

II

(Ikke-lovgivningsmæssige retsakter)

AFGØRELSER

KOMMISSIONENS AFGØRELSE (EU) 2015/1225

af 19. december 2012

om SEA SpA's kapitaltilførsler til SEA Handling SpA (sag SA.21420 (C 14/10) (ex NN 25/10) (ex CP 175/06))

*(meddelt under nummer C(2012) 9448)***(Kun den italienske udgave er autentisk)****(EØS-relevant tekst)**

EUROPA-KOMMISSIONEN HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 108, stk. 2, første afsnit,

under henvisning til aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, særlig artikel 62, stk. 1, litra a) ⁽¹⁾,efter at have opfordret interesserede parter til at fremsætte deres bemærkninger i overensstemmelse med disse artikler ⁽²⁾ samt under henvisning til disse bemærkninger og

ud fra følgende betragtninger:

1. SAGSFORLØB

- (1) I et brev af 13. juli 2006 modtog Kommissionen en klage over støtte, der hævdes at være udbetalt til selskabet SEA Handling SpA («SEA Handling»), som leverer ground handling-ydelser i Milanos to lufthavne Malpensa og Linate. Klagen blev oprindelig journaliseret under nummer CP 175/06.
- (2) Ved brev af 6. oktober 2006 udbad Kommissionen sig en redegørelse af de italienske myndigheder vedrørende klagen. Ved brev af 21. december 2006 anmodede de italienske myndigheder om en forlængelse af svarfristen.
- (3) Ved brev af 11. januar 2007 imødekom Kommissionen anmodningen og gav fristforlængelse. Ved brev af 9. februar 2007 fremsendte de italienske myndigheder redegørelsen.
- (4) Ved brev af 30. maj 2007 oplyste Kommissionen klageren om, at de foreliggende oplysninger var utilstrækkelige til at påvise, at kriteriet om statslige midler efter artikel 107, stk. 1, i Traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde («TEUF») var opfyldt i det pågældende tilfælde. I overensstemmelse med artikel 20, stk. 2, i Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 ⁽³⁾, var der ikke et tilstrækkeligt grundlag for behandling af sagen. Ved brev af 2. juli 2007 fremsendte klageren yderligere oplysninger. I lyset af disse oplysninger besluttede Kommissionen at se på klagen igen.
- (5) Ved brev af 3. marts 2008 bad Kommissionen de italienske myndigheder om en kopi af den fagforeningsaftale, der blev indgået den 26. marts 2002. Ved brev af 10. april 2008 fremsendte de italienske myndigheder dette dokument.
- (6) Ved brev af 20. november 2008 sendte de italienske myndigheder fagforeningsaftalen af 13. juni 2008 til Kommissionen.

⁽¹⁾ Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 af 22. marts 1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af EF-traktatens artikel 93 (EFT L 1 af 3.1.1994, s. 3).

⁽²⁾ EUT C 184 af 22.7.2008, s. 34.

⁽³⁾ Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 af 22. marts 1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af EF-traktatens artikel 93 (EFT L 83 af 27.3.1999, s. 1).

- (7) Ved brev af 23. juni 2010 oplyste Kommissionen de italienske myndigheder om, at den havde besluttet at indlede proceduren efter artikel 108, stk. 2, i TEUF, og bad de italienske myndigheder inden en måned fremsende alle data og oplysninger, der måtte være nødvendige for at vurdere de omhandlede foranstaltningers forenelighed.
- (8) Ved brev af 19. juli 2010 anmodede de italienske myndigheder om en forlængelse af svarfristen til 20. september 2010. Kommissionen gav fristforlængelse ved svar af 23. juli 2010.
- (9) Den 20. september 2010 fremsendte de italienske myndigheder Milano kommunes bemærkninger til Kommissionens beslutning om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure.
- (10) Kommissionens beslutning om at indlede proceduren (herefter »indledningsbeslutningen«) blev offentliggjort i Den Europæiske Unions Tidende ⁽⁴⁾. Kommissionen opfordrede berørte parter til at fremsende deres bemærkninger til de omhandlede foranstaltninger inden en måned fra datoen for offentliggørelsen.
- (11) Ved brev af 11. februar 2011 anmodede SEA Handling om, at fristen for indsendelse af selskabets bemærkninger til indledningsbeslutningen blev forlænget til den 21. marts 2011. Ved brev af 23. februar 2011 gav Kommissionen fristforlængelse.
- (12) Ved brev af 25. februar 2011 anmodede [...] (*) om, at fristen for indsendelse af bemærkninger til indledningsbeslutningen blev forlænget til den 25. marts 2011.
- (13) Ved brev af 21. marts 2011 sendte SEA Handling og SEA SpA (»SEA«) Kommissionen deres fælles bemærkninger til indledningsbeslutningen.
- (14) Ved brev ligeledes af 21. marts 2011 sendte [...] sine bemærkninger til indledningsbeslutningen til Kommissionen.
- (15) Ved brev af 7. april 2011 fremsendte Kommissionen de berørte parters bemærkninger til de italienske myndigheder og bad disse om at fremsende deres bemærkninger hertil inden den 16. maj 2011.
- (16) Ved brev af 18. april 2011 anmodede de italienske myndigheder Kommissionen om en forlængelse af fristen for fremsendelse af deres bemærkninger til de berørte parters bemærkninger til den 2. juni 2011. Ved brev af 28. april 2011 gav Kommissionen de italienske myndigheder denne fristforlængelse.
- (17) Ved brev af 1. juni 2011 fremsendte de italienske myndigheder deres bemærkninger. De fremsendte også nye argumenter på grundlag af en undersøgelse udført af en konsulent.
- (18) Ved brev af 11. juli 2011 opfordrede Kommissionen de italienske myndigheder til at fremsende de oplysninger, den udbad sig i betragtning 5 i indledningsbeslutningen, og som den endnu ikke havde modtaget fra de italienske myndigheder eller SEA.
- (19) Ved brev af 28. juli 2011 anmodede de italienske myndigheder Kommissionen om en forlængelse af fristen for fremsendelse af de forlangte oplysninger til den 15. oktober 2011. Ved brev af 8. august 2011 gav Kommissionen de italienske myndigheder fristforlængelse til den 15. september 2011.
- (20) Ved brev af 26. august 2011 meddelte de italienske myndigheder Kommissionen, at de mente, at den fristforlængelse, der var indrømmet som svar på deres første anmodning, var utilstrækkelig.
- (21) Ved brev af 15. september 2011 fremsendte de italienske myndigheder deres svar på Kommissionens anmodning om oplysninger. Ved brev af 18. oktober 2011 fremsendte de italienske myndigheder en oversættelse til engelsk af dokumentet i bilag 5 til det tidligere fremsendte.
- (22) Ved brev af 21. oktober 2011 supplerede de italienske myndigheder bilag 12 til det tidligere fremsendte med oplysninger fra Milano kommune. Ved brev af 7. november 2011 fremsendte de italienske myndigheder en oversættelse af disse bemærkninger til engelsk.
- (23) Den 19. juni 2012 afholdtes et møde mellem Kommissionens medarbejdere og de italienske myndigheder. Efter mødet fremsendte de italienske myndigheder ved to breve af 2. og 10. juli 2012 nye argumenter til støtte for deres synspunkter vedrørende de omhandlede foranstaltninger. På anmodning fra de italienske myndigheder fandt der endnu et møde sted med Kommissionens medarbejdere den 23. november 2012. De italienske myndigheder fremlagde her i alt væsentligt de samme argumenter som på det foregående møde.

⁽⁴⁾ EUT C 29 af 29.1.2011, s. 10.

(*) Fortrolig oplysning.

2. RESUMÉ AF FORANSTALTNINGERNE

- (24) Denne afgørelse vedrører kapitaltilførsler fra SEA til selskabets datterselskab SEA Handling fra 2001 til 2010 med det primære formål at dække SEA Handlings driftstab.

2.1. PÅSTÅET STØTTEMODTAGER

- (25) Modtageren af de omhandlede foranstaltninger er SEA Handling, som er fuldt ejet af SEA. SEA er et selskab, der styrer Milanos lufthavnssystem, som omfatter lufthavnene Linate og Malpensa. Det er et privat aktieselskab (SpA), som i den pågældende periode var ejet næsten fuldt ud af to offentlige enheder, nemlig Milano kommune (84,56 %) og provinsen Milano (14,56 %) sammen med en række andre små offentlige og private aktionærer (0,88 %). I december 2011 blev 29,75 % af SEA's kapital solgt til den private fond F2i (Fondi italiani per le infrastrutture).
- (26) SEA's aktiviteter er inddelt som følger:
- a) Generel lufthavnsledelse: gennemførelse og ledelse af luftfartsinfrastrukturer.
 - b) Ground handling: ground handling-ydelser til passagerer, fly, bagage og gods.
 - c) Relaterede aktiviteter: handelsaktiviteter i lufthavnene, herunder salg til publikum af forskellige serviceydelser, toldfri varer, forvaltning af avis kiosker, restauranter, annoncering, parkering og biludlejning samt forvaltning og vedligeholdelse af infrastrukturer til andre aktiviteter end luftfart, f.eks. hoteltilbud og logistiktjenester. Disse aktiviteter udføres direkte af SEA eller andre parter ifølge specifikke kontrakter med SEA.
- (27) SEA Handling blev stiftet efter ikrafttrædelsen af lovdekret nr. 18/99 af 13. januar 1999⁽⁵⁾, som omsatte Rådets direktiv 96/67/EF⁽⁶⁾ i italiensk ret. Dette direktiv stillede krav om at føre separate regnskaber for aktiviteter vedrørende levering af de ovenfor omtalte tjenesteydelser⁽⁷⁾. Med stiftelsen af SEA Handling adskilte SEA sine aktiviteter i regnskabsmæssig og retlig forstand⁽⁸⁾. Ud over ledelsen af lufthavnene Malpensa og Linate leverer SEA forskellige tjenesteydelser, som er sekundære i forhold til luftfarten, og som supplerer den.
- (28) SEA Handling blev sat i drift den 1. juni 2002. Indtil den 1. juni 2002 blev ground handling-ydelserne i Linate og Malpensa leveret direkte af SEA⁽⁹⁾.

