



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SPLOŠNEGA SODIŠČA (četrti senat)

z dne 22. maja 2019*

„Državne pomoči – Pomoč, ki so jo španski organi dodelili profesionalnemu nogometnemu klubu – Poravnava, s katero naj bi se pobotala terjatev, ki je nastala zaradi neizvedbe prenosa zemljišč, ki je bil prvotno dogovorjen med občino in nogometnim klubom – Previsoko nadomestilo, dodeljeno nogometnemu klubu – Sklep o ugotovitvi nezdružljivosti pomoči z notranjim trgov – Prednost“

V zadevi T-791/16,

Real Madrid Club de Fútbol s sedežem v Madridu (Španija), ki ga zastopata J. Pérez-Bustamante Köster in F. Löwhagen, odvetnika,

tožeča stranka,

proti

Evropski komisiji, ki jo zastopajo P.-J. Loewenthal, G. Luengo in P. Němečková, agenti,

tožena stranka,

zaradi predloga na podlagi člena 263 PDEU za razglasitev ničnosti Sklepa Komisije (EU) 2016/2393 z dne 4. julija 2016 o državni pomoči SA.33754 (2013/C) (ex 2013/NN), ki jo je Španija odobrila nogometnemu klubu Real Madrid CF (UL 2016, L 358, str. 3),

SPLOŠNO SODIŠČE (četrti senat),

v sestavi H. Kanninen (poročevalec), predsednik, J. Schwarcz in C. Iliopoulos, sodnika,

sodni tajnik: I. Dragan, administrator,

na podlagi pisnega dela postopka in obravnave z dne 5. septembra 2018

izreka naslednjo

* Jezik postopka: španščina.

Sodbo

Dejansko stanje

- 1 Ayuntamiento de Madrid (mestna občina Madrid, Španija), Gerencia Municipal de Urbanismo te mestne občine (občinski direktorat za urbanizem) in tožeča stranka, Real Madrid Club de Fútbol, so 20. decembra 1991 sklenili sporazum o rekonstrukciji stadiona Santiago Bernabéu v Madridu (v nadaljevanju: sporazum iz leta 1991).
- 2 Tožeča stranka in Comunidad autonoma de Madrid (avtonomna skupnost Madrid) sta 29. novembra 1996 sklenili sporazum o menjavi zemljišč (v nadaljevanju: sporazum iz leta 1996).
- 3 Tožeča stranka in mestna občina Madrid sta 29. maja 1998 sklenili sporazum, namenjen izvedbi menjave, predvidene v sporazumu iz leta 1996 (v nadaljevanju: izvedbeni sporazum iz leta 1998). Izvedbeni sporazum iz leta 1998 je določal, da tožeča stranka nekatera zemljišča prenese na navedeno mestno občino in da ta v zameno na tožečo stranko prenese zemljišča v vrednosti, ki ustreza znesku njenih obveznosti do tožeče stranke, to je prenos zemljiških parcel v vrednosti približno 13,5 milijona EUR. Predvideno je bilo, da bo ta mestna občina prenesla zemljiški parceli na območju Julián Camarillo Sur (zemljišči 33 in 34) in zemljiško parcelo B-32 na območju Las Tablas v Madridu (v nadaljevanju: zemljiška parcela B-32). Tehnične službe navedene mestne občine so za to menjavo vrednost zadnjenedene zemljiške parcele ocenile na 595.194 EUR.
- 4 Tožeča stranka in mestna občina Madrid sta 29. julija 2011 podpisali sporazum o poravnavi medsebojnega pravnega spora v zvezi s sporazumom iz leta 1991 in menjavo nepremičnin, ki je bila predmet sporazuma iz leta 1996 in izvedbenega sporazuma iz leta 1998 (v nadaljevanju: sporazum o poravnavi iz leta 2011). V skladu s tem sporazumom sta stranki potrdili pravno nezmožnost, da se zemljiška parcela B-32 v trenutnem stanju prenese na tožečo stranko. Ker je navedena mestna občina menila, da ne bo mogla izpolniti svojih obveznosti, določenih v izvedbenem sporazumu iz leta 1998, se je odločila tožeči stranki dodeliti nadomestilo, tako da ji izplača znesek, ki ustreza vrednosti navedene zemljiške parcele v letu 2011. Tehnične službe mestne občine Madrid so v poročilu iz leta 2011 to vrednost ocenile na 22.693.054,44 EUR. Stranki sta se dogovorili, da bo nadomestilo urejeno tako, da bodo namesto te zemljiške parcele na tožečo stranko prenesene druge zemljiške parcele. Te druge zemljiške parcele so bile opredeljene kot posestvo v velikosti 3600 m², več zemljišč v skupni površini 7966 m² in območje v velikosti 3035 m², katerih skupna vrednost je bila ocenjena na 19.972.348,96 EUR. Stranki sta se dogovorili tudi za pobot medsebojnih dolgov. Rezultat tega je bila preostala terjatev tožeče stranke do navedene mestne občine v višini 8,04 EUR.
- 5 V skladu z urbanističnim sporazumom, ki sta ga mestna občina Madrid in tožeča stranka sklenili septembra 2011, se je tožeča stranka zavezala, da bo vrnila nekatere nepremičnine. V okviru te transakcije sta navedena mestna občina in avtonomna skupnost Madrid spremenili splošni načrt rabe zemljišč mesta Madrid (Plan General de Ordenación Urbana de Madrid, v nadaljevanju: PGOU).
- 6 Evropska komisija, ki je bila leta 2011 obveščena o obstoju domnevne državne pomoči v korist tožeče stranke, odobrene v obliki ugodnega prenosa nepremičnin, je 20. decembra 2011 Kraljevino Španijo pozvala k predložitvi pripomb glede teh informacij. Ta država članica je na zahtevo Komisije odgovorila 23. decembra 2011 in 20. februarja 2012, na novo zahtevo, poslano 2. aprila 2012, pa je odgovorila 18. junija 2012.
- 7 Komisija je z dopisom z dne 18. decembra 2013 Kraljevino Španijo obvestila o svoji odločitvi, da začne postopek iz člena 108(2) PDEU. Predhodno je ugotovila, da nadomestilo, ki ga je tožeči stranki v skladu s sporazumom o poravnavi iz leta 2011 dodelila mestna občina Madrid, pomeni državno pomoč za tožečo stranko v smislu člena 107(1) PDEU. Kraljevino Španijo in zadevne stranke je pozvala, naj zagotovijo ustrezne informacije, da bi se ugotovilo, ali dejansko ni bilo mogoče, da bi navedena

mestna občina v skladu z izvedbenim sporazumom iz leta 1998 zemljiško parcelo B-32 prenesla na tožečo stranko, in da bi se preučile morebitne posledice te nezmožnosti v skladu s španskim pravom. Zahtevala je tudi pojasnila glede vrednosti zemljiških parcel, vključenih v sporazum o poravnavi iz leta 2011 in v urbanistični sporazum iz točke 5 zgoraj. Kraljevina Španija je svoje pripombe glede tega sklepa o začetku postopka predložila 16. januarja 2014.

- 8 Komisija je v členu 1 Sklepa (EU) 2016/2393 z dne 4. julija 2016 o državni pomoči SA.33754 (2013/C) (ex 2013/NN), ki jo je Španija odobrila nogometnemu klubu Real Madrid CF (UL 2016, L 358, str. 3, v nadaljevanju: izpodbijani sklep) ugotovila, da državna pomoč v višini 18.418.054,44 EUR, ki jo je Kraljevina Španija 29. julija 2011 nezakonito odobrila tožeči stranki, s čimer je kršila člen 108(3) PDEU, ni združljiva z notranjim trgov.
- 9 Komisija je v izpodbijanem sklepu menila, da udeleženec v tržnem gospodarstvu v podobnem položaju kot mestna občina Madrid ne bi sklenil sporazuma o poravnavi iz leta 2011. Prvič, ocenila je, da bi glede na pravne negotovosti v letu 2011 v zvezi z vprašanjem, ali je bila mestna občina Madrid odgovorna za plačilo nadomestila tožeči stranki, ker nanjo ni mogla prenesti zemljiške parcele B-32 v skladu z izvedbenim sporazumom iz leta 1998, udeleženec v tržnem gospodarstvu v enakem položaju kot mestna občina Madrid pred sklenitvijo navedenega sporazuma naročil pravno izvedensko mnenje, da bi ugotovil, ali obstaja verjetnost, da bo dejansko odgovoren za tako neizpolnitev obveznosti. Komisija je pojasnila, da ta mestna občina ni pridobila takega izvedenskega mnenja. Drugič, menila je, da udeleženec v tržnem gospodarstvu v podobnem položaju kot navedena mestna občina ne bi privolil v plačilo nadomestila tožeči stranki v višini 22.693.054,44 EUR na podlagi takega sporazuma, saj naj bi ta znesek daleč presegal najvišjo stopnjo njegove pravne odgovornosti zaradi neizpolnitve obveznosti prenosa navedene zemljiške parcele.
- 10 Komisija je v izpodbijanem sklepu preučila vrednotenje zemljišč, ki so ga opravile tehnične službe mestne občine Madrid, vrednotenje, vsebovano v poročilu španskega ministrstva za finance iz leta 2011, vrednotenje iz poročila, ki ga je predložila tožeča stranka in je bilo naročeno pri družbi za nepremičninsko svetovanje (v nadaljevanju: poročilo družbe za nepremičninsko svetovanje), in vrednotenje iz poročila, ki ga je Komisija naročila pri uradu za vrednotenje nepremičnin (v nadaljevanju: poročilo urada za vrednotenje nepremičnin). Med drugim je ocenila, da zadnjenavedeno poročilo zagotavlja podrobno in temeljito primerjavo, ter upoštevala vrednost zemljiške parcele B-32 v letu 2011, izračunano v tem poročilu, v višini 4.275.000 EUR.

