



Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a doua)

10 decembrie 2020 *

„Recurs – Ajutoare de stat – Sectorul transportului aerian – Servicii de handling la sol pentru aeroporturile Milano-Linate (Italia) și Milano-Malpensa (Italia) – Injecții de capital efectuate de gestionarul acestor aeroporturi în filiala sa deținută 100 % care furnizează serviciile respective – Acționariat public al gestionarului – Decizie prin care aceste măsuri de ajutor de stat sunt declarate nelegale și incompatibile cu piața internă – Articolul 107 alineatul (1) TFUE – Noțiunile de «resurse de stat», de «măsură imputabilă statului» și de «avantaj economic» – Principiul operatorului privat – Criteriul investitorului privat – Sarcina probei – Aprecieri economice complexe – Intensitatea controlului jurisdicțional – Denaturarea unor elemente de probă”

În cauza C-160/19 P,

având ca obiect un recurs formulat în temeiul articolului 56 din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene, introdus la 22 februarie 2019,

Comune di Milano (Italia), reprezentată de A. Mandarano, E. Barbagiovanni, S. Grassani și L. Picciano, avocați,

recurentă,

cealaltă parte din procedură fiind:

Comisia Europeană, reprezentată de D. Recchia, G. Conte și D. Grespan, în calitate de agenți,

pârâtă în primă instanță,

CURTEA (Camera a doua),

compusă din domnul A. Arabadjiev (raportor), președinte de cameră, domnul K. Lenaerts, președintele Curții, îndeplinind funcția de judecător al Camerei a doua, și domnii M. Ilešič, A. Kumin și T. von Danwitz, judecători,

avocat general: doamna J. Kokott,

grețier: domnul R. Schiano, administrator,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 4 iunie 2020,

după ascultarea concluziilor avocatei generale în ședința din 16 iulie 2020,

pronunță prezenta

* Limba de procedură: italiana.

Hotărâre

- 1 Prin recursul formulat, Comune di Milano (orașul Milano, Italia) solicită anularea Hotărârii Tribunalului Uniunii Europene din 13 decembrie 2018, Comune di Milano/Comisia (T-167/13, denumită în continuare „hotărârea atacată”, EU:T:2018:940), prin care acesta a respins acțiunea sa având ca obiect anularea Deciziei (UE) 2015/1225 a Comisiei din 19 decembrie 2012 privind majorarea de capital efectuată de SEA SpA în favoarea SEA Handling SpA [cazul SA.21420 (C 14/10) (ex NN 25/10) (ex CP 175/06)] (JO 2015, L 201, p. 1, denumită în continuare „decizia în litigiu”).

Istoricul litigiului

- 2 SEA SpA este societatea care gestionează aeroporturile Milano-Linate (Italia) și Milano-Malpensa (Italia). Între anii 2002 și 2010 (denumită în continuare „perioada în cauză”), capitalul său a fost deținut aproape în exclusivitate de autoritățile publice, și anume 84,56 % de orașul Milano, 14,56 % de Provincia di Milano (provincia Milano, Italia) și 0,88 % de alți acționari publici și privați. În luna decembrie a anului 2011, F2i – Fondi Italiani per le infrastrutture SGR SpA a achiziționat, pe seama celor două fonduri pe care le gestiona, 44,31 % din capitalul SEA, reprezentând o parte din capitalul deținut de orașul Milano (29,75 %) și întregul capital deținut de provincia Milano (14,56 %).
- 3 Până la 1 iunie 2002, SEA a furnizat ea însăși serviciile de handling la sol pentru aeroporturile Milano-Linate și Milano-Malpensa. În urma intrării în vigoare a decreto legislativo n. 18 – Attuazione della direttiva 96/67/CE relativa al libero accesso al mercato dei servizi di assistenza a terra negli aeroporti della Comunità (Decretul legislativ nr. 18 de transpunere a Directivei 96/67/CE privind accesul la piața serviciilor de handling la sol în aeroporturile Comunității) din 13 ianuarie 1999 (supliment ordinar la GURI nr. 28 din 4 februarie 1999), SEA a efectuat, în conformitate cu obligația prevăzută la articolul 4 alineatul (1) din Directiva 96/67/CE a Consiliului din 15 octombrie 1996 privind accesul la piața serviciilor de handling la sol în aeroporturile Comunității (JO 1996, L 272, p. 36, Ediție specială, 07/vol. 4, p. 98), o separare din punct de vedere contabil și juridic între activitățile sale legate de furnizarea serviciilor de handling la sol și celelalte activități ale sale. În acest scop, a constituit o nouă societate, controlată în întregime de ea și denumită SEA Handling SpA, care a fost însărcinată să furnizeze servicii de handling la sol aeroporturilor Milano-Linate și Milano-Malpensa începând de la 1 iunie 2002.
- 4 La 26 martie 2002, administrația orașului Milano, SEA și unele organizații sindicale au ajuns la un acord (denumit în continuare „acordul sindical din 26 martie 2002”), care prevedea următoarele:

„Administrația orașului Milano [...] confirmă faptul că [...]

- SEA va menține ponderea majoritară în compania de handling pentru cel puțin cinci ani;
- SEA se angajează să raporteze alegerea unor eventuali parteneri organizațiilor sindicale și să supună examinării acestora planul de afaceri și structura corporativă [...] Înțelegerea la care vor ajunge SEA și organizațiile sindicale va intra în vigoare după ce planul de afaceri a fost prezentat și analizat de sindicate;
- planul de mobilitate convenit trebuie să soluționeze potențialele pierderi de locuri de muncă, excluzând procedurile de disponibilizare colectivă și obligând SEA să ofere formare suplimentară, recalificare, stimulente pentru disponibilizare voluntară și asistență în așteptarea dreptului la pensionare tuturor membrilor personalului identificați;
- transferul lucrătorilor la noua societate va avea loc cu protejarea tuturor drepturilor dobândite și cu garantarea unui loc de muncă pentru următorii cinci ani;

- echilibrul costuri/beneficii și cadrul economic general vor fi sprijinite de SEA și de eventualii parteneri, menținând capacitățile manageriale neschimbate și efectuând importante îmbunătățiri suplimentare cu privire la capacitatea sa de a fi competitivă în mod corespunzător pe piața internă și internațională;
- ministerele competente și autoritățile aeroportuare vor fi abordate cu scopul de a introduce directive care asigură garantarea locului de muncă în cazul transferului activităților de handling la sol unui competitor, cu scopul, printre altele, de a răspunde obligațiilor de siguranță și fiabilitate impuse administratorilor aeroporturilor, obligații care trebuie să se extindă și la personalul activităților de handling la sol.

În cele din urmă, administrația municipală și organizațiile sindicale vor monitoriza conținutul acestui acord, evaluând periodic etapele punerii sale în aplicare în cadrul unor reuniuni periodice.”

- 5 Aceste angajamente au fost confirmate prin acorduri încheiate între SEA și sindicate în special la 4 aprilie 2002 și la 19 iunie 2003, al căror conținut îl relua în mod expres pe cel al acordului din 26 martie 2002.
- 6 În perioada în cauză, SEA Handling a primit de la SEA subvenții sub formă de injecții de capital în cuantum total de 359,644 milioane de euro (denumite în continuare „măsurile în cauză”). Subvențiile menționate erau destinate să acopere pierderile de exploatare ale SEA Handling, care s-au ridicat, pentru aceeași perioadă, la un cuantum total de 339,784 milioane de euro, mai precis aproximativ 43,639 milioane de euro (anul 2002), 49,489 milioane de euro (anul 2003), 47,962 milioane de euro (anul 2004), 42,430 milioane de euro (anul 2005), 44,150 milioane de euro (anul 2006), 59,724 milioane de euro (anul 2007), 52,387 milioane de euro (anul 2008), 29,7 milioane de euro (anul 2009) și 13,4 milioane de euro (anul 2010).
- 7 Astfel, în temeiul măsurilor în cauză, SEA Handling a obținut succesiv de la SEA 39,965 milioane de euro (anul 2002), 49,132 milioane de euro (anul 2003), 55,236 milioane de euro (anul 2004), 40,229 milioane de euro (anul 2005), 60,439 milioane de euro (anul 2006), 41,559 milioane de euro (anul 2007), 25,271 milioane de euro (anul 2008) și 47,810 milioane de euro (anul 2009).
- 8 Prin scrisoarea din 13 iulie 2006, Comisia Europeană a primit o plângere privind pretensele măsuri de ajutor de stat care ar fi fost acordate SEA Handling.
- 9 Prin scrisoarea din 23 iunie 2010, Comisia a notificat autorităților italiene decizia sa de deschidere a procedurii oficiale de investigare prevăzute la articolul 108 alineatul (2) TFUE.
- 10 La 19 decembrie 2012, Comisia a adoptat decizia în litigiu. La punctul 191 din această decizie, ea a apreciat că resursele utilizate pentru acoperirea pierderilor SEA Handling erau de origine publică, deoarece acestea au venit de la SEA, 99,12 % din capitalul social al acesteia fiind deținut, în perioada supusă investigației, de orașul Milano și de provincia Milano.
- 11 La punctele 192-217 din decizia menționată, Comisia a concluzionat că măsurile în cauză erau imputabile statului italian, plecând de la o serie de cinci indicii care includea, în primul rând, acordurile sindicale evocate la punctele 4 și 5 din prezenta hotărâre, precum și alte documente, în al doilea rând, dependența specială a conducerii SEA față de orașul Milano, în al treilea rând, existența unor scrisori de demisie în alb prezentate de administratorii SEA orașului Milano, în al patrulea rând, importanța operațiunilor aeroporturilor Milano-Malpensa și Milano-Linate în politicile orașului Milano și, în al cincilea rând, caracterul de măsuri excepționale al majorărilor de capital, care trebuiau să fie aprobate de adunarea generală a SEA. În special, din aceste indicii Comisia a dedus existența unei strategii unice și a unei implicări continue a autorităților publice italiene, o asemenea împrejurare având ca efect, din punctul său de vedere, scutirea sa de a analiza în mod individual fiecare dintre intervenții.

