



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (drugi senat)

z dne 10. decembra 2020*

„Pritožba – Državne pomoči – Sektor zračnega prometa – Storitve zemeljske oskrbe na letališčih Milano Linate (Italija) in Milano Malpensa (Italija) – Kapitalski vložki upravljavca teh letališč v hčerinsko družbo v 100-odstotni lasti, ki zagotavlja te storitve – Javna lastniška struktura upravljavca – Sklep, s katerim so bili ti ukrepi razglašeni za državne pomoči, ki so nezakonite in nedržljive s skupnim trgom – Člen 107(1) PDEU – Pojmi ‚državna sredstva‘, ‚ukrep, k ga je mogoče pripisati državi‘ in ‚gospodarska prednost‘ – Načelo zasebnega udeleženca – Merilo zasebnega vlagatelja – Dokazno breme – Zapletene gospodarske presoje – Obseg sodnega nadzora – Izkrivljanje dokazov“

V zadevi C-160/19 P,

zaradi pritožbe na podlagi člena 56 Statuta Sodišča Evropske unije, vložene 22. februarja 2019,

Comune di Milano (Italija), ki jo zastopajo A. Mandarano, E. Barbagiovanni, S. Grassani in L. Picciano, avvocati,

tožeča stranka,

druga stranka v postopku je

Evropska komisija, ki jo zastopajo D. Recchia, G. Conte in D. Grespan, agenti,

tožena stranka na prvi stopnji,

SODIŠČE (drugi senat),

v sestavi A. Arabadjiev (poročevalec), predsednik senata, K. Lenaerts, predsednik Sodišča v funkciji sodnika drugega senata, M. Ilešič, A. Kumin in T. von Danwitz, sodniki,

generalna pravobranilka: J. Kokott,

sodni tajnik: R. Schiano, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 4. junija 2020,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalne pravobranilke na obravnavi 16. julija 2020

izreka naslednjo

* Jezik postopka: italijanščina.

Sodbo

- 1 Comune di Milano (mesto Milano, Italija) s svojo pritožbo predlaga razveljavitev sodbe Splošnega sodišča Evropske unije z dne 13. decembra 2018, Comune di Milano/Komisija (T-167/13, v nadaljevanju: izpodbijana sodba, EU:T:2018:940), s katero je to zavrnilo njegovo tožbo za razglasitev ničnosti Sklepa Komisije (EU) 2015/1225 z dne 19. decembra 2012 o kapitalskih vložkih SEA SpA v družbo SEA Handling SpA, Zadeva SA.21420 (C 14/10) (ex NN 25/10) (ex CP 175/06) (UL 2015, L 201, str. 1, v nadaljevanju: sporni sklep).

Dejansko stanje

- 2 SEA SpA je družba za upravljanje letališč Milano Linate (Italija) in Milano Malpensa (Italija). Med letoma 2002 in 2010 (v nadaljevanju: zadevno obdobje) je bil njen kapital skoraj izključno v lasti javnih organov, in sicer 84,56-odstotni delež v lasti mesta Milano, 14,56-odstotni delež v lasti Provincia di Milano (pokrajina Milano, Italija) ter 0,88-odstotni delež v lasti drugih javnih in zasebnih delničarjev. Sklad Fondi Italiani per le infrastrutture SGR SpA je decembra 2011 za sklada, ki ju upravlja, kupil 44,31-odstotni delež kapitala družbe SEA, v kateri je imelo delež mesto Milano (29,75-odstotni delež), celotni kapital pa je bil v lasti pokrajine Milano (14,56-odstotni delež).
- 3 Družba SEA je do 1. junija 2002 sama opravljala storitve zemeljske oskrbe na letališčih Milano Linate in Milano Malpensa. Zaradi začetka veljavnosti 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 (zakonska uredba št. 18 o izvajanju Direktive 96/67/ES o dostopu do trga storitev zemeljske oskrbe na letališčih Skupnosti) z dne 13. januarja 1999 (redna priloga h GURI št. 28 z dne 4. februarja 1999) je družba SEA v skladu z obveznostjo, določeno v členu 4(1) Direktive 96/67/ES o dostopu do trga storitev zemeljske oskrbe na letališčih Skupnosti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 7, zvezek 2, str. 496), računovodsko in pravno ločila dejavnosti, povezane z izvajanjem storitev zemeljske oskrbe, in druge dejavnosti. V ta namen je ustanovila novo družbo, ki jo je v celoti nadzorovala, imenovano SEA Handling SpA, ki je od 1. junija 2002 opravljala storitve zemeljske oskrbe na letališčih Milano Linate in Milano Malpensa.
- 4 Uprava mesta Milano, družba SEA in sindikalne organizacije so 26. marca 2002 dosegle dogovor (v nadaljevanju: sindikalni dogovor z dne 26. marca 2002), v katerem je bilo določeno:

„Uprava mesta Milano [...] potrjuje, da [...]

- bo družba SEA vsaj pet let ohranila večinski delež v družbi za izvajanje storitev zemeljske oskrbe;
- se družba SEA zavezuje, da bo poročala o izbiri morebitnih partnerjev sindikalnim organizacijam in jim skupaj z njimi predstavila poslovni načrt in podjetniško strukturo [...]. Dogovor, dosežen med družbo SEA in sindikalnimi organizacijami, bo začel veljati po tem, ko se poslovni načrt predloži sindikatom in ga ti pregledajo;
- mora dogovorjeni načrt za mobilnost vključevati rešitev za morebitne izgube delovnih mest in izključevati postopke kolektivnega odpuščanja ter obvezovati družbo SEA, da vsem zaposlenim zagotovi dodatno usposabljanje, prekvalifikacijo, spodbude za prostovoljno upokojitve in pomoč pred upokojitvijo;
- se bodo ob premestitvi delavcev v novo družbo zaščitile vse pridobljene pravice in zjamčila zaposlitev za naslednjih pet let;

- bodo družba SEA in morebitni partnerji podprli izravnavo stroškov/prihodkov in gospodarski okvir nasploh, pri čemer bodo ohranili svoje zmogljivosti upravljanja in hkrati nadalje znatno izboljšali svojo sposobnost ustrezno konkurirati na domačem in mednarodnem trgu;
- se bodo obrnili na pristojna ministrstva in letališke organe za uvedbo direktiv, ki zagotavljajo zaposlitev v primeru prenosa dejavnosti zemeljske oskrbe na konkurenta, da bi med drugim zagotovili odziv na obveznosti upravljavcev letališč glede varnosti in zanesljivosti ter obveznosti, ki morajo veljati tudi za zaposlene, ki opravljajo dejavnosti zemeljske oskrbe.

Uprava občine in sindikalne organizacije bodo spremljale vsebino tega dogovora in na rednih sestankih zagotavljale njegovo nadaljnje izvajanje.“

- 5 Te zaveze so bile potrjene z dogovori, sklenjenimi med družbo SEA in sindikati, med drugim 4. aprila 2002 in 19. junija 2003, katerih vsebina je bila izrecno povzeta po vsebini dogovora z dne 26. marca 2002.
- 6 V zadevnem obdobju je družba SEA Handling od družbe SEA prejela subvencije v obliki kapitalskih vložkov v skupnem znesku 359,644 milijona EUR (v nadaljevanju: zadevni ukrepi). Te subvencije so bile namenjene kritju poslovnih izgub družbe SEA Handling, ki so v istem obdobju znašale skupaj 339,784 milijona EUR, kar je približno 43,639 milijona EUR (leto 2002), 49,489 milijona EUR (leto 2003), 47,962 milijona EUR (leto 2004), 42,430 milijona EUR (leto 2005), 44,150 milijona EUR (leto 2006), 59,724 milijona EUR (leto 2007), 52,387 milijona EUR (leto 2008), 29,7 milijona EUR (leto 2009) in 13,4 milijona EUR (leto 2010).
- 7 Tako je družba SEA Handling na podlagi zadevnih ukrepov od družbe SEA zaporedoma dobila 39,965 milijona EUR (leto 2002), 49,132 milijona EUR (leto 2003), 55,236 milijona EUR (leto 2004), 40,229 milijona EUR (leto 2005), 60,439 milijona EUR (leto 2006), 41,559 milijona EUR (leto 2007), 25,271 milijona EUR (leto 2008) in 47,810 milijona EUR (leto 2009).
- 8 Evropska komisija je v dopisu z dne 13. julija 2006 prejela pritožbo o morebitnih ukrepih državnih pomoči, ki naj bi bili odobreni družbi SEA Handling.
- 9 Komisija je z dopisom z dne 23. junija 2010 italijanskim organom sporočila svojo odločitev, da bo začela formalni postopek preiskave iz člena 108(2) PDEU.
- 10 Komisija je 19. decembra 2012 sprejela sporni sklep. V točki 191 tega sklepa je menila, da so bila sredstva, uporabljena za kritje izgub družbe SEA Handling, javna, saj so izvirala iz družbe SEA, katere kapital je bil v obdobju, na katero se nanaša preiskava, v 99,12-odstotni lasti mesta Milano in pokrajine Milano.
- 11 Komisija je v točkah od 192 do 217 navedenega sklepa ugotovila, da je odgovornost za zadevne ukrepe mogoče pripisati italijanski državi na podlagi sklopa petih indicev, ki so zajemali, prvič, sindikalne dogovore, navedene v točkah 4 in 5 te sodbe, in druge dokumente, drugič, posebno odvisnost vodstva družbe SEA od mesta Milano, tretjič, obstoj vnaprej podpisanih odstopnih izjav, ki so jih direktorji družbe SEA posredovali mestu Milano, četrtič, pomen delovanja letališč Milano Linate in Milano Malpensa za politiko mesta Milano ter, petič, izredni značaj ukrepov povečanja kapitala, ki bi jih morala potrditi skupščina delničarjev SEA. Natančneje, Komisija je iz teh kazalnikov sklepala, da obstaja enotna strategija in nenehna vpletenost italijanskih javnih organov, pri čemer je taka okoliščina po njenem mnenju povzročila, da je oproščena analize vsake od teh intervencij posebej.
- 12 Komisija je v točkah od 219 do 315 istega sklepa preverila merilo zasebnega vlagatelja glede na dokaze, ki so jih predložili italijanski organi, družba SEA in družba SEA Handling ter ki se nanašajo na (1) večletno strategijo za kritje izgub, (2) na kapitalske vloške, do katerih je prišlo leta 2002, (3) na okvir sprejetja odločitev o teh vložkih, (4) na alternative za kritje izgub, (5) na izbiro poslovnega modela

