



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (drugo vijeće)

10. prosinca 2020.*

„Žalba – Državne potpore – Sektor zračnog prometa – Zemaljske usluge u zračnim lukama Milano-Linate (Italija) i Milano-Malpensa (Italija) – Doka­pita­lizacije koje je društvo za upravljanje tim zračnim lukama izvršilo u svojem društvu kćeri koje je u njegovu 100 %-tnom vlasništvu i koje pruža te usluge – Društvo za upravljanje u javnom vlasništvu – Odluka kojom se te mjere državnih potpora proglašavaju nezakonitima i nespojivima s unutarnjim tržištem – Članak 107. stavak 1. UFEU-a – Pojmovi ‚državna sredstva‘, ‚mjera koja se može pripisati državi‘ i ‚gospodarska prednost‘ – Načelo privatnog subjekta – Kriterij privatnog ulagača – Teret dokazivanja – Složene gospodarske ocjene – Intenzitet sudskog nadzora – Iskrivljavanje dokaza”

U predmetu C-160/19 P,

povodom žalbe na temelju članka 56. Statuta Suda Europske unije, podnesene 22. veljače 2019.,

Comune di Milano (Italija), koju zastupaju A. Mandarano, E. Barbagiovanni, S. Grassani i L. Picciano, *avvocati*,

tužitelj,

a druga stranka postupka je:

Europska komisija, koju zastupaju D. Recchia, G. Conte i D. Grespan, u svojstvu agenata,

tuženik u prvom stupnju,

SUD (drugo vijeće),

u sastavu: A. Arabadžiev (izvjestitelj), predsjednik vijeća, K. Lenaerts, predsjednik Suda, u svojstvu suca drugog vijeća, M. Ilešić, A. Kumin i T. von Danwitz, suci,

nezavisna odvjetnica: J. Kokott,

tajnik: R. Schiano, administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 4. lipnja 2020.,

saslušavši mišljenje nezavisne odvjetnice na raspravi održanoj 16. srpnja 2020.,

donosi sljedeću

* Jezik postupka: talijanski

Presudu

- 1 Svojom žalbom, Comune di Milano (općina Milano, Italija) zahtijeva poništenje presude Općeg suda Europske unije od 13. prosinca 2018., Comune di Milano/Komisija (T-167/13, u daljnjem tekstu: pobijana presuda, EU:T:2018:940), kojom je on odbio njegovu žalbu za poništenje Odluke Komisije (EU) 2015/1225 od 19. prosinca 2012. o injekcijama kapitala od strane trgovačkog društva SEA SpA u trgovačko društvo SEA Handling SpA (SA.21420 (C 14/10) (ex NN 25/10) (ex CP 175/06)) (SL 2015., L 201, str. 1., u daljnjem tekstu: sporna odluka).

Okolnosti spora

- 2 SEA SpA društvo je koje upravlja zračnim lukama Milano-Linate i Milano-Malpensa (Italija). Između 2002. i 2010. godine (u daljnjem tekstu: predmetno razdoblje) njegov je kapital bio gotovo isključivo u vlasništvu tijela javnih vlasti, odnosno 84,56 % općine Milano, 14,56 % Provincia di Milano (pokrajina Milano, Italija) i 0,88 % drugih javnih i privatnih dioničara. U prosincu 2011. društvo F2i – Fondi Italiani per le infrastrutture SGR SpA steklo je, za račun dvaju fondova kojima upravlja, 44,31 % kapitala društva SEA, od čega je dio kapitala u vlasništvu općine Milano (29,75 %) i sav kapital u vlasništvu pokrajine Milano (14,56 %).
- 3 Do 1. lipnja 2002. društvo SEA samo je pružalo zemaljske usluge u zračnim lukama Milano Linate i Milano Malpensa. Nakon stupanja na snagu 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 (Zakonodavna uredba br. 18 o prenošenju Direktive 96/67/EZ o pristupu tržištu zemaljskih usluga u zračnim lukama Zajednice) od 13. siječnja 1999. (Redovni dodatak GURI-ju br. 28 od 4. veljače 1999.) društvo SEA, u skladu s obvezom iz članka 4. stavka 1. Direktive Vijeća 96/67/EZ od 15. listopada 1996. o pristupu tržištu zemaljskih usluga u zračnim lukama Zajednice (SL 1996., L 272, str. 36.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 26., str. 3.), odvojilo je, u računovodstvenom i pravnom smislu, djelatnosti povezane s pružanjem zemaljskih usluga od svojih drugih djelatnosti. U tu je svrhu društvo SEA osnovalo novo društvo, u cijelosti pod njegovim nadzorom i nazvano Sea Handling SpA, koje je pružalo zemaljske usluge zračnim lukama Milano-Linate i Milano-Malpensa od 1. lipnja 2002.
- 4 Uprava općine Milana, društvo SEA i sindikati sklopili su 26. ožujka 2002. ugovor (u daljnjem tekstu: ugovor sa sindikatima od 26. ožujka 2002.) u kojemu je navedeno sljedeće:

„Uprava općine Milana [...] potvrđuje [...]

- da će društvo SEA zadržati većinski udjel u društvu za zemaljske usluge najmanje pet godina;
- da se društvo SEA obvezuje sindikate obavijestiti o izboru mogućih partnera i predstaviti im poslovni plan i korporativnu strukturu [...] Ugovor koji će društvo SEA sklopiti sa sindikatima stupit će na snagu nakon što se poslovni plan predstavi sindikatima i nakon što ga oni pregledaju;
- da se moraju dogovorenim planom mobilnosti riješiti mogući gubici radnih mjesta, isključivanjem postupaka kolektivnih otkaza i obvezivanjem društva SEA na osiguravanje dodatne izobrazbe, prekvalifikacije, poticaja za sporazumni prestanak ugovora o radu i pomoći do mirovine svim navedenim zaposlenicima;
- da će se premještaj radnika u novo trgovačko društvo odvijati uz zaštitu svih stečenih prava i uz zajamčeno radno mjesto sljedećih pet godina;

- da će društvo SEA i svi partneri podržati uravnoteženje troškova/prihoda i općeg gospodarskog okvira zadržavajući iste upravljačke kapacitete uz znatno unapređenje sposobnosti za primjereno natjecanje na nacionalnom i međunarodnom tržištu;
- da će se obratiti nadležnim ministarstvima i upravama zračnih luka u cilju uvođenja direktiva kojima se osigurava zajamčeno radno mjesto u slučaju prijenosa djelatnosti zemaljskih usluga na konkurentno društvo u cilju, među ostalim, ispunjenja obveza sigurnosti i pouzdanosti koje se primjenjuju na upravitelje zračnih luka, a koje se moraju primjenjivati i na zaposlenike koji obavljaju zemaljske usluge.

Naposljetku, općinska uprava i sindikati nadzirat će sadržaj tog ugovora na redovitim sastancima osiguravajući njegovu kontinuiranu provedbu.”

- 5 Navedene obveze potvrđene su ugovorima između društva SEA i sindikata, među ostalim 4. travnja 2002. i 19. lipnja 2003., u kojima je posebno potvrđen sadržaj ugovora od 26. ožujka 2002.
- 6 Tijekom predmetnog razdoblja društvo SEA subvencioniralo je društvo SEA Handling ulaganjem novog kapitala u ukupnom iznosu od 359,644 milijuna eura (u daljnjem tekstu: predmetne mjere). Te subvencije bile su namijenjene pokriću operativnih gubitaka društva SEA Handling, koji su u tom razdoblju ukupno iznosili 339,784 milijuna eura, odnosno oko 43,639 milijuna eura (2002. g.), 49,489 milijuna eura (2003. g.), 47,962 milijuna eura (2004. g.), 42,430 milijuna eura (2005. g.), 44,150 milijuna eura (2006. g.), 59,724 milijuna eura (2007. g.), 52,387 milijuna eura (2008. g.), 29,7 milijuna eura (2009. g.) i 13,4 milijuna eura (2010. g.).
- 7 Tako je na temelju predmetnih mjera društvo SEA Handling od društva SEA zaredom dobilo 39,965 milijuna eura (2002. g.), 49,132 milijuna eura (2003. g.), 55,236 milijuna eura (2004. g.), 40,229 milijuna eura (2005. g.), 60,439 milijuna eura (2006. g.), 41,559 milijuna eura (2007. g.), 25,271 milijuna eura (2008. g.) i 47,810 milijuna eura (2009. g.).
- 8 U dopisu od 13. srpnja 2006. Europska komisija primila je pritužbu u pogledu navodnih mjera državnih potpora isplaćenih društvu SEA Handling.
- 9 Dopisom od 23. lipnja 2010. Komisija je obavijestila talijanska tijela o svojoj odluci o pokretanju formalnog istražnog postupka predviđenog člankom 108. stavkom 2. UFEU-a.
- 10 Komisija je 19. prosinca 2012. donijela spornu odluku. U točki 191. te odluke smatrala je da su sredstva koja su upotrijebljena za pokrivanje gubitaka društva SEA Handling bila javnog podrijetla jer su potekla iz društva SEA čijih je 99,12 % kapitala u razdoblju koje je predmet istrage bilo u vlasništvu općine i pokrajine Milana.
- 11 U točkama 192. do 217. navedene odluke Komisija je zaključila da se predmetne mjere mogu pripisati talijanskoj državi, na temelju skupa od pet indicija koje sadržavaju, prije svega, ugovore sa sindikatima navedene u točkama 4. i 5. ove presude i druge dokumente, kao drugo, osobitu ovisnost uprave društva SEA o općini Milano, kao treće, postojanje unaprijed potpisanih ostavki direktora društva SEA upućenih općini Milano, kao četvrto, važnost poslovanja zračnih luka Milano-Malpensa i Milano-Linate u politikama općine Milano i, kao peto, izvanredni karakter mjera povećanja kapitala koje je morala potvrditi opća skupština društva SEA. Osobito iz tih indicija Komisija je zaključila da je postojala jedinstvena strategija i kontinuirano sudjelovanje talijanskih javnih tijela jer prema njezinu mišljenju takva okolnost ima za učinak oslobođenje od obveze pojedinačne analize svake od tih intervencija.
- 12 U točkama 219. do 315. te odluke Komisija je, na temelju elemenata koje su dostavila talijanska tijela, ispitala kriterij privatnog ulagača na društva SEA i SEA Handling koji se odnose (1) na višegodišnju strategiju pokrića gubitaka, (2) na ulaganja novog kapitala izvršena tijekom 2002. godine, (3) na