- 12 La punctele 219-315 din aceeași decizie, Comisia a verificat criteriul investitorului privat din perspectiva elementelor furnizate de autoritățile italiene, de SEA și de SEA Handling, referitoare 1) la o strategie multianuală de acoperire a pierderilor, 2) la injectiile de capital intervenite în cursul anului 2002, 3) la contextul de la momentul adoptării deciziilor privind aceste injectii, 4) la alternativele la acoperirea pierderilor, 5) la selectarea modelului comercial al grupului SEA de a furniza el însuși serviciile oferite de SEA Handling, 6) la restructurarea SEA Handling și la obiectivele urmărite în acest sens de SEA, 7) la rezultatele economice succesive ale SEA Handling și 8) la compararea acestor rezultate cu cele ale altor operatori. La finalul acestei examinări, Comisia a concluzionat că criteriul menționat nu era îndeplinit în raport cu niciuna dintre măsurile în cauză.
- 13 În dispozitivul deciziei în litigiu, Comisia a considerat, printre altele, că injectiile de capital efectuate de SEA în SEA Handling pentru fiecare dintre exercițiile fiscale din perioada în cauză constituia ajutor de stat în sensul articolului 107 TFUE (articolul 1) și că ajutorul de stat respectiv a fost acordat cu încălcarea articolului 108 alineatul (3) TFUE și este incompatibil cu piața internă (articolul 2). În consecință, ea a dispus ca Republica Italiană să recupereze acest ajutor de la beneficiar [articolul 3 alineatul (1)].

Procedura în fața Tribunalului și hotărârea atacată

- 14 Prin cererea depusă la grefa Tribunalului la 18 martie 2013, orașul Milano a introdus o acțiune având ca obiect, cu titlu principal, anularea deciziei în litigiu și, în subsidiar, anularea articolelor 3-5 din aceasta.
- 15 În susținerea acțiunii, orașul Milano a invocat patru motive, dintre care primul și al doilea erau întemeiate pe încălcarea articolului 107 alineatul (1) TFUE, întrucât Comisia, pe de o parte, ar fi constatat în mod eronat existența unui transfer de resurse de stat și că măsurile în cauză erau imputabile statului italian și, pe de altă parte, ar fi încălcat criteriul investitorului privat.
- 16 Prin hotărârea atacată, Tribunalul a respins acțiunea și a obligat orașul Milano la plata cheltuielilor de judecată.

Concluziile părților

- 17 Orașul Milano solicită Curții anularea atât a hotărârii atacate, cât și a deciziei în litigiu și obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată.
- 18 Comisia solicită Curții respingerea recursului și obligarea orașului Milano la plata cheltuielilor de judecată.

Cu privire la recurs

- 19 În susținerea recursului său, orașul Milano invocă patru motive, dintre care primul și al patrulea sunt întemeiate pe încălcarea articolului 107 alineatul (1) TFUE, întrucât Tribunalul, pe de o parte, ar fi constatat în mod eronat existența unui transfer de resurse de stat și ar fi concluzionat că măsurile în cauză erau imputabile orașului Milano și, pe de altă parte, ar fi încălcat criteriul investitorului privat. Prin intermediul celui de al doilea și al celui de al treilea motiv, de asemenea referitoare la imputabilitatea măsurilor în cauză orașului Milano, acesta arată că Tribunalul a aplicat în mod eronat principiile sarcinii probei și a denaturat faptele și elementele de probă.

Cu privire la primul motiv, referitor la noțiunea de ajutor de stat

Cu privire la primul aspect al primului motiv, referitor la noțiunea de resurse de stat

– Argumentația părților

- 20 Orașul Milano susține că Tribunalul a săvârșit o eroare de drept atunci când s-a întemeiat, la punctele 65 și 66 din hotărârea atacată, pe participația sa majoritară în SEA și pe prezumția de influență dominantă, în sensul articolului 2 litera (b) din Directiva 2006/111/CE a Comisiei din 16 noiembrie 2006 privind transparența relațiilor financiare dintre statele membre și întreprinderile publice, precum și transparența relațiilor financiare din cadrul anumitor întreprinderi (JO 2006, L 318, p. 17, Ediție specială, 08/vol. 5, p. 66), fără să verifice dacă Comisia a dovedit caracterul real al acestei influențe sau chiar a gestionării resurselor SEA în favoarea sa.
- 21 Or, mai întâi, faptul că membrii Consiliului de administrație și ai Consiliului de supraveghere ale SEA au fost numiți de acționarul majoritar nu ar dovedi nicidecum, având în vedere normele dreptului italian al societăților comerciale aplicabil, că mijloacele financiare ale SEA se aflau în mod constant sub controlul autorităților publice.
- 22 În continuare, Directiva 2006/111 ar fi fost adoptată în temeiul juridic al articolului 106 TFUE, iar nu al articolului 107 TFUE, astfel încât logica acestei directive nu ar fi pertinentă pentru a aprecia noțiunile cuprinse în cea din urmă dispoziție.
- 23 În sfârșit, potrivit jurisprudenței, nu ar fi îndeplinită condiția unui control public constant al resurselor decât dacă resursele în cauză sunt în mod constant la dispoziția autorităților publice, pe baza unor elemente concrete, situație care nu s-ar regăsi în speță. Astfel, în Hotărârea din 13 septembrie 2017, ENEA (C-329/15, EU:C:2017:671), Curtea ar fi statuat că simpla circumstanță că statul deține majoritatea capitalului unor întreprinderi nu permite să se deducă existența unei influențe dominante care permite să se orienteze utilizarea resurselor acestor întreprinderi. În plus, ar trebui să se facă dovada existenței unor instrucțiuni ale statului legate de gestionarea resurselor utilizate pentru acordarea ajutorului.
- 24 Comisia susține că Tribunalul a statuat *ultra petita* atunci când a analizat, în hotărârea atacată, existența unui transfer de resurse de stat, deși, în primă instanță, orașul Milano nu a prezentat niciun argument prin care să conteste calificarea resurselor SEA ca resurse de stat, așa cum ar reieși din cuprinsul punctelor 55-58 și 64 din hotărârea atacată. Prin urmare, nu se poate permite orașului Milano să conteste, în cadrul prezentului recurs, analizarea de către Tribunal a unui motiv care nu fusese invocat în primă instanță. În plus, Comisia contestă argumentația pe fond a orașului Milano.

– Aprecierea Curții

- 25 În ceea ce privește admisibilitatea primului aspect al primului motiv de recurs, este adevărat, astfel cum arată Comisia, că Tribunalul a examinat natura statală a resurselor SEA transferate SEA Handling fără ca orașul Milano să fi invocat în fața sa un argument specific în această privință, ceea ce Tribunalul a subliniat, de altfel, la punctul 64 din hotărârea atacată.
- 26 Cu toate acestea, așa cum a arătat doamna avocată generală la punctul 25 din concluziile sale, din cererea introductivă în primă instanță reiese fără ambiguitate că orașul Milano contesta, prin argumentația prezentată în cadrul primului său motiv, atât imputabilitatea măsurilor în cauză, cât și natura statală a resurselor utilizate. Rezultă că, prin considerațiile care figurează la punctele 65 și 66 din hotărârea atacată, Tribunalul nu s-a pronunțat *ultra petita*, astfel încât argumentația Comisiei referitoare la inadmisibilitatea primului aspect al primului motiv de recurs trebuie să fie înlăturată.