skupine SEA, da bo ta sama opravljala storitve, ki jih je zagotavljala družba SEA, (6) na prestrukturiranje družbe SEA Handling in na cilje, ki jim v zvezi s tem sledi družba SEA, (7) na poznejše poslovne rezultate družbe SEA Handling in (8) na primerjavo teh rezultatov z rezultati drugih gospodarskih subjektov. Po tej preučitvi je Komisija ugotovila, da to merilo ni izpolnjeno glede nobenega od zadevnih ukrepov.

- 13 Komisija je v izreku spornega sklepa menila, da so kapitalski vložki družbe SEA v družbo SEA Handling v vsakem od zadevnih poslovnih let državna pomoč v smislu člena 107 PDEU (člen 1) in da so bile te državne pomoči, dodeljene v nasprotju s členom 108(3) PDEU, nezdružljive z notranjim trgom (člen 2). Zato je odredila, da mora Italijanska republika te pomoči izterjati od prejemnika (člen 3(1)).

Postopek pred Splošnim sodiščem in izpodbijana sodba

- 14 Mesto Milano je 18. marca 2013 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložilo tožbo, v kateri je predlagalo, primarno, razglasitev ničnosti spornega sklepa in, podredno, razglasitev ničnosti členov od 3 do 5 tega sklepa.
- 15 Mesto Milano je v utemeljitev tožbe navedlo štiri tožbene razloge, od katerih sta se prvi in drugi nanašala na kršitev člena 107(1) PDEU, ker naj bi Komisija, prvič, napačno ugotovila obstoj prenosa državnih sredstev in to, da je mogoče zadevne ukrepe pripisati italijanski državi, in drugič, kršila merilo zasebnega vlagatelja.
- 16 Splošno sodišče je z izpodbijano sodbo tožbo zavrnilo in mestu Milano naložilo plačilo stroškov.

Predlogi strank

- 17 Mesto Milano Sodišču predlaga, naj razveljavi izpodbijano sodbo in sporni sklep razglasi za ničen ter Komisiji naloži plačilo stroškov.
- 18 Komisija Sodišču predlaga, naj pritožbo zavrne in mestu Milano naloži plačilo stroškov.

Pritožba

- 19 Mesto Milano v utemeljitev pritožbe navaja štiri pritožbene razloge, od katerih se prvi in četrti nanašata na kršitve člena 107(1) PDEU, ker naj bi Splošno sodišče, prvič, napačno ugotovilo obstoj prenosa državnih sredstev in to, da je mogoče zadevne ukrepe pripisati mestu Milano, in drugič, kršilo merilo zasebnega vlagatelja. Z drugim in tretjim pritožbenim razlogom, ki se prav tako nanašata na pripisljivost zadevnih ukrepov mestu Milano, trdi, da je Splošno sodišče napačno uporabilo načela dokaznega bremena ter izkrivilo dejstva in dokaze.

Prvi pritožbeni razlog: pojem državne pomoči

Prvi del prvega pritožbenega razloga: pojem državnih sredstev

– Trditve strank

- 20 Mesto Milano trdi, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo, ker se je v točkah 65 in 66 izpodbijane sodbe oprlo na njegov večinski delež v družbi SEA in na domnevo prevladujočega vpliva v smislu člena 2(b) Direktive Komisije 2006/111/ES z dne 16. novembra 2006 o preglednosti finančnih

odnosov med državami članicami in javnimi podjetji ter o finančni preglednosti znotraj določenih podjetij (UL 2006, L 318, str. 17), ne da bi preverilo, ali je Komisija dokazala resničnost tega vpliva ali celo upravljanje sredstev družbe SEA v njeno korist.

- 21 Najprej, dejstvo, da je člane upravnega odbora in nadzornega sveta družbe SEA imenoval večinski delničar, naj glede na pravila veljavnega italijanskega prava družb nikakor ne bi dokazovalo, da so bila finančna sredstva družbe SEA stalno pod nadzorom javnih organov.
- 22 Dalje, Direktiva 2006/111 naj bi bila sprejeta na pravni podlagi člena 106 PDEU, in ne člena 107 PDEU, tako da naj logika te direktive ne bi bila upoštevana za presojo pojmov iz zadnjenavedene določbe.
- 23 Nazadnje, v skladu s sodno prakso naj bi bil pogoj stalnega javnega nadzora nad sredstvi izpolnjen le, če so zadevna sredstva stalno na voljo javnim organom na podlagi konkretnih elementov, za kar pa naj v obravnavanem primeru ne bi šlo. Sodišče naj bi tako v sodbi z dne 13. septembra 2017, ENEA (C-329/15, EU:C:2017:671), razsodilo, da zgolj na podlagi okoliščine, da ima država večino kapitala podjetij, ni mogoče sklepati o obstoju prevladujočega vpliva, ki bi omogočal usmerjanje uporabe sredstev teh podjetij. Poleg tega bi bilo treba predložiti dokaz o obstoju navodil države v zvezi z upravljanjem sredstev, ki se uporabljajo za dodelitev pomoči.
- 24 Komisija trdi, da je Splošno sodišče odločilo *ultra petita*, ko je v izpodbijani sodbi analiziralo obstoj prenosa državnih sredstev, čeprav mesto Milano na prvi stopnji ni navedlo nobene trditve, s katero bi izpodbijalo opredelitev sredstev družbe SEA kot državnih sredstev, kot naj bi izhajalo iz točk od 55 do 58 in 64 izpodbijane sodbe. Zato mesto Milano v okviru te pritožbe ne more izpodbijati analize Splošnega sodišča glede tožbenega razloga, ki ni bil naveden na prvi stopnji. Komisija poleg tega izpodbija vsebinsko utemeljitev mesta Milano.

– Presoja Sodišča

- 25 V zvezi z dopustnostjo prvega dela prvega pritožbenega razloga je res, kot navaja Komisija, da je Splošno sodišče preučilo državno naravo sredstev družbe SEA, prenesenih na družbo SEA Handling, ne da bi mesto Milano v zvezi s tem pred njim navedlo posebno trditev, kar je Splošno sodišče poleg tega poudarilo v točki 64 izpodbijane sodbe.
- 26 Vendar kot je generalna pravobranilka navedla v točki 25 sklepnih predlogov, je iz tožbe na prvi stopnji nedvoumno razvidno, da je mesto Milano s trditvami, navedenimi v okviru prvega tožbenega razloga, izpodbijalo tako pripisljivost zadevnih ukrepov kot državno naravo uporabljenih sredstev. Iz tega sledi, da Splošno sodišče s predarko iz točk 65 in 66 izpodbijane sodbe ni odločilo *ultra petita*, tako da je treba argumentacijo Komisije v zvezi z nedopustnostjo prvega dela prvega pritožbenega razloga zavrniti.
- 27 Kar zadeva utemeljenost tega dela, je treba najprej opozoriti, da morajo biti v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča za to, da se nacionalni ukrep opredeli za „državno 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, upravičencu mora zagotavljati selektivno prednost. Četrtič, ukrep mora izkrivljati ali bi lahko izkrivljal konkurenco (sodba z dne 19. decembra 2019, Arriva Italia in drugi, C-385/18, EU:C:2019:1121, točka 31 in navedena sodna praksa).
- 28 Zato morajo biti ugodnosti, da bi jih bilo mogoče opredeliti kot pomoč v smislu člena 107(1) PDEU, prvič, v skladu s prvim od teh pogojev dodeljene neposredno ali posredno iz državnih sredstev in, drugič, dodeliti jih mora država (sodba z dne 18. maja 2017, Fondul Proprietatea, C-150/16, EU:C:2017:388, točka 14 in navedena sodna praksa).