kontekst donošenja odluka o tim ulaganjima, (4) na alternative pokriću gubitaka, (5) na izbor poslovnog modela grupe SEA da sama pruža usluge koje nudi društvo SEA Handling, (6) na restrukturiranje društva SEA Handling i ciljeve koje je društvo SEA nastojalo postići u tom pogledu, (7) na kasnije gospodarske rezultate društva SEA Handling i (8) na usporedbe tih rezultata s onima drugih subjekata. Na kraju tog ispitivanja Komisija je zaključila da taj kriterij nije bio ispunjen ni za jednu od predmetnih mjera.

- 13 U izreci pobijane odluke Komisija je osobito smatrala da ulaganja novog kapitala koja je izvršilo društvo SEA u SEA Handling za svaku od predmetnih financijskih godina čine državne potpore u smislu članka 107. UFEU-a (članak 1.) i da su te državne potpore dodijeljene protivno članku 108. stavku 3. UFEU-a i da nisu spojive s unutarnjim tržištem (članak 2.). Stoga je naložila Talijanskoj Republici da osigura povrat potpore iz članka 1. od korisnika (članak 3. stavak 1.).

Postupak pred Općim sudom i pobijana presuda

- 14 Zahtjevom podnesenim tajništvu Općeg suda 18. ožujka 2013. općina Milano podnijela je tužbu za poništenje sporne odluke i, podredno, poništenje članaka 3. do 5. te odluke.
- 15 U potporu žalbi općina Milano istaknula je četiri žalbena razloga od kojih su se prvi i drugi temeljili na povredama članka 107. stavka 1. UFEU-a jer je Komisija, s jedne strane, pogrešno utvrdila postojanje prijenosa državnih sredstava i jer su predmetne mjere bile pripisive talijanskoj državi i jer, s druge strane, nije uzela u obzir kriterij privatnog ulagača.
- 16 Pobijanom presudom Opći sud je odbio tužbu te općini Milano naložio snošenje troškova.

Zahtjevi stranaka

- 17 Općina Milano od Suda zahtijeva da ukine pobijanu presudu i poništi spornu odluku te naloži Komisiji snošenje troškova.
- 18 Komisija od Suda zahtijeva da odbije žalbu i naloži općini Milano snošenje troškova.

O žalbi

- 19 U potporu svojoj žalbi općina Milano ističe četiri žalbena razloga, od kojih se prvi i četvrti temelje na povredama članka 107. stavka 1. UFEU-a jer je Opći sud, s jedne strane, pogrešno utvrdio prijenos državnih sredstava i zaključio da se predmetne mjere mogu pripisati općini Milano i jer, s druge strane, nije uzeo u obzir kriterij privatnog ulagača. Drugim i trećim žalbenim razlogom, koji se također odnose na pripisivost predmetnih mjera općini Milano, ona ističe da je Opći sud pogrešno primijenio načela tereta dokazivanja i iskrivio činjenice i dokaze.

Prvi žalbeni razlog, koji se odnosi na pojam državne potpore

Prvi dio prvog žalbenog razloga, koji se odnosi na pojam državnih sredstava

– Argumentacija stranaka

- 20 Općina Milano ističe da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava time što se u točkama 65. i 66. pobijane presude temeljio na njezinom većinskom udjelu u društvu SEA i na pretpostavci prevladavajućeg utjecaja u smislu članka 2. točke (b) Direktive Komisije 2006/111/EZ od

16. studenoga 2006. o transparentnosti financijskih odnosa između država članica i javnih poduzeća, kao i o financijskoj transparentnosti unutar određenih poduzeća (SL 2006., L 318, str. 17.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 2., str. 163.), a da nije ispitao je li Komisija dokazala postojanje tog utjecaja, odnosno upravljanje sredstvima društva SEA u njezinu korist.

- 21 Prije svega, činjenica da je članove upravnog i nadzornog odbora društva SEA imenovao većinski dioničar ničim ne dokazuje, u pogledu pravila primjenjivog talijanskog prava društava, da su financijska sredstva društva SEA stalno bila pod nadzorom javnih tijela.
- 22 Potom tvrdi da je Direktiva 2006/111 donesena na pravnoj osnovi članka 106. UFEU-a, a ne članka 107. UFEU-a, tako da logika te direktive nije relevantna za ocjenu pojmova sadržanih u potonjoj odredbi.
- 23 Naposljetku, prema ustaljenoj sudskoj praksi, uvjet stalnog državnog nadzora sredstava ispunjen je samo ako su dotična sredstva stalno na raspolaganju javnim tijelima, na temelju konkretnih elemenata, a što ovdje nije slučaj. Sud je tako u svojoj presudi od 13. rujna 2017., ENEA (C-329/15, EU:C:2017:671), presudio da sama okolnost da je država većinski vlasnik poduzeća nije dovoljna za zaključak o postojanju prevladavajućeg utjecaja koji može usmjeriti upotrebu tih sredstava. Usto treba pružiti dokaz o postojanju uputa države povezanih s upravljanjem sredstvima korištenima za dodjelu potpore.
- 24 Komisija tvrdi da je Opći sud odlučio *ultra petita* kada je u pobijanoj presudi izvršio analizu postojanja prijenosa državnih sredstava iako u prvom stupnju općina Milano nije istaknula nijedan argument kojim se osporava kvalifikacija sredstava društva SEA državnim sredstvima, kao što proizlazi iz točaka 55. do 58. i 64. pobijane presude. Slijedom toga, općina Milano u okviru ove žalbe ne može osporavati analizu Općeg suda razloga koji nije bio istaknut u prvom stupnju. Komisija usto osporava meritornu argumentaciju općine Milano.

– Ocjena Suda

- 25 U pogledu dopuštenosti prvog dijela prvog žalbenog razloga, točno je, kao što to ističe Komisija, da je Opći sud ispitao prirodu državnih sredstava društva SEA koja su prenesena na društvo SEA Handling a da općina Milano pred njim nije istaknula poseban argument u tom pogledu, što je Opći sud, osim toga, naglasio u točki 64. pobijane presude.
- 26 Međutim, kao što je to nezavisna odvjetnica istaknula u točki 25. svojega mišljenja, iz tužbe u prvom stupnju nedvojbeno proizlazi da je općina Milano istodobno osporavala, argumentacijom istaknutom u svojem prvom tužbenom razlogu, pripisivost predmetnih mjera i državnu prirodu upotrijebljenih sredstava. Iz toga slijedi da razmatranjima u točkama 65. i 66. pobijane presude Opći sud nije odlučio *ultra petita*, tako da valja odbiti Komisijinu argumentaciju o nedopuštenosti prvog dijela prvog žalbenog razloga.
- 27 Kad je riječ o osnovanosti tog dijela, valja podsjetiti da prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, kako bi se mjera kvalificirala kao „državna potpora” u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a, svi uvjeti predviđeni tom odredbom moraju biti ispunjeni. Kao prvo, mora se raditi o intervenciji države ili intervenciji putem državnih sredstava. Kao drugo, ta intervencija mora biti takva da može utjecati na trgovinu među državama članicama. Kao treće, ona mora pružati selektivnu prednost svojem korisniku. Kao četvrto, ona mora narušavati ili prijetiti da će narušiti tržišno natjecanje (presuda od 19. prosinca 2019., Arriva Italia i dr., C-385/18, EU:C:2019:1121, t. 31. i navedena sudska praksa).

