



Zbornik sudske prakse

PRESUDA OPĆEG SUDA (treće prošireno vijeće)

13. prosinca 2018.*

„Državne potpore – Zemaljske usluge – Ulaganja novog kapitala koje je društvo SEA provelo u korist društva Sea Handling – Odluka kojom se potpora proglašava nespojivom s unutarnjim tržištem i nalaže njezin povrat – Pojam potpore – Mogućnost pripisivanja odgovornosti državi – Kriterij privatnog ulagača – Načelo kontradiktornosti – Prava obrane – Pravo na dobru upravu – Legitimna očekivanja”

U predmetu T-167/13,

Comune di Milano (Italija), koju su zastupali S. Grassani i A. Franchi, a zatim S. Grassani, odvjetnici,
tužitelj,

protiv

Europske komisije, koju zastupaju G. Conte i D. Grespan, u svojstvu agenata,

tuženika,

povodom zahtjeva na temelju članka 263. UFEU-a 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.),

OPĆI SUD (treće prošireno vijeće),

u sastavu: M. van der Woude, predsjednik, V. Kreuschitz (izvjestitelj), I. S. Forrester, N. Póltorak i E. Perillo, suci,

tajnik: J. Palacio González, glavni administrator,

uzimajući u obzir pisani dio postupka i nakon rasprave održane 28. veljače 2018.,

donosi sljedeću

* Jezik postupka: talijanski

Presudu¹

I. Okolnosti spora

A. Opći kontekst

- 1 SEA SpA društvo je koje upravlja zračnim lukama Milano-Linate i Milano-Malpensa (Italija). Između 2002. i 2010. (u daljnjem tekstu: predmetno razdoblje), njegov je kapital bio gotovo isključivo u vlasništvu tijela javnih vlasti, odnosno 84,56 % u tužiteljevu vlasništvu, Comune di Milano (općina Milano, Italija), 14,56 % u vlasništvu Provincia di Milano (pokrajina Milano, Italija) i 0,88 % u vlasništvu drugih javnih i privatnih dioničara. U prosincu 2011., F2i – Fondi Italiani per le infrastrutture SGR SpA (u daljnjem tekstu: F2i) stekao je, za račun dvaju fondova kojima upravlja, 44,31 % kapitala društva SEA, od čega je dio kapitala u tužiteljevu vlasništvu (29,75 %) i sav kapital u vlasništvu pokrajine Milano (14,56 %).
- 2 Do 1. lipnja 2002. samo Društvo SEA pružalo je zemaljske usluge zračnim lukama Milano-Linate i Milano-Malpensa. Nakon stupanja na snagu Zakonodavne uredbe br. 18/99 od 13. siječnja 1999. (*Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana*, br. 28, od 4. veljače 1999.) kojom se u talijansko pravo prenosi Direktiva 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.) društvo SEA je u skladu s obvezom iz članka 4. stavka 1. te direktive odvojilo, u računovodstvenom i pravnom smislu, djelatnosti povezane s pružanjem zemaljskih usluga od svojih ostalih djelatnosti. U tu je svrhu društvo SEA osnovalo novo društvo, u cijelosti pod njegovim nadzorom i nazvano Sea Handling SpA. Društvo Sea Handling pružalo je zemaljske usluge zračnim lukama Milano-Linate i Milano-Malpensa od 1. lipnja 2002.

B. Upravni postupak

- 3 U dopisu od 13. srpnja 2006. Komisija Europskih zajednica primila je pritužbu u pogledu navodnih mjera potpora isplaćenih društvu SEA Handling (u daljnjem tekstu: predmetne mjere).
- 4 Dopisom od 6. listopada 2006. Komisija je od talijanskih tijela zatražila da dostave objašnjenja u pogledu pritužbe. Nakon što su zatražila i dobila produljenje roka za odgovor, talijanska tijela dostavila su tražena objašnjenja u dopisu od 9. veljače 2007.
- 5 Dopisom od 30. svibnja 2007. Komisija je obavijestila podnositelja pritužbe da nema dovoljno informacija na temelju kojih se može zaključiti da je postojao prijenos državnih sredstava u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a te da stoga, u skladu s člankom 20. stavkom 2. Uredbe Vijeća (EZ) 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.) ne postoji dovoljna osnova za daljnje ispitivanje predmetnih mjera. Dopisom od 24. srpnja 2007. podnositelj pritužbe dostavio je dodatne informacije Komisiji. Slijedom toga, Komisija je odlučila preispitati pritužbu.
- 6 Dopisom od 3. ožujka 2008. Komisija je od talijanskih tijela zatražila da dostave presliku ugovora sa sindikatima sklopljenog 26. ožujka 2002. (u daljnjem tekstu: ugovor sa sindikatima od 26. ožujka 2002.). Dopisom od 10. travnja 2008. talijanska tijela dostavila su traženi dokument.

1 Navedene su samo one točke presude za koje Opći sud smatra da ih je korisno objaviti.

- 7 Dopisom od 20. studenoga 2008. talijanska tijela poslala su Komisiji drugi ugovor sa sindikatima sklopljen 13. lipnja 2008. (u daljnjem tekstu: ugovor sa sindikatima od 13. lipnja 2008.).
- 8 Dopisom od 23. lipnja 2010. Komisija je obavijestila talijanska tijela da je odlučila pokrenuti formalni istražni postupak iz članka 108. stavka 2. UFEU-a (u daljnjem tekstu: odluka o pokretanju postupka) i pozvala talijanska tijela da joj dostave sve informacije nužne za ocjenu spojivosti predmetnih mjera s unutarnjim tržištem. Objavom odluke o pokretanju postupka u *Službenom listu Europske unije* od 29. siječnja 2011. (SL 2011., C 29, str. 10.), Komisija je pozvala zainteresirane strane da dostave svoje primjedbe u vezi s predmetnim mjerama u roku od mjesec dana od datuma objave.
- 9 Nakon što su zatražila i dobila produljenje roka za odgovor, talijanska tijela dostavila su dopisom od 20. rujna 2010. tužiteljeve primjedbe na odluku o pokretanju postupka.
- 10 Nakon što su zatražila i dobila produljenje roka za odgovor koji se odnosi na njih, društva Sea Handling i SEA poslala su Komisiji dopisom od 21. ožujka 2011. svoje primjedbe na odluku o pokretanju postupka.
- 11 Dopisom od 7. travnja 2011. Komisija je prosljedila primjedbe zainteresiranih strana talijanskim tijelima i pozvala ih da dostave svoja opažanja. Nakon što su zatražila i dobila produljenje roka koji se odnosi na njih, talijanska tijela dostavila su svoja opažanja u odgovor na primjedbe zainteresiranih strana kao i nove argumente na temelju istraživanja koje je izvršio konzultant.
- 12 Dopisom od 11. srpnja 2011. Komisija je zatražila od talijanskih tijela da dostave informacije koje je već tražila u odluci o pokretanju postupka. Nakon što su u dva navrata zatražila produljenje za odgovor, ali im je ono samo jednom odobreno, talijanska tijela dostavila su tražene informacije dopisom od 15. rujna 2011.
- 13 Dopisom od 21. listopada 2011. talijanska tijela nadopunila su svoje prethodne primjedbe.
- 14 Dva sastanka između Komisijinih službi i talijanskih tijela održana su 19. lipnja i 23. studenoga 2012. Nakon prvog od tih sastanaka, talijanska tijela dostavila su nove argumente u dopisima od 2. i 10. srpnja 2012.

C. Pobijana odluka

- 15 Komisija je 19. prosinca 2012. donijela Odluku (EU) 2015/1225 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)), priopćeno pod brojem dokumenta C(2012) 9448 (SL 2015., L 201, str. 1., u daljnjem tekstu: pobijana odluka).
- 16 U izreci pobijane odluke Komisija je osobito smatrala da „[u]laganja novog kapitala koja je izvršilo društvo SEA u [...] SEA Handling za svaku od financijskih godina u razdoblju [od] 2002. [do] 2010. u procijenjenom iznosu od otprilike 359,644 milijuna [eura], bez kamata na povrat, čine državu potporu u smislu članka 107. [UFEU-a]” (članak 1.) i da je „[d]ržavna potpora dodijeljena [...] protivno članku 108. stavku 3. UFEU-a i nije [bila] spojiva s unutarnjim tržištem” (članak 2.). Stoga je naložila da će „[Talijanska Republika] [...] osigurati povrat potpore iz članka 1. od korisnika” (članak 3. stavak 1.).

II. Postupak i zahtjevi stranaka

- 17 Tužbom podnesenom tajništvu Općeg suda 18. ožujka 2013. tužitelj je pokrenuo ovaj postupak.

- 18 Zasebnim aktom podnesenim tajništvu Općeg suda 21. ožujka 2013. tužitelj je podnio zahtjev za privremenu pravnu zaštitu upisan pod brojem predmeta T-167/13 R. Budući da je tužitelj povukao zahtjev za privremenu pravnu zaštitu, predmet T-167/13 R izbrisan je iz upisnika Općeg suda rješenjem od 20. lipnja 2013., Comune di Milano/Komisija (T-167/13 R, neobjavljeno, EU:T:2013:331), uz napomenu da će se o troškovima odlučiti naknadno.
- 19 Aktom podnesenim tajništvu Općeg suda 10. svibnja 2013. F2i je zatražio intervenciju u ovom predmetu u potporu zahtjevu tužitelja. Rješenjem od 4. studenoga 2014., Comune di Milano/Komisija (T-167/13, neobjavljeno, EU:T:2014:936), predsjednik četvrtog vijeća Općeg suda obio je taj zahtjev za intervenciju.
- 20 Zasebnim aktom podnesenim tajništvu Općeg suda 5. lipnja 2013., Komisija je istaknula prigovor nedopuštenosti na temelju članka 114. Poslovnika Općeg suda od 2. svibnja 1991. Tužitelj je 22. srpnja 2013. podnio svoja očitovanja o tom prigovoru. Rješenjem Općeg suda od 9. rujna 2014. odluka o prigovoru odgođena je do odluke o meritumu, uz napomenu da će se odluka o troškovima donijeti naknadno.
- 21 Budući da je sastav vijeća Općeg suda izmijenjen, u skladu s člankom 27. stavkom 5. Poslovnika Općeg suda, sudac izvjestitelj raspoređen je u treće vijeće, kojemu je slijedom toga dodijeljen ovaj predmet.
- 22 Budući da je jedan član trećeg vijeća bio spriječen sudjelovati u postupku, predsjednik Općeg suda odredio je drugog suca kako bi se popunilo sudsko vijeće.
- 23 Na prijedlog trećeg vijeća, Opći sud odlučio je, u skladu s člankom 28. Poslovnika, ovaj predmet kao i predmete T-125/13, Talijanska Republika/Komisija i T-152/13, Sea Handling/Komisija u kojima se također traži poništenje pobijane odluke, uputiti proširenom sastavu.
- 24 S obzirom na spriječenost jednog člana trećeg vijeća navedenu u točki 22. ove presude, predsjednik Općeg suda odredio je da potpredsjednik Općeg suda popuni treće prošireno vijeće.
- 25 Rješenjem predsjednika trećeg proširenog vijeća Općeg suda od 21. travnja 2017., nakon što su saslušane glavne stranke, predmeti T-125/13, T-152/13 i T-167/13 spojeni su u svrhu usmenog dijela postupka i donošenja odluke kojom se završava postupak u skladu s člankom 68. Poslovnika.
- 26 Opći sud (treće prošireno vijeće) odlučio je na prijedlog suca izvjestitelja otvoriti usmeni dio postupka.
- 27 Sukladno članku 19. stavku 2. Poslovnika, predsjednik trećeg proširenog vijeća Općeg suda prepustio je vijeću odluku o razdvajanju predmeta T-125/13, T-152/13 i T-167/13 u svrhu usmenog dijela postupka i donošenja odluke kojom se završava postupak te odluke o brisanju predmeta T-125/13 iz upisnika Općeg suda.
- 28 Rješenjem od 22. siječnja 2018., Italija i dr./Komisija (T-125/13, T-152/13 i T-167/13, neobjavljeno, EU:T:2018:35), Opći sud je, kao prvo, razdvojio predmete T-125/13, T-152/13 i T-167/13 u svrhu usmenog dijela postupka i donošenja odluke kojom se završava postupak, u skladu s člankom 68. stavkom 3. Poslovnika, kao drugo, izbrisao predmet T-125/13 iz upisnika Općeg suda, kao treće, obustavio postupak po tužbi društva Sea Handling u predmetu T-152/13 i, kao četvrto, odredio da će se o troškovima u predmetu T-167/13 odlučiti naknadno.
- 29 Na raspravi održanoj 28. veljače 2018. saslušana su izlaganja stranaka i njihovi odgovori na usmena pitanja koja im je postavio Opći sud.
- 30 Tužitelj od Općeg suda zahtijeva da:
 - poništi pobijanu odluku;

- podredno, poništi članke 3., 4. i 5. pobijane odluke;
- naloži Komisiji snošenje troškova.

31 Komisija od Općeg suda zahtijeva da:

- odbije tužbu;
- naloži tužitelju snošenje troškova.