- 29 Zlasti glede pogoja, da mora biti prednost neposredno ali posredno podeljena iz državnih sredstev, je iz ustaljene sodne prakse razvidno, da je pojem „pomoči“ splošnejši od pojma „subvencije“, ker zajema ne le aktivna ravnanja, kot so subvencije, ampak tudi ukrepe, ki v različnih oblikah zmanjšujejo stroške, ki običajno bremenijo proračun podjetja, ter ki so tako, ne da bi bili subvencije v strogem smislu besede, enake narave in imajo enake učinke (sodba z dne 18. maja 2017, Fondul Proprietatea, C-150/16, EU:C:2017:388, točka 15 in navedena sodna praksa).
- 30 V zvezi s tem je Sodišče že presodilo, da člen 107(1) PDEU zajema vsa finančna sredstva, ki jih javni organi dejansko lahko uporabijo za pomoč podjetjem, ne glede na to, ali so ta sredstva stalno del premoženja države. Zato, čeprav zneski, ki ustrezajo zadevnemu ukrepu, niso stalno v lastni državne blagajne, dejstvo, da ostajajo stalno pod javnim nadzorom in torej na voljo pristojnim nacionalnim organom, zadostuje, da se opredelijo kot državna sredstva (sodba z dne 18. maja 2017, Fondul Proprietatea, C-150/16, EU:C:2017:388, točka 16 in navedena sodna praksa).
- 31 Glede, natančneje, javnih podjetij, kot je SEA, je Sodišče poleg tega presodilo, da država z izvrševanjem svojega prevladujočega položaja nad takimi podjetji lahko usmerja uporabo njihovih virov za financiranje, po potrebi, specifičnih prednosti v korist drugih podjetij (sodba z dne 18. maja 2017, Fondul Proprietatea, C-150/16, EU:C:2017:388, točka 17 in navedena sodna praksa).
- 32 V zvezi s tem je treba podjetje, ki je v skoraj stoddstotni lasti javnih organov in katerega člane upravnega odbora poleg tega imenujejo ti organi, šteti za javno podjetje pod nadzorom države, saj lahko navedeni javni organi dejansko neposredno ali posredno izvajajo prevladujoč vpliv na tako podjetje (glej v tem smislu sodbo z dne 16. maja 2002, Francija/Komisija, C-482/99, EU:C:2002:294, točki 33 in 34).
- 33 Prav tako dodelitev poroštov s strani podjetja, ki je v celoti v lasti občine, vključuje uporabo državnih sredstev, ker ta poroštva pomenijo dovolj konkretno gospodarsko tveganje, ki lahko temu podjetju povzroči stroške (glej v tem smislu sodbo z dne 17. septembra 2014, Commerz Nederland, C-242/13, EU:C:2014:2224, točka 30).
- 34 Poleg tega, kadar država z izvrševanjem svojega prevladujočega vpliva nad takimi podjetji zlahka usmerja rabo njihovih sredstev, da po potrebi financira posebne ugodnosti v korist drugih podjetij, okolščina, da zadevna sredstva upravljajo subjekti, ki so ločeni od javnih organov, ali da so zasebna, ni pomembna (sodba z dne 9. novembra 2017, Komisija/TV2/Danmark, C-656/15 P, EU:C:2017:836, točki 47 in 48).
- 35 V obravnavanem primeru iz te sodne prakse izhaja, da je Splošno sodišče v točkah 65 in 66 izpodbijane sodbe lahko, ne da bi napačno uporabilo pravo, na podlagi dejstva, da so bili deleži družbe SEA skoraj v celoti in neposredno v lasti javnih organov, med katerimi je mesto Milano, ter da je mesto Milano imenovalo člane upravnega odbora in nadzornega sveta družbe SEA, bodisi neposredno bodisi prek večine na skupščini te družbe, sklepalo, da morajo biti finančna sredstva, ki jih je mesto Milano dodelilo družbi SEA Handling, opredeljena kot državna sredstva.
- 36 V nasprotju s tem, kar trdi mesto Milano, te ugotovitve ne omaje niti sklicevanje – v točki 65 izpodbijane sodbe – na člen 2(b) Direktive 2006/111 niti spoznanja, ki izhajajo iz sodbe z dne 13. septembra 2017, ENEA (C-329/15, EU:C:2017:671).
- 37 Po eni strani, tudi če sklicevanje na Direktivo 2006/111 v obravnavani zadevi ne bi bilo upošteveno, bi namreč elementi, navedeni v točki 35 te sodbe, zadostovali za utemeljitev ugotovitve Splošnega sodišča glede uporabe državnih sredstev.
- 38 Po drugi strani, kot je poudarila generalna pravobranilka v točkah 33 in 34 sklepnih predlogov, iz točk 27 in od 31 do 35 sodbe z dne 13. septembra 2017, ENEA (C-329/15, EU:C:2017:671), izhaja, da se okoliščine, v katerih je bila izdana ta sodba, razlikujejo od okoliščin v tem postopku. V navedeni

sodbi je bila namreč predmet sodbe obveznost odkupa zelene električne energije, ki se je na podlagi zakonodajnega ukrepa zadevne države članice brez razlikovanja uporabljala tako za dobavitelje električne energije, katerih kapital je bil v večinski lasti države, kot za tiste, katerih kapital je bil v večinski lasti zasebnih gospodarskih subjektov. Tako morebitna prednost, podeljena s tem ukrepom zadevne države članice kot zakonodajalke, ni izhajala iz nadzornih pooblastil, ki jih lahko država izvaja kot večinska delničarka v zadevnih javnih podjetjih, in je zato v okoliščinah, navedenih v točkah od 32 do 35 te sodbe, ni mogoče opredeliti kot prednost, ki je bila financirana iz državnih sredstev.

- 39 Glede na zgoraj navedene ugotovitve je treba prvi del prvega pritožbenega razloga zavrniti kot neutemeljen.

Drugi del prvega pritožbenega razloga: pripisljivost zadevnih ukrepov

– Trditve strank

- 40 Mesto Milano trdi, da je Splošno sodišče kršilo člen 107(1) PDEU s tem, da je v točki 80 izpodbijane sodbe presodilo, da dokazovanje vpletenosti mesta Milano v odobritev zadevnih ukrepov ne zahteva predložitve pozitivnega dokaza, ampak le majhno verjetnost nevpletenosti.
- 41 Mesto Milano v zvezi s tem navaja, da je Sodišče, da bi se izognilo preveliki vključitvi v pojem državne pomoči, merilu pripisljivosti organskih povezav dodalo strožje merilo aktivne vpletenosti države pri sprejetju zadevnih ukrepov, pri čemer je treba to vpletenost opredeliti in dokazati, da obstaja dovolj močna vzročna zveza z vsakim od sprejetih ukrepov. Dokazati naj bi bilo torej treba, da so bili vsi ukrepi sprejeti na pobudo države ali da je ta država posredovala v fazi njihove zasnove, da je dejansko izvajala svojo nadzorno pristojnost in da je odločilno vplivala na vsako sprejeto odločitev.
- 42 Takega dokaza pa naj v obravnavani zadevi ne bi bilo, ker je Splošno sodišče uporabilo merilo težko verjetne nevpletenosti, tako da naj bi storilo očitno napako pri oblikovanju dokaznega standarda na področju pripisa odgovornosti.
- 43 Komisija najprej poudarja, da mesto Milano izpodbija le točko 80 izpodbijane sodbe, v kateri so le ponovljena načela sodne prakse v zvezi s pojmom pripisljivosti, navedena v točki 75 te sodbe, tako da naj bi bil ta del delno nedopusten ali brezpredmeten. Splošno sodišče naj se nikakor ne bi oprlo na napačen pojem pripisljivosti niti naj ne bi uporabilo negativnih domnev ali napačnega dokaznega standarda.

– Presoja Sodišča

- 44 Najprej je treba zavrniti trditve Komisije v zvezi z nedopustnostjo drugega dela prvega pritožbenega razloga, ker je mesto Milano nedvomno izpodbijalo pravna načela, na katera se je Splošno sodišče oprlo pri pripisovanju ravnanja družbe SEA mestu Milano. V zvezi s tem ni upošteveno, ali je Splošno sodišče ta načela navedlo na več mestih v izpodbijani sodbi.
- 45 Glede vsebine je bilo v točki 28 te sodbe opozorjeno, da morajo biti ugodnosti, da bi jih bilo mogoče opredeliti kot pomoč v smislu člena 107(1) PDEU, prvič, v skladu s prvim od teh pogojev dodeljene neposredno ali posredno iz državnih sredstev in, drugič, morajo biti pripisljive državi.
- 46 Glede, natančneje, pogoja pripisljivosti ukrepa pomoči, ki daje prednosti – ki ga je sprejelo javno podjetje – državi, je treba opozoriti, da se ni mogoče opreti zgolj na dejstvo, da je prednosti dodelilo javno podjetje, ki ga nadzira država. Čeprav država lahko nadzoruje javno podjetje in ima prevladujoč vpliv na njegovo poslovanje, ni mogoče samodejno predpostavljati, da v konkretnem primeru dejansko

izvaja nadzor. Preučiti je treba tudi, ali je treba javne organe šteti za tako ali drugače vpletene v sprejetje teh ukrepov (glej v tem smislu sodbo z dne 17. septembra 2014, Commerz Nederland, C-242/13, EU:C:2014:2224, točka 31 in navedena sodna praksa).