- 27 În ceea ce privește temeinicia acestui aspect, trebuie amintit de la bun început că, potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, pentru calificarea unei măsuri drept „ajutor de stat”, în sensul articolului 107 alineatul (1) TFUE, este necesară îndeplinirea tuturor condițiilor care urmează. În primul rând, trebuie să fie vorba despre o intervenție a statului sau prin intermediul resurselor de stat. În al doilea rând, această intervenție trebuie să fie susceptibilă să afecteze schimburile comerciale dintre statele membre. În al treilea rând, aceasta trebuie să acorde un avantaj selectiv beneficiarului său. În al patrulea rând, aceasta trebuie să denatureze sau să amenințe să denatureze concurența (Hotărârea din 19 decembrie 2019, Arriva Italia și alții, C-385/18, EU:C:2019:1121, punctul 31, precum și jurisprudența citată).
- 28 Prin urmare, pentru ca avantajele să poată fi calificate drept ajutoare în sensul articolului 107 alineatul (1) TFUE, acestea trebuie, în conformitate cu prima dintre aceste condiții, pe de o parte, să fie acordate direct sau indirect prin intermediul resurselor de stat și, pe de altă parte, să fie imputabile statului (Hotărârea din 18 mai 2017, Fondul Proprietatea, C-150/16, EU:C:2017:388, punctul 14 și jurisprudența citată).
- 29 În ceea ce privește, mai precis, condiția ca avantajul să fie acordat direct sau indirect prin intermediul resurselor de stat, rezultă dintr-o jurisprudență consacrată că noțiunea de „ajutor” este mai generală decât noțiunea de „subvenție”, pentru că include nu numai prestații pozitive precum subvențiile propriu-zise, ci și intervenții care, sub diverse forme, reduc sarcinile care grevează în mod normal bugetul unei întreprinderi și care, din acest motiv, fără să fie subvenții în sensul strict al termenului, au aceeași natură și efecte identice (Hotărârea din 18 mai 2017, Fondul Proprietatea, C-150/16, EU:C:2017:388, punctul 15 și jurisprudența citată).
- 30 În acest sens, Curtea a statuat deja că articolul 107 alineatul (1) TFUE cuprinde toate mijloacele pecuniare pe care autoritățile publice le pot utiliza în mod efectiv pentru a sprijini anumite întreprinderi, indiferent dacă aceste mijloace aparțin sau nu în mod permanent patrimoniului statului. În consecință, chiar dacă sumele aferente măsurii în cauză nu sunt permanent în posesia Trezoreriei, faptul că rămân în mod constant sub control public și, așadar, la dispoziția autorităților naționale competente este suficient pentru calificarea lor drept resurse de stat (Hotărârea din 18 mai 2017, Fondul Proprietatea, C-150/16, EU:C:2017:388, punctul 16 și jurisprudența citată).
- 31 În ceea ce privește, în mod specific, întreprinderile publice precum SEA, Curtea a statuat de asemenea că statul este în măsură, prin exercitarea influenței sale dominante asupra unor astfel de întreprinderi, să orienteze utilizarea resurselor lor pentru a finanța, dacă este cazul, avantaje specifice în favoarea altor întreprinderi (Hotărârea din 18 mai 2017, Fondul Proprietatea, C-150/16, EU:C:2017:388, punctul 17 și jurisprudența citată).
- 32 În această privință, o întreprindere deținută aproape 100 % de autorități publice și ai cărei membri ai consiliului de administrație sunt, în plus, numiți de aceste autorități trebuie să fie considerată o întreprindere publică sub controlul statului, întrucât autoritățile publice menționate pot astfel să exercite direct sau indirect o influență dominantă asupra unei asemenea întreprinderi (a se vedea în acest sens Hotărârea din 16 mai 2002, Franța/Comisia, C-482/99, EU:C:2002:294, punctele 33 și 34).
- 33 De asemenea, acordarea de garanții de către o întreprindere deținută integral de o municipalitate implică angajarea unor resurse de stat, întrucât aceste garanții prezintă un risc economic suficient de concret susceptibil să genereze sarcini pentru întreprinderea respectivă (a se vedea în acest sens Hotărârea din 17 septembrie 2014, Commerz Nederland, C-242/13, EU:C:2014:2224, punctul 30).
- 34 În plus, atunci când statul este perfect în măsură, prin exercitarea influenței sale dominante asupra unor asemenea întreprinderi, să orienteze utilizarea resurselor lor pentru finanțarea, dacă este cazul, a avantajelor specifice în favoarea altor întreprinderi, împrăjurarea că resursele în cauză sunt gestionate

de entități distincte ale autorității publice sau că sunt de origine privată nu prezintă relevanță (Hotărârea din 9 noiembrie 2017, Comisia/TV2/Danmark, C-656/15 P, EU:C:2017:836, punctele 47 și 48).

- 35 În speță, din această jurisprudență rezultă că, la punctele 65 și 66 din hotărârea atacată, din faptul că părțile sociale ale SEA erau deținute aproape în totalitate și în mod direct de autoritățile publice, printre care orașul Milano, și că acesta din urmă îi desemna pe membrii Consiliului de administrație și ai Consiliului de supraveghere ale SEA fie direct, fie prin intermediul majorității sale în adunarea generală a societății respective, Tribunalul a putut deduce, fără a săvârși o eroare de drept, că mijloacele financiare acordate de aceasta din urmă societății SEA Handling trebuiau să fie calificate drept resurse de stat.
- 36 Contrar celor pretinse de orașul Milano, această constatare nu este infirmată nici de trimiterea de la punctul 65 din hotărârea atacată la articolul 2 litera (b) din Directiva 2006/111, nici de concluziile care decurg din Hotărârea din 13 septembrie 2017, ENEA (C-329/15, EU:C:2017:671).
- 37 Astfel, pe de o parte, chiar dacă trimiterea la Directiva 2006/111 nu ar fi pertinentă în speță, elementele evocate la punctul 35 din prezenta hotărâre ar fi suficiente pentru a susține concluzia Tribunalului privind implicarea unor resurse de stat.
- 38 Pe de altă parte, după cum a arătat doamna avocată generală la punctele 33 și 34 din concluziile sale, din cuprinsul punctelor 27 și 31-35 din Hotărârea din 13 septembrie 2017, ENEA (C-329/15, EU:C:2017:671), rezultă că împrejurările în care s-a pronunțat această hotărâre se disting de cele care prevalează în prezenta procedură. În fapt, în hotărârea menționată, era în discuție o obligație de achiziționare de energie electrică verde care se aplica fără distincție, în temeiul unei intervenții legislative a statului membru în cauză, atât furnizorilor de energie electrică al căror capital era deținut în majoritate de stat, cât și celor al căror capital era deținut în majoritate de operatori privați. Astfel, avantajul eventual conferit prin această intervenție a statului membru în cauză în calitatea sa de legiuitor nu decurgea din competențele de control pe care statul le putea exercita în calitatea sa de acționar majoritar în cadrul întreprinderilor publice în cauză și, prin urmare, nu putea fi calificat, în împrejurările evocate la punctele 32-35 din această hotărâre, ca fiind finanțat prin intermediul resurselor de stat.
- 39 Având în vedere considerațiile care precedă, primul aspect al primului motiv trebuie să fie respins ca nefondat.

Cu privire la al doilea aspect al primului motiv, referitor la imputabilitatea măsurilor în cauză

– Argumentația părților

- 40 Orașul Milano susține că Tribunalul a încălcat articolul 107 alineatul (1) TFUE atunci când a apreciat, la punctul 80 din hotărârea atacată, că demonstrarea implicării orașului Milano în acordarea măsurilor în cauză nu impunea stabilirea unei probe pozitive, ci doar improbabilitatea unei neimplicări.
- 41 În această privință, orașul Milano arată că, pentru a evita o supraincludere în noțiunea de ajutor de stat, Curtea a adăugat criteriului imputabilității unor legături organice pe cel, mai strict, al unei implicări active a statului în adoptarea măsurilor în cauză, iar această implicare trebuie să fie identificabilă și să prezinte o legătură concretă de cauzalitate suficient de puternică cu fiecare dintre măsurile adoptate. Astfel, ar fi necesar să se demonstreze că toate măsurile au fost adoptate la inițiativa statului sau chiar că acesta a intervenit în stadiul concepției lor, că și-a exercitat în mod efectiv puterea de control și că a exercitat o influență decisivă asupra fiecăreia dintre deciziile adoptate.

- 42 Or, o asemenea demonstrație ar fi lipsit în speță, dat fiind că Tribunalul a recurs la criteriul improbabilității unei neimplicări, astfel încât acesta ar fi săvârșit o eroare vădită în elaborarea nivelului probatoriu în materie de imputabilitate.
- 43 Comisia arată de la bun început că orașul Milano nu critică decât punctul 80 din hotărârea atacată, care nu ar face decât să repete principiile jurisprudențiale referitoare la noțiunea de imputabilitate expuse la punctul 75 din hotărârea amintită, astfel încât acest aspect ar fi în parte inadmisibil sau inoperant. În orice caz, Tribunalul nu s-ar fi întemeiat pe o noțiune eronată de imputabilitate și nici nu ar fi recurs la prezumții negative sau nu ar fi aplicat un nivel probatoriu eronat.