III. Pravo

A. Dopuštenost

- 32 Komisija osporava dopuštenost ove tužbe, pri čemu tvrdi da se pobijana odluka ne odnosi na tužitelja osobno te da on nije dokazao „poseban i samostalan pravni interes”.
- 33 Što se tiče, kao prvo, pitanja odnosi li se pobijana odluka osobno na tužitelja, valja podsjetiti da iz ustaljene sudske prakse proizlazi da osobe kojima odluka nije upućena mogu tvrditi da ih se osobno tiče samo ako ta odluka utječe na njih zbog određenih osobina koje su im svojstvene ili zbog neke činjenične situacije koja ih razlikuje od bilo koje druge osobe, izdvajajući ih uslijed toga pojedinačno na istovrstan način, poput osoba kojima je odluka upućena (presude od 15. srpnja 1963., Plaumann/Komisija, 25/62, EU:C:1963:17, str. 197.; od 28. siječnja 1986., Confaz i dr./Komisija, 169/84, EU:C:1986:42, t. 22. i od 13. prosinca 2005., Komisija/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, C-78/03 P, EU:C:2005:761, t. 33.).
- 34 Iz sudske prakse također proizlazi da pravni položaj subjekta koji nije država članica, koji ima pravnu osobnost i koji je donio mjeru koja je ocijenjena državnim potporom u konačnoj odluci Komisije (u daljnjem tekstu: davatelj potpore) može biti osobno pogođen tom odlukom ako ga ona sprječava u izvršavanju njegovih vlastitih ovlasti kako bi htio, a koje se osobito sastoje od dodjele predmetne potpore (vidjeti presudu od 17. srpnja 2014., Westfälisch-Lippischer Sparkassen- und Giroverband/Komisija, T-457/09, EU:T:2014:683, t. 83. i navedenu sudsku praksu).
- 35 Komisija u biti smatra da, iako se predmetne mjere mogu pripisati tužitelju, njega se ne može smatrati davateljem potpore u smislu sudske prakse navedene u točki 34. ove presude.
- 36 Tužitelj osporava Komisijine argumente koje smatra proturječnima. Prema tužiteljevu mišljenju, ako u pobijanoj odluci Komisija smatra da se predmetne mjere mogu pripisati tužitelju, njega logično treba smatrati davateljem potpore.
- 37 Iz članka 1. pobijane odluke proizlazi da Komisija smatra da „[u]laganja novog kapitala koja je izvršilo društvo SEA u svoje društvo kćer SEA Handling [...] čine državu potporu u smislu članka 107.UFEU-a” i da je stoga društvo SEA provelo predmetne mjere.
- 38 Međutim, iz uvodnih izjava 190. do 217. pobijane odluke proizlazi da je Komisija mogla zaključiti da postoje državne potpore u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a samo na temelju svoje ocjene prema kojoj se predmetne mjere, koje je provelo društvo SEA, mogu pripisati tužitelju i, stoga, Talijanskoj Republici.
- 39 Prema ustaljenoj sudskoj praksi, kad je riječ o pripisivanju državi u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a, zaključak o tome ne može se 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. 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. 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 tih tijela u usvajanju te mjere (vidjeti presudu od 17. rujna 2014., *Commerz Nederland*, C-242/13, EU:C:2014:2224, t. 31. do 33. i navedenu sudsku praksu).

- 40 Međutim, valja utvrditi da, ako treba prihvatiti Komisijin argument prema kojem „samo” uključivanje tijela lokalne samouprave u odluke društva pod njezinim nadzorom ne može biti dovoljno da bi se smatralo da se na taj subjekt osobno odnosi odluka kojom se nalaže povrat pogodnosti dodijeljene takvom odlukom kao nezakonite državne potpore, Komisija ne može zaključiti da se u ovom slučaju predmetne mjere mogu pripisati talijanskoj državi. Naime, iz sudske prakse navedene u točki 39. ove presude proizlazi da to pripisivanje državi pretpostavlja da uključenost tijela javnih vlasti bude toliko izražena da predstavlja uputu tih tijela. Iz toga slijedi da je Komisija, time što je smatrala da se predmetne mjere mogu pripisati tužitelju kao javnom tijelu, tužitelju nužno dodijelila odlučujuću ulogu u postupku donošenja tih mjera.
- 41 U tim okolnostima, tužitelj pravilno kritizira kao suštinski proturječnu Komisijinu argumentaciju prema kojoj, iako se predmetne mjere mogu pripisati tužitelju, on nije davatelj potpore. Naprotiv, ako je tužitelj javno tijelo koje je bilo uključeno u donošenje predmetnih mjera tako da mu se one mogu pripisati u skladu s kriterijima navedenima u točki 39. ove presude, tužitelja treba smatrati davateljem potpore (vidjeti točku 34. ove presude). U tom kontekstu nije relevantno da je te mjere provelo društvo SEA, s obzirom na to da je, kao što smatra Komisija, to društvo djelovalo na tužiteljev poticaj.
- 42 Tužitelj tvrdi da pobijana odluka znatno utječe na nadležnosti koje mu se priznaju talijanskim Ustavom a da to Komisija ne osporava. Na njemu je, kao tijelu lokalne samouprave koje najbolje poznaje potrebe njegova stanovništva, da se brine za njihove interese i dobrobit, osobito tako da osigura da se izbjegne ponovni veliki pad zaposlenosti zbog stečaja društva Sea Handling i tako da osigura kontinuitet poslovanja u zračnim lukama Milano-Linate i Milano-Malpensa, kao ključan element milanskog gospodarstva.
- 43 Stoga pobijana odluka osobno utječe na tužitelja u smislu sudske prakse navedene u točki 34. ove presude, s obzirom na to da ga sprječava da izvršava, kako smatra prikladnim, ovlasti koje su mu dodijeljene talijanskim Ustavom, koje se u ovom slučaju sastoje od mjera kojima se jamči financijska stabilnost društva Sea Handling i stoga, s jedne strane, očuvanje radnih mjesta u tom poduzetniku i, s druge strane, osiguranje kontinuiteta poslovanja zračnih luka Milano-Linate i Milano-Malpensa.
- 44 Stoga valja odbiti apsolutnu zapreku vođenju postupka na koju se poziva Komisija, u dijelu u kojem se njome nastoji utvrditi da se pobijana odluka ne odnosi osobno na tužitelja.
- 45 Što se tiče, kao drugo, Komisijina argumenta koji se temelji na tome da tužitelj nije dokazao „poseban i samostalan pravni interes”, iz ustaljene sudske prakse proizlazi da je tužba za poništenje koju podnosi fizička ili pravna osoba dopuštena samo pod pretpostavkom da ta osoba ima interes da pobijani akt bude poništen. Taj interes pretpostavlja da poništenje odnosnog akta može samo po sebi imati pravne posljedice i da tužba tako može svojim rezultatom donijeti korist stranci koja ju je podnijela. Tužiteljev pravni interes mora postojati i biti stvaran. Taj interes u odnosu na predmet tužbe mora postojati u

trenutku njezinog podnošenja, inače će tužba biti nedopuštena, i mora nastaviti postojati sve do donošenja sudske odluke, inače će postupak biti obustavljen (vidjeti presudu od 17. rujna 2015., Mory i dr./Komisija, C-33/14 P, EU:C:2015:609, t. 55. do 57. i navedenu sudsku praksu).

- 46 Međutim, ništa u sudskoj praksi ne upućuje na to da pravni interes ne treba ispuniti samo uvjete navedene u točki 45. ove presude, nego treba biti i „poseban i samostalan”, kao što tvrdi Komisija.
- 47 U ovom slučaju, u odgovoru na mjeru upravljanja postupkom Općeg suda, tužitelj je istaknuo da je društvo koje posluje u sektoru zemaljskih usluga pokrenulo postupak protiv društva SEA i njega samog pred Tribunale di Milano (Sud u Milanu, Italija). To je društvo zahtijevalo naknadu štete (u iznosu od otprilike 93 milijuna eura) koju je navodno pretrpjelo zbog mjera koje je društvo SEA poduzelo u korist društva Sea Handling, na koje se odnosi pobijana odluka. Na raspravi je tužitelj naveo da je taj postupak pred Tribunale di Milano (Sud u Milanu) „neslužbeno” prekinut do donošenja odluke Općeg suda u ovom predmetu.
- 48 Treba utvrditi da bi poništenje pobijane odluke u ovom predmetu omogućilo tužitelju da se brani pred Tribunale di Milano (Sud u Milanu), pri čemu bi tvrdio da predmetne mjere nisu državne potpore nespojive s unutarnjim tržištem, kao što je utvrdila Komisija u toj odluci. Stoga to poništenje može, samo po sebi, imati velike pravne posljedice na tužiteljevu obranu pred Tribunale di Milano (Sud u Milanu), tako da mu ova tužba svojim rezultatom može donijeti korist.
- 49 Stoga valja odbiti i apsolutnu zapreku vođenju postupka na koju se poziva Komisija u dijelu u kojem osporava postojanje tužiteljeva „posebnog i samostalnog pravnog interesa”.

B. Meritum

1. Sažetak tužbenih razloga za poništenje

- 50 Tužitelj u prilog tužbi ističe četiri tužbena razloga.
- 51 Prvi tužbeni razlog temelji se na povredi članka 107. stavka 1. UFEU-a jer je Komisija pogrešno utvrdila da je postojao prijenos državnih sredstava i da se predmetne mjere mogu pripisati talijanskoj državi.
- 52 U drugom tužbenom razlogu tužitelj se poziva na povredu članka 107. stavka 1. UFEU-a jer Komisija nije poštovala kriterij privatnog ulagača.
- 53 Treći tužbeni razlog temelji se na nepoštovanju uvjeta spojivosti predmetnih mjera s unutarnjim tržištem, osobito jer je Komisija povrijedila Smjernice Zajednice o državnim potporama za sanaciju i restrukturiranje poduzetnika u teškoćama (SL 1999., C 288, str. 2., u daljnjem tekstu: Smjernice iz 1999.), Smjernice Zajednice o državnim potporama za sanaciju i restrukturiranje poduzeća u teškoćama (SL 2004., C 244., str. 2.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 3., str. 121., u daljnjem tekstu: Smjernice iz 2004.), kao i Smjernice zajednice za financiranje zračnih luka i potpora za započinjanje poslovanja zračnih prijevoznika koji lete iz regionalnih zračnih luka (SL 2005., C 312, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 22., str. 58., u daljnjem tekstu: Smjernice o sektoru zračnih luka).
- 54 U četvrtom tužbenom razlogu tužitelj se poziva na povredu načela kontradiktornosti i prava obrane, „dobre uprave” i zaštite legitimnih očekivanja.

2. Prvi tužbeni razlog, koji se temelji na povredi članka 107. stavka 1. UFEU-a zbog nepoštovanja kriterijâ za prijenos državnih sredstava i pripisivanje predmetnih mjera državi, kao i na povredi obveze obrazlaganja

a) Opseg tužbenog razloga

- 55 Prvim tužbenim razlogom tužitelj smatra da je Komisija povrijedila članak 107. stavak 1. UFEU-a time što je u biti smatrala da mu se mogu pripisati predmetne mjere i da su stoga one državne mjere. Konkretno, nije ispunila standard dokazivanja koji je potreban kako bi se dokazalo da se odluke društva SEA o nadoknadi gubitaka društva Sea Handling mogu pripisati tužitelju.
- 56 Prema tužiteljevu mišljenju, kako bi se dokazalo da je kriterij pripisivosti državi ispunjen, bilo je nužno dokazati konkretnu uključenost države u upravljanje društvima koja su bila pod njezinim nadzorom. Kad su dokazi po prirodi indicije, trebaju se temeljiti na „preciznim indicijama koje su relevantne s obzirom na okolnosti slučaja”. Ako se, kao u ovom slučaju, mjere odnose na razdoblje od nekoliko godina, odnosno na predmetno razdoblje, dokaz ne mogu biti „rijetke indicije prikupljene iz različitih izvora u navedenom razdoblju”. Na Komisiji je da dokaže logiku i usklađenost između različitih mjera donesenih tijekom predmetnog razdoblja. Uključenost države trebalo se dokazati s obzirom na posebne mjere koje su bile državne potpore. Komisijin teret dokazivanja tim je važniji jer je u svibnju 2007. završila formalni istražni postupak zbog nedostatka dokaza.
- 57 Konkretno, tužitelj smatra da se ni na jednoj od indicija iz pobijane odluke, kad se razmatraju pojedinačno ili zajedno, ne može razumno temeljiti pripisivost predmetnih mjera talijanskoj državi. Suprotno tome, prema tužiteljevu mišljenju, Komisija nije pravilno ocijenila „suprotne dokaze” koje je iznio tijekom upravnog postupka, odnosno opetovana odbijanja, koje je osporavala uprava društva SEA, zahtjeva za pristup informacijama koje su podnijeli određeni općinski vijećnici i koje je branio predsjednik općinskog vijeća. Ta odbijanja dokazuju nepostojanje ikakve tužiteljeve važne uloge u društvu SEA. Stoga je Komisija povrijedila i svoju obvezu obrazlaganja.
- 58 Komisija osporava tužiteljeve argumente.
- 59 U tom pogledu valja analizirati, kao prvo, postojanje prijenosa državnih sredstava, kao drugo, tužiteljeve argumente koji se temelje na tome da je Komisija povrijedila svoju obvezu dokazivanja logike i usklađenosti između različitih indicija za koje Komisija smatra da dokazuju pripisivost svih predmetnih mjera talijanskoj državi i, kao treće, argumente koji se temelje na tome da Komisija nije ispunila standard dokazivanja koji je potreban kako bi se dokazalo da se odluke društva SEA da nadoknadi gubitke društva Sea Handling mogu pripisati tužitelju.