- 28 Stoga, kako bi se prednosti mogle kvalificirati kao potpore u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a, one moraju, u skladu s prvim od tih uvjeta, s jedne strane, biti izravno ili neizravno dodijeljene putem državnih sredstava i, s druge strane, one se moraju moći pripisati državi (presuda od 18. svibnja 2017., *Fondul Proprietatea*, C-150/16, EU:C:2017:388, t. 14. i navedena sudska praksa).
- 29 Konkretnije, što se tiče pretpostavke prema kojoj prednost mora biti izravno ili neizravno dodijeljena putem državnih sredstava, iz ustaljene sudske prakse proizlazi da je pojam „potpora” općenitiji od pojma „subvencija” jer ne obuhvaća samo pozitivna davanja, kakva su same subvencije, nego i intervencije koje u različitim oblicima smanjuju troškove koji uobičajeno opterećuju proračun poduzetnika i koji su samim time, iako nisu subvencije u izričitom smislu riječi, iste naravi i imaju jednake učinke (presuda od 18. svibnja 2017., *Fondul Proprietatea*, C-150/16, EU:C:2017:388, t. 15. i navedena sudska praksa).
- 30 U tom pogledu, Sud je već presudio da članak 107. stavak 1. UFEU-a obuhvaća sva novčana sredstva kojima se javne vlasti mogu stvarno koristiti za potporu poduzetnicima, neovisno o tome pripadaju li ta sredstva trajnoj državnoj imovini. Slijedom toga, čak i kada iznosi koji odgovaraju predmetnoj mjeri nisu u trajnom vlasništvu državne riznice, činjenica da oni cijelo vrijeme ostaju pod državnim nadzorom i tako na raspolaganju nadležnim državnim tijelima dovoljna je da bi ih se kvalificiralo kao državna sredstva (presuda od 18. svibnja 2017., *Fondul Proprietatea*, C-150/16, EU:C:2017:388, t. 16. i navedena sudska praksa).
- 31 Što se konkretno tiče javnih poduzeća poput društva SEA, Sud je također presudio da država ostvarivanjem vladajućeg utjecaja nad takvim poduzećima može usmjeravati uporabu njihovih sredstava za financiranje, ovisno o slučaju, posebnih prednosti u korist drugim poduzetnicima (presuda od 18. svibnja 2017., *Fondul Proprietatea*, C-150/16, EU:C:2017:388, t. 17. i navedena sudska praksa).
- 32 U tom pogledu poduzeće koje je gotovo 100 % u vlasništvu javnih tijela i čije članove upravnog odbora usto imenuju ta tijela treba smatrati javnim poduzećem pod nadzorom države jer navedena javna tijela mogu izravno ili neizravno izvršavati prevladavajući utjecaj na takvo poduzeće (vidjeti u tom smislu presudu od 16. svibnja 2002., *Francuska/Komisija*, C-482/99, EU:C:2002:294, t. 33. i 34.).
- 33 Također, izdavanje jamstava od strane poduzeća koje je u cijelosti u vlasništvu općine podrazumijeva upotrebu državnih sredstava s obzirom na to da ta jamstva uključuju dovoljno konkretan ekonomski rizik koji može dovesti do terećenja tog društva (vidjeti u tom smislu presudu od 17. rujna 2014., *Commerz Nederland*, C-242/13, EU:C:2014:2224, t. 30.).
- 34 Usto, ako država ostvarivanjem vladajućeg utjecaja nad takvim poduzećima svakako može usmjeravati upotrebu njihovih sredstava za financiranje, po potrebi, posebnih prednosti u korist drugim poduzetnicima, okolnost da predmetnim sredstvima upravljaju subjekti odvojeni od javne vlasti ili da su privatnog podrijetla u tom pogledu nije relevantna (presuda od 9. studenoga 2017., *Komisija/TV2/Danmark*, C-656/15 P, EU:C:2017:836, t. 47. i 48.).
- 35 U ovom slučaju iz te sudske prakse proizlazi da je u točkama 65. i 66. pobijane presude Opći sud mogao, a da pritom nije počinio pogrešku koja se tiče prava, iz činjenice da su udjeli u društvu SEA bili gotovo u potpunosti i izravno u vlasništvu javnih tijela, među njima općine Milano, i da je potonja imenovala članove upravnog i nadzornog društva SEA izravno ili većinom u glavnoj skupštini tog društva, zaključiti da se financijska sredstva koje je potonja dodijelila društvu SEA Handling trebaju kvalificirati kao državna sredstva.
- 36 Protivno onomu što tvrdi općina Milano, to utvrđenje nije potvrđeno ni pozivanjem, u točki 65. pobijane presude, na članak 2. točku (b) Direktive 2006/111 ni saznanjima koja proizlaze iz presude od 13. rujna 2017., *ENEA* (C-329/15, EU:C:2017:671).

- 37 Naime, s jedne strane, u ovom slučaju nije relevantno čak ni pozivanje na Direktivu 2006/111 jer su elementi navedeni u točki 35. ove presude dostatni za potporu zaključka Općeg suda u pogledu uporabe državnih sredstava.
- 38 S druge strane, kao što je to nezavisna odvjetnica istaknula u točkama 33. i 34. svojega mišljenja, iz točke 27. i točaka 31. do 35. presude od 13. rujna 2017., ENEA (C-329/15, EU:C:2017:671), proizlazi da se okolnosti koje su dovele do te presude razlikuju od onih koje prevladavaju u ovom postupku. Naime, u navedenoj presudi bila je riječ o obvezi kupnje zelene električne energije koja se na temelju zakonodavne intervencije dotične države članice primjenjivala bez razlike na dobavljače električne energije čiji je kapital u većinskom vlasništvu države i na dobavljače čiji je kapital bio u većinskom vlasništvu privatnih subjekata. Tako moguća prednost koja je dodijeljena tom intervencijom dotične države članice u njezinu svojstvu zakonodavca ne potječe iz ovlasti nadzora koje država može izvršavati u svojem svojstvu većinskog dioničara unutar dotičnih javnih poduzeća te se slijedom toga, u okolnostima navedenima u točkama 32. do 35. te presude, ne može kvalificirati kao da je financirana putem državnih sredstava.
- 39 S obzirom na prethodna razmatranja, prvi dio prvog žalbenog razloga treba odbiti kao neosnovan.

Drugi dio prvog žalbenog razloga, koji se odnosi na pripisivost predmetnih mjera

– Argumentacija stranaka

- 40 Općina Milano ističe da Opći sud nije uzeo u obzir članak 107. stavak 1. UFEU-a kada je u točki 80. pobijane presude smatrao da dokazivanje uključenosti općine Milano u dodjelu predmetnih mjera ne zahtijeva utvrđivanje pozitivnog dokaza nego samo nepostojanje vjerojatnosti da nije bila uključena.
- 41 Općina Milano u tom pogledu navodi da je Sud, kako bi se izbjegao prevelik opseg uključivanja u pojam državne potpore, kriteriju pripisivosti strukturnih veza dodao stroži kriterij aktivnog sudjelovanja države u donošenju dotičnih mjera jer se to sudjelovanje mora moći identificirati i mora činiti konkretnu uzročnu posljedičnu vezu koja je dovoljno jaka sa svakom od poduzetih mjera. Stoga je nužno dokazati da su sve mjere bile poduzete na inicijativu države, odnosno da je ona intervenirala u stadiju njezina osmišljavanja, da je zaista izvršila svoju ovlast nadzora i da je izvršila odlučujući utjecaj na svaku od donesenih mjera.
- 42 Međutim, takav dokaz u ovom slučaju nije pružen jer je Opći sud koristio kriterij nepostojanja vjerojatnosti neuključenosti, tako da je počinio očitu pogrešku prilikom oblikovanja standarda dokazivanja u području pripisivosti.
- 43 Komisija prije svega ističe da općina Milano kritizira samo točku 80. pobijane presude, u kojoj se samo ponavljaju načela sudske prakse u vezi s pojmom pripisivosti navedena u točki 75. te presude, tako da je taj dio djelomično nedopušten ili bespredmetan. Tvrdi da se Opći sud u svakom slučaju nije temeljno na pogrešnom pojmu pripisivosti niti je koristio negativne pretpostavke ili primijenio pogrešan standard dokazivanja.

– Ocjena Suda

- 44 Uvodno valja odbiti Komisijinu argumentaciju, koja se temelji na nedopuštenosti drugog dijela prvog žalbenog razloga jer je općina Milano nedvojbeno osporila pravna načela na kojima se Opći sud zasnovao kako bi općini Milano pripisao ponašanje društva SEA. U tom pogledu je kao takvo nebitno je li Opći sud naveo ta načela na nekoliko mjesta pobijane presude.