2.2. DE OMHANDLEDE FORANSTALTNINGER

- (29) Ifølge de oplysninger, der er fremsendt til Kommissionen, modtog SEA Handling tilskud fra SEA fra 2002 og fremefter i form af kapitaltilførsler med det formål at dække driftstabene.
- (30) SEA Handlings tab beløber sig til følgende⁽¹⁰⁾:
- i 2002 havde SEA Handling et samlet tab på 43 639 040,39 EUR (1. juni 2002 — 31. december 2002)
 - 2003 havde SEA Handling et samlet tab på 49 489 577,23 EUR (1. januar 2003 — 31. december 2003)

⁽⁵⁾ Gazzetta Ufficiale 28, 4.2.1999.

⁽⁶⁾ Rådets direktiv 96/67/EF af 15. oktober 1996 om adgang til ground handling-markedet i Fællesskabets lufthavne (EFT L 272 af 25.10.1996, s. 36).

⁽⁷⁾ I artikel 4 i direktiv 96/67/EF hedder det: »En lufthavns forvaltningsorgan samt brugere eller leverandører, der leverer ground handling-ydelser, skal foretage en streng, regnskabsmæssig adskillelse efter gældende forretningspraksis af de aktiviteter, der er forbundet med levering af disse tjenesteydelser, og deres øvrige aktiviteter. En uafhængig inspektør udpeget af medlemsstaten skal kontrollere den regnskabsmæssige adskillelse. Inspektøren skal også kontrollere, at der ikke overføres finansielle midler mellem forvaltningsorganets aktiviteter som lufthavnsmyndighed og dets ground handling-aktiviteter.«

⁽⁸⁾ Den 1. december 2011 vedtog Kommissionen pakken »Bedre lufthavne«. Denne pakke indeholder et forslag til gennemgang af reglerne om ground handling, især for at forbedre kvaliteten og effektiviteten af ground handling-ydelser i lufthavnene. Den indeholder også en lovbeholdning af ground handling-aktiviteter fra lufthavnsledelse. For så vidt angår de ground handling-ydelser, som stadig er omfattet af adgangsbegrænsning, nemlig bagagehåndtering, handling på forpladsen, brændstof- og olieopfyldning samt håndtering af gods og post, forøger pakken minimumsantallet af leverandører heraf, som luftfartsselskaberne kan vælge imellem i store lufthavne, fra to til tre.

⁽⁹⁾ SEA Handling Srl, som fandtes før stiftelsen af SEA Handling, blev stiftet i 1998, men sattes aldrig i drift.

⁽¹⁰⁾ Bogført pr. 31. december hvert år.

- i 2004 havde SEA Handling et samlet tab på 47 962 810 EUR (1. januar 2004 — 31. december 2004)
- i 2005 havde SEA Handling et samlet tab på 42 430 169,31 EUR (1. januar 2005 — 31. december 2005)
- i 2006 havde SEA Handling et samlet tab på 44 150 435 EUR (1. januar 2006 — 31. december 2006)
- i 2007 havde SEA Handling et samlet tab på 59 724 727 EUR (1. januar 2007 — 31. december 2007)
- i 2008 havde SEA Handling et samlet tab på 52 387 811 EUR (1. januar 2008 — 31. december 2008)
- i 2009 havde SEA Handling et samlet tab på 29,7 mio. EUR (1. januar 2009 — 31. december 2009)
- i 2010 havde SEA Handling et samlet tab på 13,4 mio. EUR (1. januar 2010 — 31. december 2010).

- (31) Fra 2002 til 2010 beløb SEA Handlings samlede tab sig til 339,784 mio. EUR. Derfor overførte SEA i alt 359,644 mio. EUR til SEA Handling i form af et antal overførsler af kapital hvert år. Fordelingen og beløbene i tabellen nedenfor af udledt af de italienske myndigheders oplysninger.

(tusinde EUR)

År	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
Tilførte beløb ⁽¹⁾	18 765	24 879	25 236	6 111	30 000	11 559	25 271	13 481	0	
	21 200	24 252	30 000	30 000	439	2 663		34 328		
				4 118	30 000	3 527				
						23 808				
I alt pr. år	39 965	49 132	55 236	40 229	60 439	41 559	25 271	47 810	0	
I alt										359 664

- ⁽¹⁾ Kapitaltilførslerne til dækning af driftstab blev ikke nødvendigvis alle foretaget det pågældende år. F.eks. gik den første kapitaltilførsel på 24,879 mio. EUR i 2003 til en delvis dækning af tabene i 2002. Den anden kapitaltilførsel på 24,252 mio. EUR gik til delvis dækning af tab i 2003.

2.3. DE OFFENTLIGE MYNDIGHEDERS ROLLE I LEDELSEN AF SEA OG SEA HANDLING

- (32) Ifølge de oplysninger, der er fremsendt til Kommissionen, nåede kommunalforvaltningen i Milano, SEA og fagforeningerne til enighed om en aftale den 26. marts 2002. Heri hedder det:

Kommunalforvaltningen i Milano ... bekræfter, at ...

- SEA fortsat har aktiemajoriteten i handling selskabet i mindst fem år

- SEA forpligter sig til at informere fagforeningerne om eventuelle partnere og at fremlægge forretningsplanen og selskabsstrukturen for dem til gennemgang ... aftalen mellem SEA og fagforeningerne træder i kraft, efter at forretningsplanen er blevet forelagt for og gennemgået af fagforeningerne

- den aftalte mobilitetsplan skal afhjælpe potentielle tab af arbejdspladser ved at udelukke kollektive fyringsrunder og forpligte SEA til at tilbyde supplerende uddannelse, omskoling, frivillige fratrædelsesordninger og hjælp indtil pensionsalderen til det omhandlede personale

- overførslen af arbejdstagere til et nyt selskab vil finde sted under beskyttelse af alle erhvervede rettigheder og med garanti for beskæftigelse de efterfølgende fem år

- cost-benefit-balancen og den generelle økonomiske ramme bliver støttet af SEA og eventuelle partnere; ledelseskapaleteten forbliver uændret, samtidig med at der foretages væsentlige yderligere forbedringer af konkurrenceevnen på hjemmemarkedet såvel som de internationale markeder
- der vil ske henvendelse til de kompetente ministerier og lufthavnsmyndigheder med henblik på at indføre direktiver om beskæftigelsesgaranti i tilfælde af overflytning af ground handling-aktiviteter til en konkurrent, sådan at bl.a. forpligtelserne til sikkerhed og pålidelighed, som pålægges lufthavnens koncessionshaver, opfyldes, idet disse forpligtelser også skal gælde for det personale, som arbejder i ground handlingen.

Endelig vil kommunalforvaltningen og fagforeningerne på regelmæssige møder overvåge indholdet af denne aftale og sikre dens fortsatte gennemførelse.

- (33) Ovennævnte forpligtelser blev bekræftet ved efterfølgende aftaler, som specifikt bekræftede indholdet af aftalen. Kommissionen henviser særligt til protokollerne for fagforeningsaftalerne mellem SEA og fagforeningerne af 4. april 2002, 15. maj 2002 og 9. juni 2003, som Kommissionen har modtaget kopi af.
- (34) I referater fra byrådsmøder nævnes blandt forpligtelserne, som kommunen har indgået, »beskyttelse af rettigheder« og »garanti for beskæftigelse de efterfølgende fem år«⁽¹¹⁾. Disse forpligtelser blev bekræftet på byrådsmødet den 16. juni 2003, og Kommissionen har fået en kopi af referatet heraf.
- (35) Endvidere udtrykte byrådsmedlemmerne den 7. november 2006 bekymring over krisesituationen og understregede behovet for at garantere SEA Handlings økonomiske overlevelse for enhver pris:

De vanskeligheder, som SEA Handling SpA står over for, ... må ikke udelukkende væltes over på medarbejderne ... I lyset af denne situation skal lufthavnsselskabets formand og borgmester Moratti søge foretræde for [Milano kommunes] transportudvalg snarest muligt for at forklare, hvordan de agter af forny SEA Handling SpA's rolle på markedet for luftfartsservice⁽¹²⁾.

2.4. SEA HANDLINGS ØKONOMISKE RESULTATER⁽¹³⁾

- (36) Følgende diagram viser udviklingen i driftsomkostninger og bruttodriftsoverskud i perioden 2002-2010. De samme data er vist i tabel 1 nedenfor over udviklingen i SEA Handlings omsætning sammen med udviklingen i henholdsvis bruttodriftsoverskuddet og personaleomkostninger vist i forhold til omsætningen.