b) Prijenos državnih sredstava

- 60 Prema ustaljenoj sudskoj praksi, da bi se prednosti mogle kvalificirati kao potpora u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a, one moraju, s jedne strane, izravno ili neizravno biti dodijeljene putem državnih sredstava i, s druge strane, one se moraju moći pripisati državi članici (presude od 16. svibnja 2002., Francuska/Komisija, C-482/99, EU:C:2002:294, t. 24. i od 19. prosinca 2013., Association Vent De Colère i dr., C-262/12, EU:C:2013:851, t. 16.). Naime, iz sudske prakse proizlazi da je riječ o različitim i kumulativnim uvjetima (vidjeti presudu od 5. travnja 2006., Deutsche Bahn/Komisija, T-351/02, EU:T:2006:104, t. 103. i navedenu sudsku praksu).
- 61 Pojam intervencije države ili intervencije putem državnih sredstava, uz prednosti koje država članica izravno dodjeljuje, uključuje i one koje država članica dodjeljuje preko javnih ili privatnih tijela koja ona određuje ili uspostavlja kako bi upravljala potporom (vidjeti presudu od 19. prosinca 2013., Association Vent De Colère i dr., C-262/12, EU:C:2013:851, t. 20. i navedenu sudsku praksu). Naime,

u okviru prava Unije ne može se prihvatiti da se samo osnivanjem samostalnih institucija zaduženih za raspodjelu potpora omogući zaobilaženje pravila o državnim potporama (presuda od 16. svibnja 2002., Francuska/Komisija, C-482/99, EU:C:2002:294, t. 23.).

- 62 Usto, članak 107. stavak 1. UFEU-a obuhvaća sva novčana sredstva kojima se tijela javne vlasti mogu zaista koristiti za potporu poduzećima, neovisno o tome pripadaju li ta sredstva trajno u državnu imovinu ili ne. 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 (vidjeti u tom smislu presude od 16. svibnja 2002., Francuska/Komisija, C-482/99, EU:C:2002:294, t. 37.; od 19. prosinca 2013., Association Vent De Colère i dr., C-262/12, EU:C:2013:851, t. 21. i navedenu sudsku praksu i od 10. svibnja 2016., Njemačka/Komisija, T-47/15, EU:T:2016:281, t. 83.).
- 63 U pogledu pojma državnih sredstava, nakon što je podsjetila na točku 37. presude od 16. svibnja 2002., Francuska/Komisija (C-482/99, EU:C:2002:294) (uvodna izjava 190. pobijane odluke; vidjeti također točku 55. odluke o pokretanju postupka), Komisija je utvrdila da su u ovom slučaju, „[s]redstva koja su upotrijebljena za pokrivanje gubitaka društva Sea Handling bila [...] javnog podrijetla jer su potekla iz društva SEA čijih je 99,12 % kapitala u [predmetnom] razdoblju bilo u vlasništvu [tužitelja] i [pokrajine Milano]” (uvodna izjava 191. pobijane odluke, čiji sadržaj odgovara sadržaju točke 56. odluke o pokretanju postupka). U tom pogledu, u uvodnoj izjavi 25. pobijane odluke u biti se pojašnjava da je društvo SEA dioničko društvo osnovano u skladu s privatnim pravom čiji je kapital, u predmetnom razdoblju, bio gotovo isključivo u vlasništvu tijela javne vlasti, odnosno 84,56 % u tužiteljevu vlasništvu, 14,56 % u vlasništvu pokrajine Milano i 0,88 % u vlasništvu drugih javnih i privatnih dioničara.
- 64 Tužitelj ne iznosi nikakav konkretan argument da dovede u pitanje tu Komisijinu ocjenu koja nije zahvaćena nikakvom pogreškom.
- 65 Naime, s obzirom na načela sudske prakse navedena u točkama 60. do 62. ove presude, Komisija je pravilno naglasila da su udjeli društva SEA, tijela koje je odobrilo sva sporna ulaganja novog kapitala, bili gotovo u potpunosti u vlasništvu tijela javne vlasti, odnosno tužitelja i pokrajine Milano. Kao i u situaciji u predmetu u kojem je donesena presuda od 16. svibnja 2002., Francuska/Komisija (C-482/99, EU:C:2002:294, t. 34.), iz toga slijedi da je društvo SEA „javno poduzeće” 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.), odnosno „poduzeće[e] nad [kojim] javna tijela mogu izvršavati, izravno ili neizravno, prevladavajući utjecaj na temelju vlasništva nad njim[e], financijskog sudjelovanja u [njemu] ili na temelju propisa kojima [je to poduzeće] uređen[o]”. Naime, iz članka 2. točke (b), podtočke i. Direktive 2006/111 proizlazi da se „[s]matra [...] da postoji prevladavajući utjecaj javnih tijela kada ta tijela izravno ili neizravno u odnosu na poduzeće [...] drže većinski udjel u upisanom kapitalu poduzeća”, što je ovdje slučaj.
- 66 Usto, u skladu s kriterijima priznatima u točkama 33. do 38. presude od 16. svibnja 2002., Francuska/Komisija (C-482/99, EU:C:2002:294), u uvodnim izjavama 192. i 208. pobijane odluke, Komisija se oslonila na dodatne elemente nadzora pri čemu je utvrdila da je, prema riječima talijanskih tijela „[tužitelj] vrši[o] kontrolu nad društvom SEA imenovanjem članova upravnog odbora (Consiglio di amministrazione) i revizorskog odbora (Collegio sindacale)”, što tužitelj ne osporava. Međutim, valja utvrditi da iz tužiteljeve ovlasti da izravno ili većinom u glavnoj skupštini imenuje članove upravnog odbora i revizorskog odbora društva SEA, kao i iz činjenice da su udjeli društva SEA bili gotovo u potpunosti u vlasništvu tijela javne vlasti, proizlazi da su financijska sredstva koja je društvo SEA dodijelilo društvu Sea Handling cijelo vrijeme bila pod nadzorom tih tijela te su im stoga bila na raspolaganju u smislu presude od 16. svibnja 2002., Francuska/Komisija (C-482/99, EU:C:2002:294).

- 67 Stoga je Komisija u pobijanoj odluci pravilno zaključila da ulaganja novog kapitala koja je društvo SEA odobrilo društvu Sea Handling čine državna sredstva u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a.

c) Logika i usklađenost između različitih indicija

- 68 Što se tiče ispitivanja svih predmetnih mjera u svrhu ocjenjivanja kriterija pripisivosti predmetnih mjera državi, valja podsjetiti da se u pobijanoj odluci, u uvodnim izjavama 211. do 216., u biti iznosi sljedeće:

„(211) [...] mjere za pokrivanje gubitaka provedene povećanjem kapitala društva Sea Handling nisu bile uobičajene mjere upravljanja već iznimne mjere. Izvanredni karakter mjera očit je u gospodarskim okvirima, s obzirom na veličinu predmetnih iznosa (svaka apsorpcija gubitaka poravnata je povećanjem kapitala od nekoliko milijuna eura) i u političkim okvirima, s obzirom na očekivani učinak mjera na održavanje zapošljavanja.

(212) S obzirom na njihovu iznimnu prirodu, mjere nije donio upravni odbor društva SEA u okviru vlastitih ovlasti: u skladu sa statutom društva SEA i načelima propisanim u građanskom zakonu, morala ih je odobriti opća skupština na sastanku na kojem je općina većinski dioničar. Stoga nema sumnje da je [tužitelj] bi[o] potpuno upozna[t] s mjerama i odobri[o] ih, što je očit iz zapisnika s opće skupštine. Ne samo da je [tužitelj] autor mjera u okviru sudjelovanja u ugovoru [sa sindikatima] od 26. ožujka 2002. već je također obaviješte[n] o svakoj mjeri za pokrivanje gubitaka društva Sea Handling, koje je sustavno odobri[o]. Takve se iznimne mjere stoga nužno mogu pripisati državi.

[...]

(215) Komisija smatra da u ovom slučaju, s obzirom na opseg mjera i ostale čimbenike navedene u ovoj Odluci i u odluci o pokretanju postupka, ima dovoljno dokaza o odgovornosti talijanske države za predmetne mjere budući da je [tužitelj] sudjelova[o] u mjerama za pokrivanje gubitaka društva Sea Handling ili s obzirom da nije vjerojatno da javna tijela nisu u tome sudjelovala.

(216) Naposljetku, Komisija mora odbaciti prijedlog talijanskih nadležnih tijela da bi Komisija trebala pojedinačno analizirati svaku od poduzetih mjera u odnosu na kapital društva Sea Handling kako bi provjerila postojanje potpore i, posebno, odgovornost [tužitelja] za takvu potporu. Čimbenici opisani u staccima 174. – 186. i analiza mjera iz perspektive privatnog ulagača u tržišnom gospodarstvu, dovoljni su dokaz da pokrivanje gubitaka dovođenjem novog kapitala može biti samo rezultat strategije i sudjelovanja javnih tijela u cijelom [predmetnom] razdoblju. Talijanska nadležna tijela sama su izjavila da je, iako se odluke o pokrivanju gubitaka formalno donose svake godine, postojala višegodišnja strategija za pokrivanje gubitaka u razdoblju potrebnom za restrukturiranje (vidjeti stavke 225. – 232.).”

- 69 Što se tiče primjene kriterija privatnog ulagača, pod naslovom „Višegodišnja strategija za pokrivanje gubitaka”, Komisija je u uvodnoj izjavi 222. pobijane odluke, među ostalim, podsjetila na argumentaciju talijanskih tijela i društva SEA prema kojoj se, „iako su se odluke o pokrivanju gubitaka formalno donosile svake godine, o višegodišnjoj strategiji za pokrivanje gubitaka tijekom razdoblja potrebnog za restrukturiranje nije moglo svake godine ponovno raspravljati, a [prema kojoj su se] rezultati [...] mogli ocjenjivati samo nakon više godina”. Usto, u uvodnoj izjavi 223. te odluke, Komisija je tu argumentaciju protumačila na način da se njome navodi da je „odluka o pokrivanju budućih gubitaka izvorno donesena 2002. i zatim drugi puta 2007. kada je, kada nisu ostvareni očekivani ciljevi, donesena odluka o preispitivanju izvorne strategije za pokrivanje gubitaka i nakon toga odluka o nastavku provedbe izvornog plana” i da „u osnovi [talijanska tijela i društvo SEA] predstavljaju predmetne mjere kao dva ulaganja novog kapitala u obliku godišnjih uplata o kojima su odluke donesene 2002. i 2007.”.