- 45 Što se tiče merituma, u točki 28. ove presude navedeno je da prednosti, kako bi se mogle klasificirati kao potpore u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a, moraju biti izravno ili neizravno dodijeljene putem državnih sredstava i moraju se moći pripisati državi.
- 46 Konkretnije, kada je riječ o pretpostavci u vezi s pripisivanjem državi mjere kojom se daju prednosti, od strane javnog poduzeća, valja podsjetiti da se zaključak o pripisivosti ne može izvlačiti samo na temelju činjenice da je jamstva izdalo javno poduzeće u državnom nadzoru. Naime, čak i ako postoji mogućnost da država nadzire javno poduzeće i ima odlučujući utjecaj na njegovo poslovanje, ne može se automatski pretpostaviti da je u konkretnom slučaju stvarno obavljen nadzor. Potrebno je također ispitati može li se smatrati da su tijela javne vlasti bila na bilo koji način uključena u usvajanje tih mjera (vidjeti u tom smislu presudu od 17. rujna 2014., *Commerz Nederland*, C-242/13, EU:C:2014:2224, t. 31. i navedenu sudsku praksu).
- 47 U tom pogledu ne može se tražiti dokazivanje na temelju precizne istrage da su tijela javne vlasti konkretno potaknula javno poduzeće da poduzme predmetne mjere potpore. Naime, zaključak o pripisivanju državi određene mjere potpore koju je poduzelo javno poduzeće može se donijeti na temelju svih indicija koje proizlaze iz okolnosti konkretnog slučaja i iz konteksta u kojem je ta mjera donesena (presude od 17. rujna 2014., *Commerz Nederland*, C-242/13, EU:C:2014:2224, t. 32. i navedena sudska praksa, i od 18. svibnja 2017., *Fondul Proprietatea*, C-150/16, EU:C:2017:388, t. 18. i navedena sudska praksa).
- 48 Posebice, relevantna je svaka indicija koja u konkretnom slučaju upućuje bilo na učešće tijela javne vlasti ili nepostojanje vjerojatnosti da nisu bila uključena u usvajanje mjere, uzimajući također u obzir njezin doseg, sadržaj ili uvjete koje sadrži, bilo na nepostojanje učešća navedenih tijela u usvajanju navedene mjere (presuda od 17. rujna 2014., *Commerz Nederland*, C-242/13, EU:C:2014:2224, t. 33. i navedena sudska praksa).
- 49 Također, sama okolnost da je javno poduzeće osnovano u obliku društva kapitala općeg prava – s obzirom na samostalnost koju mu taj pravni oblik može dati – ne može se smatrati dovoljnom za isključivanje mogućnosti da se mjera potpore koju je provelo takvo društvo, pripiše državi. Naime, položaj kontroliranja i stvarne mogućnosti izvršavanja vladajućeg utjecaja koje on podrazumijeva u praksi sprečavaju to da se unaprijed isključi svaka mogućnost da se mjera koju je provelo takvo poduzeće pripiše državi pa time i opasnost od zaobilazanja pravila Ugovora o državnim potporama, unatoč značaju koji sam po sebi može imati pravni oblik javnog poduzeća kao jedna od indicija na temelju kojih se u konkretnom slučaju može utvrditi je li država uključena ili ne (presuda od 18. svibnja 2017., *Fondul Proprietatea*, C-150/16, EU:C:2017:388, t. 20. i navedena sudska praksa).
- 50 U ovom slučaju valja utvrditi da je Opći sud, kada je u točkama 80. do 88. pobijane presude ispitivao jesu li indicije na koje se Komisija pozivala u uvodnim izjavama 195. do 200. sporne odluke omogućavale pretpostavku da je općina Milano bila uključena u donošenje predmetnih mjera, primijenio načela koja je Sud utvrdio u svojoj sudskoj praksi na koju se podsjeća u točkama 46. do 49. ove presude.
- 51 Naime, s jedne strane, iz tih načela osobito proizlazi da, protivno onomu što tvrdi općina Milano, nije na Komisiji da dokaže ni na Općem sudu da se uvjeri da su javna tijela konkretno potaknula javno poduzeće da poduzme predmetne mjere.
- 52 S druge strane, nije potrebno odlučivati o pitanju je li se na temelju sudske prakse na koju se podsjeća u točki 48. ove presude, Komisija mogla zasnivati isključivo na indicijama kojima se u konkretnim slučajevima upućuje na nemogućnost vjerojatnosti nepostojanja uključenosti javnih tijela. Kao što je to istaknula nezavisna odvjetnica u točkama 38. do 44. svojega mišljenja, argumentacija općine Milano potječe iz pogrešnog razumijevanja pobijane presude prema kojem je Opći sud priznao da je Komisija utvrđenje pripisivosti predmetnih mjera mogla isključivo temeljiti na nemogućnosti vjerojatnosti nepostojanja uključenosti općine Milano u njihovu donošenje.

- 53 Naime, prije svega, u točkama 80. do 83. pobijane presude, Opći sud smatrao je, kao prvo, da se odredbama ugovora sa sindikatima od 26. ožujka 2002. stvara jasna i precizna obveza društva SEA da barem tijekom razdoblja od pet godina naknađuje gubitke društva SEA Handling. Kao drugo, smatrao je da je općina Milano potpisom tog ugovora službeno dala svoju suglasnost, uključujući u svojem svojstvu većinskog dioničara društva SEA, ne samo u pogledu stvaranja te obveze nego i u pogledu njezina ispunjenja i njezine kasnije provedbe od strane društva SEA. Kao treće, iz toga je zaključio da je aktivno sudjelovanje općine Milano u pregovaranju i sklapanju navedenog ugovora ključni dokaz uključenosti talijanskih tijela u dodjelu predmetnih mjera.
- 54 Zatim je u točkama 84. do 87. pobijane presude Opći sud u svojoj ocjeni činjenica dao pozitivnu dokaznu snagu zapisnicima sa sastanaka upravnog odbora društva SEA Handling, o tome da je gradonačelnik Milana zatražio i dobio ostavku predsjednika upravnog odbora društva SEA tijekom 2006. te o postojanju unaprijed potpisanih ostavki koje su članovi upravnog odbora predali tom gradonačelniku.
- 55 Naposljetku, u točki 88. pobijane presude Opći sud potvrdio je prirodu „važnih odluka” predmetnih mjera koju je Komisija prihvatila u točki 210. pobijane odluke, okolnost na temelju koje je potonja, među ostalim, u istoj točki zaključila da nije vjerojatno da općina Milano nije bila uključena u njezino donošenje.
- 56 Slijedom toga iz točki 80. do 88. pobijane presude proizlazi da je Opći sud utvrdio postojanje pozitivnih indicija kojima se u konkretnom slučaju dokazuje uključenost općine Milano u donošenje navedenih mjera i da je na temelju tih pozitivnih indicija priznao da se Komisija mogla temeljiti i na nemogućnosti vjerojatnosti nepostojanja uključenosti općine Milano u donošenje barem određenih predmetnih mjera tijekom razdoblja nakon sklapanja ugovora sa sindikatima od 26. ožujka 2002.
- 57 S obzirom na prethodna razmatranja, drugi dio, i slijedom toga, prvi žalbeni razlog u cijelosti valja odbiti kao neosnovan.

Drugi žalbeni razlog, koji se odnosi na načela tereta dokazivanja

Prvi dio drugog žalbenog razloga, koji se odnosi na navodno nejednak teret dokazivanja

– Argumentacija stranaka

- 58 Općina Milano tvrdi da je Opći sud propustio provesti pomno ispitivanje dokaza koje je istaknula općina Milano kada je u točkama 89. do 94. pobijane presude sažeto i samo preuzimajući tekst razmatranja sporne odluke odbio podnesene elemente kao nedostatne za pobijanje nemogućnosti vjerojatnosti nepostojanja uključenosti općine Milano u predmetne mjere.
- 59 Djelujući tako Opći sud dozvolio je Komisiji da se temelji na negativnom dokazu nemogućnosti vjerojatnosti nepostojanja uključenosti, dok je općini Milano nametnuo pozitivne i izvjesne dokaze nepostojanja uključenosti, čime se na nju primijenio *probatio diabolica*.
- 60 To potvrđuje osobito točka 82. pobijane presude u kojoj je Opći sud odbio argument općine Milano prema kojem je ona u sklapanju ugovora sa sindikatima od 26. ožujka 2002. sudjelovala samo u svojstvu političkog posrednika, iako je ta okolnost bila utvrđena *ad hoc* izjavama sindikalnih predstavnika pod prisegom. Naime, osim toga što nije priznao nikakvu dokaznu snagu tim izjavama Opći sud ocijenio je irelevantnom činjenicu da je potpis na tom ugovoru bio onaj zamjenika gradonačelnika za osoblje i rad, a ne onaj zamjenika gradonačelnika zaduženog za proračun.

61 Komisija smatra da je argumentacija općine Milano nedopuštena jer se njome Sud poziva da provede novu ocjenu činjenica. U svakom slučaju, Opći sud nije onemogućio dokaz nepostojanja pripisivosti niti je primijenio nejednak teret dokazivanja, nego je oprezno ocijenio indicije za pripisivost i indicije za nepripisivost.

– *Ocjena Suda*

62 S obzirom na to da je općina Milano Općem sudu prigovorila da je utvrđenje pripisivosti predmetnih mjera zasnovao isključivo na nemogućnosti vjerojatnosti nepostojanja njezine uključenosti u njihovu donošenju, već je istaknuto, u točkama 52. i 56. ove presude, da ta argumentacija proizlazi iz pogrešnog razumijevanja pobijane presude jer je Opći sud u točkama 80. do 88. pobijane presude utvrdio postojanje pozitivnih indicija kojima se konkretno upućuje na uključenost općine Milano u donošenje predmetnih mjera.

63 Usto, kao što je to istaknula nezavisna odvjetnica u točki 48. svojega mišljenja, Opći sud ispitao je na isti način, u pogledu načela razvijenih u sudskoj praksi, indicije na koje se pozvala općina Milano i kojima se prema njezinu mišljenju nastojalo utvrditi nepostojanje njezine uključenosti u donošenje tih mjera.