Diagram 1

Selskabets økonomiske udvikling

[...]

Tabel 1

Udvikling i omsætning og driftsomkostninger

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Omsætning (mio. EUR)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Udvikling i omsætning (YoY)		[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %
Personaleomkostninger	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Udvikling i personaleomkostninger (YoY)		[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %

⁽¹¹⁾ Aftalen blev indgået den 26. marts 2002 mellem fagforeningerne, SEA og Milano kommune.

⁽¹²⁾ Pressemeldelse fra byrådsmedlem i Milano Marco Cormio af 7. november 2006, som Kommissionen har modtaget en kopi af.

⁽¹³⁾ Dataene i tabeller og diagrammer i dette afsnit er taget fra dokumentation, som SEA har fremsendt.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Øvrige omkostninger	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Udvikling i øvrige omkostninger (YoY)		[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %
Bruttodriftsoverskud (EBITDA)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Udvikling i EBITDA (YoY)		[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %
EBITDA/omsætning	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %
Personaleomkostninger/omsætning	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %

- (37) Tabellen viser, at personaleomkostningerne med små udsving lå stabilt i perioden 2002-2007 på ca. 160 mio. EUR, men dernæst faldt brat til lige under 100 mio. EUR i 2010 svarende til næsten 38 % på tre år. Udviklingen i andre omkostninger udviser en lignende tendens med et fald på 37 % i samme periode.
- (38) Omsætningen steg 10 % fra 2002 til 2006. Alitalias markante aktivitetsnedgang i Malpensa havde en kraftig indvirkning fra 2008, eftersom antallet af rejser bestilt gennem Alitalia faldt 87 % mellem 2007 og 2010, og den indtjening, der genereredes af Alitalias tilstedeværelse, derfor faldt 72 %. Den samlede omsætning faldt 27 % i samme periode, idet nedgangen opvejedes af en stigning i indtægten fra andre luftfartsselskaber.
- (39) Indsatsen for at reducere driftsomkostningerne og begrænse tabene efter Alitalias »de-hubbing« i 2008 affødte en gradvis forbedring af det (negative) bruttodriftsoverskud fra - 42,5 mio. EUR i 2007 til - 8,5 mio. EUR i 2010.
- (40) Følgende tabel viser udviklingen i antal medarbejdere udtrykt i fuldtidsækvivalenter (årsværk).

Tabel 2

Udvikling i antal medarbejdere

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Årsværk i alt	3 842	3 976	3 820	3 562	3 476	3 310	2 969	2 460	2 221
heraf fastansatte	3 692	3 804	3 457	3 223	3 011	2 795	2 760	2 419	2 181
heraf midlertidigt ansatte	150	172	363	338	465	515	208	40	40
Driftsårsværk (årsværk i alt + overtimer — hjemsendelsesledighed)	3 964	4 125	3 979	3 706	3 642	3 461	2 852	2 227	2 050

- (41) Tabellen viser en konstant nedgang i antallet af fuldtidsækvivalenter fra 2003 og fremefter (— 44 % mellem 2003 og 2010), navnlig blandt fastansatte årsværk.
- (42) Antallet af midlertidigt ansatte steg betydeligt i perioden 2002-2007 fra 150 til 515 årsværk. Antallet af midlertidigt ansatte faldt sidenhen sammen med et fald i omsætningen som følge af tabet af Alitalia-trafikken og en større indsats fra SEA Handlings side for at reducere personaleomkostningerne. Denne indsats førte også i den pågældende periode til en nedbringelse af overtimerne og en stigning i hjemsendelsesledigheden, hvilket resulterede i et endnu brattere fald i antallet af driftsårsværk.

- (43) Tabellen nedenfor viser forbedringerne i personalets produktivitet i form af bevægelser, der håndteres i arbejdsenheden, og udviklingen i personaleomkostningerne.

Tabel 3

Udvikling i personalets produktivitet

[...]

Tabel 4

Personaleomkostninger

[...]

3. BEGRUNDELSER FOR INDLEDNING AF DEN FORMELLE UNDERSØGELSESPROCEDURE

- (44) I indledningsbeslutningen vurderede Kommissionen på grundlag af den fremsendte information fra klageren og de italienske myndigheder, at foranstaltningerne i perioden 2002-2005 kunne have udgjort statsstøtte, og udtrykte tvivl med hensyn til foreneligheden af denne støtte med det indre marked. I indledningsbeslutningen bad Kommissionen derfor de italienske myndigheder om den nødvendige dokumentation og de nyeste nødvendige oplysninger og data for at kunne vurdere foranstaltningernes forenelighed. Den anførte også, at det var nødvendigt at undersøge perioden efter 2005, for hvilken tabenes omfang ikke oprindeligt var meddelt Kommissionen, og perioden 2002-2010 under ét, for at den kunne fastslå, om SEA Handling havde modtaget ulovlig statsstøtte i den periode i form af kompensation for tab ⁽¹⁴⁾.
- (45) Kommissionen drog den konklusion, at der ganske rigtigt var tale om statsstøtte, idet den vurderede, at betingelserne i artikel 107, stk. 1, i TEUF var opfyldt.
- (46) Kommissionens indledende synspunkt var, at midlerne, der skulle dække tabene, hidrørte fra staten, idet Milano kommune og provinsen Milano havde aktiemajoriteten i SEA. Kommissionen bemærkede også, at der var megen dokumentation — af samme type som den dokumentation, der henvises til i Stardust Marine-dommen ⁽¹⁵⁾ — for, at de offentlige myndigheder var involveret i de foranstaltninger, som SEA traf med hensyn til sit datterselskab SEA Handling.
- (47) Kommissionen fandt foranstaltningerne selektive, eftersom de kun gjaldt SEA Handling og gav selskabet en økonomisk fordel, som det ikke ville have haft på normale markedsvilkår.
- (48) For at fastslå, om SEA ved at dække SEA Handlings tab havde optrådt som en fornuftig privat investor, der handler på normale markedsvilkår, tog Kommissionen forskellige faktorer i betragtning.
- (49) Indledningsvis konstaterede Kommissionen, at SEA Handling ifølge forretningsplanen, som blev godkendt i 2001 ⁽¹⁶⁾, ville få en stigende indtjening inden 2005. Det var blevet nævnt, at beslutningen om at fortsætte driften i ground handling-sektoren efter 2002 og undlade at sælge SEA Handling umiddelbart efter opsplitningen i to selskaber var begrundet i den forventede stigning i indtjeningen inden for en treårig periode. Imidlertid indeholdt forretningsplanen for 2001 ikke en detaljeret strategi, som kunne sætte SEA i stand til at garantere, at SEA Handling ville blive rentabelt, og at planen dækkede alle SEA's aktiviteter. Der var ikke fremsendt en anden detaljeret forretningsplan, der særligt vedrørte SEA Handling, til Kommissionen.
- (50) Kommissionen konstaterede også, at SEA Handling i 2003-2005 gjorde begrænsede fremskridt eller endda havde negative resultater med årlige tab på over 40 mio. EUR, mens personaleomkostningerne forblev stabile, de samlede omkostninger faldt ca. 3 %, omsætningen faldt 4,5 %, og omkostningerne pr. arbejdskraftenhed steg 7,6 %.
- (51) De italienske myndigheder havde anført, at dækningen af SEA Handlings tab skulle ses i et koncernperspektiv. Kommissionen mente, at dette ikke forklarede, hvorfor det på koncernplan skulle anses for mere fordelagtigt at dække SEA Handlings tab frem for at sælge eller omstrukturere selskabet. Kommissionen mente, at SEA Handlings underskudssituation var for langvarig til at falde ind under begrebet »en begrænset periode« i henhold til EU-Domstolens dom i sag C-303/88, Italien mod Kommissionen ⁽¹⁷⁾, og at den tilbagevendende dækning af tabene fra 2002 bekræftede, at SEA ikke optrådte som en fornuftig privat investor.

⁽¹⁴⁾ Indledningsbeslutningen, betragtning 42 og 102 og afsnit 5.

⁽¹⁵⁾ Sag C-482/99, Frankrig mod Kommissionen, Sml. 2002 I, s. 4397.

⁽¹⁶⁾ »Piano aziendale consolidato del Gruppo SEA 2002-2006« (SEA Groups konsoliderede forretningsplan 2002-2006), fremsendt af de italienske myndigheder.

⁽¹⁷⁾ Sag C-303/88, Italien mod Kommissionen, Sml. 1991 I, s. 1433.