- 47 V zvezi s tem ni mogoče zahtevati, da je treba na podlagi podrobnih navodil dokazati, da so javni organi v posameznem primeru spodbudili javno podjetje, naj sprejme zadevne ukrepe pomoči. Državi se lahko namreč pripiše ukrep pomoči, ki ga je sprejelo javno podjetje, na podlagi celote indicev, ki izvirajo iz okoliščin konkretnega primera in konteksta, v katerem je ta ukrep nastopil (sodbi z dne 17. septembra 2014, Commerz Nederland, C-242/13, EU:C:2014:2224, točka 32 in navedena sodna praksa, in z dne 18. maja 2017, Fondul Proprietatea, C-150/16, EU:C:2017:388, točka 18 in navedena sodna praksa).
- 48 Zlasti je pomemben vsakršen kazalnik, ki v konkretnem primeru kaže bodisi na vpletenost javnih organov, bodisi na težko verjetni neobstoju vpletenosti pri sprejetju ukrepa, tudi ob upoštevanju njegove razsežnosti, njegove vsebine ali pogojev, ki jih vsebuje, bodisi na neobstoju vpletenosti navedenih organov pri sprejetju navedenega ukrepa (sodba z dne 17. septembra 2014, Commerz Nederland, C-242/13, EU:C:2014:2224, točka 33 in navedena sodna praksa).
- 49 Prav tako ustanovitve javnega podjetja v obliki kapitalske družbe splošnega prava zaradi avtonomije, ki mu jo lahko daje taka pravna oblika, ni mogoče šteti za zadostno za izključitev tega, da se ukrep pomoči, ki ga je sprejela taka družba, pripiše državi. Obstoje položaja nadzora in dejanske možnosti izvajanja prevladujočega vpliva, ki jih ta položaj daje v praksi, namreč preprečujejo vnaprejšnjo izključitev vsakršne pripisljivosti ukrepa, ki ga je sprejela taka družba, državi, in posledično verjetnosti nespoštovanja pravil Pogodbe v zvezi z državnimi pomočmi, ne glede na to, da je pravna oblika javnega podjetja upoštevana kot eden od indicev, na podlagi katerega je mogoče v posameznem primeru ugotoviti, ali je podana vpletenost države (sodba z dne 18. maja 2017, Fondul Proprietatea, C-150/16, EU:C:2017:388, točka 20 in navedena sodna praksa).
- 50 V obravnavanem primeru je treba ugotoviti, da je Splošno sodišče s tem, da je v točkah od 80 do 88 izpodbijane sodbe preverilo, ali indici, ki jih je Komisija navedla v točkah od 195 do 200 obrazložitve spornega sklepa, omogočajo domnevo, da je bilo mesto Milano vpleteno v sprejetje zadevnih ukrepov, uporabilo načela, ki jih je Sodišče določilo v sodni praksi, navedeni v točkah od 46 do 49 te sodbe.
- 51 Po eni strani namreč iz teh načel med drugim izhaja, da v nasprotju s tem, kar trdi mesto Milano, ni bilo treba niti Komisiji dokazati niti Splošnemu sodišču preveriti, ali so javni organi konkretno spodbudili javno podjetje, naj sprejme zadevne ukrepe.
- 52 Po drugi strani ni treba odločiti o tem, ali se lahko Komisija v skladu s sodno prakso, navedeno v točki 48 te sodbe, opre izključno na indice, ki v konkretnem primeru kažejo na težko verjetni neobstoju vpletenosti javnih organov. Kot je generalna pravobranilka navedla v točkah od 38 do 44 sklepnih predlogov, trditve mesta Milano temeljijo na napačnem razumevanju izpodbijane sodbe, v skladu s katero naj bi Splošno sodišče priznalo, da je Komisija ugotovitev pripisljivosti zadevnih ukrepov lahko utemeljila izključno s težko verjetnim neobstojem vpletenosti mesta Milano v njihovo sprejetje.
- 53 Najprej, Splošno sodišče je namreč v točkah od 80 do 83 izpodbijane sodbe menilo, prvič, da besedilo sindikalnega dogovora z dne 26. marca 2002 ustvarja jasno in natančno obveznost za družbo SEA, da vsaj za petletno obdobje nadomesti izgube družbe SEA Handling. Drugič, menilo je, da je mesto Milano s podpisom tega dogovora uradno dalo dovoljenje, tudi kot večinski delničar družbe SEA, ne le za določitev te obveznosti, ampak tudi glede njenega poznejšega spoštovanja in izvajanja s strani družbe SEA. Tretjič, iz tega je sklepalo, da je aktivno sodelovanje mesta Milano pri pogajanjih in sklenitvi navedenega dogovora ključni dokaz o vpletenosti italijanskih organov v dodelitev zadevnih ukrepov.

- 54 Dalje, Splošno sodišče je v točkah od 84 do 87 izpodbijane sodbe v okviru presoje dejstev pripisalo pozitivno dokazno vrednost zapisnikom sej upravnega odbora družbe SEA Handling, dejstvu, da je župan v Milanu zahteval in dosegel odstop predsednika upravnega odbora družbe SEA leta 2006, in obstoju vnaprej podpisanih odstopnih izjav, ki naj bi jih člani upravnega odbora izročili temu županu.
- 55 Nazadnje, Splošno sodišče je v točki 88 izpodbijane sodbe potrdilo, da so zadevni ukrepi, ki jih je Komisija upoštevala v točki 210 izpodbijanega sklepa, „pomembne odločitve“, na podlagi česar je Komisija v isti točki med drugim ugotovila, da ni verjetno, da mesto Milano pri sprejetju teh ukrepov ni bilo udeleženo.
- 56 Zato je iz točk od 80 do 88 izpodbijane sodbe jasno razvidno, da je Splošno sodišče ugotovilo obstoj pozitivnih indicov, ki v konkretnem primeru kažejo na vpletenost mesta Milano v sprejetje navedenih ukrepov, in da je na podlagi teh pozitivnih indicov priznalo, da se je Komisija lahko oprla tudi na težko verjetni neobstoju vpletenosti mesta Milano v sprejetje vsaj nekaterih zadevnih ukrepov v obdobju po sklenitvi sindikalnega dogovora z dne 26. marca 2002.
- 57 Glede na zgoraj navedeno je treba drugi del in zato prvi pritožbeni razlog v celoti zavrniti kot neutemeljena.

Drugi pritožbeni razlog: načela dokaznega bremena

Prvi del drugega pritožbenega razloga: domnevno neenako dokazno breme

– Trditve strank

- 58 Mesto Milano trdi, da Splošno sodišče ni skrbno preučilo dokazov, ki jih je predložilo mesto Milano, saj je v točkah od 89 do 94 izpodbijane sodbe na kratko in zgolj dobesedno povzelo preudarke iz sporne odločbe in predložene dokaze zavrnilo kot nezadostne, da bi se z njimi ovrgel težko verjetni neobstoju vpletenosti mesta Milano v zadevne ukrepe.
- 59 Splošno sodišče pa naj bi s takim ravnanjem Komisiji dovolilo, da se opre na negativni dokaz o težko verjetnem neobstoju vpletenosti, medtem ko naj bi mestu Milano naložilo pozitivne in gotove dokaze o neobstoju vpletenosti, zaradi česar naj bi bilo podvrženo *probatio diabolica*.
- 60 To naj bi med drugim potrjevala točka 82 izpodbijane sodbe, v kateri je Splošno sodišče zavrnilo trditve mesta Milano, da je pri sklenitvi sindikalnega dogovora z dne 26. marca 2002 sodelovalo le kot politični posrednik, čeprav naj bi bila ta okoliščina dokazana z *ad hoc* zapriseženimi izjavami sindikalnih predstavnikov. Splošno sodišče naj bi namreč poleg tega, da tem izjavam ni pripisalo nobene vrednosti, presodilo, da dejstvo, da je podpis na tem dogovoru podpis namestnika župana, pristojnega za osebje in delo, ne pa podpis namestnika župana, zadolženega za proračun, ni upoštevno.
- 61 Komisija meni, da so trditve mesta Milano nedopustne, ker se z njimi Sodišču predlaga, naj ponovno presodi dejstva. Vsekakor naj Splošno sodišče ne bi onemogočilo dokaza o neobstoju pripisljivosti niti naj ne bi uporabilo neenakega dokaznega bremena, ampak naj bi skrbno presodilo tako indice pripisljivosti kot indice o nepripisljivosti.

– Presoja Sodišča

- 62 V delu, v katerem mesto Milano Splošnemu sodišču očita, da je ugotovitev pripisljivosti zadevnih ukrepov utemeljilo izključno s težko verjetnim neobstojem njegove vpletenosti pri njihovem sprejetju, je bilo že v točkah 52 in 56 te sodbe poudarjeno, da ta argumentacija izhaja iz napačnega razumevanja izpodbijane sodbe, saj je Splošno sodišče v točkah od 80 do 88 izpodbijane sodbe ugotovilo obstoj pozitivnih indicev, ki konkretno kažejo na vpletenost mesta Milano v sprejetje zadevnih ukrepov.
- 63 Poleg tega je Splošno sodišče, kot je generalna pravobranilka navedla v točki 48 sklepnih predlogov, glede na načela, izoblikovana v sodni praksi, enako preučilo indice, ki jih je navedlo mesto Milano in katerih namen je bil po njegovem mnenju dokazati neobstoj njegove vpletenosti v sprejetje teh ukrepov.
- 64 Tako je Splošno sodišče za vsakega od indicev, ki sta jih predložila Komisija ali mesto Milano, preučilo dokaze, ki podpirajo njihovo dokazno moč ali ji nasprotujejo, ter elemente v zvezi s pomenom, ki jim ga je treba pripisati. Iz tega sledi, da je Splošno sodišče pravično preučilo trditve in dokaze, ki so jih navedle stranke, ter do ugotovitev prišlo po podrobni analizi vseh predloženih elementov.
- 65 Zato, kot je generalna pravobranilka navedla v točki 49 sklepnih predlogov, to, da je Splošno sodišče zavrnilo trditve mesta Milano – v nasprotju s trditvami tega mesta – ni posledica niti tega, da je Splošno sodišče naložilo obveznost predložitve pozitivnih in gotovih dokazov neobstoja vpletenosti pri sprejetju zadevnih ukrepov, niti tega, da je uporabilo neenako dokazno breme, temveč je to posledica presoje, ki jo je Splošno sodišče opravilo v zvezi z dokazno vrednostjo vsakega od navedenih indicev.
- 66 Nazadnje, ker želi mesto Milano s trditvami, povzetimi v točki 60 te sodbe, izpodbijati to presojlo Splošnega sodišča, je treba šteti, kot pravilno trdi Komisija, da želi doseči novo presojlo dejanskega stanja, za kar pa Sodišče ni pristojno (glej v tem smislu sodbo z dne 30. novembra 2016, Komisija/Francija in Orange, C-486/15 P, EU:C:2016:912, točka 97).
- 67 Prvi del drugega pritožbenega razloga je zato treba deloma zavreči kot nedopusten, deloma pa zavrniti kot neutemeljen.