- 70 Iz uvodnih izjava 225. do 232. pobijane odluke proizlazi da je, kako bi zaključila da su predmetne mjere pripisive talijanskim tijelima, Komisija provela sveobuhvatnu analizu svim tih mjera, pri čemu je utvrdila da su različita povećanja kapitala međusobno povezana te su, prema mišljenju samih talijanskih tijela, dio jedinstvene dugoročne strategije. Na te „mjere” sustavno se upućuje u množini i kao da su posljedica ugovora sa sindikatima od 26. ožujka 2002. (vidjeti osobito uvodne izjave 211. i 212. pobijane odluke). Prema Komisijinu mišljenju, s obzirom na njihovu iznimnu prirodu, nijednu od tih mjera nije donio „upravni odbor društva SEA u okviru vlastitih ovlasti[, nego ih je...] morala a[...]odobriti opća skupština” dioničara društva SEA, uz potpuno poznavanje činjenica, uz sudjelovanje i odobrenje tužitelja, njegov većinskog dioničara. Osim toga, Komisija je izričito odbila argument talijanskih tijela prema kojem je u tu svrhu trebala pojedinačno analizirati svaku od tih mjera, s obzirom na to da su one rezultat „strategije i sudjelovanja tijela javne vlasti u cijelom razdoblju koje je predmet istrage” (uvodna izjava 216. pobijane odluke), pri čemu se pozvala na činjenice koje, prema njezinu mišljenju, utvrđuju da je društvo Sea Holding bilo poduzeće u teškoćama u smislu Smjernica iz 1999. i 2004. (uvodne izjave 174. do 186. pobijane odluke) i na razmatranja koja je iznijela u ocjeni kriterija privatnog ulagača (uvodne izjave 222., 223. i 225. do 232. pobijane odluke). Naime, sama talijanska tijela priznala su da je postojala „višegodišnja strategija za pokrivanje gubitaka u razdoblju potrebnom za restrukturiranje” (uvodna izjava 222. pobijane odluke), čije su mjere bile „blisko povezane” i njima se „ostvarivao isti cilj, odnosno, poravnanje gubitaka društva Sea Handling u cilju osiguranja [njegov] opstanka [...] i ponovne profitabilnosti” (uvodna izjava 231. pobijane odluke).
- 71 U tom pogledu, kao što je to učinila Komisija, valja istaknuti da je Sud već presudio da se, s obzirom na to da državne intervencije mogu imati različite oblike i da ih se treba analizirati s obzirom na njihove učinke, ne može isključiti da se nekoliko uzastopnih intervencija države treba, s ciljem primjene članka 107. stavka 1. UFEU-a, smatrati jedinstvenom intervencijom. Takav osobito može biti slučaj kada su uzastopne intervencije u pogledu svoje kronologije, svojeg cilja i položaja poduzetnika u trenutku tih intervencija toliko međusobno usko povezane da ih je nemoguće razdvojiti (vidjeti u pogledu kriterija prijenosa državnih sredstava presude od 19. ožujka 2013., Bouygues i Bouygues Télécom/Komisija i dr. i Komisija/Francuska i dr., C-399/10 P i C-401/10 P, EU:C:2013:175, t. 103. i 104. i od 4. lipnja 2015. Komisija/MOL, C-15/14 P, EU:C:2015:362, t. 97.; vidjeti također u pogledu primjene kriterija privatnog ulagača presude od 15. rujna 1998., BP Chemicals/Komisija, T-11/95, EU:T:1998:199, t. 171. i 179. i od 15. siječnja 2015., Francuska/Komisija, T-1/12, EU:T:2015:17, t. 33.i 34.).
- 72 U ovom slučaju, valja utvrditi da, ne samo da tužitelj navodi, a da pritom ne pruža objašnjenje, da Komisija nije dokazala logiku i usklađenost između indicija koje je iznijela kako bi sve mjere poduzete u predmetnom razdoblju pripisala talijanskoj državi, nego i proturječi primjedbama koje su u tom pogledu talijanska tijela i društvo SEA podnijeli u upravnom postupku i koje su navedene u uvodnoj izjavi 222. pobijane odluke. Naime, iz tih primjedbi, kojima tužitelj ne proturječi, proizlazi da se odluke društva SEA o ulaganju u pogledu društva Sea Handling temelje na višegodišnjoj strategiji za pokrivanje gubitaka tijekom razdoblja potrebnog za restrukturiranje. Usto, učestalost, usklađenost i ujednačenost tog pristupa tijekom razdoblja od osam godina upućuju na to da su se te odluke i tužiteljevo odobrenje zapravo temeljili na prethodnoj strateškoj odluci koja je donesena 2002.
- 73 Iz prethodno navedenog proizlazi da je Komisija mogla pravilno smatrati da su uzastopna ulaganja novog kapitala, koje je društvo SEA svake godine dodjeljivalo društvu Sea Handling tijekom predmetnog razdoblja, u pogledu svoje kronologije, cilja i sličnog položaja poduzetnika korisnika, čiji su značajni gubici redovito prelazili jednu trećinu njegova kapitala, međusobno toliko usko povezana da ih je za potrebe primjene kriterija prijenosa državnih sredstava i pripisivosti nemoguće razdvojiti u smislu sudske prakse iz točke 71. ove presude.
- 74 Stoga valja odbiti tužiteljeve argumente koji se temelje na tome da je Komisija povrijedila svoju obvezu dokazivanja logike i usklađenosti između različitih indicija, na temelju kojih ih se može zajedno uzeti u obzir kako bi se dokazalo da se sve mjere donesene tijekom predmetnog razdoblja mogu pripisati talijanskoj državi.

d) Pripisivost predmetnih mjera

- 75 Iz ustaljene sudske prakse, nakon presude od 16. svibnja 2002., Francuska/Komisija (C-482/99, EU:C:2002:294), proizlazi da se pripisivanju mjere državi ne može izvesti iz same okolnosti da je predmetnu mjeru donio javni poduzetnik. Naime, čak i ako postoji mogućnost da država nadzire javnog poduzetnika i ima prevladavajući utjecaj na njegovo poslovanje, ne može se automatski pretpostaviti da je u konkretnom slučaju stvarno obavljen nadzor. Javni poduzetnik može djelovati s većim ili manjim stupnjem samostalnosti, ovisno o stupnju samostalnosti koji mu je omogućila država. Stoga, sama činjenica da je javni poduzetnik pod državnom kontrolom nije dovoljna da se državi pripíše mjere koje je on poduzeo. Potrebno je također ispitati može li se smatrati da su tijela javne vlasti bila na bilo koji način uključena u usvajanje tih mjera. 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, s jedne strane, s obzirom na to da su država i javni poduzetnici blisko povezani, postoji stvaran rizik od dodjele državne potpore preko posrednika tih poduzetnika na netransparentan način i uz kršenje pravila o državnim potporama utvrđenih Ugovorom. S druge strane, upravo zbog toga što između države i javnih poduzetnika postoji povlašten odnos, trećoj strani bit će općenito vrlo teško dokazati da su mjere koje je poduzeo takav poduzetnik u konkretnom slučaju zapravo donesene na temelju uputa tijela javne vlasti. Zbog toga valja priznati da se zaključak o pripisivanju državi određene mjere potpore koju je poduzelo javno poduzeće može donijeti na temelju svih indicija koje proizlaze iz okolnosti konkretnog slučaja i iz konteksta u kojem je ta mjera donesena. Usto, u presudi od 16. svibnja 2002. Francuska/Komisija (C-482/99, EU:C:2002:294), Sud je pojasnio da bi sve ostale indicije koje, u konkretnom slučaju, upućuju na uključenost tijela javne vlasti ili nepostojanje vjerojatnosti da nisu bila uključena u donošenje mjere, uzimajući također u obzir njezin doseg, sadržaj ili uvjete koje sadržava, mogle, ako je to primjenjivo, biti relevantne za donošenje zaključka o mogućnosti pripisivanja mjere koju je donio javni poduzetnik državi (vidjeti u tom smislu presudu od 16. svibnja 2002., Francuska/Komisija, C-482/99, EU:C:2002:294, t. 51. do 56. i od 17. rujna 2014., Commerz Nederland, C-242/13, EU:C:2014:2224, t. 31. do 34.; od 10. studenoga 2011., Elliniki Nafpigokataskevastiki i dr./Komisija, T-384/08, neobjavljenu, EU:T:2011:650, t. 50. do 54. i od 28. siječnja 2016., Slovenija/Komisija, T-507/12, neobjavljenu, EU:T:2016:35, t. 65. do 69.).
- 76 Nesporno je da je u uvodnim izjavama 192. do 216. pobijane odluke, s obzirom na relevantne kriterije priznate u presudi od 16. svibnja 2002., Francuska/Komisija (C-482/99, EU:C:2002:294), Komisija na temelju svih indicija koje proizlaze iz okolnosti slučaja i iz konteksta u kojem su predmetne mjere donesene, zaključila da se one mogu pripisati tužitelju i stoga talijanskoj državi. S obzirom na prethodno navedenu sudsku praksu, valja ocijeniti imaju li te indicije dovoljnu dokaznu vrijednost, kad ih se razmatra zasebno i zajedno, kako bi se opravdao taj zaključak.

1) Dokazna vrijednost glavnih dokaza (ugovori sa sindikatima)

- 77 Valja najprije ocijeniti glavne indicije pripisivosti koje je Komisija ispitala u uvodnim izjavama 195. do 200. pobijane odluke, u vezi s točkama 43. do 48. i 62. do 66 odluke o pokretanju postupka (uvodna izjava 197. pobijane odluke), odnosno, konkretno, ugovore sa sindikatima od 26. ožujka i 4. travnja 2002., kako bi zaključila da je tužitelj bio „uključen” u donošenje predmetnih mjera. U skladu s Komisijinom ocjenom, nije sporno da je tužitelj sudjelovao u pregovorima o ugovoru sa sindikatima od 26. ožujka 2002. i da ga je potpisao iako on tvrdi da je to potpis zastupnika koji nije imao ovlast financijski ga obvezati. Također je nesporno da se tim ugovorom sa sindikatima predviđa jedna jasna i precizna obveza društva SEA, konkretno, 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 unaprijeđenje [njegovih] sposobnosti za primjereno natjecanje na nacionalnom i međunarodnom tržištu”. Komisija je iz toga pravilno zaključila da je društvo SEA na temelju te obveze bilo dužno nadoknaditi eventualne gubitke društva Sea Handling koji mogu utjecati na kontinuitet njegove gospodarske djelatnosti, što potvrđuju još preciznije odredbe ugovora sa

sindikativima od 4. travnja 2002., u kojem, doduše, tužitelj nije izravno sudjelovao. Naime, u skladu s potonjim ugovorom, u kojem se izričito upućuje na ugovor sa sindikatima od 26. ožujka 2002., „društvo SEA obvezuje se [...] snositi [...] troškove gubitaka radi uspostavljanja ravnoteže financija i imovine društva SEA Handling”. Osim toga, i dalje u skladu s tim ugovorom, te obveze zajamčene su „u ugovoru koji je potpisao [o] [tužitelj], između ostalog kao apsolutni većinski dioničar [u društvu SEA], putem doprinosa, financijskih sredstava koja ne podliježu pravnim ograničenjima koje društvo SEA [...] može prenijeti na društvo SEA Handling [...] i stabilnost imovine i financija društva SEA” (uvodna izjava 196. pobijane odluke). Osim toga, u ugovoru sa sindikatima od 19. lipnja 2003., u kojem tužitelj također nije izravna ugovorna strana, preuzima se sadržaj ugovora sa sindikatima od 4. travnja 2002. pri čemu se osobito naglašava da „gospodarsku ravnotežu društva Sea Handling treba u biti održavati usklađenim djelovanjem u pogledu njegovih troškova i prihoda” te se „potvrđuje obveza preuzeta 26. ožujka 2002. u pogledu pružanja potrebnih društvenih i financijskih jamstava i održavanja razine zaposlenosti u odnosu na zaposlenike društva Sea Handling”.

- 78 Iz toga slijedi da je na temelju ugovora sa sindikatima od 26. ožujka 2002. postojala obveza društva SEA, koja je potvrđena ugovorom sa sindikatima od 4. travnja 2002., da nadoknadi eventualne buduće gubitke društva Sea Handling barem tijekom razdoblja od pet godina. Tužitelj ne može dovesti u pitanje to utvrđenje time što navodi da je bila riječ o dokumentima političke i sindikalne prirode koji su bili nejasni i općeniti. Usto, s obzirom na uzastopna ulaganja novog kapitala koja je društvo SEA provelo u korist društva Sea Handling tijekom predmetnog razdoblja kako bi nadoknadio njegove gubitke, pokazalo se da je društvo SEA, kao jedini dioničar društva Sea Handling, zapravo tumačilo te ugovore na način da se njima predviđa takva obveza (vidjeti točku 92. ove presude). Iako je ugovorom sa sindikatima od 26. ožujka 2002. predviđeno minimalno trajanje obveze od samo pet godina, treba utvrditi da ju je društvo SEA nastavilo primjenjivati do 2010.
- 79 Stoga je Komisija mogla pravilno zaključiti da ta obveza nadoknade gubitaka društva Sea Handling na temelju ugovora sa sindikatima od 26. ožujka 2002. čini ugovorni temelj na kojem se temelje kasnije mjere ulaganja novog kapitala. Stoga je u uvodnim izjavama 198. i 200. pobijane odluke s pravom u biti napomenula i da je „društvo SEA donosilo odluke u vezi sa svojim društvom kćeri Sea Handling na temelju koraka koje su poduzela talijanska nadležna tijela, posebno na sastanku od 26. ožujka 2002.” i da je ugovor sa sindikatima od 26. ožujka 2002. imao odlučujući utjecaj u tom smislu, koji je potvrđen ugovorima sa sindikatima od 4. travnja 2002. i 19. lipnja 2003., pri čemu nije bilo potrebno da tužiteljevi zastupnici osobno sudjeluju u potpisivanju tih potonjih ugovora sa sindikatima.
- 80 Usto valja ocijeniti je li Komisija osnovano smatrala da je samo tužiteljevo aktivno sudjelovanje u sklapanju ugovora sa sindikatima od 26. ožujka 2002. dovoljno kako bi se dokazalo da je bio uključen i u dodjelu predmetnih naknadnih mjera ulaganja novog kapitala. U tom pogledu, važno je podsjetiti da Komisijino dokazivanje takve uključenosti tijela javne vlasti u dodjelu potpore ne zahtijeva utvrđivanje pozitivnog dokaza, nego je dovoljno dokazati nepostojanje vjerojatnosti da ona nisu bila uključena u donošenje mjere (presuda od 16. svibnja 2002., Francuska/Komisija, C-482/99, EU:C:2002:294, t. 56.), uzimajući u obzir stvarnu opasnost od zaobilaženja pravila Ugovora o državnim potporama posredstvom javnih poduzetnika ili poduzetnika pod nadzorom tijela javne vlasti (presuda od 16. svibnja 2002., Francuska/Komisija, C-482/99, EU:C:2002:294, t. 53. i 57.). Tu opasnost od zaobilaženja i potrebu da se osigura učinkovitost pravila u području državnih potpora dodatno je istaknuo Sud u svojoj presudi od 17. rujna 2014., Commerz Nederland (C-242/13, EU:C:2014:2224, t. 34. i 36.).
- 81 Kao što je Komisija pravilno istaknuta, tužiteljevo aktivno sudjelovanje u pregovoru i sklapanju ugovora sa sindikatima od 26. ožujka 2002. ključni je dokaz uključenosti talijanskih tijela u dodjelu predmetnih mjera. Osim činjenice da se odredbama ugovora stvara jasna i precizna obveza društva SEA da barem tijekom razdoblja od pet godina nadoknađuje gubitke društva Sea Handling (vidjeti točku 78. ove presude), nesporno je da je, time što je potpisala taj ugovor kao ugovorna strana, tužiteljeva uprava službeno dala svoj pristanak, uključujući u svojstvu većinskog dioničara društva SEA, ne samo za utvrđivanje te obveze, nego i za to da će je društvo SEA poštovati i naknadno provoditi. Tu ocjenu

potvrđuje tekst ugovora sa sindikatima od 4. travnja 2002. u kojem se izričito upućuje na ugovor sa sindikatima od 26. ožujka 2002. te se na njemu temelji, pri čemu se osobito navodi činjenica da je taj ugovor „potpisa[o] [tužitelj], između ostalog kao apsolutni većinski dioničar [u društvu SEA]”.