– *Aprecierea Curții*

- 44 De la bun început, trebuie să se respingă argumentația Comisiei întemeiată pe inadmisibilitatea celui de al doilea aspect al primului motiv de recurs, întrucât orașul Milano a contestat fără echivoc principiile juridice pe care s-a bazat Tribunalul pentru a imputa orașului Milano comportamentul SEA. În această privință, nu este relevant, în sine, dacă Tribunalul a evocat aceleași principii în mai multe locuri din hotărârea atacată.
- 45 În ceea ce privește fondul, la punctul 28 din prezenta hotărâre s-a amintit că, pentru ca avantajele să poată fi calificate drept ajutoare în sensul articolului 107 alineatul (1) TFUE, acestea trebuie, în conformitate cu prima dintre condițiile enunțate în această dispoziție, pe de o parte, să fie acordate direct sau indirect prin intermediul resurselor de stat și, pe de altă parte, să fie imputabile statului.
- 46 În ceea ce privește mai precis condiția privind imputabilitatea în sarcina statului a unei măsuri prin care se acordă avantaje, luată de o întreprindere publică, trebuie amintit că imputabilitatea nu poate fi dedusă din simplul fapt că avantajele au fost acordate de o întreprindere publică controlată de stat. Astfel, chiar dacă statul este în măsură să controleze o întreprindere publică și să exercite o influență decisivă asupra operațiunilor sale, exercitarea efectivă a acestui control într-un caz concret nu poate fi prezumată în mod automat. Este de asemenea necesar să se analizeze dacă trebuie considerat că autoritățile publice ar fi fost implicate, într-un mod sau în altul, în adoptarea acestor măsuri (a se vedea în acest sens Hotărârea din 17 septembrie 2014, *Commerz Nederland*, C-242/13, EU:C:2014:2224, punctul 31 și jurisprudența citată).
- 47 În această privință, nu se poate pretinde să se demonstreze, pe baza unor instrucțiuni precise, că autoritățile publice au incitat în mod concret întreprinderea publică să adopte măsurile de ajutor în cauză. Astfel, imputabilitatea față de stat a unei măsuri de ajutor luate de o întreprindere publică poate fi dedusă dintr-un ansamblu de indicii care rezultă din împrejurările cauzei și din contextul în care a intervenit această măsură (Hotărârea din 17 septembrie 2014, *Commerz Nederland*, C-242/13, EU:C:2014:2224, punctul 32 și jurisprudența citată, precum și Hotărârea din 18 mai 2017, *Fondul Proprietatea*, C-150/16, EU:C:2017:388, punctul 18 și jurisprudența citată).
- 48 În special, este pertinent orice indiciu care evidențiază, în cazul concret, fie o implicare a autorităților publice sau improbabilitatea neimplicării în adoptarea unei măsuri, având în vedere și amploarea acesteia, conținutul său sau condițiile pe care le presupune, fie neimplicarea autorităților respective în adoptarea măsurii menționate (Hotărârea din 17 septembrie 2014, *Commerz Nederland*, C-242/13, EU:C:2014:2224, punctul 33 și jurisprudența citată).
- 49 De asemenea, simpla împrejurare că o întreprindere publică a fost constituită sub forma unei societăți de capitaluri de drept comun, având în vedere autonomia pe care această formă juridică este susceptibilă să i-o confere, nu poate fi considerată suficientă pentru a exclude ipoteza ca o măsură de ajutor luată de o asemenea societate să fie imputabilă statului. Astfel, existența unei situații de control și posibilitățile reale de exercitare a unei influențe dominante pe care aceasta le presupune în practică se opun excluderii de la bun început a oricărei imputabilități în sarcina statului a unei măsuri luate de

o asemenea societate și, pe cale de consecință, a riscului eludării normelor tratatului referitoare la ajutoarele de stat, în pofida pertinentei ca atare a formei juridice a întreprinderii publice drept indiciu, printre altele, care permite stabilirea într-un caz concret a implicării sau nu a statului (Hotărârea din 18 mai 2017, Fondul Proprietatea, C-150/16, EU:C:2017:388, punctul 20 și jurisprudența citată).

- 50 În speță, trebuie să se constate că, atunci când a verificat, la punctele 80-88 din hotărârea atacată, dacă indiciile invocate de Comisie în considerentele (195)-(200) ale deciziei în litigiu permiteau să se prezume că orașul Milano fusese implicat în adoptarea măsurilor în cauză, Tribunalul a aplicat principiile stabilite de Curte în jurisprudența sa amintită la punctele 46-49 din prezenta hotărâre.
- 51 Astfel, pe de o parte, din aceste principii reiese în special că, contrar celor pretinse de orașul Milano, nu revenea nici Comisiei sarcina de a demonstra, nici Tribunalului sarcina de a se asigura că autoritățile publice au incitat în mod concret întreprinderea publică să adopte măsurile în cauză.
- 52 Pe de altă parte, nu este necesar să se statueze cu privire la aspectul dacă, în temeiul jurisprudenței amintite la punctul 48 din prezenta hotărâre, Comisia se putea întemeia exclusiv pe indicii care să arate, în cazul concret, improbabilitatea unei neimplicări a autorităților publice. După cum a arătat doamna avocată generală la punctele 38-44 din concluziile sale, argumentația orașului Milano provine dintr-o interpretare eronată a hotărârii atacate, potrivit căreia Tribunalul ar fi admis că Comisia putea întemeia constatarea imputabilității măsurilor în cauză exclusiv pe improbabilitatea unei neimplicări a orașului Milano în adoptarea lor.
- 53 Astfel, mai întâi, la punctele 80-83 din hotărârea atacată, Tribunalul a considerat, în primul rând, că termenii acordului sindical din 26 martie 2002 creează o obligație clară și precisă pentru SEA de a compensa, cel puțin pentru o perioadă de cinci ani, pierderile SEA Handling. În al doilea rând, el a apreciat că, prin semnarea acordului respectiv, orașul Milano își exprimase în mod formal aprobarea, inclusiv în calitatea sa de acționar majoritar al SEA, nu numai în ceea ce privește stabilirea obligației menționate, ci și în ceea ce privește respectarea și punerea în aplicare ulterioare ale acesteia de către SEA. În al treilea rând, el a dedus din acest lucru că participarea activă a orașului Milano la negocierea și la încheierea acordului menționat constituia un element de probă esențial pentru implicarea autorităților italiene în acordarea măsurilor în cauză.
- 54 În continuare, la punctele 84-87 din hotărârea atacată, Tribunalul a atribuit, în propria apreciere a faptelor, o valoare probantă pozitivă proceselor-verbale ale reuniunilor Consiliului de administrație al SEA Handling, faptului că primarul orașului Milano solicitase și obținuse demisia președintelui Consiliului de administrație al SEA în cursul anului 2006 și existenței unor scrisori de demisie în alb pe care membrii Consiliului de administrație le-ar fi prezentat acestui primar.
- 55 În sfârșit, la punctul 88 din hotărârea atacată, Tribunalul a confirmat caracterul de „decizii importante” al măsurilor în cauză, reținut de Comisie în considerentul (210) al deciziei atacate, împrejurare din care aceasta din urmă a dedus printre altele, în același considerent, improbabilitatea unei neimplicări a orașului Milano în adoptarea lor.
- 56 Prin urmare, reiese în mod clar din cuprinsul punctelor 80-88 din hotărârea atacată că Tribunalul a constatat existența unor indicii pozitive care evidențiază, în cazul concret, o implicare a orașului Milano în adoptarea măsurilor menționate și că, pe baza acestor indicii pozitive, a admis că Comisia se putea întemeia de asemenea pe improbabilitatea unei neimplicări a orașului Milano în adoptarea cel puțin a unora dintre măsurile în cauză în perioada care a intervenit după încheierea acordului sindical din 26 martie 2002.
- 57 Având în vedere considerațiile care precedă, al doilea aspect și, prin urmare, primul motiv în ansamblul său trebuie să fie respinse ca nefondate.

Cu privire la al doilea motiv, referitor la principiile sarcinii probei

Cu privire la primul aspect al celui de al doilea motiv, referitor la o sarcină a probei pretins inegală

– Argumentația părților

- 58 Orașul Milano susține că Tribunalul nu a efectuat o examinare atentă a probelor prezentate de orașul Milano atunci când, la punctele 89-94 din hotărârea atacată, în mod sumar și limitându-se să reia textual considerațiile din decizia în litigiu, a respins elementele prezentate ca fiind insuficiente pentru a nega improbabilitatea unei neimplicări a orașului Milano în măsurile în cauză.
- 59 Or, procedând astfel, Tribunalul ar fi permis Comisiei să se întemeieze pe dovada negativă a improbabilității unei neimplicări, în timp ce ar fi impus orașului Milano probe pozitive și certe ale unei neimplicări, ceea ce ar fi avut ca efect supunerea acesteia unei *probatio diabolica*.
- 60 Acest lucru ar fi atestat în special de punctul 82 din hotărârea atacată, în care Tribunalul a înlăturat argumentul orașului Milano potrivit căruia aceasta nu intervenise în încheierea acordului sindical din 26 martie 2002 decât în calitate de mediator politic, în timp ce această împrejurare ar fi fost dovedită prin declarații ad-hoc sub jurământ ale reprezentanților sindicali. Astfel, pe lângă faptul că nu a acordat nicio valoare acestor declarații, Tribunalul ar fi considerat lipsit de relevanță faptul că semnătura aplicată pe acest acord era cea a adjunctului primarului responsabil cu personalul și cu munca, iar nu cea a adjunctului primarului responsabil cu bugetul.
- 61 Comisia apreciază că argumentația orașului Milano este inadmisibilă, întrucât acesta invită Curtea să efectueze o nouă apreciere a faptelor. În orice caz, Tribunalul nu ar fi făcut imposibilă dovada inexistenței imputabilității și nici nu ar fi aplicat o sarcină inegală a probei, ci ar fi apreciat cu diligență atât indiciile de imputabilitate, cât și indiciile de neimputabilitate.

– Aprecierea Curții

- 62 Întrucât orașul Milano reproșează Tribunalului că a întemeiat constatarea imputabilității măsurilor în cauză exclusiv pe improbabilitatea unei neimplicări din partea sa în adoptarea lor, s-a arătat deja, la punctele 52 și 56 din prezenta hotărâre, că această argumentație provine dintr-o interpretare eronată a hotărârii atacate, având în vedere că Tribunalul a constatat, la punctele 80-88 din hotărârea atacată, existența unor indicii pozitive care indică în mod concret o implicare a orașului Milano în adoptarea măsurilor în cauză.
- 63 În plus, după cum a arătat doamna avocată generală la punctul 48 din concluziile sale, Tribunalul a examinat în același mod, în raport cu principiile dezvoltate în jurisprudență, indiciile invocate de orașul Milano și prin care se urmărea, potrivit acestuia din urmă, să se dovedească neimplicarea sa în adoptarea acestor măsuri.
- 64 Astfel, pentru fiecare dintre indiciile prezentate de Comisie sau de orașul Milano, Tribunalul a examinat elementele în favoarea și în defavoarea valorii lor probante, precum și pe cele referitoare la importanța care trebuie acordată acestora. Rezultă că Tribunalul a examinat în mod echitabil argumentele și probele invocate de părți și a ajuns la concluzia sa în urma unei analize detaliate a tuturor elementelor prezentate.