Postopek in predlogi strank

- 11 Tožeča stranka je 14. novembra 2016 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila to tožbo, s katero Splošnemu sodišču predlaga, naj:
 - tožbo razglasi za dopustno;
 - izpodbijani sklep v celoti razglasi za ničen;
 - Komisiji naloži plačilo stroškov.
- 12 Komisija je v sodnem tajništvu Splošnega sodišča 2. marca 2017 vložila odgovor na tožbo, v katerem Splošnemu sodišču predlaga, naj:
 - tožbo zavrne kot neutemeljeno;
 - tožeči stranki naloži plačilo stroškov.

- 13 Tožeča stranka je 25. aprila 2017 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila repliko, Komisija pa 6. junija 2017 dupliko.
- 14 Splošno sodišče je na predlog sodnika poročevalca odločilo, da začne ustni del postopka, ter v okviru ukrepov procesnega vodstva iz člena 89 Poslovnika Splošnega sodišča strankama postavilo pisna vprašanja in ju pozvalo, naj nanje odgovorita pisno. Stranki sta na ta vprašanja odgovorili v za to določenem roku.
- 15 Stranki sta na obravnavi 5. septembra 2018 podali ustne navedbe in odgovorili na ustna vprašanja Splošnega sodišča.

Pravo

Predloga za zaslišanje prič in posredovanje listin

- 16 Tožeča stranka v tožbi predlaga zaslišanje avtorjev poročila družbe za nepremičninsko svetovanje, pri čemer se sklicuje na člene 85, 88 in 91(d) Poslovnika, da bi se pridobile pripombe teh oseb glede metodologije vrednotenja zemljiške parcele B-32, ki jo je uporabila Komisija, in glede napak, ki so bile po njenem mnenju storjene v poročilu urada za vrednotenje nepremičnin. Predlaga tudi, pri čemer se sklicuje na člen 89(3) navedenega poslovnika, naj se od Komisije pridobi kopija pogodbe, sklenjene s tem uradom za vrednotenje nepremičnin.
- 17 Komisija meni, da predlagano zaslišanje ni potrebno, ker je podrobno obrazložila, zakaj je zavrnila vrednotenje iz poročila družbe za nepremičninsko svetovanje, katerega kopija celotne različice je bila priložena tožbi in v katerem so v celoti povzete analiza in ugotovitve avtorjev poročila. Glede predloga za posredovanje listin, Komisija je odgovoru na tožbo priložila nezaupno različico pogodbe, sklenjene z uradom za vrednotenje nepremičnin.
- 18 V zvezi s predlogom tožeče stranke za zaslišanje je treba spomniti, da samo Splošno sodišče presoja morebitno potrebo po dopolnitvi podatkov, ki so mu na voljo, v zvezi z zadevami, o katerih odloča (glej sodbo z dne 28. junija 2016, Portugal Telecom/Komisija, T-208/13, EU:T:2016:368, točka 280 in navedena sodna praksa).
- 19 Iz sodne prakse izhaja, da če se lahko Splošno sodišče koristno izreče na podlagi predlogov, tožbenih razlogov in trditvev, navedenih med pisnim ali ustnim postopkom, in na podlagi predloženih dokumentov, je treba predlog za zaslišanje prič, ki ga vloži tožeča stranka, zavrniti, ne da bi moralo Splošno sodišče to utemeljiti s posebno razlago presoje tega, da iskanje dodatnih dokazov ni potrebno (glej sodbo z dne 28. junija 2016, Portugal Telecom/Komisija, T-208/13, EU:T:2016:368, točka 285 in navedena sodna praksa).
- 20 V obravnavani zadevi je dovolj navesti, da je bila kopija poročila družbe za nepremičninsko svetovanje priložena tožbi in da to poročilo že vsebuje vse elemente, pomembne za razumevanje analize in ugotovitev njegovih avtorjev. Poleg tega je Komisija v točkah 47 in 54 obrazložitve izpodbijanega sklepa povzela trditve tožeče stranke, ki se nanašajo na ugotovitve iz navedenega poročila. V točki 64 obrazložitve navedenega sklepa je navedla izsledke tega poročila in pojasnila, v čem se razlikuje od vrednotenja iz izvedbenega sporazuma iz leta 1998. V točki 66 obrazložitve tega sklepa je povzela metodologijo iz poročila družbe za nepremičninsko svetovanje za vrednotenje zemljiške parcele B-32, kot jo navaja tožeča stranka. V točkah 107 in 110 obrazložitve istega sklepa je povzela vrednotenje oziroma metodologijo, uporabljeno v navedenem poročilu. Poleg tega je podrobno obrazložila, zakaj je zavrnila vrednotenje iz poročila družbe za nepremičninsko svetovanje. Tako ni treba ugoditi predlogu za zaslišanje prič, ki ga je podala tožeča stranka.

- 21 Glede predloga za posredovanje listin, ki ga je podala tožeča stranka, je dovolj navesti, da je Komisija kot prilogo odgovoru na tožbo poslala nezaupno različico pogodbe, sklenjene z uradom za vrednotenje nepremičnin. Tako se ni več treba izreči o navedenem predlogu.

Vsebinska presoja

- 22 Uvodoma je treba opozoriti, da je Komisija v izpodbijanem sklepu, prvič, navedla, da bi udeleženec v tržnem gospodarstvu v enakem položaju kot mestna občina Madrid pred sklenitvijo sporazuma o poravnavi iz leta 2011 naročil pravno izvedensko mnenje in da navedena mestna občina brez takega izvedenskega mnenja ne bi smela sprejeti odgovornosti za neizpolnitev obveznosti prenosa zemljiške parcele B-32.
- 23 Drugič, Komisija je pri ugotavljanju obstoja in zneska odobrene pomoči izhajala iz predpostavke, da je bila mestna občina Madrid v celoti odgovorna za neizvedbo prenosa zemljiške parcele B-32, in je preučila samo vrednost te zemljiške parcele, ki je bila podlaga za priznanje dolga navedene mestne občine do tožeče stranke v okviru sporazuma o poravnavi iz leta 2011.
- 24 Tožeča stranka v utemeljitev tožbe navaja tri tožbene razloge. V okviru prvega tožbenega razloga trdi, da je Komisija napačno ugotovila obstoj prednosti v njeno korist. V okviru drugega tožbenega razloga kršitev člena 107(1) PDEU povezuje s kršitvijo splošnega načela dobrega upravljanja, pri čemer trdi, da je Komisija storila očitne napake pri presoji, s tem ko je svojo odločitev oprla na izvedensko mnenje, ki nima dokazne vrednosti, in ko je brez utemeljitve zavrnila druge cenitve zemljiške parcele B-32. V okviru tretjega tožbenega razloga se sklicuje na kršitev člena 107(1) PDEU skupaj s kršitvijo obveznosti obrazložitve in načela dobrega upravljanja ter trdi, da izpodbijani sklep vsebuje protislovja pri določitvi vrednosti nadomestila, dodeljenega tožeči stranki.
- 25 Tožeča stranka v okviru prvega tožbenega razloga navaja tri očitke. S prvim Komisiji očita, da je pogoj, ki se nanaša na načelo udeleženca v tržnem gospodarstvu, neupravičeno nadomestila s formalnim preskusom zunanjskega pravnega izvedenskega mnenja. Z drugim trdi, da bi morala Komisija dokazati, da mestni občini Madrid ni bilo treba popraviti škode, povzročene zaradi neizpolnitve njenih pogodbenih obveznosti, in da Komisija ni pravilno določila najvišje stopnje odgovornosti te mestne občine. S tretjim navaja, da je vrednost zemljiške parcele B-32, kot je bila določena v sporazumu o poravnavi iz leta 2011, precej nižja od finančne izpostavljenosti navedene mestne občine, da bi se lahko ta razbremenila svoje odgovornosti zaradi neupoštevanja izvedbenega sporazuma iz leta 1998.
- 26 Tožeča stranka s prvim in drugim očitkom prvega tožbenega razloga v bistvu graja izpodbijani sklep v zvezi z razlogi, iz katerih je bila neupravičeno sprejeta odgovornost mestne občine Madrid za neizvedbo prenosa zemljiške parcele B-32, zlasti ob upoštevanju, da ni bilo predloženo zunanje izvedensko mnenje, v katerem bi bila ugotovljena ta odgovornost. Poleg tega tožeča stranka s tretjim očitkom prvega tožbenega razloga ter drugim in tretjim tožbenim razlogom izpodbija obstoj državne pomoči in oceno njenega zneska.
- 27 Splošno sodišče bo najprej analiziralo prvi in drugi očitek prvega tožbenega razloga, nato skupaj tretji očitek tega tožbenega razloga in drugi tožbeni razlog ter nazadnje tretji tožbeni razlog.