82 U tim okolnostima tužitelj ne može valjano tvrditi da je djelovao samo kao posrednik, da je njegovo sudjelovanje u ugovoru sa sindikatima od 26. ožujka 2002. bilo isključivo političke i društvene te stoga ne gospodarske prirode i da je njegovo svojstvo većinskog dioničara društva SEA bilo samo podredno i sekundarno u tom kontekstu. Dokaznu snagu nema ni njegov argument prema kojem izostanak tužiteljeve gospodarske uključenosti potvrđuje, s jedne strane, činjenica da je potpis na ugovoru bio potpis osobe M., zamjenika gradonačelnika zaduženog za osoblje, rad i sredstva koji je imao posebne zadaće u području osoblja, organizacije, statističkih službi, nadzora u području rada i zapošljavanja, opskrbe i službi ekonomista, a ne potpis zamjenika gradonačelnika zaduženog za proračun, nadzor upravljanja i privatizacija ili zamjenika gradonačelnika zaduženog za promet i mobilnost te, s druge strane, nepostojanje stavki u proračunskoj liniji. Naime, takva argumentacija ne može se prihvatiti jer bi se u protivnom tijelima javne vlasti uključenima u dodjelu potpore omogućilo da zaobiđu primjenu zabrane na temelju članka 107. stavka 1. UFEU-a mjerama koje se odnose na njihovu organizaciju ili unutarnje računovodstvo, s obzirom na to da te mjere također mogu utjecati na način na koji ona sudjeluju u javnim ili privatnim poduzetnicima. Upravo zbog te opasnosti od zaobilazanja i u interesu učinkovite provedbe pravila u području državnih potpora, Sud je presudio da, ako je tijekom dodjele potpore upravitelj postupao nepropisno u smislu relevantnih nacionalnih propisa i protivno navodnoj volji predmetnog javnog tijela, na temelju same te činjenice ne može se isključiti uključenost tog javnog tijela (vidjeti u tom smislu presudu od 17. rujna 2014., *Commerz Nederland*, C-242/13, EU:C:2014:2224, t. 36. do 38.). Takvo rasuđivanje vrijedi tim više u slučaju u kojem, kao u ovom slučaju, upravitelj postupao propisno u smislu relevantnih nacionalnih odredbi i uz odobrenje javnog tijela u čije se ime treba obvezati u odnosu na treće osobe. Naime, u tom je pogledu važno pojasniti da tužitelj nije doveo u pitanje da je njegov zastupnik prilikom pregovora i sklapanja ugovora sa sindikatima od 26. ožujka 2002. postupao propisno ili u skladu s njegovom voljom.

83 Iz toga slijedi da je ugovor sa sindikatima od 26. ožujka 2002., tumačen s obzirom na tekst ugovora sa sindikatima od 4. travnja 2002., sam po sebi, odlučujuća indicija kojom se dokazuje tužiteljeva uključenost u odluku o odobrenju predmetnih mjera ulaganja novog kapitala društvu Sea Handling. Suprotno onomu što navodi tužitelj, taj dokaz pripisivosti znatno pridonosi strukturnim vezama i vezama nadzora koje su postojale između tužitelja i društva SEA, među kojima je činjenica da je tužitelj bio većinski dioničar društva SEA te je stoga imao većinu glasačkih prava i imenovao članove njegova upravnog odbora, što je samo po sebi stvaralo opasnost ili određenu vjerojatnost zadiranja u strateške financijske odluke društva SEA. Iz toga također proizlazi da Komisija ni po čemu nije iskrivila te dokaze, nego je provela pravilnu ocjenu tih elemente koju je dovoljno obrazložila u uvodnim izjavama 195. do 200. pobijane odluke u vezi s točkama 43. do 48. i 62. do 66. odluke o pokretanju postupka, kako bi se tužitelju omogućilo da je ospori, a Općem sudu da provjeri njezinu materijalnu zakonitost (vidjeti u tom smislu presudu od 2. prosinca 2009., *Komisija/Irska i dr.*, C-89/08 P, EU:C:2009:742, t. 77.).

2) *Dokazna vrijednost dodatnih dokaza*

84 Osim toga, dodatni dokazi na kojima Komisija temelji zaključak u pobijanoj odluci o pripisivosti predmetnih mjera talijanskoj državi, potvrđuju osnovanost tog zaključka.

85 Stoga je, kao prvo, točno da činjenica da je među strankama sporan točan sadržaj zapisnika sa sastanaka upravnog odbora društva Sea Handling, a ne društva SEA, od 31. svibnja i 13. lipnja 2008. (uvodna izjava 201. pobijane odluke), ima samo slabu dokaznu vrijednost. Međutim, s obzirom na to da postoji suglasnost volja na temelju ugovora sa sindikatima od 26. ožujka 2002., između tužitelja, društva SEA i sindikata, o pokrivanju gubitaka društva Sea Handling u narednim godinama (vidjeti točke 78. do 83. ove presude) i s obzirom na strukturne veze i veze nadzora koje su postojale između

tužitelja i društva SEA, dosljedno je i vjerodostojno Komisijino tumačenje prema kojem talijanski izraz „è condiviso dall'azionista di maggioranza” u posljednjem od tih zapisnika znači da je plan poslovnog razvoja društva Sea Handling za razdoblje od 2007. dobio „odobrenje većinskog dioničara”, odnosno tužitelja. U svakom slučaju, kao što navodi Komisija, malo je vjerojatno da je društvo SEA predstavilo strateški plan poslovnog razvoja od ključne važnosti za njegovo društvo kćer, a da prethodno nije tražilo odobrenje svojeg većinskog dioničara. Tim se utvrđenjem uostalom potvrđuje Komisijina ocjena prema kojoj je tužitelj i dalje bio uključen u strateške odluke o društvu Sea Handling, čak i u fazi nakon 2007.

- 86 Kao drugo, valja također odbiti tužiteljev argument kojim se umanjuje važnost činjenice, koja je navodno bila izolirana, ali je on kao takvu nije osporavao, da je gradonačelnik Milana 2006. tražio i osigurao ostavku predsjednika upravnog odbora društva SEA (uvodna izjava 203. pobijane odluke). U tom pogledu, sam tužiteljev argument prema kojem je posve uobičajeno da većinski dioničar ima ovlast razriješiti dužnosti predsjednika upravnog odbora, nije uvjerljiv s obzirom na to da, u ovom slučaju, takva činjenica ipak dokazuje postojanje tužiteljeva proaktivnog miješanja u upravljanje društvom SEA i stoga je, uz ostale indicije, relevantna indicija pripisivosti.
- 87 Kao treće, isto vrijedi i za bjanko ostavke koje su članovi upravnog odbora društva SEA podnijeli gradonačelniku tužitelja (uvodna izjava 206. pobijane odluke), činjenicu za koju tužitelj pogrešno tvrdi da je navedena samo u novinskim člancima i da je Komisija nije dokazala. Naime, iz zajedničkog tumačenja uvodnih izjava 63., 98. i 206. pobijane odluke proizlazi da je društvo SEA priznalo postojanje tih ostavki, iako osporava njihovu relevantnost.
- 88 Kao četvrto, suprotno onomu što ističe tužitelj, s obzirom na prethodna razmatranja, u uvodnoj izjavi 210. pobijane odluke uvjerljivo se iznosi da su predmetne mjere obuhvaćale „važne odluke” ili da su „mjere za pokrivanje gubitaka društva Sea Handling bile [...] u predmetnom slučaju u najmanju ruku sastavni dio strategije grupe SEA”. Konkretno, ne mogu se relativizirati ni važnost različitih godišnjih ulaganja novog kapitala, koja su bila neophodna s obzirom na članak 2446. talijanskog Građanskog zakonika i koja su osigurala njegov gospodarski oporavak tijekom predmetnog razdoblja, ni relevantnost tog obilježja za potrebe ocjene kriterija pripisivosti.

3) Dokazna vrijednost navodnih „suprotnih indicija”

- 89 Valja utvrditi da navodne „suprotne indicije” na koje se poziva tužitelj ne mogu, ni pojedinačno ni zajedno, dovesti u pitanje dokaznu vrijednost niza prethodno ocijenjenih indicija pripisivosti.
- 90 Stoga, kao prvo, u skladu s onim što je navedeno u uvodnoj izjavi 209. pobijane odluke i onim što je navela Komisija u svojim pismenima, odluka društva SEA da, zbog povjerljivosti, odbije članu tužiteljeva općinskog vijeća pristup određenim dokumentima, među kojima je i plan poslovnog razvoja grupe SEA za razdoblje od 2005. do 2009., temeljila se na člancima 2422. i 2429. talijanskog Građanskog zakonika i nije bila usmjerena protiv samog tužiteljeva zahtjeva kao većinskog dioničara. Naime, član općinskog vijeća, autor tog zahtjeva za pristup informacijama, bio je u tom razdoblju koordinator oporbe. Usto, taj je zahtjev bio upućen tužiteljevoj službi za godišnja izvješća, nadzor upravljanja i privatizaciju, a ne izravno društvu SEA. Slijedom toga, direktor tužiteljeva sektora za planiranje i provedbu privatizacija samo je prosljedio zahtjev društvu SEA, a da ga nije prihvatio.
- 91 Kao drugo, točno je da se korespondencija između tužitelja i društva SEA nakon tog odbijanja pristupa informacijama, odnosno dopisa od 7., 9., 15., 20. i 27. rujna te od 5. i 6. listopada 2005., odnosi na mjere poduzete povodom prethodno navedenog zahtjeva člana općinskog vijeća za pristup informacijama. Iz nje osobito proizlazi da se predsjednik tužiteljeva općinskog vijeća protivio odluci društva SEA o odbijanju pristupa informacijama, uz obrazloženje da je to odbijanje bilo protivno relevantnim propisima općinskog prava te je obavijestio društvo SEA o svojoj namjeri da osporava tu odluku pred regionalnim upravnim sudom. Međutim, čak i pod pretpostavkom da se taj spor između

općinske uprave, u ovom slučaju predsjednika općinskog vijeća, i društva SEA može kvalificirati kao dokaz kojim se potvrđuje da je društvo SEA neovisno i samostalno upravljalo svojom gospodarskom djelatnosti, valja utvrditi da je riječ o izoliranom aspektu koji, sam za sebe, ne može dovesti u pitanje niz dokaza o postojanju tužiteljeva odlučujućeg utjecaja općenito na strateška pitanja i, konkretno, na pitanje godišnjeg nadoknađivanja gubitaka društva Sea Handling, što u biti odgovara razlozima iznesenima u uvodnoj izjavi 209. pobijane odluke.