- 65 În consecință, așa cum a arătat doamna avocată generală la punctul 49 din concluziile sale, respingerea de către Tribunal a argumentației orașului Milano nu se datorează, contrar celor pretinse de acesta, nici impunerii de către Tribunal a unei obligații de a furniza probe pozitive și certe ale neimplicării sale în adoptarea măsurilor în cauză, nici aplicării de către acesta a unei sarcini a probei inegale, ci aprecierii de către Tribunal a valorii probante a fiecăruia dintre indiciile prezentate.
- 66 În sfârșit, întrucât orașul Milano urmărește să pună în discuție, prin argumentația rezumată la punctul 60 din prezenta hotărâre, această apreciere a Tribunalului, trebuie să se considere, după cum susține în mod întemeiat Comisia, că el încearcă să obțină o nouă apreciere a faptelor, ceea ce nu este de competența Curții (a se vedea în acest sens Hotărârea din 30 noiembrie 2016, Comisia/Franța și Orange, C-486/15 P, EU:C:2016:912, punctul 97).
- 67 Prin urmare, primul aspect al celui de al doilea motiv trebuie să fie înlăturat în parte ca inadmisibil și în parte ca nefondat.

Cu privire la al doilea aspect al celui de al doilea motiv, referitor la obiectul probei care trebuie prezentată

– Argumentația părților

- 68 În opinia orașului Milano, Tribunalul a săvârșit o eroare de drept atunci când a apreciat, la punctele 73 și 83 din hotărârea atacată, că Comisia a apreciat în mod întemeiat că participarea sa activă dovedită la încheierea acordului sindical din 26 martie 2002 era suficientă, ca atare, pentru a justifica să se considere că a fost implicată în acordarea măsurilor în cauză, care ar trebui să fie privite ca o intervenție unică.
- 69 Astfel, potrivit jurisprudenței, Comisia ar fi fost obligată să demonstreze imputabilitatea fiecăreia dintre măsurile de recapitalizare intervenite în perioada în cauză, întrucât aceste diferite măsuri erau total distincte unele de altele. Deși Curtea a admis că mai multe intervenții succesive ale statului pot fi privite ca o intervenție unică, acest lucru ar fi supus condiției ca acestea să fie, în raport cu cronologia lor, cu finalitatea lor și cu situația întreprinderii, atât de strâns legate între ele încât să fie imposibilă separarea lor. Pe de altă parte, Tribunalul ar fi extins în mod eronat la imputabilitatea unei măsuri această jurisprudență aferentă criteriilor resurselor de stat și operatorului privat.
- 70 În această privință, orașul Milano ar fi indicat mai întâi Tribunalului că pretinsele indicii de imputabilitate erau puține, de calitate nesatisfăcătoare și fără legătură directă cu măsurile în cauză. În continuare, ar fi incorect să se afirme că autoritățile italiene și SEA au admis existența unei strategii multianuale de acoperire a pierderilor SEA Handling în perioada necesară restructurării sale, întrucât afirmațiile în discuție se refereau numai la o strategie de reorganizare a SEA Handling. În sfârșit, recapitalizările ar fi avut loc întotdeauna în contexte care nu prezintă niciun caracter coerent.
- 71 Comisia răspunde că ar fi contrar termenilor și logicii jurisprudenței Curții, referitoare la condițiile necesare pentru ca mai multe intervenții succesive ale statului să poată fi considerate o intervenție unică, ca aceasta să fie limitată numai la criteriile resurselor de stat și operatorului privat. În plus, orașul Milano s-ar limita să solicite Curții o nouă apreciere a faptelor, ceea ce ar fi inadmisibil în etapa recursului.

– Aprecierea Curții

- 72 Potrivit unei jurisprudențe consacrate, întrucât intervențiile de stat iau forme diverse și trebuie analizate în funcție de efectele lor, nu poate fi exclus ca mai multe intervenții succesive ale statului să trebuiască, în vederea aplicării articolului 107 alineatul (1) TFUE, să fie privite ca o intervenție unică. O

astfel de situație poate apărea, printre altele, atunci când mai multe intervenții consecutive sunt, în special având în vedere succesiunea lor în timp, finalitatea lor și situația întreprinderii la momentul acestor intervenții, atât de strâns legate între ele încât este imposibilă separarea lor (Hotărârea din 4 iunie 2015, Comisia/MOL, C-15/14 P, EU:C:2015:362, punctul 97 și jurisprudența citată, precum și Hotărârea din 26 martie 2020, Larko/Comisia, C-244/18 P, EU:C:2020:238, punctul 33 și jurisprudența citată).

- 73 Or, întrucât această jurisprudență vizează, în vederea aplicării articolului 107 alineatul (1) TFUE, intervențiile statului ca atare și presupune că acestea trebuie să fie analizate în mod obiectiv în funcție de efectele lor, ea nu se poate aplica exclusiv unora dintre criteriile enunțate în această dispoziție. Prin urmare, după cum a arătat doamna avocată generală la punctul 54 din concluziile sale, jurisprudența menționată se poate aplica de asemenea criteriului imputabilității în sarcina statului a unor asemenea intervenții.
- 74 În consecință, contrar celor pretinse de orașul Milano, Tribunalul nu a săvârșit nicio eroare de drept atunci când a făcut trimitere, la punctul 71 din hotărârea atacată, la această jurisprudență și a aplicat-o ulterior, în cadrul analizei sale privind imputabilitatea măsurilor în cauză în sarcina orașului Milano.
- 75 În plus, așa cum arată în mod întemeiat Comisia, orașul Milano se limitează să solicite, prin argumentația rezumată la punctul 70 din prezenta hotărâre, o nouă apreciere a faptelor în raport cu cea efectuată de Tribunal la punctele 72 și 73 din hotărârea atacată, ceea ce, după cum reiese din jurisprudența citată la punctul 66 din prezenta hotărâre, nu este admisibil în stadiul recursului.
- 76 În consecință, al doilea aspect al celui de al doilea motiv și, prin urmare, acest motiv în întregime trebuie respinse ca fiind în parte inadmisibile și în parte nefondate.

Cu privire la al treilea motiv, întemeiat pe denaturarea unor elemente de probă

Argumentația părților

- 77 Orașul Milano susține că Tribunalul a denaturat acordul sindical din 26 martie 2002 atunci când a considerat, la punctul 77 din hotărârea atacată, că acest acord prevedea o obligație clară și precisă care revenea SEA de a menține, pentru o perioadă de cel puțin cinci ani, echilibrul costuri/beneficii și cadrul economic general al SEA Handling și a dedus de aici că, în temeiul acestei obligații, SEA trebuia să compenseze eventualele pierderi ale SEA Handling care puteau afecta continuitatea activității sale economice.
- 78 Orașul Milano explică, în această privință, că acordul respectiv nu a impus societății SEA nicio obligație de recapitalizare a SEA Handling, din moment ce nu menționează nici pierderi, nici recapitalizări, nici chiar angajamente ale SEA în cazul survenirii unor asemenea evenimente. Prin urmare, Tribunalul ar fi făcut, în lumina recapitalizărilor ulterioare, o interpretare retroactivă și, prin urmare, nu s-ar fi plasat în contextul încheierii acordului menționat. Or, potrivit termenilor acestuia, SEA Handling ar fi fost creată pentru a permite exercitarea unei concurențe în celelalte aeroporturi italiene și, prin urmare, în perspectiva unui scenariu pozitiv de creștere.
- 79 Orașul Milano precizează că, deși a „confirmat”, într-o clauză a acordului sindical din 26 martie 2002, că „echilibrul costuri/beneficii și cadrul economic general” al SEA Handling ar fi menținute, o asemenea clauză ar figura între cea referitoare la reducerea efectivelor și cea privind extinderea activităților SEA Handling către alte piețe, aceste măsuri trebuind să permită evitarea recapitalizărilor. În plus, acordul menționat ar face referire la posibila intrare a unor acționari în capitalul SEA

Handling, astfel încât aceasta să își consolideze perspectivele pozitive. În sfârșit, s-ar afirma că ar fi menținute capacitățile de gestionare ale SEA Handling pentru a se ameliora și mai mult posibilitățile sale de a concura efectiv pe piețele naționale și internaționale.

- 80 Ar rezulta de aici că orașul Milano nu și-a asumat, în acordul sindical din 26 martie 2002, niciun angajament material sau juridic legat de recapitalizări.
- 81 Comisia consideră că orașul Milano se limitează să conteste, sub acoperirea unei pretense denaturări, aprecierea efectuată de Tribunal cu privire la indiciile de imputabilitate în sarcina orașului Milano a comportamentului SEA, ceea ce ar face inadmisibilă această argumentație. În orice caz, aceasta ar fi lipsită de orice temei.