64 Tako je za svaku od indicija koje je istaknula Komisija ili općina Milano Opći sud ispitao elemente u korist ili protiv njihove dokazne snage te one koji se odnose na važnost koju im treba dati. Iz toga slijedi da je Opći sud pravično ispitao argumente i dokaze koje su stranke istaknule i da je do svojega zaključka došao nakon detaljne analize svih istaknutih elemenata.

65 Slijedom toga, kao što je to istaknula nezavisna odvjetnica u točki 49. svojega mišljenja, odbijanje argumentacije općine Milano od strane Općeg suda nije posljedica, protivno onomu što ona tvrdi, toga da je Opći sud naložio obvezu dostave pozitivnih i izvjesnih dokaza nepostojanja njezine uključenosti u donošenje predmetnih mjera niti toga da je primijenio nejednak tereta dokazivanja, nego ocjene koju je donio u vezi s dokaznom snagom svake od istaknutih indicija.

66 Naposljetku, s obzirom na to da je općina Milano argumentacijom sažetom u točki 60. ove presude nastojala dovesti u pitanje tu ocjenu Općeg suda, treba smatrati, kao što to opravdano ističe Komisija, da ona time nastoji ishoditi novu ocjenu činjenica, što nije u nadležnosti Suda (vidjeti u tom smislu presudu od 30. studenoga 2016., Komisija/Francuska i Orange, C-486/15 P, EU:C:2016:912, t. 97.).

67 Iz toga proizlazi da prvi dio drugog žalbenog razloga treba odbaciti kao djelomično nedopušten i odbiti kao djelomično neosnovan.

Drugi dio drugog žalbenog razloga, koji se odnosi na predmet dokaza koji treba pružiti

– *Argumentacija stranaka*

68 Općina Milano smatra da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava kada je u točkama 73. i 83. pobijane presude utvrdio da je Komisija opravdano smatrala da je njezino aktivno sudjelovanje dokazano sklapanjem ugovora sa sindikatima od 26. ožujka 2002. bilo dostatno kao takvo da opravda da se smatra da je općina Milano bila uključena u dodjelu predmetnih mjera, koje se trebaju smatrati jedinstvenom mjerom.

69 Naime, prema sudskoj praksi, Komisija je bila dužna dokazati pripisivost svake od mjera dokapitalizacije koje su izvršene u predmetnom razdoblju jer su te različite mjere bile međusobno potpuno odvojene. Iako je Sud priznao da se nekoliko uzastopnih državnih mjera mogu smatrati jedinstvenom intervencijom, to je uvjetovano time da su one s obzirom na svoju kronologiju, svoju

svrhu i položaj poduzeća toliko međusobno usko povezane da ih je nemoguće razdvojiti. Usto, Opći sud je tu sudsku praksu o kriterijima državnih sredstava i privatnog subjekta pogrešno proširio na pripisivost mjere.

- 70 U tom pogledu općina Milano navela je Općem sudu prije svega da su navodne indicije pripisivosti bile malobrojne, nedostatne kvalitete i bez izravne veze s predmetnim mjerama. Zatim, bilo bi netočno tvrditi da su talijanska tijela i društvo SEA priznali postojanje višegodišnje strategije za pokrivanje gubitaka društva SEA Handling tijekom razdoblja nužnog za njegovo restrukturiranje jer se predmetne tvrdnje odnose samo na strategiju sanacije društva SEA Handling. Naposljetku, dokapitalizacije su se uvijek događale u okolnostima koje uopće nisu bile povezane.
- 71 Komisija odgovara da bi bilo protivno tekstu i logici sudske prakse Suda, koja se odnosi na uvjete koji se zahtijevaju da bi se nekoliko uzastopnih intervencija države moglo smatrati jednom intervencijom, da se ona ograniči samo na kriterije državnih sredstava i privatnog subjekta. Povrh toga, općina Milano zahtijevala je od Suda samo novu ocjenu činjenica, što je nedopušteno u stadiju žalbe.

– Ocjena Suda

- 72 Prema ustaljenoj sudskoj praksi, s obzirom na to da državne mjere mogu imati različite oblike i da ih je stoga potrebno ispitati s obzirom na njihov učinak, ne može se isključiti da se nekoliko uzastopnih državnih mjera treba, u svrhu primjene članka 107. stavka 1. UFEU-a, smatrati jedinstvenom mjerom. Takav može biti slučaj kada su uzastopne intervencije, među ostalim s obzirom na svoju kronologiju, svoj cilj i položaj poduzetnika u trenutku tih intervencija, toliko međusobno usko povezane da ih je nemoguće razdvojiti (presude od 4. lipnja 2015., Komisija/MOL, C-15/14 P, EU:C:2015:362, t. 97. i navedena sudska praksa i od 26. ožujka 2020., Larko/Komisija, C-244/18 P, EU:C:2020:238, t. 33. i navedena sudska praksa).
- 73 Međutim, s obzirom na to da se ta sudska praksa odnosi, u svrhe primjene članka 107. stavak 1. UFEU-a, na državne mjere kao takve i znači da se one moraju objektivno analizirati s obzirom na njihove učinke, ona se ne može isključivo primjenjivati na određene kriterije navedene u toj odredbi. Stoga se, kao što je to istaknula nezavisna odvjetnica u točki 54. svojega mišljenja, navedena sudska praksa može primijeniti i na kriterij pripisivosti državi takvih intervencija.
- 74 Iz toga slijedi da, protivno onome što tvrdi općina Milano, Opći sud nije počinio pogrešku koja se tiče prava kada se u točki 71. pobijane presude pozvao na tu sudsku praksu i kada ju je potom primijenio u okviru svoje analize pripisivosti predmetnih mjera općini Milano.
- 75 Povrh toga, kao što je Komisija opravdano istaknula, općina Milano argumentacijom sažetom u točki 70. ove presude samo zahtijeva novu ocjenu činjenica u odnosu na onu koju je Opći sud izvršio u točkama 72. do 73. pobijane presude, a što, kao što proizlazi iz sudske prakse navedene u točki 66. ove presude, nije dopušteno u stadiju žalbe.
- 76 Iz toga slijedi da drugi dio drugog žalbenog razloga, a stoga i taj žalbeni razlog u cijelosti, treba odbaciti kao djelomično nedopušten i odbiti kao djelomično neosnovan.

Treći žalbeni razlog, koji se temelji na iskrivljavanju dokaza

Argumentacija stranaka

- 77 Općina Milano tvrdi da je Opći sud iskrivio ugovor sa sindikatima od 26. ožujka 2002. kada je u točki 77. pobijane presude zaključio da se tim ugovorom predviđa jasna i precizna obveza društva SEA da u razdoblju od barem pet godina osigura ravnotežu između troškova/prihoda i općeg gospodarskog

okvira društva SEA Handling te je iz toga zaključio da je na temelju te obveze društvo SEA bilo dužno nadoknaditi eventualne gubitke društva SEA Handling koji mogu utjecati na kontinuitet njegove gospodarske djelatnosti.

- 78 Općina Milano u tom pogledu pojašnjava da se tim ugovorom društvu SEA nije naložila nikakva obveza da dokapitalizira društvo SEA Handling jer se u njemu ne navode ni gubici, ni dokapitalizacije, čak ni obveze društva SEA u slučaju nastupanja takvih događaja. Tvrdi da je, slijedom toga, Opći sud s obzirom na kasnije dokapitalizacije retroaktivno tumačio i stoga propustio uzeti u obzir kontekst sklapanja navedenog ugovora. Međutim, prema njegovu tekstu, društvo SEA Handling osnovano je kako bi omogućilo tržišno natjecanje u drugim talijanskim zračnim lukama i time s izgledom na pozitivan scenarij rasta.
- 79 Općina Milano pojašnjava da se, iako je u odredbi ugovora sa sindikatima od 26. ožujka 2002. „potvrdila” činjenicu da će se održati „ravnoteža između troškova/prihoda i općeg gospodarskog okvira” društva Sea Handling, takva odredba nalazila između odredbe o smanjenju broja zaposlenih i odredbe o proširenju djelatnosti društva SEA Handling na druga tržišta jer su te mjere trebale omogućiti izbjegavanje dokapitalizacija. Usto se u navedenom ugovoru upućivalo na mogući ulazak dioničara u kapital društva SEA Handling na način da ojačaju njegove pozitivne izgleda. Naposljetku, u njemu se navodilo da će se upravljački kapaciteti društva SEA Handling održati radi dodatnog poboljšanja njegovih mogućnosti pružanja stvarnog tržišnog natjecanja na nacionalnim i međunarodnim tržištima.
- 80 Iz toga proizlazi da općina Milano u ugovoru sa sindikatima od 26. ožujka 2002. nije preuzela nikakvu materijalnu ili pravnu obvezu povezanu s dokapitalizacijama.
- 81 Komisija smatra da općina Milano, pod krinkom navodnog iskrivljavanja, osporava samo ocjenu indicija pripisivosti općini Milano ponašanja društva SEA koju je izvršio Opći sud, što tu argumentaciju čini nedopuštenom. U svakom slučaju, taj žalbeni razlog nije osnovan.