Prvi in drugi očitek prvega tožbenega razloga

- 28 Tožeča stranka trdi, prvič, da Komisija pogoja, ki se nanaša na načelo udeleženca v tržnem gospodarstvu, ne more nadomestiti s formalnim preskusom zunanjskega pravnega izvedenskega mnenja, v skladu s katerim hipotetični udeleženec v tržnem gospodarstvu v podobnem položaju brez takega izvedenskega mnenja ne bi prevzel polne pravne odgovornosti za neizpolnitev pogodbene obveznosti.

- 29 Mestna občina Madrid naj bi pred sklenitvijo sporazuma o poravnavi iz leta 2011 prejela pravno izvedensko mnenje svojih služb in naj ne bi imela nikakršne obveznosti, da pred sklenitvijo navedenega sporazuma uporabi zunanje izvedensko mnenje.
- 30 Tožeča stranka poleg tega izpodbija trditev Komisije, da mestna občina Madrid ni imela obveznosti sklenitve sporazuma o poravnavi iz leta 2011, preden je tako obveznost ugotovilo sodišče. Izpodbija zlasti to, kako je Komisija razlagala sodbo z dne 27. septembra 1988, Asteris in drugi (od 106/87 do 120/87, EU:C:1988:457).
- 31 Drugič, tožeča stranka trdi, da bi morala Komisija pri ugotovitvi obstoja državne pomoči na podlagi člena 107(1) PDEU dokazati, da mestna občina Madrid ni imela obveznosti povračila škode, povzročene zaradi neizpolnitve svojih pogodbenih obveznosti. Komisija naj poleg tega ne bi pravilno določila najvišje stopnje odgovornosti navedene mestne občine. Pri tem naj ne bi bilo nikakršne pravne negotovosti glede odgovornosti te mestne občine zaradi neupoštevanja izvedbenega sporazuma iz leta 1998. V skladu s španskim pravom naj bi se ta mestna občina lahko izognila vsakršni odgovornosti za neizvedbo prenosa zemljiške parcele B-32 izključno v dveh primerih, in sicer če bi bil navedeni izvedbeni sporazum ničn, ker bi določal obveznost prenosa, ki že od začetka ne bi bila mogoča, ali če bi bila obveznost prenosa sprva veljavna, vendar bi se, še preden bi postala izvršljiva, pojavila ovira, zaradi katere bi lahko bila zadevna mestna občina oproščena izpolnitve svoje obveznosti. Vendar naj pogoji v zvezi s tema primeroma v obravnavani zadevi ne bi bili izpolnjeni.
- 32 Komisija izpodbija utemeljitev tožeče stranke.
- 33 V zvezi s tem je treba najprej navesti, prvič, da je tožeča stranka v utemeljitev prvega očitka prvega tožbenega razloga v repliki navedla trditev v zvezi z domnevno uporabo merila selektivnosti. V odgovor na vprašanje Splošnega sodišča na obravnavi je pojasnila, da se ta trditev ne sme razumeti kot tožbeni razlog, ki se nanaša na neobstoje selektivnosti, temveč samo kot izraz neobstoja gospodarske prednosti v okviru analize pogoja, ki se nanaša na načelo udeleženca v tržnem gospodarstvu. Tako se ni treba izreči o vprašanju, ki ga je postavila Komisija, glede dopustnosti trditve, ki se nanaša na neobstoje selektivnosti ukrepa.
- 34 Drugič, kot je bilo navedeno, je Komisija pri ugotavljanju obstoja pomoči in oceni njenega zneska v obravnavani zadevi izhajala iz predpostavke, da je bila mestna občina Madrid v celoti odgovorna za neizvedbo prenosa zemljiške parcele B-32. Komisija tako ni opravila presoje, ki bi se razlikovala od presoje navede mestne občine in tožeče stranke, ki sta s sklenitvijo sporazuma o poravnavi iz leta 2011 in priznanjem dolga v korist tožeče stranke v višini vrednosti navedene zemljiške parcele prav tako menili, da bi morala ta mestna občina nositi polno odgovornost za neizvedbo prenosa te zemljiške parcele.
- 35 Ne glede na to, ali sta prvi in drugi očitek prvega tožbenega razloga navsezadnje brezpredmetna, ker se z njima postavlja vprašanje obstoja in obsega odgovornosti mestne občine Madrid, ki so jo sprejele tako Komisija kot tudi ta mestna občina in tožeča stranka, je treba navesti, da je Komisija v izpodbijanem sklepu poudarila, da bi moral udeleženec v tržnem gospodarstvu v enakem položaju kot navedena mestna občina pred sklenitvijo sporazuma o poravnavi iz leta 2011 naročiti pravno izvedensko mnenje.
- 36 Opozoriti je treba, da je v skladu s členom 107(1) PDEU, razen če Pogodbi ne določata drugače, vsaka pomoč, ki jo dodeli država članica, ali kakršna koli vrsta pomoči iz državnih sredstev, ki izkrivlja ali bi lahko izkrivljala konkurenco z dajanjem prednosti posameznim podjetjem ali proizvodnji posameznega blaga, nezdržljiva z notranjim trgov, če prizadene trgovino med državami članicami.
- 37 V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča morajo biti za to, da se ukrep opredeli kot „državna pomoč“ v smislu člena 107(1) PDEU, izpolnjeni vsi pogoji, navedeni v nadaljevanju. Prvič, intervencija mora biti državna ali iz državnih sredstev. Drugič, ta intervencija mora biti taka, da lahko vpliva na trgovino med

- državami članicami. Tretjič, z njo mora biti prejemniku podeljena selektivna prednost. Četrtrič, izkrivljati mora konkurenco ali groziti z izkrivljanjem konkurence (glej sodbo z dne 6. marca 2018, Komisija/FIH Holding in FIH Erhvervsbank, C-579/16 P, EU:C:2018:159, točka 43 in navedena sodna praksa).
- 38 V skladu z ustaljeno sodno prakso je pojem „pomoč“ splošnejši od pojma „subvencija“, ker zajema ne le aktivna ravnanja, kot so subvencije, ampak tudi državne ukrepe, ki v različnih oblikah zmanjšujejo stroške, ki običajno bremenijo proračun podjetja, in ki so zato, ne da bi bili subvencije v strogem smislu besede, enake narave in imajo enake učinke (glej sodbi z dne 8. maja 2003, Italija in SIM 2 Multimedia/Komisija, C-328/99 in C-399/00, EU:C:2003:252, točka 35 in navedena sodna praksa, in z dne 21. decembra 2016, Komisija/Aer Lingus in Ryanair Designated Activity, C-164/15 P in C-165/15 P, EU:C:2016:990, točka 40 in navedena sodna praksa).
- 39 Iz člena 107(1) PDEU izhaja, da je pojem državne pomoči objektiven pojem, ki je odvisen med drugim od odgovora na vprašanje, ali se z državnim ukrepom daje prednost enemu ali nekaterim podjetjem ali ne.
- 40 Tako je treba za presojo, ali državni ukrep pomeni pomoč, zlasti ugotoviti, ali je upravičeno podjetje prejelo prednost, ki je v običajnih tržnih razmerah ne bi pridobilo (sodbi z dne 11. julija 1996, SFEI in drugi, C-39/94, EU:C:1996:285, točka 60, in z dne 29. aprila 1999, Španija/Komisija, C-342/96, EU:C:1999:210, točka 41; glej tudi sodbo z dne 12. junija 2014, Sarc/Komisija, T-488/11, neobjavljena, EU:T:2014:497, točka 90 in navedena sodna praksa). V skladu z zdaj ustaljeno sodno prakso lahko torej dobava blaga ali storitev po preferenčnih pogojih pomeni državno pomoč v smislu člena 107(1) PDEU (glej sodbe z dne 11. julija 1996, SFEI in drugi, C-39/94, EU:C:1996:285, točka 59 in navedena sodna praksa; z dne 1. julija 2010, ThyssenKrupp Acciai Speciali Terni/Komisija, T-62/08, EU:T:2010:268, točka 57 in navedena sodna praksa, in z dne 28. februarja 2012, Land Burgenland/Komisija, T-268/08 in T-281/08, EU:T:2012:90, točka 47 in navedena sodna praksa).
- 41 Pri izvajanju merila zasebnega subjekta v tržnem gospodarstvu se ravnanje javnih organov primerja z ravnanjem, ki bi ga imel zasebni subjekt primerljive velikosti v enakih okoliščinah. V primeru, ko država dejansko ravna le kot vsak zasebni subjekt v običajnih tržnih razmerah (glej v tem smislu sodbo z dne 1. oktobra 2015, Electrabel in Dunamenti Erőmű/Komisija, C-357/14 P, EU:C:2015:642, točka 144 in navedena sodna praksa), ne obstaja prednost, povezana z ukrepanjem države, ker bi imel lahko upravičenec načeloma enake ugodnosti zgolj na podlagi delovanja trga (glej sodbo z dne 30. aprila 2014, Tisza Erőmű/Komisija, T-468/08, neobjavljena, EU:T:2014:235, točka 85 in navedena sodna praksa; glej v tem smislu tudi sodbo z dne 28. februarja 2012, Land Burgenland/Komisija, T-268/08 in T-281/08, EU:T:2012:90, točka 48 in navedena sodna praksa).
- 42 V obravnavani zadevi je treba ugotoviti, ali je tožeča stranka dobila prednost, ki je v običajnih tržnih razmerah ne bi dobila.
- 43 Natančneje in kot je Komisija upravičeno navedla v točki 86 obrazložitve izpodbijanega sklepa, ugotoviti je treba, ali je bila s sporazumom o poravnavi iz leta 2011 tožeči stranki v okviru uporabe načela udeleženca v tržnem gospodarstvu dodeljena gospodarska prednost.
- 44 Glede vprašanja, prvič, ali je Komisija pogoj, ki se nanaša na načelo udeleženca v tržnem gospodarstvu, nadomestila s formalnim preskusom zunanjega pravnega izvedenskega mnenja in, drugič, ali je bila sklenitev sporazuma o poravnavi iz leta 2011 obvezna šele, ko je tako obveznost ugotovilo sodišče (glej točko 30 zgoraj), je koristno opozoriti na to, kar je Komisija navedla v izpodbijanem sklepu v zvezi z neobstojem pravnega izvedenskega mnenja glede odgovornosti mestne občine Madrid zaradi neizvedbe prenosa zemljiške parcele B-32.