Drugi del drugega pritožbenega razloga: predmet dokaza, ki ga je treba predložiti

– Trditve strank

- 68 Mesto Milano meni, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo, ker je v točkah 73 in 83 izpodbijane sodbe presodilo, da je Komisija utemeljeno menila, da je njegovo dejavno sodelovanje pri sklenitvi sindikalnega dogovora z dne 26. marca 2002 kot tako zadostovalo za utemeljitev, da se šteje, da je bilo vpleteno v odobritev zadevnih ukrepov, ki jih je treba šteti za enoten poseg.
- 69 V skladu s sodno prakso naj bi bila namreč Komisija dolžna dokazati pripisljivost vsakega od ukrepov dokapitalizacije v zadevnem obdobju, ker so bili ti različni ukrepi med seboj popolnoma ločeni. Čeprav je Sodišče priznalo, da je več zaporednih posegov države mogoče šteti za en sam poseg, bi bilo to mogoče pod pogojem, da bi bili ti posegi – z vidika njihovega časovnega zaporedja, njihovega namena in položaja podjetja – tako tesno povezani, da jih ne bi bilo mogoče ločiti. Poleg tega naj bi Splošno sodišče napačno razširilo to sodno prakso v zvezi z merili državnih sredstev in zasebnega subjekta na pripisljivost ukrepa.
- 70 V zvezi s tem naj bi mesto Milano Splošnemu sodišču najprej sporočilo, da so domnevni indici za pripis odgovornosti maloštevilni, nezadovoljivi in niso neposredno povezani z zadevnimi ukrepi. Dalje, napačno bi bilo trditi, da so italijanski organi in družba SEA priznali obstoj večletne strategije kritja

izgub družbe SEA Handling v obdobju, ki je potrebno za njeno prestrukturiranje, saj se zadevne trditve nanašajo le na strategijo sanacije družbe SEA Handling. Nazadnje, dokapitalizacija naj bi se vedno zgodila v okoliščinah, ki niso bile skladne.

- 71 Komisija odgovarja, da bi bilo v nasprotju z besedilom in logiko sodne prakse Sodišča v zvezi s pogoji, ki se zahtevajo za to, da je več zaporednih posegov države mogoče šteti za en sam poseg, če bi bila ta sodna praksa omejena le na merila državnih sredstev in zasebnega subjekta. Poleg tega naj bi mesto Milano Sodišču predlagalo le novo presojo dejanskega stanja, kar naj v fazi pritožbe ne bi bilo dopustno.

– Presoja Sodišča

- 72 V skladu z ustaljeno sodno prakso so posegi države različnih oblik in jih je treba analizirati glede na njihove učinke, zato ni mogoče izključiti, da je treba več zaporednih posegov države v smislu uporabe člena 107(1) PDEU šteti za en sam poseg. Tako je lahko zlasti, kadar med zaporednimi posegi – med drugim z vidika njihovega časovnega razporeda, njihovega namena in položaja podjetja ob teh posegih – obstaja tako tesna povezava, da jih ni mogoče ločiti (sodbi z dne 4. junija 2015, Komisija/MOL, C-15/14 P, EU:C:2015:362, točka 97 in navedena sodna praksa, in z dne 26. marca 2020, Larko/Komisija, C-244/18 P, EU:C:2020:238, točka 33 in navedena sodna praksa).
- 73 Ker pa se ta sodna praksa za namene uporabe člena 107(1) PDEU nanaša na državne posege kot take in zahteva, da se ti posegi objektivno analizirajo glede na svoje učinke, je ni mogoče uporabiti izključno za nekatera merila iz te določbe. Zato se lahko navedena sodna praksa, kot je generalna pravobranilka navedla v točki 54 sklepnih predlogov, uporablja tudi za merilo pripisljivosti takih posegov državi.
- 74 Iz tega sledi, da Splošno sodišče – v nasprotju s tem, kar trdi mesto Milano – s tem, da se je v točki 71 izpodbijane sodbe sklicevalo na to isto sodno prakso in jo nato uporabilo v okviru analize pripisljivosti zadevnih ukrepov mestu Milano, ni napačno uporabilo prava.
- 75 Poleg tega, kot pravilno trdi Komisija, mesto Milano s trditvami, povzetimi v točki 70 te sodbe, zgolj predlaga novo presojo dejanskega stanja glede na presojo Splošnega sodišča v točkah 72 in 73 izpodbijane sodbe, kar pa, kot izhaja iz sodne prakse, navedene v točki 66 te sodbe, v fazi pritožbe ni dopustno.
- 76 Zato je treba drugi del drugega pritožbenega razloga in zato ta pritožbeni razlog v celoti deloma zavreči kot nedopusten in deloma zavrniti kot neutemeljen.

Tretji pritožbeni razlog: izkrivljenje dokazov

Trditve strank

- 77 Mesto Milano trdi, da je Splošno sodišče izkrivilo sindikalni dogovor z dne 26. marca 2002, ker je v točki 77 izpodbijane sodbe ugotovilo, da ta dogovor določa jasno in natančno obveznost družbe SEA, da vsaj pet let ohrani ravnotežje med stroški in koristmi ter splošni gospodarski okvir družbe SEA Handling, in iz tega sklepalo, da je bila družba SEA na podlagi te obveznosti dolžna nadomestiti morebitne izgube družbe SEA Handling, ki bi lahko vplivale na neprekinjenost njene gospodarske dejavnosti.
- 78 Mesto Milano v zvezi s tem pojasnjuje, da ta dogovor družbi SEA ni nalagal nobene obveznosti dokapitalizacije družbe SEA Handling, ker v njem niso omenjene izgube, dokapitalizacije ali celo zaveze družbe SEA ob nastanku takih dogodkov. Zato naj bi Splošno sodišče ob upoštevanju poznejših

dokapitalizacij podalo retroaktivno razlago in naj torej ne bi upoštevalo okoliščin sklenitve navedenega dogovora. V skladu z besedilom tega člena pa naj bi bila družba SEA Handling ustanovljena, da bi se omogočila konkurenca na drugih italijanskih letališčih, torej s ciljem pozitivnega scenarija rasti.

- 79 Mesto Milano pojasnjuje, da čeprav je v klavzuli sindikalnega dogovora z dne 26. marca 2002 „potrdilo“, da naj bi se ohranila „ravnotežje med stroški in koristmi ter splošni gospodarski okvir“ družbe SEA Handling, naj bi bila taka klavzula med klavzulo v zvezi z zmanjšanjem števila zaposlenih in določbo o širitvi dejavnosti družbe SEA Handling na druge trge, pri čemer naj bi ti ukrepi omogočili preprečitev dokapitalizacije. Poleg tega naj bi se navedeni dogovor skliceval na mogoč vstop delničarjev v kapital družbe SEA Handling, da bi se s tem okrepili njeni pozitivni obeti. Nazadnje, v njem naj bi bilo potrjeno, da naj bi se ohranile vodstvene zmogljivosti družbe SEA Handling, da bi se še bolj izboljšale njene možnosti za učinkovito konkuriranje na nacionalnih in mednarodnih trgih.
- 80 Iz tega naj bi sledilo, da mesto Milano v sindikalnem dogovoru z dne 26. marca 2002 ni prevzelo nobene materialne ali pravne zaveze, povezane z dokapitalizacijo.
- 81 Komisija meni, da se mesto Milano pod pretvezo domnevnega izkrivljanja omejuje na izpodbijanje presoje Splošnega sodišča glede indicov pripisljivosti ravnanja družbe SEA mestu Milano, zaradi česar naj bi bile te trditve nedopustne. Ta pritožbeni razlog naj nikakor ne bi bil utemeljen.