Ocjena Suda

- 82 Iz članka 256. stavka 1. drugog podstavka UFEU-a i članka 58. prvog stavka Statuta Suda Europske unije proizlazi da je Opći sud isključivo nadležan, s jedne strane, za utvrđivanje činjenica, osim u slučaju kada materijalna netočnost njegovih utvrđenja proizlazi iz dijelova spisa koji su mu podneseni i, s druge strane, za ocjenjivanje tih činjenica (presuda od 30. studenoga 2016., Komisija/Francuska i Orange, C-486/15 P, EU:C:2016:912, t. 97. i navedena sudska praksa).
- 83 Stoga, ocjena činjenica ne predstavlja, osim u slučaju iskrivljavanja dokaza podnesenih Općem sudu, pravno pitanje koje je, kao takvo, podložno nadzoru Suda (presuda od 30. studenoga 2016., Komisija/Francuska i Orange, C-486/15 P, EU:C:2016:912, t. 98. i navedena sudska praksa).
- 84 Kada navodi da je Opći sud iskrivio dokaze, žalitelj treba primjenom članka 256. UFEU-a, članka 58. prvog stavka Statuta Suda Europske unije i članka 168. stavka 1. točke (d) Poslovnika Suda precizno navesti dokaze koji su prema njegovu mišljenju iskrivljeni i dokazati pogreške u analizi koja je prema njegovoj ocjeni dovela do toga da je Opći sud iskrivio dokaze. Usto, prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, iskrivljavanje mora očitio proizlaziti iz sadržaja spisa a da nije potrebno provoditi novu ocjenu činjenica i dokaza (presuda od 30. studenoga 2016., Komisija/Francuska i Orange, C-486/15 P, EU:C:2016:912, t. 99. i navedena sudska praksa).

- 85 U ovom slučaju Opći sud je u točki 77. pobijane presude istaknuo da se ugovorom sa sindikatima od 26. ožujka 2002. predviđa jedna jasna i precizna obveza društva SEA da u razdoblju od najmanje pet godina osigura „ravnotežu između troškova/prihoda i općeg gospodarskog okvira” društva Sea Handling, „zadržavajući njegove upravljačke kapacitete uz znatno unaprjeđenje [njegovih] sposobnosti za primjereno natjecanje na nacionalnom i međunarodnom tržištu”.
- 86 Slijedom toga, valja istaknuti da tekst ugovora sa sindikatima od 26. ožujka 2002. omogućava razumijevanje Općeg suda u točki 77. pobijane presude, a prema kojem je društvo SEA bilo dužno, na temelju te obveze, nadoknaditi eventualne gubitke društva SEA Handling koji su mogli negativno utjecati na kontinuitet njegove gospodarske djelatnosti. Osim toga, to razumijevanje potvrđeno je, kao što je to Opći sud utvrdio u istoj točki, kasnijim ugovorima sa sindikatima iz točke 5. ove presude, tako da navodno iskrivljavanje u svakom slučaju ne proizlazi na očit način iz sadržaja spisa.
- 87 Povrh toga, dovoljno je istaknuti, kao što to valjano ističe Komisija i kao što je to istaknula nezavisna odvjetnica u točkama 65. do 68. svojega mišljenja, da općina Milano, pod krinkom navodnog iskrivljavanja tog ugovora, samo osporava ocjenu Općeg suda tog dokaza kada tvrdi da je Opći sud propustio uzeti u obzir kontekst sklapanja navedenog ugovora.
- 88 Slijedom toga, treći žalbeni razlog valja odbaciti kao djelomično nedopušten i odbiti kao djelomično neosnovan.

Četvrti žalbeni razlog, koji se odnosi na kriterij privatnog ulagača

Argumentacija stranaka

- 89 Općina Milano poziva se na pogrešnu kvalifikaciju činjenica Općeg suda u točkama 97., 107. i 108. pobijane presude, kojom nije uzeo u obzir kriterij privatnog ulagača.
- 90 Naime, kao prvo, kao što je to dokazano u okviru drugog žalbenog razloga, ni ugovor sa sindikatima od 26. ožujka 2002. ni ijedan drugi dokument ne omogućava zaključak da postoji strategija pokrića gubitaka društva SEA Handling od strane društva SEA.
- 91 Kao drugo, Opći sud za ocjenu kriterija privatnog ulagača nije uzeo u obzir kontekst posebnog položaja društva SEA u to vrijeme, koji se razlikovao od položaja tipičnog privatnog ulagača jer je potonje društvo imalo ekskluzivnu koncesiju za upravljanje zračnim lukama Milana do 2041. i stoga poslovalo s niskim rizikom i izgledima za jako dugoročnu isplativost svojih ulaganja.
- 92 Pogreška koju je Opći sud počinio leži u važnosti koja se pridaje nepostojanju suvremenih ekonomskih studija kojima se dokazuje pomno ispitivanje isplativosti dokapitalizacija društva SEA Handling i vremena njihova povrata ulaganja, prema analizi troškova i prednosti. To proizlazi osobito iz točke 114. pobijane presude, u kojoj je Opći sud pogrešno odbacio važnost ekonomske studije koju je općina Milano dostavila samo zbog toga što je izrađena nakon donošenja predmetnih mjera.
- 93 Naime, sudskom praksom ne zahtijeva se da dokazi o ekonomskoj racionalnosti potječu iz vremena njezina donošenja nego da se ocjena te mjere u odnosu na taj kriterij uzme u obzir u kontekstu njezina donošenja, tako da izgledi prihvaćeni u ekonomskoj studiji moraju biti *ex ante*, a ne ekonomska studija kao takva. Naime, bilo bi apsurdno ako bi se, kao što je to učinio Opći sud, privatnom poduzetniku naložilo da dostavi, kao uvjet *sine qua non* za primjenu kriterija privatnog ulagača, dokaz o postojanju dokumenta kojim se potkrjepljuju ta predviđanja.

- 94 U tom pogledu općina Milano podsjeća na to da su tijekom 2002. godine izgledi društva SEA Handling bili pozitivni i da je niz vanjskih i nepredvidivih događaja koji su nastali kasnije prolongirao njegov postupak sanacije. Tako društvo SEA nije imalo potrebu za svaku dokapitalizaciju provesti nove posebne ocjene njihove isplativosti i prema nacionalnom pravu nije bilo dužno u pisanom obliku, uz pomoć vanjskih ekonomskih stručnjaka, opravdati racionalnost svojih mjera. Osobito, s obzirom na to da je problem društva SEA Handling u biti bio povezan s troškom radne snage, nije postojao nikakav razlog da se naruče ekonomske studije.
- 95 Kao treće, prema mišljenju općine Milano, Opći sud pogrešno je smatrao da složene ekonomske ocjene koje je izvršila Komisija podliježu samo ograničenom nadzoru suda Unije. Naime, prema sudskoj praksi na njemu je da izvrši detaljan i sveobuhvatan činjenični i pravni nadzor koji se odnosi osobito na Komisijino tumačenje podataka ekonomske prirode.
- 96 Kao četvrto, općina Milano prigovara Općem sudu da je na nju prebacio teret dokazivanja kriterija privatnog ulagača jer Komisija nije ništa dokazala u tom pogledu. Naime, i kao što je priznala pred Općim sudom, potonja nije provela nikakvu studiju tržišta usluga zračnih luka niti ikakvu ekonomsku studiju o tom kriteriju ili analizu ekonomskih rezultata drugih usporedivih subjekata. Također, nije navela ni mjere koje je društvo SEA moralo poduzeti na temelju navedenog kriterija.
- 97 Protivno onomu što se zahtijeva sudskom praksom, Komisija je svoju pretpostavku da je društvo SEA Handling dodijelilo prednost zbog nepostojanja elemenata koji mogu potvrditi njezino postojanje, temeljila na negativnoj pretpostavci koja počiva na nepostojanju informacija koje omogućavaju suprotan zaključak. Slijedom toga, time što nije ispitao je li Komisija u okviru svoje ocjene uzela u obzir sve relevantne elemente, Opći sud počinio je pogrešku koja se tiče prava.
- 98 Komisija osporava osnovanost argumentacije koju ističe općina Milano.

Ocjena Suda

- 99 Kao prvo, treba istaknuti da se argumentacijom općine Milano sažetom u točki 90. ove presude samo ponavlja argumentacija istaknuta u okviru drugog žalbenog razloga, tako da se ona ne može prihvatiti zbog istih razloga kao onih navedenih u točki 75. ove presude.
- 100 Kao drugo, u pogledu argumentacije sažete u točki 95. ove presude o sudskom nadzoru koji treba provesti Opći sud, ustaljena je sudska praksa da ispitivanje koje Komisija mora izvršiti prilikom primjene načela privatnog subjekta, traži složenu gospodarsku ocjenu i da, u okviru nadzora koji sudovi Europske unije izvršavaju nad Komisijinim složenim gospodarskim ocjenama u području državnih potpora, sud Unije nije dužan zamijeniti vlastitu gospodarsku ocjenu Komisijinom (presuda od 26. ožujka 2020., Larko/Komisija, C-244/18 P, EU:C:2020:238, t. 39.).
- 101 Prema tome, Opći sud u pobijanoj presudi nije počinio pogrešku koja se tiče prava kada je samo ispitao jesu li Komisijine gospodarske ocjene o primjeni načela privatnog ulagača sadržavale očitu pogrešku u ocjeni.
- 102 Protivno onome što tvrdi općina Milano, nijedan drugi zaključak ne može se izvući iz sudske prakse koja je nastala iz presuda od 8. prosinca 2011., KME Germany i dr./Komisija (C-272/09 P, EU:C:2011:810), i od 8. prosinca 2011., Chalkor/Komisija (C-386/10 P, EU:C:2011:815). Naime, kao što je to nezavisna odvjetnica u biti istaknula u točki 80. svojega mišljenja, ta sudska praksa, koja se odnosi na sudski nadzor Komisijinih odluka kojima se utvrđuju povrede članaka 101. i 102. UFEU-a i po potrebi izriču novčane sankcije na temelju tih članaka, ne može se prenijeti kao takva na sudski nadzor Komisijinih odluka u području državnih potpora.