- (52) Kommissionen mente, at [...] eller andre operatører ville have kunnet komme ind på markedet, at imagetabet, som de italienske myndigheder havde påberåbt sig for at begrunde SEA's tilbagetrækning fra ground handling-området, ikke var blevet kvantificeret og kun forelagt i vage vendinger, og at forpligtelsen til ground handling-ydelser ikke krævede, at SEA skulle levere disse ydelser direkte, idet andre tjenesteyderes tilstedeværelse var et praktiserbart og gyldigt alternativ.
- (53) Endelig vurderede Kommissionen, at foranstaltningerne utvivlsomt havde en indvirkning på samhandelen mellem medlemsstaterne og på konkurrencen. Virkningen for samhandelen var tydelig i betragtning af målene i direktiv 96/67/EF, som regulerer adgangen til ground handling-markedet i de af Fællesskabets lufthavne, som nåede det trafikniveau, som var angivet i direktivet. Der var også en formodet indvirkning på konkurrencen, eftersom foranstaltningerne gav SEA Handling en betydelig bedre stilling til skade for konkurrenterne.
- (54) Kommissionen mente foreløbig, at dækningen af tabene var statsstøtte, og udtrykte tvivl om den pågældende støttes forenelighed med det indre marked. I Kommissionens meddelelse »EF-retningslinjer for finansiering af lufthavne og statslig startstøtte til luftfartsselskaber, som operer fra regionale lufthavne« (»retningslinjerne for luftfartssektoren«) ⁽¹⁸⁾, hvori der henvises til direktiv 96/67/EF, hedder det: Over tærsklen på 2 millioner passagerer skal ground handling-aktiviteterne være selv bærende uafhængigt af lufthavnens andre kommercielle indtægter eller offentlige midler, som lufthavnsoperatøren har modtaget som lufthavnsmyndighed eller udbyder af en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse ⁽¹⁹⁾. Kommissionen mente, at offentlige myndigheders subsidiering af sådanne aktiviteter var i strid med målene i direktiv 96/67/EF og derfor kunne have en negativ virkning for liberaliseringen af markedet.
- (55) Derfor besluttede Kommissionen at indlede den formelle undersøgelsesprocedure for at fjerne al tvivl om kategoriseringen af foranstaltningerne som statsstøtte frem til den seneste periode og om foreneligheden heraf med det indre marked.

4. DE ITALIENSKE MYNDIGHEDERS BEMÆRKNINGER

Den omhandlede periode

- (56) De italienske myndigheder undrede sig over beslutningen, primært på grund af rækkefølgen af de krav, som Kommissionen stillede. De italienske myndigheder hævdede, at Kommissionens bemærkninger henviste til perioden 2006-2008, som lå efter den periode, der dannede grundlag for den indledende undersøgelse og derfor også for de anmodninger om præcisering, som de havde modtaget vedrørende perioden 2002-2005. Kommunen bad derfor Kommissionen om at ændre tidsrammen for undersøgelsen og sende de italienske myndigheder en almindelig anmodning om information vedrørende den senere periode (2006 og fremefter) ⁽²⁰⁾.

Tilregnelser til offentlige myndigheder af foranstaltningerne til dækning af tab

- (57) Den første indikation på tilregnelser, som Kommissionen fandt, bestod i uddrag af aftalen af 26. marts 2002 undertegnet af Milano kommune, SEA og fagforeningsrepræsentanter, uddrag af protokollen over fagforeningsaftalen af 4. april 2002, siden bekræftet den 15. maj 2002, mellem SEA og branchefagforeningerne og fagforbundene samt uddrag af protokollen over fagforeningsaftalen mellem SEA, SEA Handling og branchefagforeningerne og fagforbundene af 9. juni 2003. De italienske myndigheder bad Kommissionen om at genoverveje disse dokumenters bevisværdi.
- (58) I den henseende hævdede de italienske myndigheder, at foranstaltningerne kun kunne tilregnes staten på baggrund af objektive forhold, der viste, at medlemsstaten havde grebet ind i SEA's beslutning for at bestemme eller påvirke den, og at SEA ville have valgt en anden fremgangsmåde, hvis selskabet havde kunnet træffe sin beslutning uafhængigt ⁽²¹⁾. De hævdede, at dette ikke var tilfældet for Milano kommunes vedkommende.
- (59) Kommunen hævdede, at den ikke havde været involveret på nogen som helst måde i underskrivelsen af fagforeningsaftalerne og intet havde haft at gøre med SEA's løfter til fagforeningsrepræsentanterne i de pågældende aftaler. Kommunen havde kun deltaget i mødet den 26. marts 2002 og havde beskyttet arbejdstagernes interesser som majoritetsaktionær og især som ansvarlig myndighed i lokalsamfundet. Den havde som sådan ikke indgået nogen forpligtelse, men havde givet fagforeningerne en politisk »bekræftelse« af SEA's forretningsbeslutninger og især

⁽¹⁸⁾ EUT C 312 af 9.12.2005, s. 1.

⁽¹⁹⁾ Retningslinjerne for luftfartssektoren, punkt 70.

⁽²⁰⁾ Efter den bemærkning henledte Kommissionen i sit brev af 11. juli 2011 opmærksomheden på betragtning 42 i indledningsbeslutningen, hvori den anførte, at den fandt det nødvendigt at undersøge perioden 2002-2010 for at fastslå, om SEA Handling havde modtaget ulovlig statsstøtte i form af kompensation for tab i den pågældende periode. Kommissionen bekræftede endvidere, at det omhandlede tidsrum strakte sig fra 2002 til den seneste periode, og at anmodningerne om information stod ved magt.

⁽²¹⁾ Rettens dom i sag T-442/03, SIC mod Kommissionen, præmis 126.

selskabets jobbevaringsstrategi med det formål at støtte fagforeningerne i at tilse gennemførelsen af disse beslutninger. Aftalen, som tydeligvis blot var af samfundspolitisk karakter, havde ingen retslig værdi og tjente kun til at forsikre fagforeningerne om SEA's pålidelighed med hensyn til de indgåede forpligtelser. Af de dokumenter, som Kommissionen havde taget i betragtning, kunne det ikke udledes, at Milano kommune havde spillet en afgørende rolle i beslutningen om at dække SEA Handlings tab, eller at den havde påtaget sig nogen forpligtelse i den forbindelse. SEA traf derfor sine egne forretningsbeslutninger fuldstændig frit og uafhængigt.

- (60) Generelt var korrespondancen fra 2002 til 2005 mellem selskabets ledelse og visse medlemmer af byrådet, som blev nægtet adgang til visse af SEA's interne dokumenter, som de havde udbedt sig, især forretningsplanen, bevis for manglende indgriben fra forvaltningens side i SEA's aktiviteter. Ifølge de italienske myndigheder var det endnu et bevis, at SEA specifikt havde bekræftet sin uafhængighed af forvaltningen, f.eks. som svar på et spørgsmål stillet af et byrådsmedlem.
- (61) De italienske myndigheder anførte også, at kommunen ikke lovligt kunne indgå gyldige og faktiske forpligtelser uden formelle retsakter, der var vedtaget af dens kompetente instanser med specifik angivelse af den finansielle dækning.
- (62) Den anden indikation på tilregnelse, som Kommissionen fandt, var SEA's bestyrelsesmedlemmers og direktørers afhængighed af Milano kommune. Her anfægtede de italienske myndigheder Kommissionens fremgangsmåde med at tillægge påstande i en avisartikel bevisværdi. De fremsatte også følgende bemærkninger.
- (63) For det første fastholdt de italienske myndigheder med hensyn til SEA's bestyrelsesmedlemmers underskrivelse af hver sin »blankoopsigelse«, der blev sendt i et brev til Milanos borgmester før udløbet af deres mandat, at disse opsigelser ikke påviste en situation, hvor SEA's bestyrelsesmedlemmer var særlig afhængige af kommunen. Som bestyrelsesformanden erkendte på det ordinære møde den 24. februar 2006, var dette en almindelig metode, der blev brugt »specifikt til rettidig fjernelse af bestyrelsesmedlemmer, hvis adfærd hævdedes at være angribelig«. Formanden udelukkede, at sådanne breve blev brugt i tilfælde, hvor aktionæren var uenig i ledelsesbeslutninger truffet af bestyrelsen. Bestyrelsen havde nemlig alene ansvaret for sådanne beslutninger. Han understregede, at »ingen alligevel nogen sinde havde lagt pres på nogen under henvisning til dette brev eller til andre dokumenter«, og at sådanne breve havde »moralisk værdi, men ikke retslig værdi«. Ifølge kommunens repræsentant på det samme ordinære møde i SEA ville det være »fuldstændig usandsynligt, at sådanne breve kunne påvirke bestyrelsesmedlemmernes adfærd. Bestyrelsesmedlemmerne er kun underlagt generalforsamlingsbeslutninger, idet kun dette organ kan udnævne og afsætte dem, og det er kun dette organ, der står til ansvar over for med hensyn til selskabets ledelse«. Ifølge de italienske myndigheder var den eneste virkning af førnævnte breve, at et bestyrelsesmedlem, som på generalforsamlingen var blevet afsat, ville miste retten til kompensation for at være blevet uretmæssigt afsat.
- (64) For det andet bemærkede de italienske myndigheder med hensyn til SEA's særlige afhængighedsforhold af Milano kommune i modsætning til Kommissionens påstand, at Milano kommune i sin egenskab af tilsynsførende ikke udnævnte repræsentanter til bestyrelsen, men blot udpegede dem, idet bestyrelsesmedlemmer kun blev udnævnt af generalforsamlingen i overensstemmelse med de privatretlige regler for aktieselskaber i den italienske civillovbog. De hævdede også, at SEA's vedtægter i overensstemmelse med de almindelige retsregler, som det ofte er tilfældet, gav bestyrelsesmedlemmerne beføjelse til at vælge navnene på de bestyrelsesmedlemmer, som skulle godkendes af generalforsamlingen.
- (65) De italienske myndigheder hævdede, at andre tegn, der kunne tyde på, at foranstaltningen kunne tilregnes staten, og især de typer dokumentation, som Domstolen havde kategoriseret i Stardust Marine-sagen, ligeledes førte til den konklusion, at den omhandlede foranstaltning i dette tilfælde ikke kunne tilregnes staten. SEA var ikke integreret i den offentlige forvaltningsstruktur på nogen måde, hverken lokalt eller nationalt. Med hensyn til arten af selskabets aktiviteter og udøvelsen heraf på markedet på normale vilkår i konkurrence med private erhvervsdrivende anførte de italienske myndigheder, at SEA altid handlede som et almindeligt privat firma. Selskabets retlige status kunne heller ikke påvise, at foranstaltningerne kunne tilregnes staten, idet SEA i enhver henseende var et privatretligt selskab. Endelig bestred de italienske myndigheder med hensyn til den sidste type dokumentation, som Domstolen identificerede, nemlig intensiteten af de offentlige myndigheders tilsyn med selskabets ledelse, at kommunen overhovedet ingen indflydelse øvede, og at selskabet selv havde erklæret sin uafhængighed af forvaltningen, hvilket beviste, at forvaltningen ikke var inddraget i vedtagelsen af ledelsesbeslutninger overhovedet.