- 45 Komisija je v točki 93 obrazložitve izpodbijanega sklepa menila, da bi glede na obstoječo pravno negotovost v letu 2011 v zvezi z vprašanjem, ali je bila mestna občina Madrid odgovorna za plačilo nadomestila tožeči stranki, ker nanjo ni mogla prenesti zemljiške parcele B-32, udeleženec v tržnem gospodarstvu v enakem položaju kot navedena mestna občina pred sklenitvijo sporazuma o poravnavi iz leta 2011 naročil pravno izvedensko mnenje, in poudarila, da ta mestna občina takega izvedenskega mnenja ni pridobila. Komisija je v točki 94 obrazložitve izpodbijanega sklepa dodala, da je Kraljevino Španijo zaprosila, naj ji predloži informacije o „kakršnem koli pravnem svetovanju, ki ga je [navedena mestna občina] pridobil[a] pred sklenitvijo [navedenega] sporazuma o poravnavi“. V opombi 23 izpodbijanega sklepa je navedla, da je Kraljevina Španija potrdila neobstoj „takšnega zunanjskega svetovanja“.
- 46 Tako razen v navedeni opombi, v kateri se Komisija izrecno sklicuje na „zunanje“ izvedensko mnenje, iz različnih zadevnih točk obrazložitve izpodbijanega sklepa, in sicer točk 93, 94, 105 in 108 obrazložitve, izhaja, da ni pojasnjeno, kaj je Komisija razumela kot pravno izvedensko mnenje, niti ni naveden njen očitek glede neobstoja izvedenskega mnenja neodvisnega organa.
- 47 Komisija je na obravnavi v odgovor na vprašanje o tem potrdila, da bi upoštevala kakršno koli drugo izvedensko poročilo, če bi ga prejela.
- 48 Poleg tega je iz listin, ki sta jih stranki poslali med pisnim delom postopka, in iz odgovorov strank na vprašanja, postavljena na obravnavi, razvidno, da je Komisija z elektronsko pošto z dne 2. marca 2016 med upravnim postopkom dejansko vprašala Kraljevino Španijo, ali je mestna občina Madrid zaprosila za neodvisno pravno mnenje o svojih obveznostih in različnih možnostih, ki jih je imela na voljo.
- 49 Kraljevina Španija je v elektronski pošti z dne 9. marca 2016 odgovorila, da so, če je treba kot neodvisno pravno mnenje razumeti zunanje izvedensko mnenje, pristojni organi navedli, da ni bilo nobenega takega posvetovanja.
- 50 Dokument, iz katerega bi bil razviden kakršen koli odgovor Komisije na zadnjenavedeno elektronsko pošto in v katerem bi bilo pojasnjeno, da neodvisno pravno mnenje ne pomeni samo zunanjskega izvedenskega mnenja, ni bil predložen.
- 51 Kot pa v bistvu opozarja Komisija, je treba za uporabo merila zasebnega vlagatelja nedvoumno ter na podlagi objektivnih in preverljivih elementov dokazati obstoj vrednotenja, primerljivega s tistim, do katerega bi imel zasebni subjekt dostop pred sprejetjem zadevnega ukrepa ali ob njegovem sprejetju (glej v tem smislu sodbi z dne 5. junija 2012, Komisija/EDF, C-124/10 P, EU:C:2012:318, točke od 81 do 83, in z dne 24. oktobra 2013, Land Burgenland in drugi/Komisija, C-214/12 P, C-215/12 P in C-223/12 P, EU:C:2013:682, točki 57 in 58).
- 52 Kraljevina Španija bi se lahko v odgovoru na vprašanje Komisije sklicevala na katero koli pravno analizo, ki bi jo mestna občina Madrid naročila v okoliščinah, navedenih v točki 51 zgoraj.
- 53 V obravnavani zadevi je tožeča stranka na obravnavi zatrdila, da je mestna občina Madrid pred sklenitvijo sporazuma o poravnavi iz leta 2011 prejela dve tehnični izvedenski poročili svojih občinskih služb. Dokaz o izvedenskem mnenju naj bi izhajal iz besedila obrazložitvenega memoranduma navedenega sporazuma, v katerem naj bi bile povzete ugotovitve navedene mestne občine v zvezi s tem.
- 54 Vendar je treba po eni strani ugotoviti, da niti med postopkom pred Komisijo niti pred Splošnim sodiščem nista bili predloženi izvedenski poročili občinskih služb, ki naj bi jih domnevno prejela mestna občina Madrid. Kljub številnim stikom, ki so bili lahko med Kraljevino Španijo in Komisijo vzpostavljeni med upravnim postopkom, ter možnostim, ki so bile navedeni mestni občini ponujene za udeležbo v tem postopku, Komisiji ni bila predložena nobena pravna analiza glede odgovornosti te mestne občine v zvezi z neizvedbo prenosa zemljiške parcele B-32.

- 55 Po drugi strani, čeprav obrazložiten memorandum sporazuma o poravnavi iz leta 2011 dejansko vsebuje nekatere dejanske navedbe o predpisih, ki se uporabljajo za zemljiško parcelo B-32, in obveznosti mestne občine Madrid, da to zemljiško parcelo prenese, takega obrazložitvenega memoranduma ni mogoče šteti za dejansko pravno analizo razlogov, ki so privedli do priznanja odgovornosti te mestne občine za neizvedbo prenosa navedene zemljiške parcele. Zlasti niso podrobno navedene spremembe predpisov, ki so se za isto zemljiško parcelo uporabljali od sklenitve sporazuma iz leta 1991 do sklenitve sporazuma o poravnavi iz leta 2011. Prav tako ni analizirano, kdo in iz katerih razlogov naj bi bil odgovoren za neizvedbo prenosa zadevne zemljiške parcele. Po drugi strani je pravilno ugotovljeno, kot navaja Komisija, da prenos zadevne zemljiške parcele ni bil mogoč, in poudarjena pripravljenost strank za dosego sporazuma v okoliščinah, v katerih odgovornosti vsake od njiju niso bile dovolj jasne.
- 56 Glede nasprotovanja tožeče stranke domnevni trditvi Komisije, da mestna občina Madrid ni imela obveznosti sklenitve sporazuma o poravnavi iz leta 2011, preden je tako obveznost ugotovilo sodišče, je dovolj navesti, da za tako nasprotovanje ni dejanske podlage, saj Komisija v izpodbijanem sklepu ni nikjer ugotovila, da bi morala obveznost sklenitve navedenega sporazuma o poravnavi temeljiti na sodni odločbi.
- 57 Dodati je treba, da se v nasprotju z zadevo, v kateri je bila izdana sodba z dne 27. septembra 1988, Asteris in drugi (od 106/87 do 120/87, EU:C:1988:457), in v kateri je bila nacionalnim organom naložena povrnitev škode, ki je bila posledica nezakonitosti, ugotovljene s sodno odločbo, odgovornost mestne občine Madrid v obravnavani zadevi ni sodno izpodbijala, nadomestilo, dodeljeno tožeči stranki, pa temelji na sporazumu o poravnavi iz leta 2011, katerega namen je bil končati spor med strankama in v skladu s katerim je izključno navedena mestna občina nosila odgovornost za neizvedbo prenosa zemljiške parcele B-32.
- 58 Komisija ni storila napake, s tem ko je v točki 105 obrazložitve izpodbijanega sklepa ugotovila, da bi preudaren udeleženec v tržnem gospodarstvu v okoliščinah, kakršne so te v obravnavani zadevi, naročil pravno izvedensko mnenje, preden bi podpisal sporazum o poravnavi iz leta 2011 in sprejel polno pravno odgovornost za nezmožnost prenosa zemljiške parcele B-32 v skladu z izvedbenim sporazumom iz leta 1998.
- 59 Taka ugotovitev je še toliko bolj upravičena ob upoštevanju pravnega okvira, ki se je za zemljiško parcelo B-32 uporabljal od datuma sklenitve izvedbenega sporazuma iz leta 1998 do datume sklenitve sporazuma o poravnavi iz leta 2011, glede na deljene pristojnosti na urbanističnem področju, ki sta jih imela avtonomna skupnost Madrid in mestna občina Madrid, ter poznavanje pravnega okvira s strani tožeče stranke.
- 60 V zvezi s tem je koristno pojasniti, da je iz listin v spisu razvidno, da od sklenitve sporazuma iz leta 1996 do sklenitve izvedbenega sporazuma iz leta 2011 pravna ureditev, ki se je uporabljala za zemljiško parcelo B-32, ni olajševala njenega prenosa.
- 61 Glede na dejstva, upoštevana v izpodbijanem sklepu, ki se ne izpodbijajo, je bilo treba ob sklenitvi sporazuma iz leta 1996 med tožečo stranko in avtonomno skupnostjo Madrid zemljiške parcele in pravice, ki naj bi se prenesli, določiti naknadno in stranki sta znesek transakcije določili na 27 milijonov EUR. Ob sklenitvi izvedbenega sporazuma iz leta 1998 je bil med drugim dogovorjen prenos zemljiške parcele B-32 na tožečo stranko, vrednost te zemljiške parcele pa so tehnične službe mestne občine Madrid ocenile na 595.194 EUR. Zlasti se je upoštevalo dejstvo, da je bil za območje, na katerem je bila navedena zemljiška parcela, narejen le urbanistični načrt, ne pa tudi urbanizacija območja, ter da se gradnja še ni začela.
- 62 Glede na dejstva, ki so prav tako upoštevana v izpodbijanem sklepu in ki se prav tako ne izpodbijajo, zemljiška parcela B-32 v letu 1998 ni bila prenesena z mestne občine Madrid na tožečo stranko, saj navedena občina nad njo še ni imela pravnega lastništva. V izvedbenem sporazumu iz leta 1998 je bilo

