichshafen, C-520/07 P, EU:C:2009:557, 58 kohta ja tuomio 26.3.2020, Larko v. komissio C-224/18 P, EU:C:2020:238, 70 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 112 Oikeuskäytännössä kuitenkin katsotaan, että yksityinen sijoittaja -arviointiperusteen soveltamiseksi merkityksellisiä ovat ainoastaan sijoituspäätöksen tekemishetkellä käytettävissä olleet seikat ja vallinneet kehitysnäkymät (tuomio 5.6.2012, komissio v. EDF, C-124/10 P, EU:C:2012:318, 105 kohta). Lisäksi koska komissio ei tunne välittömästi olosuhteita, joissa sijoituspäätös tehtiin, sen on tämän arviointiperusteen soveltamiseksi tukeuduttava laajasti objektiivisiin ja tarkistettavissa oleviin seikkoihin, jotka kyseessä oleva jäsenvaltio on esittänyt osoittaakseen, että toteutettu toimenpide kuului sen osakkeenomistajan aseman piiriin, ja näin ollen, että mainittua arviointiperustetta voidaan soveltaa 106 ja 107 kohdassa mainitun oikeuskäytännön mukaisesti.
- 113 Näin ollen koska on otettava huomioon päätös, jonka yksityinen sijoittaja olisi tehnyt sijoituksen tekohetkellä, ennakoarvioinnin puuttuminen, vaikka se ei ollut sellaisenaan ratkaiseva, voi olla merkityksellinen tekijä tarkastettaessa niitä monitahoisia taloudellisia arviointeja, jotka komissio joutuu tekemään yksityinen sijoittaja -arviointiperusteen soveltamisen yhteydessä.
- 114 Jos nimittäin julkisen sijoittajan pääomasijoituksissa ei lainkaan oteta huomioon edes pitkän aikavälin kannattavuusnäkymiä, kyseisten sijoitusten ei voida katsoa olevan yksityinen sijoittaja -arviointiperusteen mukaisia ja niitä on pidettävä SEUT 107 artiklassa tarkoitettuna tukena (ks. vastaavasti tuomio 21.3.1991, Italia v. komissio, C-303/88, EU:C:1991:136, 22 kohta ja tuomio 6.3.2018, komissio v. FIH Holding ja FIH Erhvervsbank, C-579/16 P, EU:C:2018:159, 61 kohta).
- 115 Tältä osin unionin yleisen tuomioistuimen on varmistettava, kuten tämän tuomion 100 ja 101 kohdassa muistutetaan, että tällaisissa komission monitahoisissa taloudellisissa arvioinneissa ei ole ilmeistä arviointivirhettä, mikä merkitsee, että unionin yleisen tuomioistuimen 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 (tuomio 26.3.2020, Larko v. komissio, C-244/18 P, EU:C:2020:238, 41 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