Anvendelse af princippet om den private investor

- (66) Med hensyn til princippet om den private investor hævdede de italienske myndigheder, at den faktuelle dokumentation (økonomisk og andre data), som Kommissionen havde samlet undervejs i sine indledende undersøgelser, men som relaterede sig til tiden efter, at de omstridte handlinger blev besluttet, kunne bruges, hvor det var nødvendigt, til at evaluere foranstaltningernes forenelighed med traktatens regler, hvis de var klassificeret som støtte. Men denne dokumentation hjalp ikke med hensyn til at bestemme, om de omhandlede finansielle foranstaltninger var forenelige med princippet om den private investor. Hele Kommissionens argumentation blev undergravet af en fejlagtig anvendelse af princippet om den private investor, som hidrørte fra en upræcis vurdering af baggrunden for sagen.
- (67) Med hensyn til den sammenhæng, der skulle tages i betragtning, bemærkede de italienske myndigheder for det første, at Kommissionen ikke havde taget hensyn til, at SEA som led i liberaliseringen af det europæiske marked for ground handling-ydelser efter vedtagelsen af direktiv 96/67/EF som gennemført i italiensk ret ved lovdekret nr. 18/99 havde besluttet ikke bare at opsplitte sine regnskaber, men også at udskille de pågældende aktiviteter og overføre dem til en ny juridisk enhed. Denne udskillelse var et af midlerne til at nå koncernens strategiske mål om at finde en forretningspartner til at levere ground handling-ydelser og om at identificere foranstaltninger til forbedring af effektiviteten i ground handling-ydelserne i lufthavnene Linate og Malpensa.
- (68) Ifølge de italienske myndigheder havde lufthavnsledelsesselskaberne som led i liberaliseringsprocessen generelt omorganiseret ground handling-ydelserne efter at have overvejet to rentable forretningsmodeller, nemlig at ground handling-ydelserne i stedet for direkte af koncessionshaveren kunne leveres af eksterne selskaber, der driver international virksomhed (dvs. udlicitering som f.eks. i London, København, Spanien og Dublin), eller de kunne leveres direkte af koncessionshaveren og regnskabsføres separat (som f.eks. i Frankfurt og Wien) eller gennem dannelse af et separat selskab (SEA og i Paris) (direkte forvaltning). Hver model havde sine fordele og ulemper, som lufthavnsledelsesselskaberne havde gransket nøje, især fordi landene har hver sine retlige rammer. Udlicitering gjorde det muligt at fokusere på kerneforretningen og gavnede umiddelbart driftsregnskaberne, fordi ground handling-ydelser som oftest gav underskud, medmindre de blev ydet i stor målestok og ikke kun i den lufthavn, som selskabet varetog ledelsen af. Men hvis de beholdt ground handling-aktiviteterne, kunne koncessionshaverne udøve større kontrol over kvaliteten af ydelserne, hvilket ud over de lovgivningsmæssige aspekter havde en afledt positiv indvirkning på koncernens indtjening, især på mellemlangt til langt sigt.
- (69) De italienske myndigheder understregede derfor, at denne anden model, som SEA havde valgt, satte koncessionshaveren i stand til at bevare lufthavnscenterrollen og transferprocesserne, fastholde kontrollen med servicekvaliteten, levere udvalgte ground handling-ydelser i lufthavne, hvor ingen andre selskaber kunne levere dem, og endelig at fastholde en stærk indflydelse på lufthavnssikkerheden. De hævdede, at denne model krævede store drifts-omkostninger, som hang uløseligt sammen med den direkte levering af ground handling-ydelser, og at produktiviteten på området ikke kunne måles udelukkende finansielt.
- (70) De italienske myndigheder hævdede, at denne strategi fra SEA-koncernens side var fuldstændig rationel, fordi den tillod SEA at fastholde ground handling-ydelserne og regne med en gradvis stigning i produktiviteten og servicekvaliteten samt indtjening i koncernen på mellemlangt til langt sigt. Samtidig ville SEA ved at udskille aktiviteterne og overflytte leveringen af ydelserne til et separat selskab (SEA Handling) kunne kapitalisere på enhver mulighed for partnerskab med andre selskaber i sektoren med det formål at genvinde rentabiliteten i kraft af synergieffekten ved integration i et internationalt netværk og erhvervelsen af yderligere driftsmæssig viden.
- (71) SEA agtede derfor indledningsvis at bære de tab, som dets datterselskab fik, med henblik på den senere indtjening til koncernen, der ville følge af en gradvis forbedring af SEA Handlings indtjening og rentabilitet (som ifølge den oprindelige prognose ville være realiseret efter tre års aktivitet, dvs. i 2005), som man ville opnå gennem foranstaltninger beskrevet i omstruktureringsplanen, der også gav mulighed for i givet fald at åbne for en strategisk partner, som skulle købe en betydelig minoritetsaktiepost i SEA Handling.
- (72) I maj 2001 igangsatte SEA en udbudsprocedure med henblik på at finde en strategisk partner til en minoritetsandel af SEA Handling, og selskabet fandt [...]s bud mest fordelagtigt. SEA's forhandlere nåede næsten frem til en aftale med [...], især i kraft af en relanceringsplan. Men derefter gik forhandlingerne i stå, primært på grund af uenighed om værdiansættelsen af selskabet.

- (73) Foranstaltningerne i SEA-koncernens konsoliderede forretningsplan for 2002-2006 fokuserede på en forøgelse af arbejdsproduktiviteten på 20 % i denne periode. Disse foranstaltninger blev vurderet at være hensigtsmæssige og tilstrækkelige til at berettiggte det trufne valg af forretningsmodel. Selv om målet om genopretning af rentabiliteten ikke blev nået, var de finansielle resultater opmuntrende og bekræftede SEA's mening om, at den valgte forretningsmodel var i koncernens og aktionærernes økonomiske interesse.
- (74) De italienske myndigheder hævdede, at det forhold, at SEA Handling ikke fik genoprettet sin rentabilitet inden den oprindeligt forventede frist, skyldtes en markedssituation, som adskilte sig markant fra prognoserne som følge af to internationale faktorer, der påvirkede udviklingen i flytrafikken i denne periode betydeligt, nemlig SARS og Irakkrigen, og medførte økonomiske konsekvenser og udfordringer for de internationale luftfartsselskaber, der led under en brat stigning i olieprisen og derfor måtte acceptere et fald i priserne i et marked, hvor konkurrencen var blevet meget skarpere end forventet.
- (75) De italienske myndigheder bad Kommissionen genoverveje sin indsigelse mod SEA's beslutning om fortsat at dække tabene i sit datterselskab, selv da det kunne se på den økonomiske udvikling i de to første hele års aktivitet (2003 og 2004), at en genopretning af rentabiliteten inden tre år ikke ville være mulig. De italienske myndigheder hævdede, at denne indsigelse byggede på en forenklet anvendelse af princippet om den private investor, nemlig især blot kortsigtet indtjening. Kommissionen havde overset det faktum, at der i det foreliggende tilfælde var andre faktorer, der også skulle tages i betragtning foruden de pengestrømme, der blev genereret direkte af investeringen, især fordi moderselskabet var vertikalt forbundet med sit datterselskab, og en betragtelig del af dets forretning afhang af kvaliteten af den service, som datterselskabet leverede. Kommissionen havde nøjedes med at se på foranstaltningens manglende rentabilitet i de første to driftsår og havde set helt bort fra den specifikke karakter af sektoren, hvor en koncessionshaver kan have interesse i at fortsætte en ground handling-forretning eller støtte den finansielt, uanset den umiddelbare rentabilitet.
- (76) De italienske myndigheder leverede også en kontrafaktisk analyse udført af en ekstern konsulent med det formål at bevise, at hypoteserne bag dokumentet fra SEA, nemlig præsentationen af SEA Handlings forretningsplan 2003-2007 (*«Presentazione del piano aziendale 2003-2007 di SEA Handling»*) var realistisk og rimelig, og at en række uforudsete omstændigheder havde haft alvorlige, negative virkninger for SEA Handling med større tab til følge end dem, der med rimelighed kunne være forudset, da beslutningen om at dække tabene blev truffet. Det primære resultat af denne analyse var, at hovedårsagen til, at de realiserede tal var ringere end de forventede i forretningsplanen, var faldet i den håndterede trafik og i priserne. Med andre ord var det lykkedes SEA Handling at nå sine mål med hensyn til at nedbringe enhedsomkostningerne, men det havde ikke nået sine finansielle mål i henhold til forretningsplanen på grund af det betydelige indtægtstab fra faldet i trafikken og i priserne sammenlignet med de forventede niveauer.
- (77) Kommissionen havde også undladt at tage ordentligt hensyn til den specifikke karakter af sektoren i Italien i lyset af gældende italiensk lovgivning. For det første var koncessionshaveren i henhold til paragraf 3, stk. 3, i lovdekret nr. 18/99 og paragraf 705, stk. 2, litra d), i loven om sø- og luftfart forpligtet til at sikre, at lufthavnen var forsynet med alle de nødvendige ground handling-ydelser, som koncessionshaver selv leverer direkte eller koordinerer med aktiviteter leveret af selskaber, som leverer dem selv eller gennem eksterne parter. Yderligere blev der med specifik henvisning til Linate og Malpensa lufthavne i punkt 4 i aftalen mellem ENAC (den italienske myndighed for civil luftfart) og SEA af 4. september 2001 stillet et specifikt krav om, at SEA skulle garantere ground handling-ydelser og sikre, at alle køretøjer, udstyr og systemer og alt andet, der er nødvendigt for den fortsatte, regelmæssige og effektive levering af disse ydelser, var til rådighed og fungerede effektivt.
- (78) De italienske myndigheder hævdede, at denne lovgivning ikke tillod SEA blot at overføre eller udlicitere ground handling-aktiviteterne. Selv om SEA skulle beslutte at bevæge sig i den retning, ville selskabet stadig skulle indgå relevante kontrakter og påtage sig de nødvendige omkostninger for at betrygge sig om, at servicen levede op til efterspørgslen og lovkravene eller de bestemmelser, som var forankret i den foranstaltning, der gav det mandatet som koncessionshaver. Koncessionshaveren var fortsat ansvarlig over for den offentlige myndighed for den regelmæssige og effektive levering af ground handling-ydelser.
- (79) Endelig med hensyn til den korrekte anvendelse af princippet om den private investor på det foreliggende tilfælde bemærkede de italienske myndigheder, at den private investor, hvis adfærd den offentlige virksomhed skulle sammenlignes med, ifølge den etablerede retspraksis skal være af en tilsvarende størrelse og art⁽²²⁾, og at beslutningen om investeringen bestående i dækning af SEA Handlings tab blev truffet og gennemført af SEA-koncernen, som var aktionær i SEA Handling og indehaver af koncessionen til forvaltning af Malpensa og Linate. For det første betød dette, som Kommissionen også havde påpeget i sin indledningsbeslutning, at SEA's adfærd ikke kunne sammenlignes med en almindelig investor, der investerer med henblik på en gevinst på forholdsvis kort sigt,