- določeno, da bo prenos začel veljati sedem dni po vpisu te zemljiške parcele v zemljiško knjigo na ime navedene mestne občine. Navedena mestna občina je postala lastnica navedene zemljiške parcele 28. julija 2000, vendar je bilo to vpisano v zemljiško knjigo šele 11. februarja 2003. Zadevna zemljiška parcela ni bila prenesena. V skladu z lokalnim urbanističnim načrtom z dne 28. julija 1995 se je štela za osnovno športno opremo in je bila vključena v PGOU, ki sta ga 17. aprila 1997 odobrili ta mestna občina in avtonomna skupnost Madrid.
- 63 Iz izpodbijanega sklepa je razvidno, da se morajo v skladu z Ley 9/2001, de 17 de julio 2001, del Suelo de la Comunidad de Madrid (zakon 9/2001 z dne 17. julija 2001 o urbanističnem načrtovanju v avtonomni skupnosti Madrid) vsa zemljišča, objekti, zgradbe in stavbe uporabljati skladno z njihovo namembnostjo, ki izhaja iz njihove kvalifikacije in urbanistične rabe, in v skladu s členom 7.7.2(a) PGOU so zemljiške parcele, ki spadajo v kategorijo „športne opreme“, zemljiške parcele v javni lasti. Navedeni zakon je veljal, ko je bila mestna občina Madrid leta 2003 vpisana kot lastnica zemljiške parcele B-32. V skladu s tem zakonom morajo biti zemljišča, ki se štejejo za osnovno športno opremo, v javni lasti, tako da mora biti izključen kakršen koli prenos, saj javna narava zemljiške parcele preprečuje njegovo odtujitev.
- 64 Tožeča stranka ne zanika, da je bila zemljiška parcela B-32 ob sklenitvi izvedbenega sporazuma iz leta 1998 glede na PGOU namenjena osnovni športni uporabi. Prav tako ni zanikala, da je bila navedena zemljiška parcela leta 2003, ko je morala mestna občina Madrid izpolniti svojo obveznost prenosa, v javni občinski lasti in neodtujljiva.
- 65 Opozoriti je treba, da je tožeča stranka ob sklenitvi izvedbenega sporazuma iz leta 1998 torej vedela, da mestna občina Madrid ni lastnica zemljiške parcele B-32, da ta spada v posebno kategorijo, in sicer v kategorijo osnovne športne opreme, in da je potrebno vsaj, da jo navedena mestna občina kupi in se ta zemljiška parcela vpiše v zemljiško knjigo, preden se lahko načrtuje njen prenos na tožečo stranko.
- 66 Tožeča stranka prav tako ni zanikala, da so bila v skladu s členom 7.7.2(a) PGOU, ki je bil odobren 17. aprila 1997 in se je torej uporabljal na datum sklenitve izvedbenega sporazuma iz leta 1998, zemljiške parcele, ki so spadale v kategorijo „osnovne športne opreme“, v javni lasti. S sklenitvijo navedenega izvedbenega sporazuma je torej vedela, da bo treba pred prenosom lastništva zemljiške parcele B-32 nanjo spremeniti njeno klasifikacijo, da jo bo mogoče prenesti, saj zemljiških parcel v javni lasti kot takih v skladu s špansko zakonodajo ni mogoče prenesti.
- 67 Iz izpodbijanega sklepa in odgovorov na vprašanja, ki jih je postavilo Splošno sodišče, je razvidno, da je PGOU dokument, ki ni samo v pristojnosti mestne občine Madrid, ampak je tudi v pristojnosti avtonomne skupnosti Madrid. Navedena mestna občina PGOU ne more spremeniti sama, temveč mora njegovo spremembo predlagati navedeni avtonomni skupnosti.
- 68 Dodati je treba, da se je pravni okvir, ki se je uporabljal za zemljiško parcelo B-32, od datuma sklenitve izvedbenega sporazuma iz leta 1998 do datuma sklenitve sporazuma o poravnavi iz leta 2011 spremenil. Zakon 9/2001 z dne 17. julija 2001 o urbanističnem načrtovanju v avtonomni skupnosti Madrid je določal, da se morajo vsa zemljišča, objekti, zgradbe in stavbe uporabljati skladno z njihovo namembnostjo, ki izhaja iz njihove kvalifikacije in urbanistične rabe.
- 69 Stranki se strinjata, da je bila možnost prenosa zemljiške parcele B-32, čeprav so bile zemljiške parcele iz kategorije „osnovne športne opreme“ zemljiške parcele v javni lasti že v skladu s členom 7.7.2(a) PGOU, z zakonom 9/2001 z dne 17. julija 2001 o urbanističnem načrtovanju v avtonomni skupnosti Madrid še dodatno otežena.
- 70 Dodati je treba, da niti Kraljevina Španija niti mestna občina Madrid Komisiji nista poslali podrobne pravne analize v zvezi z odgovornostjo te mestne občine za neizvedbo prenosa zemljiške parcele B-32, zato Komisiji te analize ni bilo treba izvesti in opraviti celovite presoje, pri kateri bi poleg predloženih dokazov upoštevala tudi vse druge elemente, ki so upoštevni v obravnavani zadevi, da bi lahko

ugotovila, ali je Kraljevina Španija zadevni ukrep sprejela kot udeleženec v tržnem gospodarstvu ali kot javna oblast (glej v tem smislu sodbi z dne 5. junija 2012, Komisija/EDF, C-124/10 P, EU:C:2012:318, točka 86, in z dne 24. oktobra 2013, Land Burgenland in drugi/Komisija, C-214/12 P, C-215/12 P in C-223/12 P, EU:C:2013:682, točka 60). Komisija ne more nositi dokaznega bremena pri dokazovanju, da navedena mestna občina ni imela obveznosti povračila škode, povzročene zaradi neizpolnitve svojih pogodbenih obveznosti, in pri določitvi najvišje stopnje odgovornosti te mestne občine.

71 Iz vsega navedenega izhaja, da je treba prvi in drugi očitki prvega tožbenega razloga zavrniti.

Tretji očitek prvega tožbenega razloga in drugi tožbeni razlog

72 Tožeča stranka s tretjim očitkom prvega tožbenega razloga in drugim tožbenim razlogom v bistvu izpodbija oceno zneska prednosti in zlasti vrednost zemljiške parcele B-32, kot jo je določila Komisija.

73 Tožeča stranka trdi, da se mestna občina Madrid ni mogla razbremeniti svoje odgovornosti zaradi neupoštevanja izvedbenega sporazuma iz leta 1998 in da finančna izpostavljenost te mestne občine ni bila enaka ceni, ki jo je imela zemljiška parcela B-32 za navedeno mestno občino. Tržna vrednost navedene zemljiške parcele, kot je bila obljubljena tožeči stranki, naj bi bila vrednost pravice do pridobitve popolnega lastništva nad to zemljiško parcelo, brez omejitve njegove nadaljnje prodaje.

74 Najvišja stopnja finančne izpostavljenosti mestne občine Madrid v primeru spora s tožečo stranko, če bi bila pravno odgovorna za neupoštevanje izvedbenega sporazuma iz leta 1998, naj bi glede na ocene iz poročila družbe za nepremičninsko svetovanje znašala med 33 in 240 milijoni EUR. Finančna izpostavljenost naj bi bila vsekakor višja od 4.275.000 EUR. Tožeča stranka trdi, da Komisija ni zanikala možnosti spremembe namembnosti zemljiške parcele B-32, da bi ga bilo mogoče prenesti.