- 116 Esillä olevassa asiassa, kuten julkisasiamies ratkaisuehdotuksensa 103 ja 104 kohdassa toteaa, valituksenalaisen tuomion 113 ja 117 kohdassa olevasta arvioinnista ei siinä käytetystä sanamuodosta riippumatta käy ilmi, että unionin yleinen tuomioistuin olisi soveltanut virheellisesti sääntöjä, jotka koskevat todistustaakan jakautumista yksityinen sijoittaja -arviointiperusteen osalta.
- 117 Tämän tuomion 85 ja 86 kohdassa olevasta arviosta seuraa, ettei unionin yleinen tuomioistuin tehnyt oikeudellista virhettä, kun se totesi, että SEA sitoutui ammattijärjestöjen kanssa 26.3.2002 tehdyn sopimuksen puitteissa korvaamaan vähintään viiden vuoden ajan SEA Handlingin mahdollisia tappioita, jotka voivat vaikuttaa sen taloudellisen toiminnan jatkuvuuteen. Kuten julkisasiamies ratkaisuehdotuksensa 105 ja 106 kohdassa katsoo, yksityinen sijoittaja ei olisi tehnyt tällaista sitoumusta suorittamatta ensin asianmukaista arviota sitoumuksensa kannattavuudesta ja taloudellisesta järkevyydestä. Näissä olosuhteissa ja tämän tuomion 107 ja 114 kohdassa mainitun oikeuskäytännön valossa on katsottava, että tällaisten sijoitusten kannattavuuden tai taloudellisen järkevyyden asianmukaisen ennakoarvioinnin täydellinen puuttuminen voi muodostaa keskeisen tekijän, jonka avulla voidaan osoittaa, ettei yksityinen sijoittaja olisi samankaltaisissa olosuhteissa sijoittanut julkisen sijoittajan tuomaa määrää vastaavaa määrää.
- 118 Unionin yleinen tuomioistuin otti valituksenalaisen tuomion 97 kohdassa huomioon tosiseikat, joiden perusteella komissio katsoi riidanalaisessa päätöksessä, että kyseessä olevat toimenpiteet toteutettiin ilman minkäänlaista sellaista asianmukaista ennakoarviointia, jonka SEA:n tilanteessa oleva yksityinen sijoittaja olisi tehnyt varmistaakseen, että toimenpiteet ovat kannattavia tai taloudellisesti järkeviä, ja se tarkasteli tämän jälkeen muun muassa valituksenalaisen tuomion 113–117 kohdassa, oliko näissä komission arvioinneissa ilmeisiä arviointivirheitä. Se totesi valituksenalaisen tuomion 120 ja 132 kohdassa, ettei näin ollut.
- 119 Näin ollen, kun unionin yleinen tuomioistuin tarkasteli muun muassa valituksenalaisen tuomion 113–117 kohdassa sitä, saattoiko komissio ilmeistä arviointivirhettä tekemättä katsoa, että hallinnollisen menettelyn aikana toimitetut seikat olivat tai eivät olleet omiaan osoittamaan, että tällainen arviointi puuttui, se harjoitti sille kuuluvaa valvontaa.
- 120 Näissä olosuhteissa on katsottava, ettei unionin yleinen tuomioistuin jättänyt ottamatta huomioon sitä, että on komission tehtävänä osoittaa, etteivät yksityinen toimija -periaatteen soveltamisedellytykset täytyneet, kun se totesi valituksenalaisen tuomion samassa 113–117 kohdassa, ettei komissio ollut tehnyt ilmeistä arviointivirhettä esittäessään valituksenalainen tuomion 97 kohdassa mieliin palautetut toteamukset.
- 121 Kun otetaan huomioon tämän tuomion 117–120 kohdassa esitetyt toteamukset, Milanon kaupunki ei voi pätevästi arvostella unionin yleistä tuomioistuinta siitä, ettei se ottanut huomioon komissiolle kuuluvaa todistustaakkaa, kun se ei moittinut sitä siitä, että se jätti suorittamatta markkinatutkimukset, siitä, että se tukeutui negatiivisiin olettimiin, tai siitä, ettei se ottanut huomioon kaikkia merkityksellisiä seikkoja.