Aprecierea Curții

- 82 Din articolul 256 alineatul (1) al doilea paragraf TFUE și din articolul 58 primul paragraf din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene rezultă că Tribunalul este singurul competent, pe de o parte, să constate faptele, cu excepția cazului în care inexactitatea materială a constatărilor sale ar rezulta din înscrisurile aflate la dosar care i-au fost prezentate, și, pe de altă parte, să aprecieze aceste fapte (Hotărârea din 30 noiembrie 2016, Comisia/Franța și Orange, C-486/15 P, EU:C:2016:912, punctul 97, precum și jurisprudența citată).
- 83 Prin urmare, aprecierea faptelor nu constituie, cu excepția cazului denaturării elementelor de probă prezentate în fața Tribunalului, o problemă de drept supusă, ca atare, controlului Curții (Hotărârea din 30 noiembrie 2016, Comisia/Franța și Orange, C-486/15 P, EU:C:2016:912, punctul 98, precum și jurisprudența citată).
- 84 Atunci când invocă o denaturare a elementelor de probă de către Tribunal, reclamantul trebuie, în temeiul articolului 256 TFUE, al articolului 58 primul paragraf din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene și al articolului 168 alineatul (1) litera (d) din Regulamentul de procedură al Curții, să indice în mod precis elementele care ar fi fost denaturate de acesta și să demonstreze erorile de analiză care, în opinia sa, ar fi condus Tribunalul la această denaturare. Pe de altă parte, potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, o denaturare trebuie să reiasă în mod evident din înscrisurile dosarului, fără a fi necesară o nouă apreciere a faptelor și a probelor (Hotărârea din 30 noiembrie 2016, Comisia/Franța și Orange, C-486/15 P, EU:C:2016:912, punctul 99, precum și jurisprudența citată).
- 85 În speță, Tribunalul a arătat, la punctul 77 din hotărârea atacată, că SEA și-a asumat, potrivit acordului sindical din 26 martie 2002, o obligație clară și precisă de a menține, pentru perioada de cel puțin cinci ani, „echilibrul costurilor/veniturilor și cadrul economic general” al SEA Handling, „păstrând[u-și] capacitățile de gestionare și îmbunătățind[u-și] în mod semnificativ posibilitățile de a opera pe piețele naționale și internaționale”.
- 86 Prin urmare, trebuie să se constate că termenii acordului sindical din 26 martie 2002 permit interpretarea reținută de Tribunal la punctul 77 din hotărârea atacată, potrivit căreia SEA era obligată, în temeiul acestei obligații, să compenseze eventualele pierderi ale SEA Handling care pot afecta continuitatea activității sale economice. Această interpretare este de altfel susținută, așa cum a constatat Tribunalul la același punct, de acordurile sindicale ulterioare prevăzute la punctul 5 din prezenta hotărâre, astfel încât denaturarea invocată nu reiese, în orice caz, în mod vădit din înscrisurile din dosar.
- 87 În plus, este suficient să se arate, după cum susține în mod întemeiat Comisia și cum a arătat doamna avocată generală la punctele 65-68 din concluziile sale, că orașul Milano se limitează să conteste, sub acoperirea unei pretense denaturări a acestui acord, aprecierea de către Tribunal a acestui element de probă atunci când susține că Tribunalul nu s-a plasat în contextul încheierii acordului menționat.

88 Prin urmare, al treilea motiv trebuie înlăturat ca fiind în parte inadmisibil și în parte nefondat.

Cu privire la al patrulea motiv, referitor la criteriul investitorului privat

Argumentația părților

- 89 Orașul Milano invocă o calificare eronată a faptelor de către Tribunal la punctele 97, 107 și 108 din hotărârea atacată, prin care acesta ar fi încălcat criteriul investitorului privat.
- 90 Astfel, în primul rând, după cum s-ar fi demonstrat în cadrul celui de al doilea motiv de recurs, nici acordul sindical din 26 martie 2002, nici vreun alt document nu ar permite să se concluzioneze în sensul existenței unei strategii de acoperire a pierderilor SEA Handling de către SEA.
- 91 În al doilea rând, Tribunalul nu s-ar fi plasat, pentru a aprecia criteriul investitorului privat, în contextul situației speciale a SEA la acel moment, situație care se distinge de cea a unui investitor privat generic, întrucât această din urmă societate deținea o concesiune exclusivă pentru gestionarea aeroporturilor din Milano până în anul 2041 și opera, așadar, cu un risc scăzut, precum și cu o perspectivă de rentabilitate a investițiilor sale pe termen foarte lung.
- 92 Eroarea săvârșită de Tribunal ar consta în importanța pe care acesta a acordat-o lipsei unor studii economice contemporane care să demonstreze o examinare atentă a rentabilității recapitalizărilor SEA Handling și a timpului necesar pentru asigurarea rentabilității lor, potrivit unei analize a costurilor și a avantajelor. Aceasta ar reieși în special din cuprinsul punctului 114 din hotărârea atacată, în care Tribunalul a înlăturat în mod eronat relevanța unui studiu economic furnizat de orașul Milano, pentru simplul motiv că fusese întocmit ulterior adoptării măsurilor în cauză.
- 93 Astfel, jurisprudența nu ar impune ca elementele de probă referitoare la raționalitatea economică a unei măsuri să fie contemporane adoptării acesteia, ci ca aprecierea măsurii respective în raport cu criteriul menționat să fie plasată în contextul adoptării sale, astfel încât perspectiva adoptată în studiul economic este cea care ar trebui să fie *ex ante*, iar nu studiul economic în sine. Astfel, ar fi absurd să se impună unei întreprinderi private, așa cum a procedat Tribunalul, să furnizeze, ca o condiție *sine qua non* pentru a putea beneficia de criteriul investitorului privat, un document care confirmă previziunile sale.
- 94 În această privință, orașul Milano amintește că, în cursul anului 2002, perspectivele SEA Handling erau pozitive și că o serie de evenimente exogene și imprevizibile survenite ulterior au întârziat procesul său de reorganizare. Astfel, SEA nu ar fi avut nevoie să efectueze, pentru fiecare recapitalizare, noi aprecieri specifice ale rentabilității acestora și nici nu ar fi fost obligată de dreptul național să justifice în scris, cu ajutorul unor economiști terți, raționalitatea intervențiilor sale. În special, întrucât problema SEA Handling a fost legată în esență de costul forței de muncă, nu ar fi existat niciun motiv pentru a comanda studii economice.
- 95 În al treilea rând, potrivit orașului Milano, Tribunalul a considerat în mod eronat că aprecierile economice complexe efectuate de Comisie nu sunt supuse decât unui control limitat al instanței Uniunii. Astfel, potrivit jurisprudenței, acesteia i-ar reveni în special sarcina de a efectua un control aprofundat și complet în fapt și în drept, privind în special interpretarea de către Comisie a unor date de natură economică.
- 96 În al patrulea rând, orașul Milano reproșează Tribunalului că i-a impus sarcina probei cu privire la criteriul investitorului privat, în timp ce Comisia nu a demonstrat, la rândul său, nimic în această privință. Astfel și după cum a admis Comisia în fața Tribunalului, aceasta din urmă nu ar fi efectuat

niciun studiu al pieței serviciilor de handling aeroportuare și niciun studiu economic privind acest criteriu sau analiză a rezultatelor economice ale altor operatori comparabili. De asemenea, ea nu ar fi indicat nici măsurile pe care SEA ar fi trebuit să le adopte în temeiul criteriului menționat.

- 97 Contrar celor prevăzute de jurisprudență, Comisia ar fi presupus, în lipsa unor elemente de natură să stabilească în mod pozitiv existența unui avantaj, că SEA Handling a beneficiat de acesta întemeindu-se pe o prezumție negativă, bazată pe lipsa unor informații care să permită să se ajungă la concluzia contrară. Prin urmare, prin faptul că a omis să verifice dacă, în cadrul aprecierii sale, Comisia a luat în considerare toate elementele pertinente, Tribunalul ar fi săvârșit erori de drept.
- 98 Comisia contestă temeinicia argumentației prezentate de orașul Milano.