- 92 Kao treće, tužitelj se poziva na dopis od 4. studenoga 2003. koji je društvo SEA uputilo zamjeniku tužiteljeva gradonačelnika zaduženom za promet i mobilnost, kao odgovor na njegov dopis od 23. rujna 2003. kojim je proslijeđen zahtjev općinskog vijećnika O.-a, prema Komisijinim tvrdnjama, člana oporbene stranke komunističkog preporoda, u pogledu „savjetovanja sa zaposlenicima društva SEA”. U tom pogledu Komisija pravilno smatra da ta korespondencija nije relevantna „suprotna indicija” pripisivosti samo zbog toga što u uvodnom dijelu tog dopisa društvo SEA potvrđuje da je „dioničar već provodio nadzor nad društvima u kojima ima udio, imenovanjem članova upravnog odbora i revizorskog odbora tako da drugi oblici nadzora nisu [bili] obuhvaćeni tim pravilima”. Naime, u tom dopisu društvo SEA odbacuje ideju takvog savjetovanja sa zaposlenicima zbog toga što ugovorom sa sindikatima od 19. lipnja 2003. ono nije predviđeno kao uvjet njegove pravne valjanosti, što pak potvrđuje postojanje obveza koje proizlaze *ipso facto* iz tog ugovora, uključujući i obvezu da se nadoknade gubici društva Sea Handling.
- 93 Kao četvrto, okolnost da je na općinskom vijeću od 16. lipnja 2003. zamjenik tužiteljevog gradonačelnika zadužen za promet i mobilnost obavijestio općinske vijećnike o činjenici da je društvo SEA odbilo njegov zahtjev za dostavu „potrebnih informacija” u pogledu sindikalnih pregovora, nije toliko važna da bi, s obzirom na sve ocijenjene indicije, mogla dovesti u pitanje Komisijin zaključak o pripisivosti.
- 94 Stoga, „suprotne indicije” na koje se poziva tužitelj, ni pojedinačno ni zajedno, nisu dovoljne da se dovede u pitanje dokazna vrijednost indicija pripisivosti ispitanih u točki 77. i sljedećim točkama ove presude. Stoga valja zaključiti da je Komisija ispunila obvezu tereta dokazivanja pripisivosti predmetnih mjera talijanskoj državi time što se oslonila na skup ozbiljnih, preciznih i usklađenih indicija.
- 95 Budući da tužitelj tvrdi da obrazloženje u tom pogledu nije dovoljno, iz toga također slijedi da je Komisija nužno, iako samo implicitno, odbila dokaznu vrijednost tih „suprotnih indicija” pri čemu je dala odgovarajuće i dostatno obrazloženje u tom pogledu u uvodnoj izjavi 209. pobijane odluke. To obrazloženje omogućava tužitelju, kao i Općem sudu da shvate Komisijino rasuđivanje u pogledu pripisivosti predmetnih mjera talijanskoj državi, uključujući u pogledu dokazne vrijednosti koju Komisija daje „suprotnim indicijama” te stoga omogućava Općem sudu da presudi o njezinoj materijalnoj zakonitosti za potrebe sudskog nadzora (vidjeti u tom smislu presudu od 2. prosinca 2009., Komisija/Irska i dr., C-89/08 P, EU:C:2009:742, t. 77.).
- 96 Iz toga slijedi da prvi tužbeni razlog treba odbiti.

3. Drugi tužbeni razlog, koji se temelji na povredi članka 107. stavka 1. UFEU-a zbog nepoštovanja kriterija privatnog ulagača

- 97 U pobijanoj odluci Komisija je smatrala da privatni ulagač ne bi postupio kao društvo SEA kako bi osigurao ponovno ostvarivanje profitabilnost svojeg društva kćeri Sea Handling. Naime, Komisija je u biti smatrala da, kao prvo, „višegodišnja strategija za pokrivanje gubitaka” „nije u skladu s ponašanjem razumnog privatnog ulagača u tržišnom gospodarstvu” (uvodna izjava 225. pobijane odluke), jer on ne preuzima „slijepo [...] višegodišnju [pravno obvezujuću] obvezu”, nego nakon što ponovno ocijeni strategiju ovisno o rezultatima pokušaja sanacije, prije svakog novog ulaganja kapitala (uvodna izjava 226. pobijane odluke); kao drugo, unatoč njezinoj važnosti, u planovima poslovnog razvoja

društava SEA i Sea Handling niti je navedena ta odluka o pokrivanju gubitaka tijekom nekoliko godina, niti je predstavljena analiza alternativnih scenarija koju bi razumni privatni ulagač očekivao u sličnoj situaciji, nego se ti planovi odnose samo na aspekt restrukturiranja te, u svakom slučaju, takav ulagač ne bi donio takvu odluku o ulaganju bez barem preliminarne procjene iznosa kapitala koji treba uložiti ili bez dubinske revizije (uvodne izjave 228., 229., 268., 289. i 296. pobijane odluke); kao treće, takav bi ulagač „ocijenio rizik da bi mjere, od prvog ulaganja dodatnog kapitala, mogle činiti nezakonitu i nespojivu državnu potporu i stoga bi proučio učinak koji bi mogući povrat takve potpore mogao imati na profitabilnost njegova ulaganja” (uvodna izjava 232. pobijane odluke); kao četvrto, takav ulagač „ne bi 2002. uložio novi kapital bez dovoljno detaljnog poslovnog plana utemeljenog na čvrstim, pouzdanim pretpostavkama u kojima su detaljno opisane mjere potrebne za ponovno ostvarivanje profitabilnosti društva, u kojem su analizirani razni mogući scenariji i u kojem je prikazano da bi se ulaganjem ostvario povrat koji bi bio zadovoljavajući za ulagača (uzimajući u obzir svojstveni rizik) u pogledu dividendi, povećanja vrijednosti ili drugih prednosti” (uvodna izjava 236. pobijane odluke); kao peto, izgledi ponovnog ostvarivanja profitabilnosti nakon razdoblja restrukturiranja od više od deset godina, ne bi bili dovoljni za takvog ulagača bez prethodne „projekcij[e] iz koje je razvidno da povrat ostvaren strategijom srednjoročnog i dugoročnog pokrivanja gubitaka u smislu dividendi, povećane zajedničke vrijednosti, izbjegavanja štete za ugled i slično – premašuje kapital uložen za pokrivanje tih gubitaka”, umjesto „prodavanja društva Sea Handling” ili odredbi „kojima se pokušava skratiti razdoblje restrukturiranja u cilju objavljivanja profitabilnosti u razumnom roku i svođenja gubitaka na najmanju razinu” (uvodne izjave 290., 294. i 309. pobijane odluke) i kao šesto, zbog „nepostojanja ocjene štete za ugled društva SEA [povezane s prijenosom zemaljskih usluga vanjskim pružateljima] ili njegove moguće odgovornosti ili izgleda za dugoročni povrat [profitabilnosti]”, razumni ulagač ne bi uložio toliko veliki iznos kao iz naloga za povrat (uvodne izjave 292. i 293. pobijane odluke).

- 98 Tužitelj smatra da razmatranja navedena u pobijanoj odluci u pogledu primjene kriterija privatnog ulagača nisu osnovana i da Komisija nije poštovala teret dokazivanja koji je imala u tom pogledu. Potrebno je rekonstruirati različite faze postupanja društva SEA kako bi se ocijenilo jesu li ona gospodarski razumna s obzirom na kriterij privatnog ulagača, kako ga tumači sudska praksa.
- 99 Prema tužiteljevima tvrdnjama, odluka društva SEA da proda djelatnosti povezane sa zemaljskim uslugama tako da ih povjeri novom društvu u potpunosti pod njegovim nadzorom, imala je za cilj, s jedne strane, da se poštuju obveze koje proizlaze iz prava Unije i, s druge strane, da se iskoriste mogućnosti razvoja koje nudi liberalizacija sektora koja se zahtijeva Direktivom 96/67. Međutim, društvo Sea Handling trebalo se prvo suočiti s posebno osjetljivom gospodarskom situacijom. Za njezino rješavanje društvo SEA pokrenulo je program reorganizacije sektora zemaljskih usluga koji se temelji na tri stupa, odnosno, kao prvo, na pronalasku strateškog partnera, kao drugo, na postupnom smanjenju troškova radne snage, kao treće, na reorganizaciji tog sektora sa strogo gospodarskog gledišta provedbom poduzetničkog plana društva Sea Handling za razdoblje od 2003. do 2007. Provedbom tih mjera, društvo SEA očekivalo je da će moći ponovno ostvariti profitabilnost svojih djelatnosti zemaljskih usluga za tri godine ili najkasnije prije 2007. Rezultati ostvareni tijekom 2003. i 2004. dokazali su valjanost djelovanja društva SEA.
- 100 Međutim, prema tužiteljevu mišljenju, došlo je do različitih događaja, izvan kontrole društva SEA, koji su usporili ostvarivanje cilja reorganizacije. Međutim, gospodarske ocjene provedene u predmetnom razdoblju upućivale su na to da je strategija društva SEA bila gospodarski razumna jer je omogućila reorganizaciju društva Sea Handling. Gospodarska studija od 1. lipnja 2011., pod naslovom „Sea Handling – Primjena načela ulagača u tržišnom gospodarstvu” (u daljnjem tekstu: gospodarska studija na koju se poziva tužitelj), potvrdila je tu ocjenu.
- 101 Komisija osporava tužiteljeve argumente.

- 102 Uvjeti koje neka mjera treba ispuniti kako bi se smatrala potporom u smislu članka 107. UFEU-a nisu zadovoljeni ako je poduzetnik korisnik mogao steći istu prednost poput one koja je odobrena putem sredstava države u okolnostima koje odgovaraju redovnim tržišnim okolnostima; ta se ocjena u načelu provodi primjenom kriterija privatnog ulagača u tržišnom gospodarstvu (vidjeti u tom smislu presude od 5. lipnja 2012., Komisija/EDF i dr., C-124/10 P, EU:C:2012:318, t. 78.; od 24. siječnja 2013., Frucona Košice/Komisija, C-73/11 P, EU:C:2013:32, t. 70. i od 25. lipnja 2015., SACE i Sace BT/Komisija, T-305/13, EU:T:2015:435, t. 91.).
- 103 Dakle, primjenom kriterija privatnog ulagača želi se utvrditi može li se zbog učinaka prednosti dodijeljene nekom poduzetniku, neovisno o njezinu obliku, putem državnih sredstava, narušiti tržišno natjecanje ili postoji prijetnja da će time doći do narušavanja tržišnog natjecanja i može li takva prednost utjecati na trgovinu između država članica (presuda od 5. lipnja 2012., Komisija/EDF i dr., C-124/10 P, EU:C:2012:318, t. 89.; vidjeti također presudu od 25. lipnja 2015., SACE i Sace BT/Komisija, T-305/13, EU:T:2015:435, t. 92. i navedenu sudsku praksu). Konkretnije, treba ocijeniti bi li se u sličnim okolnostima moglo navesti jednog privatnog ulagača koji djeluje u uobičajenim uvjetima tržišnog gospodarstva, veličine koja je usporediva s veličinom tijela koja vode javni sektor do toga da uloži predmetni kapital. Konkretno, relevantno je pitati bi li privatni ulagač proveo predmetne transakcije u istim uvjetima (vidjeti u tom smislu presudu od 6. ožujka 2003., Westdeutsche Landesbank Girozentrale i Land Nordrhein-Westfalen/Komisija, T-228/99 i T-233/99, EU:T:2003:57, t. 245. i navedenu sudsku praksu).
- 104 Kako bi se ispitalo jesu li predmetna država članica ili javno tijelo postupali kao razborit privatni subjekt u tržišnom gospodarstvu, potrebno je postaviti se u kontekst razdoblja u kojemu su usvojene predmetne mjere, kako bi se ocijenila ekonomska opravdanost postupanja države članice ili javnog subjekta, što znači da se valja suzdržati od ocjenjivanja koje se temelji na kasnijem stanju. Stoga usporedbu postupanja javnih i privatnih gospodarskih subjekata valja temeljiti s obzirom na stajalište koje bi u sličnim okolnostima i tijekom predmetne transakcije imao privatni subjekt u pogledu dostupnih podataka i promjena koje su se mogle predvidjeti u tom trenutku, koji su jedini relevantni za ocjenu kriterija privatnog ulagača. Prema tome, retrospektivni zaključak o stvarnoj isplativosti transakcije koju su proveli predmetna državna članica ili javno tijelo ili dodatni razlozi za odabir postupka koji se doista koristio, nisu dostatni u tom smislu i lišeni su relevantnosti. To je tako posebice kada, kao u predmetnom slučaju, Komisija ispituje postojanje državne potpore u odnosu na mjeru o kojoj nije obaviještena te koju je predmetno javno tijelo u trenutku provođenja ispitivanja već počelo provoditi (vidjeti u tom smislu presude od 5. lipnja 2012., Komisija/EDF i dr., C-124/10 P, EU:C:2012:318, t. 85., 104. i 105.; od 30. studenoga 2016., Komisija/Francuska i Orange, C-486/15 P, EU:C:2016:912, t. 139. i 140. i od 25. lipnja 2015., SACE i Sace BT/Komisija, T-305/13, EU:T:2015:435, t. 93. i 94. i navedenu sudsku praksu).
- 105 U tom pogledu, u sudskoj se praksi pojašnjava, s jedne strane, da Komisija prilikom provjeravanja jesu li ispunjeni uvjeti primjenjivosti i primjene kriterija privatnog ulagača može odbiti ispitivanje relevantnih podataka koje joj je pružila država članica u pitanju samo ako su podneseni dokazi utvrđeni nakon donošenja odluke o izvršenju ulaganja o kojem je riječ te, s druge strane, da informacije o događajima koji su se odvili u razdoblju prije datuma donošenja mjere državne potpore i koje su dostupne na taj datum mogu biti relevantne ako se njima može razjasniti pitanje predstavlja li ta mjera prednost u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a (vidjeti u tom smislu presude od 1. listopada 2015., Electrabel i Dunamenti Erőmű/Komisija, C-357/14 P, EU:C:2015:642, t. 103. do 105. i od 25. lipnja 2015., SACE i Sace BT/Komisija, T-305/13, EU:T:2015:435, t. 96. i navedenu sudsku praksu).
- 106 Sukladno načelima koja se odnose na teret dokazivanja u području državnih potpora, na Komisiji je da iznese dokaz o takvoj potpori. U tom je pogledu dužna savjesno i nepristrano provesti postupak ispitivanja predmetnih mjera na način da u trenutku donošenja konačne odluke o postojanju ili, ako je to slučaj, o nespojivosti ili nezakonitosti potpore, raspolaže najpotpunijim i najpouzdanijim mogućim elementima. Što se tiče traženog standarda dokazivanja, narav dokaza koji moraju biti predstavljeni

Komisiji uvelike ovisi o naravi predviđene državne mjere (vidjeti u tom smislu presude od 3. travnja 2014., Francuska/Komisija, C-559/12 P, EU:C:2014:217, t. 63. i 66. i od 25. lipnja 2015., SACE i Sace BT/Komisija, T-305/13, EU:T:2015:435, t. 95. i navedenu sudsku praksu).