75 Tožeča stranka dodaja, da finančna izpostavljenost mestne občine Madrid, tudi če se ta ne bi štela za odgovorno za neupoštevanje sporazuma (v primeru začetne ali poznejše nezmožnosti prenosa z učinkom izpolnitve obveznosti), ne bi bila nična, temveč bi bistveno presežala vrednost zemljiške parcele B-32. Najvišja stopnja finančne izpostavljenosti navedene mestne občine naj bi znašala 40 milijonov EUR, če bi se izvedbeni sporazum iz leta 1998 štel za ničn, oziroma 33 milijonov EUR, če bi bil ta izvedbeni sporazum razveljavljen zaradi poznejše nezmožnosti izvedbe.

76 Tožeča stranka dodaja, da je Komisija upoštevala očitno napačno oceno tržne vrednosti zemljiške parcele B-32, in se opira na tri druge ocene, s katerimi se tej zemljiški parceli pripisuje vrednost, ki se giblje med 22 in 25 milijoni EUR.

77 Tožeča stranka najprej spomni na različne scenarije, vsebovane v poročilu urada za vrednotenje nepremičnin, in sicer na scenarije SE-00, SE-01, SE-02 in SE-03, in trdi, da scenarij SE-03, v skladu s katerim je zemljiška parcela B-32 predmet stavbne pravice, ocenjene na 4.275.000 EUR, ki dovoljuje 30-letno uporabo kot zemljišča za športno uporabo, nima dokazne vrednosti.

78 Scenarij SE-03 naj ne bi omogočal določitve tržne vrednosti zemljiške parcele B-32, temveč samo naložbeno vrednost.

79 Poleg tega naj bi ocena tržne vrednosti, ki jo je izvedel urad za vrednotenje nepremičnin, vsebovala očitne metodološke napake. Prvič, upoštevala naj bi se samo stavbna pravica, ki naj bi bila ocenjena napačno. Pri oceni naj se ne bi upoštevala pravila, ki se uporabljajo za vrednotenje stavbnih pravic, določena v Orden Ministerial ECO/805/2003, de 27 de marzo, sobre normas de valoración de bienes inmuebles y de determinados derechos para ciertas finalidades financieras (ministrski odlok ECO/805/2003 z dne 27. marca 2003 o pravilih za vrednotenje nepremičnin in nekaterih pravic za finančne namene). Po ocenah, ki jih je predložila tožeča stranka, naj bi se vrednost stavbne pravice

gibala med 23 in 24 milijoni EUR, odvisno od trajanja. Drugič, pri naložbenem projektu, upoštevanem v poročilu urada za vrednotenje nepremičnin, naj se ne bi upoštevalo merilo največje in najboljše uporabe ter naj bi bil neustrezen za povečanje vrednosti zemljiške parcele B-32.

- 80 Upoštevnost drugih razpoložljivih vrednotenj poleg vrednotenja urada za vrednotenje nepremičnin naj ne bi bila dovolj ovržena.
- 81 Komisija izpodbija utemeljitev tožeče stranke.
- 82 Najprej je treba navesti, da je po navedbah tožeče stranke finančna izpostavljenost mestne občine Madrid zaradi neupoštevanja izvedbenega sporazuma iz leta 1998 v vsakem primeru, če se navedena mestna občina šteje za odgovorno za to neupoštevanje ali ne, preseгла tržno vrednost zemljiške parcele B-32. Tako naj sploh ne bi bilo nujno, da se Splošno sodišče izreče o tej vrednosti.
- 83 V zvezi s tem je treba po eni strani opozoriti, da mestna občina Madrid ni dokazala, da je pred sklenitvijo sporazuma o poravnavi iz leta 2011 naročila pravno izvedensko mnenje, da bi se razjasnilo, kdo mora glede na špansko pravo prevzeti odgovornost za neizvedbo prenosa zemljiške parcele B-32. Po drugi strani sta se v navedenem sporazumu o poravnavi tožeča stranka in navedena mestna občina oprli na vrednost navedene zemljiške parcele, ki so jo ocenile tehnične službe te mestne občine, da bi se tožeči stranki dodelilo nadomestilo zaradi nezmožnosti prenosa te zemljiške parcele nanjo v skladu z izvedbenim sporazumom iz leta 1998.
- 84 V teh okoliščinah ne glede na morebitno predhodno ugotovitev Komisije, da preudaren udeleženec v tržnem gospodarstvu v enakih pogojih kot v obravnavani zadevi ne bi podpisal sporazuma o poravnavi iz leta 2011 brez pravnega izvedenskega mnenja, navedeni instituciji v zvezi s presojo obstoja prednosti in njenega zneska ni mogoče očitati, da se je zanimala za vrednost zemljiške parcele B-32, potem ko je predpostavila odgovornost mestne občine Madrid.
- 85 Glede na navedeno je koristno opozoriti, da ni nujno, da zasebni vlagatelj, čigar ravnanje je treba primerjati z ravnanjem javnega vlagatelja, ravna kot običajni vlagatelj, ki vlaga kapital z namenom, da bi si v razmeroma kratkem času zagotovil donos. Vendar mora to ravnanje ustrezati vsaj ravnanju zasebnega holdinga ali skupine zasebnih podjetij, ki sledijo strukturni politiki – splošni ali sektorski – in jih vodijo obeti dolgoročne donosnosti (sodba z dne 21. marca 1991, Italija/Komisija, C-305/89, EU:C:1991:142, točka 20).
- 86 V teh okoliščinah uporaba merila zasebnega vlagatelja ni namenjena ugotavljanju, kolikšno najvišjo donosnost bi lahko vlagatelj dosegel v posameznem sektorju ali v celotnem gospodarstvu, ampak ugotavljanju, ali bi primerljiv zasebni vlagatelj v okoliščinah obravnavane zadeve lahko izvedel zadevno naložbo. Gre torej za ugotavljanje, ali je zadevna naložba vsaj dolgoročno ekonomsko razumna (sodba z dne 3. julija 2014, Španija in drugi/Komisija, T-319/12 in T-321/12, neobjavljena, EU:T:2014:604, točka 42).
- 87 V skladu s to sodno prakso je torej treba presoditi, ali je ob upoštevanju prvotne namere strank izvedbenega sporazuma iz leta 1998, pa tudi predpisov, ki so se za zemljiško parcelo B-32 uporabljali ob sklenitvi navedenega izvedbenega sporazuma in ob sklenitvi sporazuma o poravnavi iz leta 2011, razumno domnevati, da bi se udeleženec v tržnem gospodarstvu strinjal s kritjem celotnega nadomestila za neizvedbo prenosa zadevne zemljiške parcele, ki je bilo ocenjeno na vrednost navedene zemljiške parcele v višini 22.690.000 EUR.
- 88 Dodati je treba, da je Sodišče v zvezi z obsegom nadzora, ki ga izvaja Splošno sodišče, glede na sodno prakso, čeprav je ta nadzor načeloma celoten nadzor v zvezi z vprašanjem, ali ukrep spada na področje uporabe člena 107(1) PDEU, razsodilo, da je tak sodni nadzor omejen, če je presoja, ki jo je opravila

Komisija, tehnična ali zapletena (glej sodbo z dne 22. decembra 2008, *British Aggregates/Komisija*, C-487/06 P, EU:C:2008:757, točka 114 in navedena sodna praksa; sodba z dne 28. oktobra 2015, *Hammar Nordic Plugg/Komisija*, T-253/12, EU:T:2015:811, točka 30 (neobjavljena)).