(22) Rettens dom i sag T-296/97, Alitalia, præmis 81.

men i stedet skulle sammenlignes med et privat holdingselskab eller en privat koncern af selskaber med en strukturpolitik — generel eller sektorbestemt — og en forventning om rentabilitet på længere sigt ⁽²³⁾. For det andet skulle der også tages hensyn til de specifikke træk ved den pågældende regulerede sektor og de normale dynamikker i den forbindelse i de økonomiske relationer mellem moder- og datterselskab ⁽²⁴⁾.

- (80) Derfor mente de italienske myndigheder, at Kommissionen burde have vurderet de omhandlede foranstaltninger ud fra et koncernperspektiv, dvs. undersøgt SEA's konsoliderede balance. Hvis den havde gjort det, ville den have fundet, at koncernen havde haft en betydelig bruttoindtjening og været fuldt i stand til at absorbere tabene fra ground handling-divisionen internt og samtidig genereret værdi for sine aktionærer.
- (81) Ud over sandsynligheden for at opnå indirekte materielle fordele ved dækningen af SEA Handlings tab, var der også andre hensyn at tage, således: a) mulighed for at opnå indirekte økonomiske fordele ved forretningsrelationer til datterselskabet, b) vanskeligheder med at udlicitere i en international referenceramme på grund af de økonomiske forpligtelser og tilsagnene til de offentlige myndigheder, c) beskyttelse af koncernens image og d) overholdelsen af de forpligtelser over for staten, der er forankret i aftalen og lovgivningen.
- (82) I den treårige periode 2003-2005 havde SEA-koncernen opnået betydelige resultater med hensyn til kvaliteten af den service, den leverede til brugerne. Ventetiderne på ankomende bagage var faldet, og rettidigheden på landinger forvaltet af SEA var forbedret.
- (83) De italienske myndigheder mente samlet set, at SEA's adfærd i det foreliggende tilfælde var fuldstændig sammenlignelig med adfærden hos en privat koncern, som førte en strukturpolitik og foretrak at kompensere en af sine divisioners tab indtil videre med henblik på at forbedre dens langsigtede rentabilitet, idet den tog hensyn til andre faktorer af finansiell eller ikkefinansiell art, som hang sammen med koncernens økonomiske interesser. I modsætning til Kommissionens argumenter blev det derfor påvist, at der fandtes solide udsigter til en tilbagevenden til rentabilitet inden for en rimelig tidshorisont, idet SEA Handling konstant forbedrede sin økonomi i perioden 2003-2005 trods det manglende held til at finde en strategisk minoritetspartner og trods den vanskelige markedssituation.

Forenelighed

- (84) Med hensyn til foranstaltningernes antagelighed hævdede de italienske myndigheder først og fremmest følgende: i) i betragtning af de konstante tab i ground handling-divisionen, selv før stiftelsen af SEA Handling, stod det klart, at selskabet var i vanskeligheder allerede den dag, det blev sat i drift, ii) omstruktureringen af SEA Handling byggede på en omstrukturingsplan bestående af forskellige dokumenter vedrørende perioden 2003-2010 med henblik på at genoprette rentabiliteten i ground handling-forretningen, iii) disse dokumenter beskriver nærmere SEA's strategi og planen over de foranstaltninger, der skulle træffes.
- (85) Mere specifikt blev der i den konsoliderede forretningsplan for 2002-2006 fastlagt følgende foranstaltninger til genopretning af produktiviteten i ground handling-forretningen og forøgelse af indtjeningen:
- incitamenter til nedbringelse af fraværet blandt de ansatte
 - digitalisering og rationalisering af kontoraktiviteterne
 - overtid tillades
 - integration af Malpensa lufthavns sektor A og B i januar 2002
 - indførelse af nye ansættelseskontrakter med fleksid og
 - foranstaltninger til nedbringelse af personaleoverflytningstid.
- (86) Yderligere hævdede de italienske myndigheder, at en af de vigtigste omstrukturingsforanstaltninger var udvælgelsen af en minoritetsaktionær.

⁽²³⁾ Domstolens dom i sag C-305/89, Alfa Romeo, præmis 20.

⁽²⁴⁾ Domstolens dom i forenede sager C-83/01, C-93/01 og C-94/01, Chronopost, præmis 33-38.

- (87) For det andet var der ifølge de italienske myndigheder i forretningsplanen 2003-2007, som var koncentreret om SEA Handling, nævnt en række hovedfaktorer, som havde negative virkninger for selskabets drift. Det var især personaleomkostninger, der blev nævnt, sammen med organisatoriske ubalancer og utilstrækkelig teknologisk innovation. I dokumentet nævntes de vigtigste foranstaltninger, der skulle til for at genoprette produktiviteten: i) forøgelse af selskabets markedsandel, ii) foranstaltninger til øget teknologisk innovation, iii) foranstaltninger til forbedring af tilpasningsevnen efter kundebehovet, iv) gennemgang af dyre aktiviteter uden for kerneområdet, v) nedbringelse af personaleomkostninger, vi) genopretning af indtjeningen fra andre aktiviteter end ground handling-ydelser.
- (88) For det tredje bemærkede de italienske myndigheder, at sammendraget af retningslinjerne for SEA-koncernens strategiske plan 2007-2012 af 11. maj 2007 («Executive Summary — Linee guida del piano strategico 2007-2012 del gruppo SEA — 11 maggio 2007») omfattede en plan i tre faser med henblik på genopretning af SEA Handlings rentabilitet inden 2011. Målet at få ground handling-forretningen tilbage til rentabilitet var også synligt i SEA-koncernens strategiske plan for 2009-2016 og SEA-koncernens forretningsplan for 2011-2013.
- (89) For det fjerde hævdede de italienske myndigheder, at der ikke forekom konkurrencefordrejning, eftersom de omhandlede foranstaltninger var nødvendige for liberaliseringen af markedet. Under alle omstændigheder var der truffet foranstaltninger til at sikre, at konkurrencen ikke var unødigt fordrejet, især den gradvise nedbringelse af arbejdsstyrken (med 1 755 job i 2003-2010) og en nedsat tilstedeværelse på markedet (en fuldstændig tilbagetrækning fra alle områder uden for kerneforretningen, afvikling af afisningsaktiviteten og det forgæves forsøg på at sælge en minoritetsandel i SEA Handling).
- (90) Endelig hævdede de italienske myndigheder, at støtten tydeligvis var begrænset til det nødvendige minimum i betragtning af selskabets tab på driften og det nødvendige beløb til sikring af den fortsatte levering af ground handling-ydelserne. Støtten resulterede ikke i en forøgelse af selskabets markedsandel på konkurrenternes bekostning, eftersom der ikke blev truffet investeringsforanstaltninger, som ikke var inkluderet i omstruktureringsplanerne.