Presoja Sodišča

- 82 Iz člena 256(1), drugi pododstavek, PDEU in člena 58, prvi odstavek, Statuta Sodišča Evropske unije izhaja, da je Splošno sodišče edino pristojno, prvič, za ugotavljanje dejanskega stanja, razen če bi vsebinska nepravilnost njegovih ugotovitev izhajala iz listin v spisu, ki so mu bile predložene, in drugič, za presojo tega dejanskega stanja (sodba z dne 30. novembra 2016, Komisija/Francija in Orange, C-486/15 P, EU:C:2016:912, točka 97 in navedena sodna praksa).
- 83 Presoja dejanskega stanja, razen pri izkrivljanju dokazov, predloženih Splošnemu sodišču, zato ni pravno vprašanje, ki bi bilo predmet nadzora Sodišča (sodba z dne 30. novembra 2016, Komisija/Francija in Orange, C-486/15 P, EU:C:2016:912, točka 98 in navedena sodna praksa).
- 84 Kadar pritožnik trdi, da je Splošno sodišče izkrivilo dokaze, mora v skladu s členom 256 PDEU, členom 58, prvi odstavek, Statuta Sodišča Evropske unije in členom 168(1)(d) Poslovnika Sodišča natančno navesti dokaze, ki naj bi jih to sodišče izkrivilo, in dokazati napake pri analizi, ki so po njegovem mnenju povzročile, da je Splošno sodišče izkrivilo dokaze. Poleg tega mora biti v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča izkrivljanje očitno razvidno iz listin v spisu, ne da bi bilo treba na novo presojati dejstva in dokaze (sodba z dne 30. novembra 2016, Komisija/Francija in Orange, C-486/15 P, EU:C:2016:912, točka 99 in navedena sodna praksa).
- 85 V obravnavanem primeru je Splošno sodišče v točki 77 izpodbijane sodbe navedlo, da je družba SEA v skladu s sindikalnim dogovorom z dne 26. marca prevzela jasno in natančno obveznost, da bo vsaj pet let „ohranila ravnotežje med stroški in koristmi ter splošni gospodarski okvir“ družbe SEA Handling, tako „da se bodo ohranile [njene] upravljalne zmogljivosti in občutno izboljšale [njene] možnosti delovanja na nacionalnih in mednarodnih trgih“.
- 86 Zato je treba ugotoviti, da besedilo sindikalnega dogovora z dne 26. marca 2002 omogoča razumevanje Splošnega sodišča v točki 77 izpodbijane sodbe, da je bila družba SEA na podlagi te obveznosti dolžna nadomestiti morebitne izgube družbe SEA Handling, ki bi lahko vplivale na neprekinjenost njene gospodarske dejavnosti. Ta razlaga je poleg tega potrjena, kot je Splošno sodišče ugotovilo v isti točki, s poznejšimi sindikalnimi dogovori iz točke 5 te sodbe, tako da zatrjevano izkrivljanje nikakor ni očitno razvidno iz listin v spisu.

- 87 Poleg tega zadošča navesti, kot pravilno trdi Komisija in kot je generalna pravobranilka navedla v točkah od 65 do 68 sklepnih predlogov, da se mesto Milano – pod pretvezo domnevnega izkrivljanja – s tem, da trdi, da se Splošno sodišče ni postavilo v okvir sklenitve navedenega dogovora, omejuje na izpodbijanje presoje tega dokaza, ki jo je opravilo Splošno sodišče.
- 88 Zato je treba peti pritožbeni razlog zavreči kot delno nedopusten in zavrni kot delno neutemeljen.

Četrty pritožbeni razlog: merilo zasebnega vlagatelja

Trditve strank

- 89 Mesto Milano se sklicuje na to, da je Splošno sodišče v točkah 97, 107 in 108 izpodbijane sodbe napačno opredelilo dejstva, s čimer naj ne bi upoštevalo merila zasebnega vlagatelja.
- 90 Prvič, kot naj bi bilo dokazano v okviru drugega pritožbenega razloga, naj namreč niti sindikalni dogovor z dne 26. marca 2002 niti noben drug dokument ne bi omogočala sklepanja o obstoju strategije za kritje izgub družbe SEA Handling s strani družbe SEA.
- 91 Drugič, Splošno sodišče naj se pri presoji merila zasebnega vlagatelja ne bi postavilo v okvir takratnega posebnega položaja družbe SEA, ki naj bi se razlikoval od položaja splošnega zasebnega vlagatelja, saj je imela zadnjenavedena družba do leta 2041 izključno koncesijo za upravljanje letališč v Milanu in je torej poslovala z majhnim tveganjem in z možnostjo donosnosti svojih zelo dolgoročnih naložb.
- 92 Napaka, ki jo je storilo Splošno sodišče, naj bi temeljila na pomenu, ki ga je to pripisalo neobstoju sodobnih ekonomskih študij, ki bi dokazovale pozorno preučitev donosnosti dokapitalizacij družbe SEA Handling in časa njihove donosnosti naložbe v skladu z analizo stroškov in koristi. To naj bi bilo razvidno zlasti iz točke 114 izpodbijane sodbe, v kateri je Splošno sodišče napačno zavrnilo upoštevnost ekonomske študije, ki jo je predložilo mesto Milano, zgolj zato, ker je bila pripravljena po sprejetju zadevnih ukrepov.
- 93 Sodna praksa naj namreč ne bi zahtevala, da se dokazi v zvezi z gospodarsko racionalnostjo ukrepa sprejmejo hkrati z njegovim sprejetjem, ampak zahteva, da se presoja tega ukrepa glede na to merilo postavi v kontekst njegovega sprejetja, tako da bi morala biti možnost – sprejeta v ekonomski študiji – *ex ante*, in ne ekonomska študija kot taka. Ne bi bilo namreč smiselno od zasebnega podjetja zahtevati – kot je to storilo Splošno sodišče – da kot pogoj *sine qua non* za to, da bi izkoristilo merilo zasebnega vlagatelja, dokaže obstoj dokumenta, ki potrjuje njegove napovedi.
- 94 V zvezi s tem mesto Milano opozarja, da so bile leta 2002 možnosti družbe SEA Handling pozitivne ter da je bil zaradi več zunanjih in nepredvidljivih poznejših dogodkov postopek sanacije odložen. Tako naj družbi SEA za vsako od dokapitalizacij ne bi bilo treba opraviti novih posebnih presoj njihove donosnosti in naj na podlagi nacionalnega prava ne bi bila zavezana, da s pomočjo tretjih ekonomistov pisno utemelji racionalnost svojih pomoči. Zlasti naj ne bi bilo nobenega razloga za naročilo ekonomske študije, ker je bil problem družbe SEA Handling v glavnem povezan s stroški delovne sile.
- 95 Tretjič, mesto Milano meni, da je Splošno sodišče napačno presodilo, da so zapletene ekonomske presoje Komisije podvržene le omejenemu nadzoru sodišča Unije. V skladu s sodno prakso mora namreč Splošno sodišče med drugim opraviti temeljit in natančen nadzor nad dejstvi in uporabo prava, ki se med drugim nanaša na razlago podatkov ekonomske narave, ki jo poda Komisija.
- 96 Četrtyč, mesto Milano Splošnemu sodišču očita, da mu je naložilo dokazno breme glede merila zasebnega vlagatelja, saj Komisija v zvezi s tem ni dokazala ničesar. Kot je namreč priznala pred Splošnim sodiščem, ni opravila nobene študije trga storitev letališke pomoči niti ni opravila nobene

ekonomske študije, ki bi se nanašala na to merilo ali analizo ekonomskih rezultatov drugih primerljivih subjektov. Prav tako naj ne bi navedla ukrepov, ki bi jih morala družba SEA sprejeti na podlagi navedenega merila.

- 97 V nasprotju s tem, kar zahteva sodna praksa, naj bi Komisija, ker ni bilo elementov, ki bi pozitivno dokazovali obstoj ugodnosti, domnevala, da je bila družba SEA Handling deležna ugodnosti na podlagi negativne domneve, ki temelji na pomanjkanju informacij, ki bi omogočale nasproten sklep. Zato naj bi Splošno sodišče s tem, da ni preverilo, ali je Komisija pri presoji upoštevala vse upoštevne elemente, napačno uporabilo pravo.
- 98 Komisija utemeljenost trditev mesta Milano izpodbija.