- 89 Nadzor, ki ga sodišča Unije izvajajo nad zapleteno gospodarsko presojo Komisije, je omejen, in sicer nujno omejen na preverjanje spoštovanja postopkovnih pravil in obrazložitve, pravilnosti dejanskega stanja ter morebitnega obstoja očitnih napak pri presoji in zlorabe pooblastil (glej sodbo z dne 2. septembra 2010, *Komisija/Scott*, C-290/07 P, EU:C:2010:480, točka 66).
- 90 Razsojeno je že bilo, da mora Komisija pri preverjanju, ali prodaja zemljišča javnega organa zasebnemu subjektu pomeni državno pomoč, uporabiti merilo zasebnega vlagatelja v tržnem gospodarstvu, zato da preveri, ali je cena, ki jo je plačal domnevni upravičenec do pomoči, enaka ceni, za katero bi se lahko dogovoril zasebni vlagatelj, ki bi posloval v običajnih konkurenčnih pogojih. Običajno uporaba tega merila pomeni, da mora Komisija opraviti zapleteno gospodarsko presojo (sodba z dne 2. septembra 2010, *Komisija/Scott*, C-290/07 P, EU:C:2010:480, točka 68).
- 91 Dodati je treba, da je bilo, ker zemljiška parcela B-32 ni bila prenesena, predvideno nadomestilo, za vrednotenje katerega je značilen neobstoj brezpogojnega razpisnega postopka. Tudi to lahko oteži nalogo Komisije (glej po analogiji sodbo z dne 2. septembra 2010, *Komisija/Scott*, C-290/07 P, EU:C:2010:480, točka 70).
- 92 Samo zaradi očitne napake pri določitvi vrednosti zemljiške parcele B-32 je torej izpodbijani sklep lahko nezakonit (glej v tem smislu sodbo z dne 28. oktobra 2015, *Hammar Nordic Plugg/Komisija*, T-253/12, EU:T:2015:811, točka 34 (neobjavljena)).
- 93 V obravnavani zadevi je iz izpodbijanega sklepa in drugih elementov v spisu razvidno, da se različne ocene, izvedene za določitev vrednosti zemljiške parcele B-32, močno razlikujejo.
- 94 Za izvedbeni sporazum iz leta 1998 so uradniki občinske direkcije za urbanizem domnevno vrednost zemljiške parcele B-32 ocenili na 595.194 EUR. Navedeno je, da je bilo to vrednotenje izvedeno „v skladu z metodologijo vrednotenja, določeno s španskim pravom“, brez dodatnih pojasnil.
- 95 Za sporazum o poravnavi iz leta 2011 so se službe mestne občine Madrid oprle na katastrsko vrednost, pri kateri se po navedbah tožeče stranke upoštevajo dejavniki, kot so vrednost zemljišča, vrednost gradnje, umestitev v prostor in zadevni trg. V poročilu, objavljenem 27. julija 2011, so navedene službe vrednost zemljiške parcele B-32 ocenile na 22.693.054,44 EUR. Podrobnosti vrednotenja so opisane v točki 36 izpodbijanega sklepa in jih stranki nista izpodbijali. Ta vrednost se je upoštevala v sporazumu o poravnavi iz leta 2011.
- 96 Po sklenitvi sporazuma o poravnavi iz leta 2011 so uradniki španskega zemljiškega katastra, ki spadajo pod špansko ministrstvo za gospodarstvo in finance, posodobili vrednost zemljiške parcele B-32 in ocenili, da ne more biti nižja od 25.776.296 EUR. Po navedbah tožeče stranke je taka posodobitev namenjena temu, da se katastrska vrednost uskladi s tržno, pri čemer ta ne more biti presežena. Katastrska vrednost temelji na primer na podatkih o dejanskih tržnih transakcijah. Navedeni uradniki naj bi bili neodvisni od uradnikov mestne občine Madrid.
- 97 Tožeča stranka je naročila in predložila poročilo družbe za nepremičninsko svetovanje, v katerem je bila tržna vrednost zemljiške parcele B-32 v letu 1998 ocenjena na 574.000 EUR, kar se torej ne razlikuje preveč od vrednosti, upoštevane v izvedbenem sporazumu iz leta 1998. V istem poročilu je bila tržna vrednost iste zemljiške parcele v letu 2011 ocenjena na 22.690.000 EUR, kar prav tako skoraj ustreza vrednosti, upoštevani v sporazumu o poravnavi iz leta 2011. Tožeča stranka navaja, da je bila v poročilu družbe za nepremičninsko svetovanje uporabljena metodologija statične cennitve

preostale vrednosti ob predpostavki, da bodo različne enote prodane kmalu po izgradnji športne infrastrukture na zadevnem zemljišču. Upoštevala sta se polni prenos lastništva brez omejitev v zvezi z nadaljnjo prodajo in cilj navedenega sporazuma o poravnavi, da se dodeli nadomestilo.

- 98 V poročilu urada za vrednotenje nepremičnin, ki ga je naročila Komisija, so bili, nazadnje, predvideni štiri scenariji: scenarij SE-00, v skladu s katerim je zemljišče javna last in nima tržne vrednosti, ampak samo lastno ceno, to je 3.930.000 EUR; scenarij SE-01, v skladu s katerim je zemljišče namenjeno izgradnji socialnih stanovanj in ocenjeno na 18.000.000 EUR; scenarij SE-02, v skladu s katerim tržna vrednost zemljišča znaša 10 % vrednosti v panogi, to je 12.245.000 EUR; scenarij SE-03, v skladu s katerim zemljiške parcele B-32 ni mogoče prenesti, temveč je lahko samo predmet stavbne pravice, ki naj bi dovoljevala 30-letno uporabo kot športne opreme, pri čemer je izključena kakršna koli nadaljnja prodaja, kar naj bi privedlo do vrednosti 4.275.000 EUR.
- 99 Komisija je navedla, da je v obravnavani zadevi upoštevala vrednost, kot je izhajala iz scenarija SE-03 v poročilu urada za vrednotenje nepremičnin, ob upoštevanju urbanistične namembnosti zemljišča, ki določa njegovo rabo in izključuje njegovo nadaljnjo prodajo.
- 100 Najprej je treba ugotoviti, da Komisija ni storila očitne napake, s tem ko je upoštevala vrednost, ki izhaja iz takega scenarija in je bila ocenjena ob upoštevanju stavbne pravice na zemljiški parceli B-32.
- 101 Ni bilo namreč sporno, da je treba za oceno vrednosti zemljiške parcele B-32 izhajati iz datuma sklenitve sporazuma o poravnavi iz leta 2011. Ta datum namreč ustreza datumu nadomestila in odškodnine, kot sta bili določeni v navedenem sporazumu o poravnavi in na katerih temelji ta postopek.
- 102 Kot pa izhaja iz pravne ureditve, ki se je na ta datum uporabljala za zemljiško parcelo B-32, je bila taka zemljiška parcela javno dobro in je ni bilo mogoče prenesti, ampak se je lahko dodelila zgolj stavbna pravica.
- 103 Kot je Komisija pravilno navedla v točki 123 obrazložitve izpodbijanega sklepa, mora v primeru odškodninskega zahtevka zoper mestno občino Madrid vrednost zemljiške parcele B-32 ustrezati vrednosti, ki jo ima ta zemljiška parcela za navedeno mesto občino, in torej ustreza stavbni pravici na tej zemljiški parceli in ne hipotetični vrednosti, ki bi jo imela, če bi bila prenosljiva.
- 104 Dalje, glede stavbne pravice je tožeča stranka trdila, da ta pravica ni bila vrednotena pravilno in da se pri njeni oceni niso upoštevala pravila o vrednotenju stavbnih pravic v Španiji.
- 105 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da Komisija ni storila očitne napake pri presoji, s tem ko je upoštevala scenarij SE-03 iz poročila urada za vrednotenje nepremičnin.
- 106 Drugi scenariji iz poročila urada za vrednotenje nepremičnin in druge ocene, na katere se opira tožeča stranka, se namreč precej bolj oddaljujejo od okoliščin obravnavane zadeve, saj ne temeljijo na predpostavki ocene stavbne pravice na zemljiški parceli, ki je javno dobro, ampak na vrednosti premoženja, ki ga je mogoče prodati s popolnim lastništvom.
- 107 Komisija je imela s scenarijem SE-03 iz poročila urada za vrednotenje nepremičnin na voljo edino predpostavko za oceno stavbne pravice na zemljiški parceli B-32.
- 108 Tožeča stranka poleg tega trdi, da je Komisija izhajala iz napačne predpostavke, da stavbne pravice ni mogoče prodati.

- 109 V točki 111 obrazložitve izpodbijanega sklepa je res navedeno, da urbanistična namembnost zemljišča določa njegovo uporabo in izključuje njegovo nadaljnjo prodajo. Komisija je v odgovor na vprašanje Splošnega sodišča navedla, da je dala prednost predpostavki, pri kateri sta se upoštevali naložbena vrednost in 30-letna uporaba stavbne pravice za športne namene.
- 110 Taka predpostavka je tudi najbližje tistemu, kar je tožeča stranka imela v mislih leta 1996 pri svojem poslu izmenjave zemljišč z mestno občino Madrid, saj je bila ta izmenjava prvotno izvedena z namenom, da bo tožeča stranka sama uporabljala zemljišča, ki jih bo prejela od navedene mestne občine.
- 111 Nazadnje, glede očitka, ki se nanaša na kršitev načela dobrega upravljanja, je treba navesti, da je Komisija zahtevala izvedensko poročilo, pripravljeno na podlagi več scenarijev, da je analizirala te različne scenarije in druge predložene ocene ter da torej ni preprosto samo sprejela ugotovitev iz poročila urada za vrednotenje nepremičnin.
- 112 Glede trditve tožeče stranke, temelječe na razlikah, ki naj bi obstajale med prvotno in končno različico poročila urada za vrednotenje nepremičnin, je dovolj poudariti, da sta vrednosti, ki sta se v teh dveh različicah upoštevali za scenarij SE-03, praktično identični, kot je upravičeno navedla Komisija, in sicer 4.270.000 EUR v prvotnem poročilu in 4.275.000 EUR v končnem poročilu.
- 113 Iz vsega navedenega izhaja, da je treba tretji očitek prvega tožbenega razloga in drugi tožbeni razlog zavrniti kot neutemeljena.