5. DE BERØRTE PARTERS BEMÆRKNINGER

5.1. SEA

- (91) I sine bemærkninger støttede SEA de italienske myndigheders argumenter og uddybede visse aspekter.

Tilregnelser til den italienske stat af foranstaltningerne til dækning af tab

- (92) Kommissionen havde hævdet, at kommunen havde spillet en aktiv rolle i fagforeningsaftalen af 4. april 2002. SEA begyndte at se nærmere på Stardust Marine-dommen og argumenterede for, at bevisbyrden med hensyn til tilregnelser lå hos Kommissionen, og hævdede, at dokumentationen i det foreliggende tilfælde var begrænset i mængde og uklart i indhold og sammenhæng. Der var en langt mere solid og meningsfyldt moddokumentation, der viste, at SEA havde truffet sine valg med hensyn til omstrukturering af SEA Handling uafhængigt af andre.
- (93) Aftalerne med fagforeningerne var rettet mod at forsikre de ansatte om, at deres rettigheder ville blive garanteret, og at jobbevaringsforanstaltningerne i SEA's strategi ville blive gennemført. SEA's bestyrelse havde besluttet at omstrukturere koncernen, men havde ikke givet tilsagn om, at antallet af ansatte i løbet af omorganiseringen ikke ville blive skåret ned, hvis markedssituationen krævede det. Alle beslutninger om at skære ned eller omstrukturere forretningen hidtil var fuldt ud baseret på økonomiske hensyn, og kommunen og de politiske kræfter, som var repræsenteret der, havde ikke spillet nogen rolle af betydning.
- (94) De sociale hensyn var tydeligt afspejlet både i lovdekret nr. 18/99, paragraf 14, som omhandlede »socialsikring«, og i direktiv 96/67/EF, hvori man anerkendte, at medlemsstaterne »bør fortsat have beføjelse til at sikre et passende socialt beskyttelsesniveau for de ansatte i de virksomheder, der leverer ground handling-ydelser« (betragtning 24), og tillod medlemsstaterne at træffe de nødvendige foranstaltninger til beskyttelse af arbejdstagernes rettigheder »med forbehold af anvendelsen af bestemmelserne i dette direktiv og under hensyn til de øvrige bestemmelser i fællesskabsretten«. SEA havde frit truffet sine forretningsbeslutninger, og sociale hensyn havde kun spillet en rolle, hvis der var lovkrav at overholde.
- (95) Desuden havde Kommissionen set bort fra en del moddokumentation, som Milano kommune havde fremlagt, nemlig det forhold, at de forpligtelser, der angiveligt var indgået i forbindelse med fagforeningsaftalen af 26. marts 2002, aldrig var blevet ført ud i livet, og at de havde en begrænset varighed.

- (96) Kommissionen hævdede, at kommunen udøvede tilsyn. SEA anførte, at selskabet havde fuld beslutnings- og ledelsesmæssig uafhængighed, og at det udøvede sin uafhængighed frit og uden indflydelse fra Milano kommune eller provinsen Milano. Selskabets ledelse var bestyrelsesmedlemmernes ansvar alene, og eksterne enheder (f.eks. kontrollerende aktionærer) kunne ikke udøve bestyrelsesmedlemmernes beføjelser og funktioner. Selv om man for argumentationens skyld antog, at den offentlige majoritetsaktionær almindeligvis kunne udøve faktisk indflydelse på SEA's ledelsesinstansers beslutninger, er den afgørende faktor til påvisning af, at der forelå tilregnelser til staten i henhold til Stardust Marine-dommen, ikke organisationsstrukturen, men den faktiske involvering i de omstridte beslutninger.
- (97) Ifølge SEA skulle Kommissionen tage større hensyn til de divergerende holdninger, der kom til udtryk på mødet i Milanos byråd den 16. juni 2003, hvoraf referatet entydigt viste selskabets beslutningstagnings- og ledelsesautonomi, idet byrådsmedlemmerne dels anerkendte SEA's afvisning af at fremlægge fortrolige oplysninger, som blev brugt i forhandlingerne med fagforeningerne, dels afviste et forslag om at kræve, at byrådet skulle bede SEA forelægge en forretningsplan, et forslag, som ikke blot ville være blevet vedtaget, men som det aldrig havde været nødvendigt at fremsætte, hvis Milano kommune faktisk havde øvet eller været klar over, at det kunne øve den indflydelse, som Kommissionen syntes at ønske at tillægge den.
- (98) Med hensyn til »blankoopsigelserne« fjøede SEA til udtalelserne fra Milano kommune, at formanden for revisorudvalget på SEA's generalforsamling den 24. februar 2006 havde bekræftet, at ingen af bestyrelsesmedlemmerne var blevet bedt om at underskrive et sådant brev. Alle svarene, der blev givet på det møde vedrørende blankoopsigelser, var tydelig dokumentation imod den teori, at der forekom en særlig afhængighed af Milano kommune. Desuden imødekom bestyrelsen, som bekræftet af SEA's formand på samme møde, ikke aktionærernes anmodning om, at der skulle udbetales et udbytte på mellem 250 og 280 mio. EUR, men fastsatte i stedet rådighedsbeløbet til 200 mio. EUR og traf dermed en beslutning imod kommunens ønske, hvilket viser, at selskabet ikke var blevet påvirket af eksistensen af disse breve.
- (99) Endelig lå beskyldningerne om, at SEA's bestyrelse var afhængig af Milano kommune, hvilket var blevet rapporteret i medierne, tilbage i 2006 og beviste intet med hensyn til den indflydelse, som kommunen måtte have øvet på SEA før da. Der var faktisk ingen grund til at formode, at der forekom en sådan indflydelse, hvis Kommissionen ikke kunne fremlægge solid dokumentation herfor, som tog hensyn til rækkefølgen af hændelserne.

Anvendelse af princippet om den private investor

- (100) SEA mindede om, at Domstolen i Alfa Romeo-sagen ⁽²⁵⁾ og ENI-Lanerossi-sagen ⁽²⁶⁾ havde udtalt, at lige såvel som en privat aktionær med rimelighed kunne tænkes at tilføre den nødvendige kapital for at sikre videreførelsen af et selskab, som var i midlertidige vanskeligheder, men som var i stand til at blive rentabelt igen, eventuelt efter en omorganisering, så kunne et moderselskab meget vel beslutte at bære tabene for et af sine datterselskaber af andre grunde end for at opnå et afkast på sin investering på kort sigt. I ENI-Lanerossi-sagen anførte Domstolen, at en privat investor, der forfølger et mål om langsigtet rentabilitet (ikke kun finansielt), kunne finde det berettiget at overføre kapital til et tabsgivende datterselskab af grunde såsom sandsynlighed for, at der ville komme en indirekte materiel fordel ud af investeringen, udsigten til at afsætte datterselskabet på bedre vilkår eller ønsket om at beskytte koncernens image eller omlægge dens aktiviteter.
- (101) I det foreliggende tilfælde mente SEA, at kompensationen af SEA Handlings tab i en privat investors øjne gyldigt kunne begrundes ikke blot i eksistensen af en strategisk plan og et omstrukturingsprogram med gode indtjeningsudsigter på langt sigt, men også i andre hensyn end det rent finansielle afkast af investeringen, nemlig hensyn, som bunder i det særlige ansvar, som påhviler SEA som koncessionshaver, og i koncernens image, idet man må huske, at den interne kompensation på intet tidspunkt udløste en bestemt gæld eller finansiell byrde for koncernen, som faktisk genererede et betydeligt nettooverskud.
- (102) Yderligere anførte SEA, at dens investeringsbeslutninger ikke nødvendigvis var baseret på umiddelbare indtjeningshensyn, som kunne være en bevæggrund, eventuelt i spekulationsøjemed, hos en minoritetsaktionær uden bestemmende magt eller hos en kontrollerede aktionær, der udelukkende var drevet af ønsket om at sikre en maksimal indtægt på grund handling-ydelserne isoleret set, men snarere på langt bredere hensyn rettet mod målet om at maksimere SEA-koncernens overordnede langsigtede indtjening.

⁽²⁵⁾ Sag C-305/89, Italien mod Kommissionen, Sml. 1991 I, s. 1603, præmis 20.

⁽²⁶⁾ Sag C-303/88, Italien mod Kommissionen, Sml. 1991 I, s. 1433, præmis 21.