- 107 Osim toga, Komisijino ispitivanje pitanja mogu li se određene mjere okvalificirati kao državna potpora, s obzirom na to da tijela javne vlasti nisu postupala na isti način kao privatni ulagač, zahtijeva složenu gospodarsku ocjenu. Međutim, u okviru nadzora koji sud Unije provodi nad Komisijinim složenim gospodarskim ocjenama u području državnih potpora, nije na njemu da vlastitom gospodarskom ocjenom zamijeni Komisijinu (vidjeti presudu od 24. siječnja 2013., Frucona Košice/Komisija, C-73/11 P, EU:C:2013:32, t. 74. i 75. i navedenu sudsku praksu; presude od 21. ožujka 2013., Komisija/Buczek Automotive, C-405/11 P, neobjavljena, EU:C:2013:186, t. 48. i 49.; od 30. studenoga 2016., Komisija/Francuska i Orange, C-486/15 P, EU:C:2016:912, t. 91. i od 20. rujna 2017., Komisija/Frucona Košice, C-300/16 P, EU:C:2017:706, t. 62. i 63.) te njegov nadzor treba obuhvaćati samo provjeru u pogledu poštovanja postupovnih pravila i obveze obrazlaganja, sadržajne točnosti utvrđenih činjenica, postojanja očite pogreške u ocjeni tih činjenica ili zlorabe ovlasti (vidjeti presude od 15. siječnja 2015., Francuska/Komisija, T-1/12, EU:T:2015:17, t. 35. i navedenu sudsku praksu i od 16. ožujka 2016., Frucona Košice/Komisija, T-103/14, EU:T:2016:152, t. 144. do 146. i navedenu sudsku praksu).
- 108 Kako bi se utvrdilo da je Komisija počinila očitu pogrešku u ocjeni činjenica što bi moglo opravdati poništenje pobijane odluke, dokazi tužitelja moraju biti dostatni da ocjenu činjenica u toj odluci liše vjerodostojnosti (vidjeti presudu od 9. prosinca 2015., Grčka i Ellinikos Chrysos/Komisija, T-233/11 i T-262/11, EU:T:2015:948, t. 82. i navedenu sudsku praksu).
- 109 Sud Unije ne treba provjeriti samo činjeničnu točnost navedenih dokaza, njihovu pouzdanost i dosljednost, već također ispitati sadržavaju li ti elementi sve relevantne podatke koje treba uzeti u obzir za ocjenu složene situacije i jesu li takve naravi da potkrjepljuju zaključke koji iz njih proizlaze (vidjeti presudu od 24. siječnja 2013., Frucona Košice/Komisija, C-73/11 P, EU:C:2013:32, t. 76. i navedenu sudsku praksu; presude od 21. ožujka 2013., Komisija/Buczek Automotive, C-405/11 P, neobjavljena, EU:C:2013:186, t. 50.; od 30. studenoga 2016., Komisija/Francuska i Orange, C-486/15 P, EU:C:2016:912, t. 91. i od 20. rujna 2017., Komisija/Frucona Košice, C-300/16 P, EU:C:2017:706, t. 64.).
- 110 Sud je dodatno pojasnio da je na Komisiji da prilikom primjene kriterija privatnog vjerovnika izvrši opću ocjenu vodeći računa o svim relevantnim dokazima u predmetnom slučaju na temelju kojih može utvrditi je li očito da poduzetnik koji je dobio olakšice u plaćanju dugova ne bi usporedive olakšice dobio od privatnog vjerovnika. U tom pogledu, s jedne strane, relevantnom treba smatrati svaku informaciju koja bi mogla osjetno utjecati na odlučivanje uobičajeno razboritog i pažljivog privatnog vjerovnika koji se nalazi u situaciji što je moguće bližoj onoj javnog vjerovnika i koji nastoji namiriti iznose koje potražuje od dužnika u financijskim problemima. S druge strane, u svrhu primjene kriterija privatnog vjerovnika relevantni su samo raspoloživi elementi i okolnosti koje su se mogle predvidjeti u trenutku kad je ta odluka donesena (vidjeti presudu od 20. rujna 2017., Komisija/Frucona Košice, C-300/16 P, EU:C:2017:706, t. 59. do 61. i navedenu sudsku praksu). Naime, Komisija nije obvezna ispitati informaciju ako su podneseni dokazi utvrđeni nakon donošenja odluke o predmetnom ulaganju te oni ne oslobađaju predmetnu državu članicu obveze provođenja prikladne prethodne analize isplativosti svojeg ulaganja, prije nego provede to ulaganje (vidjeti u tom smislu presudu od 23. studenoga 2017., SACE i Sace BT/Komisija, C-472/15 P, neobjavljen, EU:C:2017:885, t. 107. i navedenu sudsku praksu).
- 111 S obzirom na te kriterije iz sudske prakse, valja ispitati je li Komisija pravilno smatrala da bi se privatni ulagač u situaciji društva SEA iz 2002. jednako obvezao kako bi osigurao gospodarski opstanak svojeg društva kćeri Sea Holding i kako bi mu omogućio ponovno ostvarivanje profitabilnosti.

- 112 U tom pogledu, valja istaknuti da je točno da su talijanska tijela pokušala dokazati da su poštovala kriterij privatnog ulagača time što su u više navrata opširno predstavila svoju složenu dugoročnu strategiju restrukturiranja društva Sea Handling unutar grupe SEA, koju podupiru različiti planovi poslovnog razvoja i restrukturiranja, gospodarska studija na koju se poziva tužitelj, kao i ulaganja koja, sama po sebi, nude mogućnost dugoročne profitabilnosti u smislu presude od 21. ožujka 1991., Italija/Komisija (C-303/88, EU:C:1991:136, t. 21. i 22.). U tom smislu, naglasila su potrebu očuvanja ugleda grupe SEA, osobito osiguravanjem kvalitete usluga, potrebu povećanja njegova ukupnog rezultata, vjerojatnost ostvarivanja velike neizravne dobiti od odvajanja sektora zemaljskih usluga i njegove prodaje u najboljim gospodarskim uvjetima.
- 113 Suprotno tomu, kao što je to učinila Komisija, valja utvrditi da talijanska tijela očito tijekom upravnog postupka nisu iznijela s jedne strane, brojčana predviđanja ili procjene potreba za kapitalom društva Sea Handling, sa stajališta ulagača koji se nalazi u situaciji iz 2002., barem za prvo razdoblje od pet godina, kao ni moguće koristi koje bi taj ulagač mogao razumno očekivati u smislu „povrata ulaganja”, koje bi se mogle usporediti s troškovima nastalim predmetnim mjerama ulaganja novog kapitala. S druge strane, nisu dokazala nedostatak gospodarske razumnosti eventualnih drugih mogućnosti, poput stečaja ili podugovaranja (djelomičnog ili potpunog) sektora zemaljskih usluga, za koje nisu dovoljno ocijenila brojke i konkretne izračune koji im idu u prilog, ni troškove ni moguće prednosti. Iz toga nužno slijedi da su talijanska tijela, društvo SEA i društvo Sea Handling također odustali od provođenja i dostavljanja Komisiji usporedbe omjera „troškova i koristi” svakog od različitih alternativnih scenarija ponašanja privatnog ulagača.
- 114 Stoga, kao prvo, iako se gospodarska studija na koju se poziva tužitelj temelji na poslovnom planu za razdoblje od 2003. do 2007. (odnosno „poslovnom planu 2003. – 2007.”), u njoj se samo kratko iznose mogući alternativni scenariji, među kojima i likvidacija društva Sea Handling, i samo se tvrdi da bi takav pristup uzrokovao „znatne izlazne troškove”, pri čemu ih se ne pokušava kvantificirati i usporediti s troškovima predmetnih mjera ulaganja novog kapitala, unatoč činjenici da se istaknulo da bi razumni privatni ulagač proveo takvu usporedbu. Te kratke i proturječne tvrdnje u gospodarskoj studiji na koju se poziva tužitelj pokazuju da društvo SEA i talijanska tijela 2002. nisu ispitali sve druge gospodarski razumne mogućnosti, osim mogućnosti bezuvjetnog ulaganja novog kapitala društva Sea Handling unutar grupe SEA, koju je odabralo društvo SEA, najprije na razdoblje od pet godina, koje se potom nastavilo čak i nakon 2007. Štoviše, kao što je Komisija pravilno utvrdila u uvodnoj izjavi 308. pobijane odluke, ta studija jedina je prava analiza vanjskog „gospodarskog stručnjaka” koju su zatražila talijanska tijela, ali koja je izrađena nakon donošenja spornih mjera. Međutim, datum u odnosu na koji valja ocijeniti gospodarsku razumnost mjere s obzirom na kriterij privatnog ulagača jest datum njezina donošenja (vidjeti u tom smislu presude od 5. lipnja 2012., Komisija/EDF i dr., C-124/10 P, EU:C:2012:318, t. 85., 104. i 105.; od 30. studenoga 2016., Komisija/Francuska i Orange, C-486/15 P, EU:C:2016:912, t. 139. i 140. i od 25. lipnja 2015., SACE i Sace BT/Komisija, T-305/13, EU:T:2015:435, t. 93. i 94. i navedenu sudsku praksu). Gospodarska studija na koju se poziva tužitelj stoga im ne može dati „retroaktivno” opravdanje na temelju poboljšanja gospodarskog položaja društva Sea Handling utvrđenog 2011. Naime, talijanska tijela, uključujući i tužitelja, nisu osporavala ni tijekom upravnog postupka (uvodna izjava 308. *in fine* pobijane odluke), ni tijekom ovog postupka, da su 2002., ili barem prije navodnog datuma odvajanja 2007., provela reviziju financijske situacije društva Sea Handling (uvodne izjave 268. i 289. pobijane odluke) ili zatražila provedbu slične *ex ante* gospodarske analize kako bi se provjerila gospodarska razumnost njihova postupanja.
- 115 Kao drugo, tu ocjenu potvrđuju planovi poslovnog razvoja i restrukturiranja društava SEA i Sea Handling, odnosno „konsolidirani poslovni plan za razdoblje 2002. – 2006.” (*Business Plan Consolidato 2002-2006*), „poslovni plan za razdoblje 2003. – 2007.”, „strateški plan za razdoblje 2007. – 2012.”, „strateški plan za razdoblje 2009. – 2016.” i „poslovni plan za razdoblje 2011. – 2013.” (uvodne izjave 269. do 296. pobijane odluke). Kao što je Komisija u biti istaknula u uvodnim izjavama 226., 229. i 290. pobijane odluke, pri čemu je tužitelj u tom pogledu nije osporavao, u tim različitim planovima ne navodi se strategija društva SEA za ulaganja novog kapitala, iako je ona bila neophodna

za uspjeh planiranog restrukturiranja društva Sea Handling jer privremeno osigurava njegov gospodarski opstanak, nego se u njima usredotočilo samo na aspekt restrukturiranja radi ponovnog ostvarivanja njegove profitabilnosti. Kao što je sažeto u uvodnoj izjavi 290. pobijane odluke, time što se u tim planovima nisu uzele u obzir predmetne mjere ulaganja novog kapitala, u njima nije bila predviđena ni srednjoročna ili dugoročna procjena ili predviđanje njihovih ukupnih troškova (koji su konačno dosegli ukupan iznos ulaganja novog kapitala od otprilike 360 milijuna eura) i njihovih mogućih koristi, po potrebi u smislu dividendi, održavanja ili povećanja vrijednosti udjela, izbjegnutih šteta u području žigova.