- 103 Kao treće, u pogledu navodnog neuzimanja u obzir, od strane Općeg suda, u točkama 113. do 117. pobijane presude, raspodjele tereta dokazivanja, valja podsjetiti da pojam „potpore” u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a ne može obuhvatiti mjeru dodijeljenu u korist poduzetnika državnim sredstvima ako je taj poduzetnik istu prednost mogao ostvariti u normalnim tržišnim uvjetima jer se ocjena uvjeta u kojima je dodijeljena takva prednost provodi, načelno, primjenom načela privatnog subjekta (presuda od 6. ožujka 2018., Komisija/FIH Holding i FIH Erhvervsbank, C-579/16 P, EU:C:2018:159, t. 45. i navedena sudska praksa).
- 104 U tom pogledu, kada postane jasno da bi se moglo primijeniti kriterij privatnog ulagača, Komisija ima obvezu zatražiti od dotične države članice sve relevantne informacije na temelju kojih može provjeriti jesu li ostvarene pretpostavke za primjenu tog načela (presude od 5. lipnja 2012., Komisija/EDF, C-124/10 P, EU:C:2012:318, t. 104., i od 6. ožujka 2018., Komisija/FIH Holding i FIH Erhvervsbank, C-579/16 P, EU:C:2018:159, t. 47.).
- 105 Naime, primjenom kriterija privatnog ulagača želi se utvrditi može li gospodarska prednost, u bilo kojem obliku, dodijeljena poduzetniku putem državnih sredstava zbog svojih učinaka narušiti ili prijetiti da će narušiti tržišno natjecanje i utjecati na trgovinu među državama članicama (presuda od 5. lipnja 2012., Komisija/EDF, C-124/10 P, EU:C:2012:318, t. 89.). Slijedom toga, ne treba ispitati bi li privatni ulagač djelovao jednako kao i javni ulagač nego bi li on unio, u sličnim okolnostima, jednak iznos onome koji bi unio javni ulagač (vidjeti u tom smislu presudu od 5. lipnja 2012., Komisija/EDF, C-124/10 P, EU:C:2012:318, t. 95.).
- 106 U svrhu ocjene bi li u uobičajenim tržišnim uvjetima istu mjeru prihvatio privatni ulagač koji se nalazi u položaju koji je najbliži onome države, treba uzeti u obzir samo prednosti i obveze u vezi s položajem te posljednje u svojstvu dioničara, a isključiti one koje su vezane uz njezino svojstvo javne vlasti (presuda od 5. lipnja 2012., Komisija/EDF, C-124/10 P, EU:C:2012:318, t. 79.). Ako se država članica tijekom upravnog postupka poziva na kriterij privatnog ulagača, tada ona u slučaju dvojbe mora jasno i na temelju objektivnih i provjerljivih elemenata dokazati da je provedenu mjeru donijela u svojem svojstvu dioničara (presuda od 5. lipnja 2012., Komisija/EDF, C-124/10 P, EU:C:2012:318, t. 82.).
- 107 Iz tih dokaza mora biti jasno vidljivo da je predmetna država članica, prije ili tijekom dodjeljivanja gospodarske prednosti, donijela odluku o ulaganju u kontroliranog javnog poduzetnika putem mjere koja je stvarno poduzeta. U tom se pogledu, među ostalim, mogu zahtijevati dokazi kojima se pokazuje da se ta odluka temeljila na gospodarskim procjenama koje su usporedive s onima koje bi u okolnostima slučaja razuman ulagač u situaciji najsličnijoj onoj navedene države članice izradio prije ulaganja kako bi odredio buduću isplativost takvog ulaganja (presuda od 5. lipnja 2012., Komisija/EDF i dr., C-124/10 P, EU:C:2012:318, t. 83. do 84.).
- 108 U ovom slučaju, kao što je to nezavisna odvjetnica istaknula u točki 101. svojega mišljenja, iz sporne odluke i pobijane presude nedvojbeno proizlazi da je Komisija primijenila načelo privatnog subjekta u toj odluci i da se o primjenjivosti kriterija privatnog ulagača u ovom slučaju nije raspravljalo ni pred Komisijom ni pred Općim sudom, a što je Komisija usto potvrdila na raspravi pred Sudom.
- 109 Što se tiče kriterija privatnog ulagača, on se nalazi među čimbenicima koje Komisija mora uzeti u obzir radi utvrđivanja je li riječ o državnoj potpori i on ne predstavlja iznimku koja bi se primjenjivala samo na zahtjev države članice ako se utvrdi da su ostvareni svi sastavni elementi „državne potpore” koji su propisani člankom 107. stavkom 1. UFEU-a (presude od 5. lipnja 2012., Komisija/EDF, C-124/10 P, EU:C:2012:318, t. 103., i od 26. ožujka 2020., Larko/Komisija, C-244/18 P, EU:C:2020:238, t. 64. i navedena sudska praksa).
- 110 Stoga je na Komisiji teret da dokaže, vodeći računa osobito o informacijama koje je dostavila dotična država članica, da nisu ispunjeni uvjeti primjene načela privatnog subjekta, tako da predmetna državna mjera sadržava prednost u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a (vidjeti u tom smislu presudu od 26. ožujka 2020., Larko/Komisija, C-244/18 P, EU:C:2020:238, t. 65. i navedena sudska praksa).

- 111 U tom pogledu valja istaknuti da Komisija ne može pretpostaviti, u okviru odluke o okončanju formalnog istražnog postupka na temelju članka 7. Uredbe Vijeća br. 659/1999 od 22. ožujka 1999. o utvrđivanju detaljnih pravila primjene članka 108. [UFEU-a] (SL 1999., L 83, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 4., str. 16.), da je poduzeće dobilo prednost koja čini državnu potporu temeljeći se samo na negativnoj predmnijevi, zasnovanoj na izostanku informacija koje bi joj omogućile da dođe do suprotnog zaključka, u nedostatku drugih dokaza kojima se može pozitivno utvrditi postojanje takve prednosti (presude od 17. rujna 2009., Komisija/MTU Friedrichshafen, C-520/07 P, EU:C:2009:557, t. 58., i od 26. ožujka 2020., Larko/Komisija, C-244/18 P, EU:C:2020:238, t. 70. i navedena sudska praksa).
- 112 Međutim, prema sudskoj praksi, za tu primjenu kriterija privatnog ulagača relevantni su samo raspoloživi elementi i okolnosti koje su se mogle predvidjeti u trenutku kad je ta odluka o predmetnoj mjeri donesena (vidjeti u tom smislu presudu od 5. lipnja 2012., Komisija/EDF, C-124/10 P, EU:C:2012:318, t. 105.). Usto, s obzirom na to da Komisija nije imala izravna saznanja o okolnostima u kojima je donesena odluka o ulaganju, ona se mora radi primjene tog kriterija u velikoj mjeri osloniti na objektivne i provjerljive elemente koje je dostavila država članica kako bi utvrdila da provedena mjera proizlazi iz njezina svojstva dioničara i, slijedom toga, da je navedeno načelo primjenjivo u skladu sa sudskom praksom navedenom u točkama 106. i 107.
- 113 Stoga, s obzirom na to da valja uzeti u obzir odluku koju bi privatni ulagač donio u trenutku kada je ulaganje izvršeno, nepostojanje prethodne procjene, iako samo po sebi nije odlučujuće, može predstavljati relevantan element za nadzor složenih gospodarskih ocjena koje Komisija mora izvršiti prilikom primjene kriterija privatnog ulagača.
- 114 Naime, kada ulaganja u kapital javnog ulagača nisu ni na koji način isplativa, čak ni dugoročno, ne mogu se smatrati usklađenima s kriterijem privatnog ulagača i moraju se smatrati potporama u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a (vidjeti u tom smislu presude od 21. ožujka 1991., Italija/Komisija, C-303/88, EU:C:1991:136, t. 22., i od 6. ožujka 2018., Komisija/FIH Holding i FIH Erhvervsbank, C-579/16 P, EU:C:2018:159, t. 61.).
- 115 U tom pogledu na Općem sudu je da se uvjeri, kao što se na to podsjeća u točkama 100. i 101. ove presude, da takve složene ekonomske ocjene Komisije ne sadržavaju očitu pogrešku u ocjeni, što znači da on mora ispitati ne samo sadržajnu točnost istaknutih dokaza, pouzdanost i dosljednost, nego i jesu li ti elementi skup relevantnih podataka koje treba uzeti u obzir prilikom ocjene složene situacije te mogu li se njima poduprijeti zaključci koji su na temelju njih izvedeni (presuda od 26. ožujka 2020., Larko/Komisija, C-244/18 P, EU:C:2020:238, t. 41. i navedena sudska praksa).
- 116 U ovom slučaju, kao što je to nezavisna odvjetnica istaknula u točkama 103. i 104. svojega mišljenja, iz ocjene u točkama 113. do 117. pobijane presude, neovisno o odabiru izraza koji se u njima koriste, nije razvidno da Opći sud nije uzeo u obzir pravila o raspodjeli tereta dokazivanja u pogledu kriterija privatnog ulagača.
- 117 Naime, iz analize u točkama 85. i 86. ove presude proizlazi da Opći sud nije počinio pogrešku koja se tiče prava kada je utvrdio da se u okviru ugovora sa sindikatima od 26. ožujka 2002. društvo SEA obvezalo tijekom razdoblja od barem pet godina nadoknaditi eventualne gubitke društva SEA Handling koji su mogli negativno utjecati na kontinuitet njegove gospodarske djelatnosti. Međutim, kao što je to nezavisna odvjetnica istaknula u točkama 105. i 106. svojega mišljenja, privatni ulagač ne bi preuzeo takvu obvezu a da prethodno nije izvršio prikladnu procjenu ekonomske isplativosti i racionalnosti svoje obveze. U tim okolnostima, i s obzirom na sudsku praksu navedenu u točkama 107. i 114. ove presude, nepostojanje bilo kakve prethodne prikladne procjene ekonomske isplativosti i racionalnosti takvih ulaganja može činiti bitan element kojim se nastoji dokazati da privatni ulagač u sličnim okolnostima ne bi uložio iznos jednak onome koji je uložio javni ulagač.