Aprecierea Curții

- 99 În primul rând, trebuie arătat că argumentația orașului Milano rezumată la punctul 90 din prezenta hotărâre se limitează să o repete pe cea prezentată în cadrul celui de al doilea motiv, astfel încât, pentru aceleași motive ca cele expuse la punctul 75 din prezenta hotărâre, ea nu poate fi admisă.
- 100 În al doilea rând, în ceea ce privește argumentația rezumată la punctul 95 din prezenta hotărâre, referitoare la controlul jurisdicțional care îi revine Tribunalului, potrivit unei jurisprudențe constante, examinarea pe care trebuie să o efectueze Comisia cu ocazia aplicării principiului operatorului privat impune efectuarea unei aprecieri economice complexe și, în cadrul controlului pe care instanțele Uniunii îl exercită cu privire la aprecierile economice complexe efectuate de Comisie în domeniul ajutoarelor de stat, nu ține de competența instanței Uniunii să substituie aprecierea Comisiei cu propria apreciere economică (Hotărârea din 26 martie 2020, Larko/Comisia, C-244/18 P, EU:C:2020:238, punctul 39).
- 101 În consecință, Tribunalul nu a viciat hotărârea atacată printr-o eroare de drept atunci când s-a limitat să verifice dacă aprecierile economice ale Comisiei referitoare la aplicarea criteriului investitorului privat erau afectate de o eroare vădită de apreciere.
- 102 Contrar celor pretinse de orașul Milano, din jurisprudența rezultată din Hotărârea din 8 decembrie 2011, KME Germany și alții/Comisia (C-272/09 P, EU:C:2011:810), și din Hotărârea din 8 decembrie 2011, Chalkor/Comisia (C-386/10 P, EU:C:2011:815), nu se poate trage nicio altă concluzie. Astfel, după cum a arătat doamna avocată generală în esență la punctul 80 din concluziile sale, această jurisprudență, care se raportează la controlul jurisdicțional al deciziilor Comisiei prin care se constată încălcări ale articolelor 101 și 102 TFUE și care aplică, eventual, sancțiuni pecuniare în temeiul acestora, nu poate fi transpusă ca atare în cazul controlului jurisdicțional al deciziilor Comisiei în materia ajutoarelor de stat.
- 103 În al treilea rând, în ceea ce privește pretinsa încălcare de către Tribunal, la punctele 113-117 din hotărârea atacată, a repartizării sarcinii probei, trebuie amintit că noțiunea de „ajutor”, în sensul articolului 107 alineatul (1) TFUE, nu poate cuprinde o măsură acordată în favoarea unei întreprinderi prin intermediul unor resurse de stat atunci când aceasta ar fi putut să obțină același avantaj în împrejurări care corespund condițiilor normale ale pieței, întrucât aprecierea condițiilor în care a fost acordat un asemenea avantaj se efectuează, în principiu, prin aplicarea principiului operatorului privat (Hotărârea din 6 martie 2018, Comisia/FIH Holding și FIH Erhvervsbank, C-579/16 P, EU:C:2018:159, punctul 45 și jurisprudența citată).
- 104 În această privință, în cazul în care rezultă că criteriul investitorului privat ar putea fi aplicabil, revine Comisiei sarcina de a solicita statului membru în cauză să îi furnizeze toate informațiile relevante care să îi permită să verifice dacă sunt îndeplinite condițiile pentru aplicabilitatea și pentru aplicarea acestui

principiu (Hotărârea din 5 iunie 2012, Comisia/EDF, C-124/10 P, EU:C:2012:318, punctul 104, precum și Hotărârea din 6 martie 2018, Comisia/FIH Holding și FIH Erhvervsbank, C-579/16 P, EU:C:2018:159, punctul 47).

- 105 Astfel, aplicarea criteriului investitorului privat urmărește să determine dacă avantajul economic acordat prin intermediul resurselor de stat, sub orice formă, unei întreprinderi este, ca urmare a efectelor sale, de natură să denatureze sau să amenințe să denatureze concurența și să afecteze schimburile comerciale dintre statele membre (Hotărârea din 5 iunie 2012, Comisia/EDF, C-124/10 P, EU:C:2012:318, punctul 89). În consecință, nu trebuie să se verifice dacă un investitor privat ar fi acționat exact în același mod ca investitorul public, ci dacă ar fi adus, în condiții similare, o sumă egală cu cea adusă de investitorul public (a se vedea în acest sens Hotărârea din 5 iunie 2012, Comisia/EDF, C-124/10 P, EU:C:2012:318, punctul 95).
- 106 Pentru a se aprecia dacă aceeași măsură ar fi fost adoptată, în condiții normale de piață, de un investitor privat care se află într-o situație cât mai apropiată de situația statului, trebuie avute în vedere numai beneficiile și obligațiile referitoare la situația acestuia din urmă în calitate de acționar, cu excluderea celor care se referă la calitatea sa de putere publică (Hotărârea din 5 iunie 2012, Comisia/EDF, C-124/10 P, EU:C:2012:318, punctul 79). Dacă un stat membru invocă, în cursul procedurii administrative, criteriul investitorului privat, în caz de incertitudine, acestuia îi revine sarcina de a dovedi fără echivoc și pe baza unor elemente obiective și verificabile că măsura adoptată decurge din calitatea sa de acționar (Hotărârea din 5 iunie 2012, Comisia/EDF, C-124/10 P, EU:C:2012:318, punctul 82).
- 107 Aceste elemente trebuie să indice în mod clar că, anterior sau simultan acordării avantajului economic, statul membru respectiv a adoptat decizia de a efectua, prin intermediul măsurii aplicate în mod efectiv, o investiție în cadrul întreprinderii publice controlate. Pot fi necesare, în această privință, în special elemente care să demonstreze că decizia respectivă este întemeiată pe evaluări economice comparabile cu evaluările pe care, în împrejurările speței, un investitor privat rațional aflat într-o situație cât mai apropiată de situația acestui stat membru le-ar fi efectuat înainte de a realiza investiția menționată, în scopul de a determina rentabilitatea viitoare a unei astfel de investiții (Hotărârea din 5 iunie 2012, Comisia/EDF, C-124/10 P, EU:C:2012:318, punctele 83 și 84).
- 108 În speță, după cum a arătat doamna avocată generală la punctul 101 din concluziile sale, din decizia în litigiu și din hotărârea atacată reiese fără echivoc că Comisia a aplicat principiul operatorului privat în această decizie și că aplicabilitatea în speță a criteriului investitorului privat nu a fost în dezbatere nici în fața Comisiei, nici în fața Tribunalului, ceea ce Comisia a confirmat, de altfel, în ședința în fața Curții.
- 109 În ceea ce privește aplicarea criteriului investitorului privat, acesta figurează printre elementele pe care Comisia este obligată să le ia în considerare pentru a stabili existența unui ajutor și nu constituie, așadar, o excepție care se aplică numai la cererea unui stat membru, atunci când s-a constatat că sunt întrunite elementele constitutive ale noțiunii de „ajutor de stat” prevăzute la articolul 107 alineatul (1) TFUE (Hotărârea din 5 iunie 2012, Comisia/EDF, C-124/10 P, EU:C:2012:318, punctul 103, și Hotărârea din 26 martie 2020, Larko/Comisia, C-244/18 P, EU:C:2020:238, punctul 64 și jurisprudența citată).
- 110 Revine, așadar, Comisiei sarcina de a dovedi, ținând seama, printre altele, de informațiile furnizate de statul membru în cauză, că nu sunt îndeplinite condițiile de aplicare a principiului operatorului privat, astfel încât intervenția statului în discuție cuprinde un avantaj în sensul articolului 107 alineatul (1) TFUE (a se vedea în acest sens Hotărârea din 26 martie 2020, Larko/Comisia, C-244/18 P, EU:C:2020:238, punctul 65 și jurisprudența citată).

- 111 În această privință, trebuie arătat că Comisia nu poate presupune, în cadrul unei decizii de închidere a procedurii oficiale de investigare în temeiul articolului 7 din Regulamentul nr. 659/1999 al Consiliului din 22 martie 1999 de stabilire a normelor de aplicare a articolului [108 TFUE] (JO 1999, L 83, p. 1, Ediție specială, 08/vol. 1, p. 41), că o întreprindere a beneficiat de un avantaj care constituie un ajutor de stat bazându-se numai pe o prezumție negativă, întemeiată pe lipsa de informații care permit să se ajungă la concluzia contrară, în lipsa altor elemente de natură să stabilească în mod pozitiv existența unui asemenea avantaj (Hotărârea din 17 septembrie 2009, Comisia/MTU Friedrichshafen, C-520/07 P, EU:C:2009:557, punctul 58, precum și Hotărârea din 26 martie 2020, Larko/Comisia, C-244/18 P, EU:C:2020:238, punctul 70 și jurisprudența citată).
- 112 Cu toate acestea, potrivit jurisprudenței, pentru această aplicare a criteriului investitorului privat, sunt relevante numai elementele disponibile și evoluțiile previzibile la data la care a fost adoptată decizia de a efectua investiția (Hotărârea din 5 iunie 2012, Comisia/EDF, C-124/10 P, EU:C:2012:318, punctul 105). De altfel, întrucât Comisia nu cunoaște în mod direct împrejurările în care a fost adoptată o decizie de investiție, ea trebuie să se întemeieze, în scopul aplicării acestui criteriu, în mare măsură pe elementele obiective și verificabile prezentate de statul membru în cauză pentru a dovedi că măsura adoptată decurge din calitatea sa de acționar și, prin urmare, că criteriul menționat este aplicabil, în conformitate cu jurisprudența citată la punctele 106 și 107.
- 113 Prin urmare, întrucât trebuie luată în considerare decizia pe care investitorul privat ar fi luat-o la momentul realizării investiției, lipsa unei evaluări prealabile, deși nu este determinantă în sine, poate constitui un element pertinent pentru a se controla unele aprecieri economice complexe pe care Comisia este chemată să le efectueze în cadrul aplicării criteriului investitorului privat.
- 114 Astfel, atunci când aporturile de capital ale unui investitor din sectorul public fac abstracție de orice perspectivă de rentabilitate, chiar și pe termen lung, ele nu pot fi considerate conforme cu criteriul investitorului privat și trebuie considerate ca fiind ajutoare de stat în temeiul articolului 107 alineatul (1) TFUE (a se vedea în acest sens Hotărârea din 21 martie 1991, Italia/Comisia, C-303/88, EU:C:1991:136, punctul 22, precum și Hotărârea din 6 martie 2018, Comisia/FIH Holding și FIH Erhvervsbank, C-579/16 P, EU:C:2018:159, punctul 61).
- 115 În această privință, îi revine Tribunalului sarcina de a se asigura, așa cum s-a amintit la punctele 100 și 101 din prezenta hotărâre, că asemenea aprecieri economice complexe ale Comisiei nu sunt afectate de o eroare vădită de apreciere, ceea ce presupune că acesta trebuie să verifice nu numai exactitatea materială a elementelor de probă invocate, fiabilitatea și coerența acestora, ci și să controleze dacă aceste elemente constituie ansamblul datelor pertinente care trebuie luate în considerare pentru aprecierea unei situații complexe și dacă sunt de natură să susțină concluziile deduse (Hotărârea din 26 martie 2020, Larko/Comisia, C-244/18 P, EU:C:2020:238, punctul 41 și jurisprudența citată).
- 116 În speță, așa cum a arătat doamna avocată generală la punctele 103 și 104 din concluziile sale, aprecierea care figurează la punctele 113-117 din hotărârea atacată, independent de alegerea termenilor utilizați în cuprinsul acestor puncte, nu evidențiază o încălcare de către Tribunal a normelor referitoare la repartizarea sarcinii probei în ceea ce privește criteriul investitorului privat.
- 117 Astfel, din analiza care figurează la punctele 85 și 86 din prezenta hotărâre rezultă că Tribunalul a constatat, fără a săvârși vreo eroare de drept, că, în cadrul acordului sindical din 26 martie 2002, SEA s-a angajat să compenseze, pentru o perioadă de cel puțin cinci ani, eventuale pierderi ale SEA Handling susceptibile să afecteze continuitatea activității sale economice. Or, după cum a arătat doamna avocată generală la punctele 105 și 106 din concluziile sale, un investitor privat nu și-ar fi asumat un asemenea angajament fără să fi efectuat în prealabil o evaluare adecvată a rentabilității și a raționalității economice a angajamentului său. În aceste împrejurări și în lumina jurisprudenței citate la punctele 107 și 114 din prezenta hotărâre, lipsa oricărei evaluări prealabile adecvate a rentabilității sau