Presoja Sodišča

- 99 Na prvem mestu je treba poudariti, da so trditve mesta Milano, povzete v točki 90 te sodbe, omejene na ponovitev trditev, navedenih v okviru drugega pritožbenega razloga, tako da jih iz istih razlogov, kot so navedeni v točki 75 te sodbe, ni mogoče sprejeti.
- 100 Na drugem mestu v zvezi s trditvami, povzetimi v točki 95 te sodbe, ki se nanašajo na sodni nadzor, ki ga mora opraviti Splošno sodišče, iz ustaljene sodne prakse izhaja, da preučitev, ki jo mora Komisija opraviti pri uporabi načela zasebnega vlagatelja, zahteva zapleteno gospodarsko presojo in da v okviru nadzora, ki ga sodišča Unije izvajajo nad zapletenimi gospodarskimi presojami Komisije na področju državnih pomoči, sodišče Unije s svojo gospodarsko presojo ne more nadomestiti presoje Komisije (sodba z dne 26. marca 2020, Larko/Komisija, C-244/18 P, EU:C:2020:238, točka 39).
- 101 Zato Splošno sodišče s tem, da je svoj nadzor nad ekonomsko presojo Komisije v zvezi z uporabo merila zasebnega vlagatelja omejilo na preverjanje, ali je bila storjena očitna napaka pri presoji, v izpodbijani sodbi ni napačno uporabilo prava.
- 102 V nasprotju s tem, kar trdi mesto Milano, iz sodne prakse, ki izhaja iz sodb z dne 8. decembra 2011, KME Germany in drugi/Komisija (C-272/09 P, EU:C:2011:810), in z dne 8. decembra 2011, Chalkor/Komisija (C-386/10 P, EU:C:2011:815), ni mogoče izpeljati nobene druge ugotovitve. Kot je generalna pravobranilka v bistvu navedla v točki 80 sklepnih predlogov, te sodne prakse, ki se nanaša na sodni nadzor sklepov Komisije o ugotovitvi kršitev členov 101 PDEU in 102 PDEU ter po potrebi o naložitvi denarnih sankcij na podlagi teh odločb, ni mogoče prenesti na sodni nadzor sklepov Komisije na področju državnih pomoči.
- 103 Na tretjem mestu, glede tega, da naj Splošno sodišče v točkah od 113 do 117 izpodbijane sodbe ne bi upoštevalo porazdelitve dokaznega bremena, je treba opozoriti, da pojem „pomoč“ v smislu člena 107(1) PDEU ne more zajemati ukrepa, ki je bil v korist podjetja odobren iz državnih sredstev, če bi lahko to podjetje enako prednost pridobilo v okoliščinah, ki ustrezajo običajnim tržnim pogojem, pri čemer se presoja pogojev, pod katerimi je bila taka prednost dodeljena, načeloma opravi z uporabo načela zasebnega subjekta (sodba z dne 6. marca 2018, Komisija/FIH Holding in FIH Erhvervsbank, C-579/16 P, EU:C:2018:159, točka 45 in navedena sodna praksa).
- 104 V zvezi s tem mora Komisija, če je očitno, da bi bilo mogoče uporabiti merilo zasebnega vlagatelja, zadevno državo članico pozvati, naj ji posreduje vse upoštevne podatke, na podlagi katerih bo lahko preverila, ali so izpolnjeni pogoji za uporabljivost in uporabo tega načela (sodbi z dne 5. junija 2012, Komisija/EDF, C-124/10 P, EU:C:2012:318, točka 104, in z dne 6. marca 2018, Komisija/FIH Holding in FIH Erhvervsbank, C-579/16 P, EU:C:2018:159, točka 47).

- 105 Namen uporabe testa zasebnega vlagatelja je namreč določiti, ali kakršna koli gospodarska prednost, dodeljena podjetju iz državnih sredstev, s svojimi učinki izkrivlja ali bi lahko izkrivljala konkurenco in prizadela trgovino med državami članicami (sodba z dne 5. junija 2012, Komisija/EDF, C-124/10 P, EU:C:2012:318, točka 89). Zato ni treba preveriti, ali bi zasebni vlagatelj ravnal popolnoma enako kot javni vlagatelj, ampak ali bi v podobnih okoliščinah vložil znesek, enak tistemu, ki ga vloži javni vlagatelj (glej v tem smislu sodbo z dne 5. junija 2012, Komisija/EDF, C-124/10 P, EU:C:2012:318, točka 95).
- 106 Pri presoji vprašanja, ali bi zasebni vlagatelj, ki je v zelo podobnem položaju kot država, v običajnih tržnih pogojih sprejel isti ukrep, je treba upoštevati le koristi in obveznosti, ki so povezane s položajem države kot delničarke, in ne tistih, ki so povezane z državo kot javnim organom (sodba z dne 5. junija 2012, Komisija/EDF, C-124/10 P, EU:C:2012:318, točka 79). Če se država članica v upravnem postopku sklicuje na merilo zasebnega vlagatelja, mora v primeru dvoma nedvoumno in na podlagi objektivnih in preverljivih elementov dokazati, da je izvedeni ukrep sprejela kot delničarka (sodba z dne 5. junija 2012, Komisija/EDF, C-124/10 P, EU:C:2012:318, točka 82).
- 107 Na podlagi teh dokazov mora biti jasno razvidno, da je zadevna država članica predhodno ali sočasno z dodelitvijo gospodarske prednosti z dejansko izvedenim ukrepom sprejela odločitev o naložbi v podjetje pod javnim nadzorom. V zvezi s tem bi bili lahko zlasti potrebni dokazi, iz katerih bi bilo razvidno, da ta odločitev temelji na ekonomskih ocenah, primerljivih s tistimi, ki bi jih v okoliščinah obravnavane zadeve opravil razumen zasebni vlagatelj, ki je v zelo podobnem položaju kot država članica, preden bi izvedel navedeno naložbo, da bi lahko opredelil prihodnji donos take naložbe (sodba z dne 5. junija 2012, Komisija/EDF, C-124/10 P, EU:C:2012:318, točki 83 in 84).
- 108 V obravnavanem primeru je, kot je generalna pravobranilka navedla v točki 101 sklepnih predlogov, iz sporne odločbe in izpodbijane sodbe nedvoumno razvidno, da je Komisija v tem sklepu uporabila načelo zasebnega subjekta in da se v obravnavani zadevi o možnosti uporabe merila zasebnega vlagatelja ni razpravljalo niti pred Komisijo niti pred Splošnim sodiščem, kar je Komisija poleg tega potrdila na obravnavi pred Sodiščem.
- 109 Kar zadeva uporabo merila zasebnega vlagatelja, je to eden izmed elementov, ki jih mora Komisija upoštevati za ugotovitev obstoja pomoči, in torej ne pomeni izjeme, ki se uporablja samo na zahtevo države članice, če je bilo ugotovljeno, da so izpolnjeni konstitutivni elementi pojma „državna pomoč“ iz člena 107(1) PDEU (sodbi z dne 5. junija 2012, Komisija/EDF, C-124/10 P, EU:C:2012:318, točka 103, in z dne 26. marca 2020, Larko/Komisija, C-244/18 P, EU:C:2020:238, točka 64 in navedena sodna praksa).
- 110 Komisija mora torej ob upoštevanju zlasti informacij, ki jih je predložila zadevna država članica, dokazati, da pogoji za uporabo načela zasebnega subjekta niso izpolnjeni, tako da zadevni državni poseg pomeni prednost v smislu člena 107(1) PDEU (glej v tem smislu sodbo z dne 26. marca 2020, Larko/Komisija, C-244/18 P, EU:C:2020:238, točka 65 in navedena sodna praksa).
- 111 V zvezi s tem je treba poudariti, da Komisija v okviru sklepa o zaključku formalnega postopka preiskave na podlagi člena 7 Uredbe Sveta (ES) št. 659/1999 z dne 22. marca 1999 o določitvi podrobnih pravil za uporabo člena [108 PDEU] (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 8, zvezek 1, str. 339) ne more predpostavljati, da je podjetje imelo korist od prednosti, ki pomeni državno pomoč, zgolj na podlagi negativne domneve, ki temelji na neobstoju informacij, ki bi omogočale nasproten sklep, če ni drugih elementov, ki bi pozitivno dokazovali obstoj take prednosti (sodbi z dne 17. septembra 2009, Komisija/MTU Friedrichshafen, C-520/07 P, EU:C:2009:557, točka 58, in z dne 26. marca 2020, Larko/Komisija, C-244/18 P, EU:C:2020:238, točka 70 in navedena sodna praksa).
- 112 Vendar so v skladu s sodno prakso za to uporabo merila zasebnega vlagatelja upoštevni le podatki, ki so na voljo, in predviden razvoj v času, ko je bila sprejeta odločitev o izvedbi zadevnega ukrepa (sodba z dne 5. junija 2012, Komisija/EDF, C-124/10 P, EU:C:2012:318, točka 105). Poleg tega se mora

Komisija, ker ni neposredno seznanjena z okoliščinami, v katerih je bila sprejeta odločitev o naložbi, pri uporabi navedenega merila v veliki meri opretila na objektivne in preverljive elemente, ki jih je predložila zadevna država članica, da bi dokazala, da je izvedeni ukrep sprejela kot delničarka, in da se zato merilo zasebnega vlagatelja uporabi v skladu s sodno prakso, navedeno v točkah 106 in 107.