Tretji tožbeni razlog

- 114 Tožeča stranka trdi, da je Komisija kršila člen 107(1) PDEU, člen 296 PDEU, obveznost obrazložitve in načelo dobrega upravljanja, določeno v členu 41 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, ker je izpodbijala vrednost zemljiške parcele B-32 za ugotovitev obstoja prednosti, pri čemer je priznala, da je vrednost drugih zemljiških parcel, prenesenih na tožečo stranko kot odškodnina v okviru sporazuma o poravnavi iz leta 2011, pravilna. Vendar naj bi bila ta vrednost izračunana po enaki metodologiji vrednotenja, kot tista, ki jo je za zemljiško parcelo B-32 uporabila mestna občina Madrid. Tožeča stranka s sklicevanjem na različne zadeve trdi, da je Komisija nosila dokazno breme glede obstoja državne pomoči ter da se ni mogla omejiti samo na selektivno in ločeno vrednotenje nekaterih ugodnosti v okviru transakcije. Poleg tega navaja, da je morala sprejeti vrednotenje zemljišč, ki ga je izvedla navedena mestna občina, čeprav je bila njihova vrednost podcenjena. V skladu s španskim pravom naj ne bi imela nobenega pravnega sredstva, s katerim bi lahko izpodbijala vrednotenje in tako zahtevala razliko med pogodbenim vrednotenjem in tržno vrednostjo. Če bi Komisija preučila, ali so bile ugodnosti uravnotežene, bi ugotovila, da znesek domnevno dodeljene državne pomoči nikakor ne bi presegel 10.931.835 EUR.
- 115 Komisija opozarja, da je bila preiskava v tej zadevi namenjena preučitvi morebitnega obstoja državne pomoči zaradi odškodnine, ki jo je mestna občina Madrid dodelila na podlagi neizpolnitve izvedbenega sporazuma iz leta 1998, in ugotovitvi, ali bi preudaren udeleženec v tržnem gospodarstvu ob upoštevanju številnih pravnih negotovosti v celoti prevzel odgovornost brez prehodnega pravnega svetovanja, pa tudi preverjanju, ali je dolg, ki je nastal navedeni mestni občini, ustrezal finančni izpostavljenosti, ki bi jo ta udeleženec sprejel za določeno vrednost zemljiške parcele B-32 v letu 2011. Sklep o začetku postopka in izpodbijani sklep naj bi bila v zvezi s tem jasna. Po mnenju Komisije je treba obrazložitev navedenega sklepa presoјati tudi glede na njegov okvir, pri čemer ji ni bilo treba odgovoriti na vse trditve, ki jih je med upravnim postopkom navedla neka zadevna stranka. Trdi, da je v skladu s sodno prakso ta sklep zadostno obrazložila. Dodaja še, da namen preiskave ni bil ugotoviti, ali je tožeča stranka prejela nezakonito pomoč, glede na vse zaveze, sprejete v okviru sporazuma

- o poravnavi iz leta 2011. Zadeve, na katere se sklicuje tožeča stranka, naj ne bi bile upoštevne, poleg tega bi lahko, če je prejela manj, kot je bilo dogovorjeno, zahtevala vrednost, določeno v sporazumu o poravnavi iz leta 2011, česar ni storila.
- 116 V zvezi s tem iz sodne prakse izhaja, da mora Komisija pri presoji, ali bi bila lahko gospodarska prednost dodeljena v običajnih tržnih razmerah, opraviti popolno presojo vseh upoštevnihih elementov sporne transakcije in njenih okoliščin (glej sodbo z dne 30. junija 2015, Nizozemska in drugi/Komisija, T-186/13, T-190/13 in T-193/13, neobjavljena, EU:T:2015:447, točka 88 in navedena sodna praksa).
- 117 Razsojeno je bilo tudi, da se v zvezi s presojo vrednosti pomoči v obliki prodaje zemljišča javnega subjekta zasebnemu subjektu po domnevno ugodnejši ceni uporablja načelo zasebnega vlagatelja v tržnem gospodarstvu in da je vrednost pomoči enaka razliki med tem, kar je prejemnik dejansko plačal, in tem, kar bi moral v običajnih tržnih razmerah takrat plačati za nakup enakovrednega zemljišča od prodajalca iz zasebnega sektorja (glej sodbo z dne 30. junija 2015, Nizozemska in drugi/Komisija, T-186/13, T-190/13 in T-193/13, neobjavljena, EU:T:2015:447, točka 77 in navedena sodna praksa).
- 118 Pojasniti je treba, da je treba v skladu s sodno prakso pri presoji zakonitosti izpodbijanega sklepa upoštevati informacije, ki jih je Komisija imela na voljo ali jih je lahko imela na voljo na datum sprejetja tega sklepa. V zvezi s tem bi bilo treba, če se izkaže, da je presoja Komisije v nasprotju z informacijami, za katere naj ne bi vedela v upravnem postopku, ali da je glede na te informacije postavljena pod vprašaj, preveriti, ali bi bila s takimi podatki lahko seznanjena in jih pravočasno upoštevala in, po potrebi, ali bi morala Komisija običajno te informacije upoštevati, vsaj kot upoštevne podatke za uporabo merila zasebnega vlagatelja (glej sodbo z dne 30. junija 2015, Nizozemska in drugi/Komisija, T-186/13, T-190/13 in T-193/13, neobjavljena, EU:T:2015:447, točka 90 in navedena sodna praksa).
- 119 V obravnavani zadevi je treba poudariti, da je Komisija priznala, da je preučila morebiten obstoj državne pomoči zaradi odškodnine, ki jo je mestna občina Madrid dodelila v okviru sporazuma o poravnavi iz leta 2011.
- 120 Navesti je treba, da sta se glede na sporazum o poravnavi iz leta 2011 stranki dogovorili, da bo nadomestilo urejeno tako, da bo mestna občina Madrid namesto zemljiške parcele B-32 na tožečo stranko prenesla druge zemljiške parcele, poleg tega bodo pobotani njuni medsebojni dolgovi. Rezultat tega je bila preostala terjatev tožeče stranke do navedene mestne občine v višini 8,04 EUR.
- 121 Sporazum o poravnavi iz leta 2011 se torej ni nanašal izključno na priznanje dolga, nastalega zaradi neizvedbe prenosa zemljiške parcele B-32, temveč je bil njegov namen tudi zagotoviti nadomestilo tožeči stranki za to neizvedbo prenosa, tako da se nanjo prenesejo druge zemljiške parcele in da se pobotajo njuni medsebojni dolgovi.
- 122 Vendar ni sporno, da Komisija ni ovrednotila zemljiških parcel, prenesenih namesto zemljiške parcele B-32. Prevzela je vrednosti iz sporazuma o poravnavi iz leta 2011.
- 123 Tožeča stranka je v odgovor na pisna vprašanja Splošnega sodišča potrdila – ne da bi Komisija to izpodbijala – da je med upravnim postopkom opozorila na obstoj razlike med vrednostmi zemljiških parcel, prenesenih v skladu s sporazumom o poravnavi iz leta 2011, in vrednostjo teh zemljiških parcel, navedeno v poročilu družbe za nepremičninsko svetovanje, torej na morebitno previsoko ocenitev teh zemljiških parcel.
- 124 Poleg tega je tožeča stranka prav tako med upravnim postopkom poudarila, da poročilo urada za vrednotenje nepremičnin ne vsebuje vrednotenja zemljiških parcel, prenesenih v skladu s sporazumom o poravnavi iz leta 2011.

- 125 Ker je Komisija preučila samo vrednost zemljiške parcele B-32, torej ni upoštevala vseh elementov sporne transakcije in njenih okoliščin. V nasprotju s tem, kar bi morala storiti, torej ni mogla opraviti popolne presoje vseh upoštevanih elementov, da bi dokazala ne samo oceno zneska pomoči, ampak tudi in predvsem sam obstoj prednosti, ki izhaja iz zadevnega ukrepa, obravnavanega v vseh njegovih elementih.
- 126 Pojasniti je treba, da je Komisija v odgovor na vprašanja Splošnega sodišča navedla, da ji ni bilo treba upoštevati dejanskega stanja, poznejšega od dejanskega stanja, ki je bilo predmet postopka preiskave, in prednosti, ki niso bile povezane s preučenim ukrepom kot takim.
- 127 Vendar je dovolj opozoriti, da je bila ocena vrednosti zemljiških parcel, prenesenih v skladu s sporazumom o poravnavi iz leta 2011, vsebovana v poročilu družbe za nepremičninsko svetovanje, predloženem med upravnim postopkom. Poleg tega preučeni ukrep ni bil omejen samo na priznanje dolga, nastalega zaradi neizvedbe prenosa zemljiške parcele B-32, ampak tudi na morebiten obstoj državne pomoči zaradi nadomestila, ki ga je mestna občina Madrid dodelila v okviru sporazuma o poravnavi iz leta 2011.
- 128 Komisija torej ni zadostno dokazala, da je bila z zadevnim ukrepom tožeči stranki dodeljena prednost. Ker najmanj eden od kumulativnih pogojev iz točke 37 zgoraj ni izpolnjen, Komisija zadevnega ukrepa ni mogla opredeliti kot državno pomoč v smislu člena 107(1) PDEU.
- 129 Iz navedenega izhaja, da je treba tretji tožbeni razlog razglasiti za utemeljen. Zato je treba izpodbijani sklep razglasiti za ničn.

Stroški

- 130 V skladu s členom 134(1) Poslovnika se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki. Ker Komisija ni uspela, se ji v skladu s predlogi tožeče stranke naloži, da poleg svojih stroškov nosi tudi stroške tožeče stranke.

Iz teh razlogov je

SPLOŠNO SODIŠČE (četrti senat)

razsodilo:

- 1. Sklep Komisije (EU) 2016/2393 z dne 4. julija 2016 o državni pomoči SA.33754 (2013/C) (ex 2013/NN), ki jo je Španija odobrila nogometnemu klubu Real Madrid CF, se razglasi za ničn.**
- 2. Evropska komisija nosi lastne stroške in stroške nogometnega kluba Real Madrid Club de Fútbol.**

Kanninen

Schwarcz

Iliopoulos

Razglašeno na javni obravnavi v Luxembourg, 22. maja 2019.

Podpisi