- 116 Isto tako, iz uvodnih izjava 292. i 293. pobijane odluke proizlazi da talijanska tijela i društvo SEA nisu kvantificirali navodnu štetu povezanu s gubitkom ugleda koji je društvo SEA moglo pretrpjeti u slučaju prijenosa zemaljskih usluga vanjskom pružatelju koji ne bi jamčio istu razinu kvalitete, iako je društvo SEA „potvrdilo [...] da su se takvi gubici jednostavno mogli potvrditi analizom tržišta”. Naime, ograničili su se samo na iznošenje izračuna troškova podugovaranja, čiju je osnovanost Komisija dovela u pitanje u uvodnim izjavama 257. do 259. pobijane odluke.
- 117 Kao treće, što se konkretnije tiče potrebnih iznosa ulaganja novog kapitala sa stajališta razumnog privatnog ulagača koji se nalazi u situaciji iz 2002., valja utvrditi da tužitelj nije pružio više pojašnjenja tijekom postupka. Naime, osim odluke o ulaganju novog kapitala donesene u obliku ugovora sa sindikatima od 26. ožujka 2002., ne postoji nikakva informacija, čak ni procjena, o iznosima koje su u toj fazi društvo SEA i talijanska tijela, po potrebi, planirali uložiti u društvo Sea Handling tijekom prvog razdoblja od pet godina. Štoviše, gospodarska studija na koju se poziva tužitelj potvrđuje da u 2002. takva procjena nije provedena do 2005., odnosno do datuma ponovnog ostvarenja profitabilnosti prvotno predviđenog u „poslovnom planu za razdoblje 2003. – 2007.”. S druge strane, tužitelj samo ističe nejasna i općenita razmatranja povezana s općom strategijom restrukturiranja i navodnom potrebom reorganizacije društva Sea Handling unutar grupe SEA kako bi se omogućilo ponovno ostvarivanje njegove profitabilnosti. Međutim, potreba za predviđanjem jasnog plana s realističnom procjenom povrata ulaganja od uzastopnih ulaganja novog kapitala, tim više vrijedi zbog višegodišnje prirode obveza predviđenih ugovorom sa sindikatima od 26. ožujka 2002. Komisija je stoga pravilno smatrala da je odluka o ulaganju novog kapitala iz 2002. donesena bezuvjetno i neovisno o konkretnim procjenama moguće potrebe za kapitalom društva Sea Handling tijekom određenog razdoblja i da je ovisila samo o gubicima i godišnjoj potrebi njihova pokrivanja u budućnosti, neovisno o njihovom opsegu te načinu, trajanju i točnom cilju restrukturiranja društva Sea Handling. Usto, također nakon odvajanja 2006./2007., zbog odluke o „odvajanju [društva Atalia] od čvorišta”, društva SEA i Sea Handling nisu pojasnila može li, i u kojoj mjeri, nastavak strategije ulaganja novog kapitala stvarno omogućiti prodaju društva Sea Handling u određenom trenutku, u najboljim uvjetima, očuvati ugled grupe SEA u cijelosti ili ponuditi, barem tijekom prijelaznog razdoblja, bolja jamstva u pogledu pružanja tih usluga zbog održavanja vertikalne integracije.
- 118 Kao četvrto, tužitelj je naveo da su se, osim na dio teških mjera restrukturiranja, predmetni planovi poslovnog razvoja i restrukturiranja odnosili i na dio ulaganja novog kapitala. Stoga je u biti samo tvrdio da je dio restrukturiranja tijekom godina i ovisno o važnim promjenama okolnosti, bio podvrgnut bitnim, navodno nepredvidljivim izmjenama, pri čemu nije istaknuo sličan argument u pogledu mjera ulaganja novog kapitala, čiji je opseg nužno ovisio o razini godišnjih gubitaka društva Sea Handling.
- 119 Međutim, u tim okolnostima, tužiteljeva argumentacija koje se odnosi samo na dio restrukturiranja, kao i na navodne pogreške i propuste koje je Komisija počinila u tom kontekstu, ne može dokazati postojanje očitih grešaka u njezinoj ocjeni nepoštovanja kriterija privatnog ulagača u pogledu predmetnih mjera ulaganja novog kapitala koje su se temeljile na načelnoj odluci donesenoj 2002., niti dovesti u pitanje osnovanost Komisijine teze prema kojoj je društvo SEA moglo donijeti i provesti stroži ili kraći plan restrukturiranja kako bi ograničilo gubitke društva Sea Handling na najmanju razinu (uvodne izjave 247., 290., 294. i 309. pobijane odluke).

- 120 S obzirom na prethodna razmatranja, Komisija je mogla doći do utvrđenja iz točke 97. ove presude a da pritom ne počini očitu pogrešku u ocjeni.
- 121 Nijedan od argumenata koje je tužitelj istaknuo ne može dovesti u pitanje taj zaključak.
- 122 Kao prvo, što se tiče nepostojanja drugih rješenja, uključujući prodaju dijela zemaljskih usluga, iz uvodnih izjava 248. do 255. pobijane odluke proizlazi da je Komisija odbila prigovore društva SEA kao uglavnom nepotkrijepljene, neuvjerljive i djelomično bespredmetne. S jedne strane, odbila je i tvrdnju prema kojoj su vanjski operateri bili zainteresirani samo za određene najisplativije usluge, što osim činjenicom da dva postupka djelomične prodaje nisu uspjela, nije potkrijepljeno „posebnim dokazima, a za pružanje svojih usluga u Italiji ovlašteni su [bili] brojni operateri, posebno u zračnim lukama Malpensa i Linate” (uvodne izjave 248. do 250. pobijane odluke). S druge strane, u odnosu na sposobnost vanjskih operatera, Komisija je dovela u pitanje predmetnost i vjerodostojnost, osobito „[nejasih] tvrdnj[i] društva SEA o navodno negativnoj gospodarskoj situaciji drugih pružatelja koji su aktivni u zračnoj luci Milano ili o razini resursa koje stvarno upotrebljavaju u tim zračnim lukama” i „tvrdnju da niti jedan operater nije imao nužne resurse”, iako „[d]ruštvo SEA tvrdi da je 84 pružatelja [bilo] ovlašteno za poslovanje u zračnim lukama Linate i Malpensa”. Usto je istaknula da ne postoji konkretan dokaz „da vanjski operater neće moći zadovoljiti sve zahtjeve kvalitete koji su se smatrali nužnima da bi tržišni model društva SEA mogao ispravno funkcionirati” (uvodne izjave 251., 252. i 254. pobijane odluke). Konačno, Komisija je prigovorila društvu SEA da nije dokazalo da nije „bilo izvedivo podugovoriti dio djelatnosti, umjesto svih djelatnosti” (uvodne izjave 253. i 254. pobijane odluke).
- 123 U pogledu te detaljne analize tužitelj samo navodi nejasne i nepotkrijepljene tvrdnje. Naime, on samo nepotkrijepljeno tvrdi da nisu postojali operateri koji su bili u mogućnosti dati opću ponudu zemaljskih usluga i da usluge koje su operateri zemaljskih usluga prisutni u milanskim zračnim lukama mogli ponuditi, nisu bile pouzdane i kvalitetne. Stoga samo ponavlja argumente koje je već iznio tijekom upravnog postupka, koje je Komisija s pravom odbila u pobijanoj odluci.
- 124 Kao drugo, što se tiče neprikladnosti podugovaranja usluga koje nudi društvo Sea Handling, iz sažetka argumenata talijanskih tijela navedenih u uvodnoj izjavi 81. pobijane odluke proizlazi sljedeće:
- „Uz vjerojatnost ostvarivanja neizravne materijalne dobiti od pokrivanja gubitaka društva SEA Handling, trebalo je uzeti u obzir i druge čimbenike, uključujući sljedeće: (a) mogućnost ostvarivanja neizravnih gospodarskih prednosti na temelju komercijalnih odnosa s podružnicom; (b) teškoće podugovaranja u nacionalnom kontekstu s obzirom na preuzete gospodarske obveze i obveze prema javnim tijelima; (c) zaštitu imidža grupe i (d) ispunjenje obveza prema državi koje proizlaze iz sporazuma i iz zakona.”
- 125 Isto tako, tijekom upravnog postupka, društvo SEA navelo je, u skladu sa sažetkom iz uvodne izjave 115. pobijane odluke da je „posljedica odvajanja djelatnosti zemaljskih usluga bilo povećanje troškova zbog obveze upravljanja hitnim slučajevima i nepredviđenim događajima” i da je ono smatralo da je „[p]rimjerice, ušteda koju je ostvarilo zbog ekonomija razmjera koje su proizašle iz mogućnosti uporabe marginalnih troškova zaposlenika društva Sea Handling za trajno pružanje usluga umjesto troška uspostave i održavanja specijalizirane skupine iznosila [...] 10,7 milijuna [eura] 2003. i 8,7 milijuna [eura] 2010.”
- 126 Iz uvodnih izjava 256. do 260. pobijane odluke proizlazi da je Komisija dovela u pitanje osnovanost izračuna troškova podugovaranja koje je iznijelo društvo SEA uz obrazloženje da je množiteljski čimbenik na kojem su se temeljili bio „arbitraran” i broj jedinica ekvivalenta punog radnog vremena (FTE) osoblja „nerealističan”. U tom kontekstu, istaknula je da ne postoji realističnija procjena koja se temelji na izračunu stvarnog troška koji bi društvo Sea Handling uobičajeno naplatilo društvu SEA za svoje usluge i broja FTE-a stvarno nastalih tijekom jedne godine. Osim toga, Komisija je prigovorila

društvu SEA da nije usporedilo navodne troškove podugovaranja s troškovima u vezi sa predmetnim mjerama dokapitalizacije (pokriće gubitaka), „koji su se mogli izbjeći podugovaranjem nekih ili svih zemaljskih usluga konkurentnijem operateru”.

- 127 U svojim pisanim očitovanjima pred Općim sudom, tužitelj je u biti samo podsjetio na argumente koje su talijanska tijela već iznijela tijekom upravnog postupka, koji su navedeni u uvodnoj izjavi 81. pobijane odluke (vidjeti točku 124. ove presude), a da pritom nije iznio precizne argumente kojima se može dovesti u pitanje Komisijina ocjena u pobijanoj odluci. Konkretno, valja podsjetiti da ni talijanska tijela, ni društva SEA ili Sea Handling nisu nikad pojasnila koji bi bili hipotetski troškovi i koristi podugovaranja te stoga, pružanja zemaljskih usluga od strane vanjskog operatera, niti su iznijela usporedbu takve bilance troškova i koristi s troškovima i koristima povezanim s predmetnim mjerama ulaganja novog kapitala i sa zadržavanjem rješenja vertikalne integracije društva Sea Handling unutar grupe SEA.
- 128 Usto, kao što se pojašnjava u uvodnoj izjavi 293. pobijane odluke, što kao takvo tužitelj nije osporavao, talijanska tijela i društvo SEA odustali su od toga da tijekom upravnog postupka iznesu konkretne brojke u prilog opsegu navodnog gubitka ugleda na štetu grupe SEA u slučaju podugovaranja zemaljskih usluga čiju potrebnu razinu kvalitete društvo SEA ne bi moglo jamčiti ili nadzirati (uvodna izjava 292. pobijane odluke; vidjeti točku 116. ove presude).
- 129 Kao treće, što se tiče argumenta prema kojem se učinci poduzetničkih odluka društva SEA mogu procijeniti samo dugoročno, tako da društvo SEA nije moglo odustati od svoje odluke a da nije pričekalo potrebno vrijeme kako bi procijenio njezin rezultat, dovoljno je utvrditi da relevantno pitanje u pogledu kriterija privatnog ulagača nije je li društvo SEA trebalo odustati od određenih odluka a da nije saznalo koje su njihove dugoročne posljedice, nego je li provelo procjene troškova i koristi u trenutku svoje odluke o povećanju kapitala u korist njegova društva kćeri Sea Handling, što ovdje očito nije bio slučaj (vidjeti točke 112. do 116. ove presude). Isto tako, rezultati društva Sea Handling koji su ostvareni nakon odluke o ulaganju iz 2002., koliko god mogli biti pozitivni nakon 2008., ne mogu se uzeti u obzir za potrebe ispitivanja poštovanja kriterija privatnog ulagača (vidjeti točke 104. i 110. ove presude), niti mogu ublažiti nedostatak *ex ante* procjene troškova i koristi strategije koju je odabralo društvo SEA.
- 130 Kao četvrto, činjenica da strategija reorganizacije društva Sea Handling nije ugrozila financijsku stabilnost društva SEA i da je ono nudilo dividende, nije dovoljna kako bi se dokazalo da su provedena povećanja kapitala bila provedena na način kako bi ih proveo privatni ulagač te je stoga bespredmetna.
- 131 Kao peto i posljednje, gospodarska studija na koju se poziva tužitelj ne dokazuje da su povećanja kapitala odgovala kriteriju privatnog ulagača. Kao što je navedeno u točki 114. ove presude, u toj studiji samo se kratko navode mogući alternativni scenariji, među kojima i likvidacija društva Sea Handling, i samo se tvrdi da bi takav pristup uzrokovao „znatne izlazne troškove”, pri čemu ih se ni ne pokušava kvantificirati i usporediti s troškovima predmetnih mjera, unatoč činjenici da se istaknulo da bi razumni privatni ulagač proveo takvu usporedbu.
- 132 Slijedom toga, tužitelj nije dokazao da je Komisija počinila očitu pogrešku u ocjeni time što je odbila argument prema kojem je kriterij privatnog ulagača bio poštovan u ovom slučaju. Stoga drugi tužbeni razlog treba odbiti.

[omissis]

IV. Troškovi

²¹² Sukladno članku 134. stavku 1. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da tužitelj nije uspio u postupku, valja mu naložiti snošenje troškova postupka, uključujući troškove postupka privremene pravne zaštite u skladu sa zahtjevom Komisije.

Slijedom navedenog,

OPĆI SUD (treće prošireno vijeće)

proglašava i presuđuje:

1. Tužba se odbija.

2. Comune di Milano (općina Milano) nalaže se snošenje vlastitih troškova, uključujući troškove postupka privremene pravne zaštite.

Van der Woude

Kreuschitz

Forrester

Póttorak

Perillo

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourggu 13. prosinca 2018.

Potpisi