- 113 Zato je glede na to, da je treba upoštevati odločitev, ki bi jo zasebni vlagatelj sprejel ob izvedbi naložbe, neobstoj predhodne ocene, čeprav sam po sebi ni odločilen, lahko upoštevni dejavnik za nadzor zapletenih gospodarskih presoj, ki jih mora Komisija opraviti v okviru uporabe merila zasebnega vlagatelja.
- 114 Kadar se namreč pri kapitalskih vložkih javnega vlagatelja ne upošteva nobena možnost donosnosti, niti dolgoročna, jih ni mogoče šteti za skladne z merilom zasebnega vlagatelja in jih je treba šteti za pomoč v smislu člena 107(1) PDEU (glej v tem smislu sodbi z dne 21. marca 1991, Italija/Komisija, C-303/88, EU:C:1991:136, točka 22, in z dne 6. marca 2018, Komisija/FIH Holding in FIH Erhvervsbank, C-579/16 P, EU:C:2018:159, točka 61).
- 115 V zvezi s tem se mora Splošno sodišče prepričati, kot je bilo navedeno v točkah 100 in 101 te sodbe, da take kompleksne ekonomske presoje Komisije ne vsebujejo – kot je bilo opozorjeno v točkah 100 in 101 te sodbe – očitne napake pri presoji, kar pomeni, da mora preveriti ne le vsebinsko pravilnost navedenih dokazov, njihovo zanesljivost in doslednost, ampak tudi, ali ti dokazi vsebujejo vse upoštevne podatke, ki jih je treba upoštevati pri presoji zapletenega položaja, in ali lahko utemeljijo iz njih izvedene sklepe (sodba z dne 26. marca 2020, Larko/Komisija, C-244/18 P, EU:C:2020:238, točka 41 in navedena sodna praksa).
- 116 V obravnavani zadevi, kot je generalna pravobranilka navedla v točkah 103 in 104 sklepnih predlogov, iz presoje iz točk od 113 do 117 izpodbijane sodbe, ne glede na v njih uporabljene izraze, ni razvidno, da je Splošno sodišče kršilo pravila o razdelitvi dokaznega bremena v zvezi z merilom zasebnega vlagatelja.
- 117 Iz analize v točkah 85 in 86 te sodbe namreč izhaja, da je Splošno sodišče, ne da bi napačno uporabilo pravo, ugotovilo, da se je družba SEA v okviru sindikalnega dogovora z dne 26. marca 2002 zavezala, da bo vsaj pet let nadomeščala morebitne izgube družbe SEA Handling, ki bi lahko vplivale na neprekinjenost njene gospodarske dejavnosti. Kot pa je generalna pravobranilka menila v točkah 105 in 106 sklepnih predlogov, zasebni vlagatelj ne bi sprejel take zaveze, ne da bi predhodno ustrezno ocenil donosnost in gospodarsko racionalnost svoje obveznosti. V teh okoliščinah in ob upoštevanju sodne prakse, navedene v točkah 107 in 114 te sodbe, je neobstoj kakršne koli ustrezne predhodne ocene donosnosti ali gospodarske racionalnosti takih naložb lahko bistven element za ugotovitev, da zasebni vlagatelj pod podobnimi pogoji ne bi vložil zneska, enakega tistemu, ki ga zagotovi javni vlagatelj.
- 118 Potem ko je Splošno sodišče v točki 97 izpodbijane sodbe upoštevalo dejstva, na katera se je Komisija v spornem sklepu oprla pri ugotovitvi, da so bili zadevni ukrepi sprejeti brez vsakršne ustrezne predhodne ocene, ki bi jo izvedel zasebni vlagatelj v položaju družbe SEA, da bi si zagotovil njihovo donosnost ali gospodarsko racionalnost, je zlasti v točkah od 113 do 117 izpodbijane sodbe preučilo, ali je Komisija pri tej presoji storila očitne napake pri presoji. V točkah 120 in 132 izpodbijane sodbe je razsodilo, da ni tako.
- 119 Zato je Splošno sodišče s tem, da je zlasti v točkah od 113 do 117 izpodbijane sodbe preučilo, ali je Komisija lahko, ne da bi storila očitno napako pri presoji, štela, da je bilo z elementi, predloženimi med upravnim postopkom, mogoče dokazati, da take ocene ni bilo, opravilo nadzor, ki ga mora opraviti.

- 120 V teh okoliščinah je Splošno sodišče, ne da bi spregledalo dejstvo, da mora Komisija dokazati, da pogoji za uporabo načela zasebnega subjekta niso izpolnjeni, v teh istih točkah od 113 do 117 izpodbijane sodbe ugotovilo, da Komisija s tem, da je prišla do ugotovitev, navedenih v točki 97 izpodbijane sodbe, ni storila očitne napake pri presoji.
- 121 Poleg tega mesto Milano glede na ugotovitve iz točk od 117 do 120 te sodbe Splošnemu sodišču ne more utemeljeno očitati, da ni upoštevalo dokaznega bremena, ki ga nosi Komisija, ker je ni grajalo, ker ni opravila tržnih raziskav, ker se je oprla na negativne domneve ali ker ni upoštevala vseh upoštevanih elementov.
- 122 Na četrtem mestu, v delu, v katerem mesto Milano Splošnemu sodišču očita, da v točki 114 izpodbijane sodbe ni upoštevalo ekonomske študije zgolj zato, ker naj bi bila opravljena po zadevnih ukrepih, je treba najprej poudariti, da ta argumentacija izhaja iz napačnega razumevanja te sodbe. Iz samega besedila točke 114 izpodbijane sodbe namreč izhaja, da je Splošno sodišče preverilo vsebino ekonomske študije, ki jo je predložilo mesto Milano, in jo najprej zavrnilo zaradi jedrnatosti in protislovnosti trditve, ki jih vsebuje, in s tem njene bistvene nepopolnosti za potrebe analize na podlagi merila zasebnega vlagatelja. Šele v nadaljevanju iste točke 114 je navedlo tudi, da je bila ta ekonomska študija opravljena po zadevnih ukrepih.
- 123 Vsekakor je treba ugotoviti, da so za uporabo načela zasebnega subjekta upoštevni le podatki, ki so na voljo, in predvidljivem razvoj ob sprejetju odločitve o izvedbi zadevnega ukrepa (sodba z dne 26. marca 2020, Larko/Komisija, C-244/18 P, EU:C:2020:238, točka 31 in navedena sodna praksa), zlasti za utemeljitev razlogov, s katerimi je bila dejansko obrazložena odločitev zadevnega državnega subjekta, da izvede sporno naložbo. Vendar ekonomska presoja, ki jo je opravila Komisija med upravnim postopkom, v primeru pomoči, dodeljenih ob kršitvi obveznosti priglasitve iz člena 108(3) PDEU, nujno nastopi po sprejetju zadevnih ukrepov.
- 124 Zato so ekonomske študije in analize, na katerih temelji ta gospodarska presoja Komisije, in morebitne nasprotno izvedenske študije iste vrste, na katere se sklicuje zadevna država članica ali upravičenec do pomoči za odgovor na presoje, na katere se opira Komisija, lahko upoštevne za uporabo načela zasebnega subjekta, če temeljijo le na podatkih, ki so na voljo, in predvidljivem razvoju v času, ko je bila sprejeta odločitev o uvedbi zadevnega ukrepa.
- 125 Ker je bila v obravnavanem primeru ekonomska študija, na katero se sklicuje mesto Milano za svojo presojo, opravljena po sprejetju zadevnih ukrepov, ne more omajati ugotovitve Komisije glede neobstoja ustrezne predhodne presoje donosnosti in gospodarske racionalnosti teh ukrepov, to je ugotovitve, ki je bila bistveni element, na katerega se je Komisija oprla pri dokazovanju, da zasebni vlagatelj pod podobnimi pogoji ne bi zagotovil zneskov, enakih tistim, ki jih je družba SEA zagotovila družbi SEA Handling.
- 126 Iz tega sledi, da Splošno sodišče ni napačno uporabilo prava, ker je po eni strani preverilo, ali ekonomska študija, na katero se sklicuje mesto Milano, vsebuje elemente ekonomske analize, ki so upoštevni za ekonomsko presojo, ki jo mora Komisija opraviti v okviru uporabe načela zasebnega vlagatelja, in na drugi strani presodilo, da izvedba te študije po obdobju sprejetja zadevnih ukrepov izključuje možnost, da bi njen obstoj lahko povzročil očitno napako pri presoji Komisije v spornem sklepu pri ugotovitvi, da so bili zadevni ukrepi sprejeti brez vsakršne ustrezne predhodne ocene, ki bi jo izvedel zasebni vlagatelj v položaju družbe SEA, da bi si zagotovil njihovo donosnost ali njihovo gospodarsko racionalnost.
- 127 Na petem mestu, glede trditve mesta Milano, da se Splošno sodišče ni postavilo v poseben položaj družbe SEA v zadevnem obdobju, ki je položaj, za katerega so bili značilni zelo dolgoročni obeti donosnosti, najprej iz točke 112 izpodbijane sodbe izhaja, da je Splošno sodišče ta dejavnik upoštevalo pri svoji presoji.

- 128 Dalje, tudi če bi bilo treba obete donosnosti razširiti, kot trdi mesto Milano, do leta 2041, bi bilo poleg tega treba dokazati perspektivo donosnosti teh ukrepov pred tem datumom. Ugotoviti pa je treba, da je bil namen preizkusa, ki ga je Splošno sodišče opravilo v točkah od 113 do 131 izpodbijane sodbe, prav preveriti, ali je bilo tako.
- 129 Nazadnje, če želi mesto Milano izpodbijati utemeljenost preizkusa, ki ga je opravilo Splošno sodišče, je treba šteti, da Sodišču predlaga, naj opravi novo presojo dejstev, kar v skladu s sodno prakso, navedeno v točki 66 te sodbe, ne spada v pristojnost Sodišča.
- 130 V teh okoliščinah je treba četrti pritožbeni razlog zavrni.
- 131 Iz vseh navedenih preudarkov izhaja, da je treba pritožbo zavrniti.

Stroški

- 132 Člen 184(2) Poslovnika Sodišča določa, da če pritožba ni utemeljena, o stroških odloči Sodišče.
- 133 V skladu s členom 138(1) tega poslovnika, ki se v pritožbenem postopku uporablja na podlagi člena 184(1) navedenega poslovnika, se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki.
- 134 Ker mesto Milano s svojimi predlogi ni uspelo in je Komisija predlagala, naj se mu naloži plačilo stroškov, mu je treba naložiti plačilo stroškov.

Iz teh razlogov je Sodišče (drugi senat) razsodilo:

1. Pritožba se zavrne.

2. Comune di Milano nosi stroške postopka.

Podpisi