- 118 Nakon što je u točki 97. pobijane presude uzeo u obzir činjenične elemente na kojima se Komisija temeljila u spornoj odluci kako bi zaključila da su predmetne mjere donesene, a da nije provedena nikakva prethodna prikladna procjena koju bi privatni ulagač u situaciji društva SEA izveo kako bi se uvjerio u njihovu ekonomsku isplativost i njihovu racionalnost, Opći sud ispitao je, osobito u točkama 113. do 117. pobijane presude, jesu li te Komisijine ocjene sadržavale očite pogreške u ocjeni. U točkama 120. i 132. pobijane presude presudio je da to nije slučaj.
- 119 Slijedom toga, Opći sud izvršio je nadzor koji je trebao izvršiti jer je, osobito u točkama 113. do 117. pobijane presude, ispitao je li Komisija mogla, a da pritom ne počini očitu pogrešku u ocjeni, smatrati da su elementi koji su dostavljeni tijekom upravnog postupka takvi da se njima može dokazati da takva procjena nije izvedena.
- 120 U tim okolnostima, a da pritom nije zanemario činjenicu da je na Komisiji da dokaže da nisu ispunjeni uvjeti za primjenu načela privatnog subjekta, Opći sud utvrdio je, u točkama 113. do 117. pobijane presude, da Komisija nije počinila očitu pogrešku u ocjeni kada je izvršila utvrđenja na koja se podsjeća u točki 97. pobijane presude.
- 121 Osim toga, s obzirom na razmatranja koja se nalaze u točkama 117. do 120. ove presude, općina Milano ne može valjano prigovoriti Općem sudu da nije poštovao teret dokazivanja koji je na Komisiji i da je nije kritizirao zbog toga što nije provela studije tržišta, što se temeljila na negativnim pretpostavkama ili zato što nije uzela u obzir sve relevantne elemente.
- 122 Kao četvrto, u dijelu u kojem općina Milano Općem sudu prigovara da je u točki 114. pobijane presude propustio uzeti u obzir ekonomsku studiju samo zbog toga što je izrađena nakon predmetnih mjera, valja prije svega istaknuti da ta argumentacija proizlazi iz pogrešnog razumijevanja te presude. Naime, iz samog teksta točke 114. pobijane presude proizlazi da je Opći sud ispitao sadržaj ekonomske studije koju je dostavila općina Milano te da ju je odbio, prije svega, zbog sažetosti i proturječnosti tvrdnji koje se tamo nalaze i, slijedom toga, inherentne manjkavosti za potrebe analize na temelju kriterija privatnog ulagača. Tek je u nastavku navedene točke 114. istaknuo i to da je ta ekonomska studija izrađena nakon predmetnih mjera.
- 123 U svakom slučaju, valja utvrditi da su u svrhu primjene načela privatnog ulagača relevantni samo raspoloživi elementi i okolnosti koje su se mogle predvidjeti u trenutku kad je ta odluka o predmetnoj mjeri donesena (presuda od 26. ožujka 2020., Larko/Komisija, C-244/18 P, EU:C:2020:238, t. 31. i navedena sudska praksa), osobito kako bi se utvrdili razlozi koji su zaista naveli predmetno državno tijelo da izvrši sporno ulaganje. Međutim, u slučaju potpora donesenih uz povredu obveze prijave propisane u članku 108. stavku 3. UFEU-a, Komisijina ekonomska ocjena tijekom upravnog postupka nužno se izvodi nakon donošenja dotičnih mjera.
- 124 Stoga ekonomske studije i analize na kojima se zasniva ta ekonomska ocjena Komisije, jednako kao i moguća protivna stručna mišljenja iste prirode na koje se poziva dotična država članica ili korisnik potpore kako bi odgovorili na ocjene na koje se Komisija oslanja, mogu biti relevantne za primjenu načela privatnog subjekta jer se zasnivaju samo na raspoloživim elementima i okolnostima koje su se mogle predvidjeti u trenutku u kojem je donesena odluka o poduzimanju predmetne mjere.
- 125 U ovom slučaju ekonomska studija na koju se općina Milano poziva za potrebe svoje ocjene koja je izvršena nakon donošenja predmetnih mjera ne može dovesti u pitanje Komisijino utvrđenje o nepostojanju prethodne prikladne procjene ekonomske isplativosti i racionalnosti tih mjera, koje čini bitan element na kojem se Komisija temeljila kako bi utvrdila da privatni ulagač u sličnim okolnostima ne bi uložio iznose jednake onima koje je društvo SEA uložilo u društvo SEA Handling.
- 126 Iz toga slijedi da Opći sud nije počinio pogrešku koja se tiče prava kada je, s jedne strane, ispitao sadržava li ekonomska studija na koju se poziva općina Milano relevantne elemente ekonomske analize koju je Komisija dužna izvesti prilikom primjene načela privatnog subjekta i, s druge strane,

zaključio da izvođenje te studije nakon razdoblja donošenja predmetnih mjera isključuje da njezino postojanje može sadržavati očitu pogrešku u ocjeni Komisije u spornoj odluci prema kojoj su te mjere donesene a da nije izvršena prethodna prikladna procjena koju bi privatni ulagač u situaciji društva SEA izradio kako bi se uvjerio u njihovu ekonomsku isplativost ili njihovu ekonomsku racionalnost.

- 127 Kao peto, u pogledu argumenta općine Milano prema kojem je Opći sud trebao uzeti u obzir posebnu situaciju društva SEA u predmetnom razdoblju, koja je bila obilježena izgledima jako dugoročne isplativosti, proizlazi, prije svega, iz točke 112. pobijane presude da je Opći sud taj element uzeo u obzir za svoju ocjenu.
- 128 Potom, čak i da je izgled isplativosti trebalo proširiti, kao što to tvrdi općina Milano, sve do 2041., ona je trebala utvrditi izgled za povrat ulaganja tih mjera prije tog datuma. Međutim, valja utvrditi da se ispitivanjem koje je proveo Opći sud u točkama 113. do 131. pobijane presude upravo nastojalo ispitati je li to bilo tako.
- 129 Naposljetku, s obzirom na to da općina Milano namjerava osporavati osnovanost ispitivanja koje je Opći sud proveo, treba smatrati da se zahtijeva da Sud provede novu ocjenu činjenica što, u skladu sa sudskom praksom navedenom u točki 66. ove presude, ne ulazi u nadležnost Suda.
- 130 U tim okolnostima valja odbiti četvrti žalbeni razlog.
- 131 Iz svih prethodnih razmatranja proizlazi da žalbu treba odbiti.

Troškovi

- 132 Na temelju članka 184. stavka 2. Poslovnika Suda, kad žalba nije osnovana, Sud odlučuje o troškovima.
- 133 U skladu s člankom 138. stavkom 1. tog Poslovnika, koji se na temelju članka 184. stavka 1. navedenog Poslovnika primjenjuje na žalbeni postupak, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove.
- 134 Budući da općina Milano nije uspjela u svojim zahtjevima te s obzirom na to da je Komisija zatražila da ona snosi troškove, valja joj naložiti snošenje troškova.

Slijedom navedenoga, Sud (drugo vijeće) proglašava i presuđuje:

- 1. Žalba se odbija.**
- 2. Comune di Milano nalaže se snošenje troškova.**

Potpisi