- 122 Neljänneksi ja siltä osin kuin Milanon kaupunki arvostelee unionin yleistä tuomioistuinta siitä, ettei se ottanut valituksenalaisen tuomion 114 kohdassa huomioon taloudellista tutkimusta vain sen vuoksi, että se laadittiin kyseessä olevien toimenpiteiden jälkeen, on heti ensimmäiseksi huomautettava, että nämä perustelut perustuvat valituksenalaisen tuomion virheelliseen tulkintaan. Tämän 114 kohdan sanamuodonkin mukaan unionin yleinen tuomioistuin nimittäin tarkisti Milanon kaupungin toimittaman taloudellisen tutkimuksen sisällön ja sivuutti sen ensinnäkin siinä esitettyjen toteamusten lyhytsanaisuuden ja ristiriitaisuuden vuoksi ja näin ollen sen vuoksi, että se oli luonnostaan riittämätön yksityinen sijoittaja -arviointiperusteen mukaista arviointia varten. Se totesi vasta myöhemmin kyseisessä 114 kohdassa myös, että taloudellinen tutkimus oli laadittu kyseessä olevien toimenpiteiden jälkeen.
- 123 Joka tapauksessa on todettava, että yksityinen toimija -periaatteen soveltamista varten merkityksellisiä ovat ainoastaan kyseessä olevan toimenpiteen toteuttamispäätöksen tekemishetkellä käytettävissä olleet seikat ja vallinneet kehitysnäkymät (tuomio 26.3.2020, Larko v. komissio C-224/18 P, EU:C:2020:238, 31 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen), muun muassa sen osoittamiseksi, mitkä syyt tosiasiallisesti vaikuttivat siihen, että kyseessä oleva valtion yksikkö päätti toteuttaa riidanalaisen sijoituksen. Tapauksessa, jossa tuki on myönnetty SEUT 108 artiklan 3 kohdassa määrätyn ilmoitusvelvollisuuden vastaisesti, komission hallinnollisen menettelyn aikana suorittama taloudellinen arviointi kuitenkin välttämättä tehdään kyseessä olevien toimenpiteiden toteuttamisen jälkeen.
- 124 Näin ollen taloudelliset tutkimukset ja arviot, joille tämä komission taloudellinen arviointi perustuu, kuten myös mahdolliset luonteeltaan samanlaiset toiset asiantuntijalausunnat, joihin asianomainen jäsenvaltio tai tuensaaja on vedonnut vastatakseen arviointeihin, joihin komissio on tukeutunut, voivat olla merkityksellisiä yksityinen toimija -periaatteen soveltamista varten siltä osin kuin ne perustuvat vain sinä hetkenä, kun päätös toimenpiteen toteuttamisesta tehtiin, saatavissa oleville tiedoille ja ennakoitavissa olevalle kehitykselle.
- 125 Koska tässä asiassa taloudellinen tutkimus, johon Milanon kaupunki on vedonnut arviointiaan varten, toteutettiin kyseessä olevien toimenpiteiden jälkeen, sillä ei voida asettaa kyseenalaiseksi komission toteamusta näiden toimenpiteiden tuottavuuden ja taloudellisen järkevyyden asianmukaisen ennakoarvioinnin puuttumisesta, koska tämä toteamus oli keskeinen tekijä, jonka perusteella komissio katsoi, että yksityinen sijoittaja ei olisi samankaltaisissa olosuhteissa sijoittanut SEA:n ja SEA Handlingin sijoittamia summia vastaavaa summaa.
- 126 Tästä seuraa, että unionin yleinen tuomioistuin ei tehnyt oikeudellista virhettä, kun se yhtäältä tarkisti, sisälsikö Milanon kaupungin esittämä taloudellinen tutkimus taloudellisen arvion seikkoja, jotka ovat merkityksellisiä sitä taloudellista arviointia varten, joka komission oli toteutettava yksityinen toimija -periaatteen soveltamisen yhteydessä, ja kun se toisaalta katsoi, että tämän tutkimuksen toteuttaminen kyseessä olevien toimenpiteiden toteuttamisen jälkeen sulki pois sen, että tutkimuksen olemassaolo voi johtaa komission ilmeiseen arviointivirheeseen riidanalaisessa päätöksessä, jonka mukaan nämä toimenpiteet toteutettiin ilman minkäänlaista asianmukaista ennakoarviointia, jonka SEA:n tilanteessa ollut yksityinen sijoittaja olisi laadittanut varmistuakseen niiden kannattavuudesta ja taloudellisesta järkävyydestä.
- 127 Viidenneksi on todettava Milanon kaupungin väitteestä, jonka mukaan unionin yleinen tuomioistuin ei ottanut huomioon SEA:n erityistä tilannetta kyseessä olevan jakson aikana eli tilannetta, jolle oli ominaista hyvin pitkällä aikavälillä kannattavuusnäkymät, että ensinnäkin valituksenalaisen tuomion 112 kohdasta käy ilmi, että unionin yleinen tuomioistuin otti tämän seikan huomioon arvioinnissaan.

- 128 Seuraavaksi on todettava, että vaikka kannattavuusnäkymiä on, kuten Milanon kaupunki väittää, tarkasteltava vuoteen 2041 asti, sen olisi myös pitänyt osoittaa näistä toimenpiteistä saatava sijoitetun pääoman tuotto ennen kyseistä päiväystä. On kuitenkin todettava, että unionin yleinen tuomioistuin pyrki valituksenalaisen tuomion 113–131 kohdassa suorittamalla tarkastelulla nimenomaan tarkistamaan, oliko asia näin.
- 129 Lopuksi on todettava, että siltä osin kuin Milanon kaupungin tarkoituksena on riitauttaa unionin yleisen tuomioistuimen täten suorittama tarkastelu, sen on katsottava vaativan unionin tuomioistuinta arvioimaan tosiseikkoja uudelleen, mikä ei tämän tuomion 66 kohdassa mainitun oikeuskäytännön mukaisesti kuulu unionin tuomioistuimen toimivaltaan.
- 130 Neljäs valitusperuste on näin ollen hylättävä.
- 131 Kaikkien edellä esitettyjen seikkojen perusteella valitus on hylättävä.

Oikeudenkäyntikulut

- 132 Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 184 artiklan 2 kohdan mukaan on niin, että jos valitus on perusteeton, unionin tuomioistuin tekee ratkaisun oikeudenkäyntikuluista.
- 133 Kyseisen 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.
- 134 Koska Milanon kaupunki on hävinnyt asian ja komissio on vaatinut sen velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (toinen jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) Valitus hylätään.

2) Milanon kaupunki velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Allekirjoitukset