a raționalității economice a unor astfel de investiții poate constitui un element esențial care urmărește să stabilească faptul că un investitor privat nu ar fi adus, în condiții similare, o sumă egală cu cea adusă de investitorul public.

- 118 După ce a luat în considerare, la punctul 97 din hotărârea atacată, elementele de fapt pe care Comisia s-a întemeiat în decizia în litigiu pentru a considera că măsurile în cauză au fost adoptate în lipsa oricărei evaluări prealabile adecvate pe care un investitor privat în situația SEA ar fi realizat-o pentru a se asigura de rentabilitatea lor sau de raționalitatea lor economică, Tribunalul a examinat, în special la punctele 113-117 din hotărârea atacată, dacă aceste aprecieri ale Comisiei erau sau nu afectate de erori vădite de apreciere. La punctele 120 și 132 din hotărârea atacată, el a statuat că această situație nu se regăsea.
- 119 În consecință, prin faptul că a examinat, în special la punctele 113-117 din hotărârea atacată, dacă Comisia putea, fără a săvârși o eroare vădită de apreciere, să considere că elementele furnizate în cursul procedurii administrative erau sau nu de natură să demonstreze că o astfel de evaluare lipsea, Tribunalul a exercitat controlul pe care trebuia să îl efectueze.
- 120 În aceste condiții, fără a ignora că îi revine Comisiei sarcina de a dovedi că nu sunt îndeplinite condițiile de aplicare a principiului operatorului privat, Tribunalul a constatat, la aceste puncte 113-117 din hotărârea atacată, că Comisia nu a săvârșit nicio eroare vădită de apreciere atunci când a efectuat constatările amintite la punctul 97 din hotărârea atacată.
- 121 Pe de altă parte, având în vedere considerațiile care figurează la punctele 117-120 din prezenta hotărâre, orașul Milano nu poate reproșa în mod valabil Tribunalului că nu a respectat sarcina probei care revine Comisiei prin faptul că nu a cenzurat-o pe aceasta pentru că nu a efectuat studii de piață, pentru că s-a întemeiat pe prezumții negative sau pentru că nu a luat în considerare toate elementele pertinente.
- 122 În al patrulea rând, întrucât orașul Milano reproșează Tribunalului că a omis să ia în considerare, la punctul 114 din hotărârea atacată, un studiu economic pentru simplul fapt că ar fi fost întocmit ulterior măsurilor în cauză, trebuie arătat de la bun început că această argumentație provine dintr-o interpretare eronată a hotărârii menționate. Astfel, rezultă chiar din termenii acestui punct 114 că Tribunalul a verificat conținutul studiului economic furnizat de orașul Milano și l-a înlăturat din cauza, mai întâi, a caracterului lapidar și contradictoriu al afirmațiilor care figurează în acesta și, prin urmare, a insuficienței sale intrinseci pentru nevoile unei analize în raport cu criteriul investitorului privat. Abia în continuarea punctului 114 menționat a arătat de asemenea că acest studiu economic fusese întocmit ulterior măsurilor în cauză.
- 123 În orice caz, trebuie să se constate că, în vederea aplicării principiului operatorului privat, sunt relevante numai elementele disponibile și evoluțiile previzibile la data la care a fost adoptată decizia de a lua măsura în cauză (Hotărârea din 26 martie 2020, Larko/Comisia, C-244/18 P, EU:C:2020:238, punctul 31 și jurisprudența citată), în special pentru a se stabili motivele care au stat efectiv la baza alegerii entității statale în discuție de a efectua investiția în litigiu. Cu toate acestea, aprecierea economică efectuată de Comisie în cursul procedurii administrative intervine în mod necesar, în cazul unor ajutoare acordate cu încălcarea obligației de notificare prevăzute la articolul 108 alineatul (3) TFUE, după adoptarea măsurilor în cauză.
- 124 Prin urmare, studiile și analizele economice pe care se întemeiază această apreciere economică a Comisiei, precum și eventualele contraexpertize de aceeași natură invocate de statul membru în cauză sau de beneficiarul ajutorului pentru a răspunde la aprecierile pe care se întemeiază Comisia pot fi relevante în vederea aplicării principiului operatorului privat, în măsura în care acestea se bazează numai pe elementele disponibile și pe evoluțiile previzibile la momentul la care a fost adoptată decizia de adoptare a măsurii în cauză.

- 125 În speță, întrucât a fost realizat ulterior adoptării măsurilor în cauză, studiul economic invocat de orașul Milano în scopul aprecierii sale nu este de natură să pună în discuție constatarea Comisiei cu privire la lipsa unei evaluări prealabile adecvate a rentabilității și a raționalității economice a acestor măsuri, constatare care constituia un element esențial pe care s-a întemeiat Comisia pentru a stabili că un investitor privat nu ar fi adus, în condiții similare, sume egale cu cele aduse de SEA societății SEA Handling.
- 126 Prin urmare, Tribunalul nu a săvârșit nicio eroare de drept atunci când, pe de o parte, a verificat dacă studiul economic invocat de orașul Milano conținea elemente de analiză economică pertinente pentru aprecierea economică pe care Comisia era obligată să o efectueze în cadrul aplicării principiului operatorului privat și, pe de altă parte, a apreciat că realizarea studiului respectiv ulterior perioadelor de adoptare a măsurilor în cauză excludea posibilitatea ca existența acestuia să vicieze de o eroare vădită aprecierea Comisiei în decizia în litigiu, potrivit căreia măsurile amintite au fost adoptate în lipsa oricărei evaluări prealabile adecvate pe care un investitor privat aflat în situația SEA ar fi dispus-o pentru a se asigura de rentabilitatea sau de raționalitatea economică a acestora.
- 127 În al cincilea rând, în ceea ce privește argumentul orașului Milano potrivit căruia Tribunalul nu s-ar fi plasat în situația specială a SEA la momentul în discuție, situație care se caracteriza prin perspective de rentabilitate pe termen foarte lung, reiese, mai întâi, din cuprinsul punctului 112 din hotărârea atacată că Tribunalul a luat în considerare elementul respectiv pentru aprecierea sa.
- 128 În continuare, chiar dacă perspectivele de rentabilitate trebuiau să fie extinse, astfel cum pretinde orașul Milano, până în anul 2041, ar fi fost necesar, în plus, ca acesta să stabilească o perspectivă de randament al investițiilor aferent măsurilor respective înainte de această dată. Or, trebuie să se constate că examinarea efectuată de Tribunal la punctele 113-131 din hotărârea atacată a urmărit tocmai să verifice dacă aceasta era situația.
- 129 În sfârșit, în măsura în care orașul Milano înțelege să conteste temeinicia examinării astfel efectuate de Tribunal, trebuie să se considere că acesta solicită Curții să efectueze o nouă apreciere a faptelor, ceea ce, în conformitate cu jurisprudența citată la punctul 66 din prezenta hotărâre, nu intră în competența Curții.
- 130 În aceste condiții, al patrulea motiv trebuie să fie respins.
- 131 Din ansamblul considerațiilor care precedă rezultă că recursul trebuie să fie respins.

Cu privire la cheltuielile de judecată

- 132 Potrivit articolului 184 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, atunci când recursul nu este fondat, Curtea se pronunță asupra cheltuielilor de judecată.
- 133 Conform articolului 138 alineatul (1) din acest regulament de procedură, aplicabil procedurii de recurs în temeiul articolului 184 alineatul (1) din regulamentul de procedură menționat, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată.
- 134 Întrucât orașul Milano a căzut în pretenții, iar Comisia a solicitat obligarea acestuia la plata cheltuielilor de judecată, se impune obligarea orașului Milano la plata cheltuielilor de judecată.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera a doua) declară și hotărăște:

1) Respinge recursul.

2) Obligă Comune di Milano la plata cheltuielilor de judecată.

Semnături