Baggrunden for foranstaltningerne

- (103) SEA anførte, at Kommissionen ikke kunne undlade at tage hensyn til den lovgivningsmæssige sammenhæng, som kompensationen af tabene fandt sted i. Lovgivningen skabte et konkurrencepres, som SEA arbejdede under, og indebar de forpligtelser, som SEA var bundet af, og den havde indvirkning på SEA's forretningsmæssige beslutninger og de resultater, som koncernen opnåede som følge af disse beslutninger. Eftersom de omstridte foranstaltninger blev indført i perioden umiddelbart efter vedtagelsen af direktiv 96/67/EF, som skulle liberalisere sektoren, og gennemførelsen heraf i national ret, påpegede SEA imidlertid, at koncernen siden 1996 havde tilladt en ekstern leverandør af ground handling-ydelser (ATA Handling) at operere i sine lufthavne.
- (104) SEA påpegede også, at Italien havde valgt fuld liberalisering på ground handling-markedet på den ene betingelse, at tilsynsmyndigheden ENAC var berettiget til at indføre midlertidige begrænsninger på antallet af serviceydere, forudsat at de var korrekt begrundet. ENAC havde godkendt 246 leverandører, hvoraf de 84 var godkendt til at drive forretning i Linate og Malpensa, og SEA mente, at ENAC derved havde overfyldt ground handling-markedet i visse italienske lufthavne. Italiens valg gjorde det muligt for utallige operatører at komme ind på markedet, mens markedstendensen gik i retning af færre leverandører af ground handling-ydelser i hver lufthavn. Dette blev bekræftet af ENAC's nyligt vedtagne regler, hvormed der indførtes strengere krav end de tidligere anvendte til certificering af leverandørerne af disse ydelser for at sikre en mere omhyggelig udvælgelse af de operatører, som så måtte forventes at garantere et højere service- og sikkerhedsniveau. SEA fremhævede, at de valg, der blev truffet i andre europæiske lande, gik i den modsatte retning for at undgå uforholdsmæssig stor konkurrence og dermed en ubalance i de økonomiske vilkår for leverandørerne som følge af presset på deres priser.
- (105) I en konkurrencesituation i udvikling mente SEA, at beslutningen om at splitte selskabet op blev truffet i lyset af koncernens strategiske forretningsmodel, som på det tidspunkt byggede på brugen af Malpensa lufthavn som en hub med behov for kontrol, overvågning og styring af ground handling-ydelser (efter en model som i Frankfurt og Wien).
- (106) SEA insisterede på, at der ved analysen af den økonomiske logik i dens beslutninger skulle tages hensyn til ground handling-markedets karakter. For det første havde ground handling-forretningen en meget lille indtjeningsmargin, hvilket blev forstærket af liberaliseringen af markedet, idet rentabiliteten på levering af ydelserne var ringe, måske oven i købet tabsgivende. De operatører, der lettest kunne generere en indtjening, om end beskedent, var sædvanligvis dem, der havde et netværk, sommetider internationalt, hvorved de var i stand til at fordele forretningsrisikoen på forskellige driftssteder. F.eks. gav tilstedeværelsen i flere lufthavne operatøren mulighed for at udligne omkostninger i lande med strengere lovklime eller kontraktlige krav vedrørende personaleforvaltning med lavere omkostninger i lande, hvor reglerne var mere fleksible. De operatører, som det lykkedes at opnå en samlet positiv margin, var dem, som havde et internationalt netværk og opnåede væsentlige synergieffekter gennem globale eksklusive aftaler, en samlet centraliseret forvaltning, stordriftsfordele i deres investeringsportefølje, markedsandele, som var små, men ofte forbundet med et enkelt luftfartsselskab eller bestemte arbejdstider, og stordriftsfordele opnået ved at betjene et bestemt luftfartsselskab i flere forskellige lufthavne.
- (107) Markedet var sammensat set ud fra et forsyningsperspektiv, idet ground handling-ydelserne kunne leveres af enheder af forskellig type, kapacitet, ansvar og aktivitetsområde, således koncessionshavere med separate regnskaber, koncessionshavere med separate forretningsstrukturer, eksterne tjenesteydere (som igen kunne være opdelt i nationale eller internationale netværk og SMV'er) og luftfartsselskaber, som leverede deres egne ground handling-ydelser.
- (108) Kommissionen måtte derfor ikke undlade at tage hensyn til, hvordan ground handling-markedet fungerede og udviklede sig generelt, og at sammenligne SEA Handlings fremgang med sammenlignelige operatørers udvikling. I henseende til den generelle udvikling på markedet mente SEA, fordi indtjeningsmarginerne var meget små, at en rentabilitetsstigning ikke kunne ske mirakuløst eller pludseligt, og at en forlængelse af den oprindelige tidshorisont ville være alt andet end overraskende set på baggrund af en situation med et alvorligt produktivitetsunderskud i forretningsdivisionen og en bred ubalance i omkostningsstrukturen i en særlig vanskelig markedssituation og et generelt vanskeligt økonomisk klima.
- (109) SEA bestred derfor argumentet om, at SEA burde have ændret sin strategi og løsrevet sig fra sin ground handling-division, fordi det var umuligt for SEA at absorbere SEA Handlings tab inden for den forventede treårige periode. SEA understreger, at den ikke kunne sætte sine beslutninger til fornyet diskussion hvert år, idet ground handling som alle andre lufthavnsrelaterede økonomiske sektorer var flerårige forløb, og gyldigheden af en given beslutning kun kunne evalueres ordentligt over et længere forløb.

- (110) Med hensyn til sammenligningen mellem SEA Handlings økonomiske resultater og andre operatørers foreslog SEA, at en reelt sammenlignelig operatør skulle være en koncessionshaver, der leverer ground handling-ydelser gennem et separat selskab, og den eneste, der fandtes, var [...]. I perioden 2004-2006 havde [...] rapporteret om tab på sin ground handling-forretning, og de negative resultater var fortsat i de efterfølgende år og syntes at ville vedblive at præge den nærmeste fremtid.
- (111) Med sin forretningsmæssige stilling som hub skulle SEA sikre sig en operatør, som var i stand til at levere alle nødvendige ground handling-ydelser af høj kvalitet. Kun SEA Handling kunne opfylde disse krav, eftersom ingen af de andre på markedet havde de materielle, økonomiske eller frem for alt personalemæssige ressourcer til at garantere levering af alle de tjenesteydelser, som denne model krævede.
- (112) Ud over sine egne interesser havde SEA en lovfæstet forpligtelse, i og med at de nationale regler gjorde koncessionshaveren ansvarlig for manglende levering af ground handling-ydelser.
- (113) Desuden lagde den fulde liberalisering af markedet i Italien tungere byrder på koncessionshaveren, end denne ville have skullet bære i et kun delvist liberaliseret marked. Koncessionshaveren havde en forpligtelse og et ansvar over for tilsynsmyndigheden for at opretholde særlige indsatsgrupper, der kunne sikre fortsat service i nødsituationer eller i tilfælde af uforudsete hændelser. Koncessionshaveren havde ingen mulighed for at pålægge nye operatører pligt til ubrudt levering af ydelser, mens disse pligter kunne forventes at optræde i udbudsspecifikationer i forbindelse med en udvælgelsesprocedure som led i en delvis liberalisering.

Den økonomiske fornuft i SEA's adfærd

- (114) SEA hævder, at udskillelsen og den efterfølgende overflytning af ground handling-aktiviteten til et datterselskab, SEA Handling, blev gennemført i overensstemmelse med EU-retten og med henblik på at gå med i liberaliseringen på de bedst mulige vilkår for at få det mest mulige ud af de langsigtede udviklingsmuligheder derved. Udskillelsen skulle sætte SEA i stand til bedre at gennemføre de politikker, der var nødvendige for at forbedre effektiviteten og produktiviteten i begge selskaber og samtidig gribe enhver chance for at indgå alliancer med eksterne partnere.
- (115) SEA anfører, at udskillelsen af ground handling-aktiviteterne førte til en stigning i koncernens omkostninger som følge af dens pligt til at forvalte nødsituationer og uforudsete hændelser. Til illustration heraf beløb besparelserne, som SEA opnåede ved stordriftsfordele gennem sin evne til at udnytte marginalomkostningen til SEA Handling-ansatte til ubrudt levering af tjenesteydelser, sig til 10,7 mio. EUR i 2003 og 8,7 mio. EUR i 2010.
- (116) SEA hævdede, at SEA Handling fra begyndelsen havde en meget tung omkostningsstruktur med ekstraordinære byrder og den specifikke opgave gradvis at bringe ground handling-ydelserne op på først et bæredygtigt niveau og siden sikre deres rentabilitet. Fra begyndelsen havde SEA derfor gennemført et intensivt omstrukturings- og genopretningsprogram med det formål om muligt at identificere en strategisk partner, som kunne bidrage til at forfølge disse mål.
- (117) I maj 2001 igangsatte SEA en udbudsprocedure med henblik på at vælge en eller flere operatører, som gerne ville købe en minoritetsandel af aktierne i SEA Handling, og der indkom et stort antal bud fra førende operatører i branchen. Efter en analyse af oplysninger og bud fra de interesserede selskaber indledte SEA samme år forhandlinger med [...], som havde indgivet det mest fordelagtige partnerskabsbud. Selv om man nåede langt med forhandlingerne, og en plan blev udarbejdet for relancering af SEA Handling, besluttede SEA's bestyrelsesmedlemmer på bestyrelsesmødet den 10. september 2002, at man ikke ville acceptere buddet, da man fandt det [...]. SEA anerkendte, at de forliste forhandlinger kompromitterede sandsynligheden for at bringe SEA Handling tilbage til rentabilitet inden for den først foreslåede frist, fordi man til opnåelsen af dette mål anså udvælgelsen af en strategisk minoritetspartner som et vigtigt middel.
- (118) I april 2008 igangsatte SEA en ny procedure for delvist salg af SEA Handling, som endnu ikke er afsluttet trods indledende interesse fra en førende international operatør.
- (119) SEA understregede, at SEA Handlings genopretningsprogram primært byggede på den forretningsmodel som hub, som koncernen havde valgt, og havde en mellemlang til lang tidshorison, som ville gøre det muligt at opnå et tilstrækkeligt økonomisk afkast på de finansielle forpligtelser, der var nødvendige at indgå for at drive den type virksomhed. SEA påpegede, at det i direktiv 96/67/EF hedder, at når antallet af leverandører af ground handling-ydelser var begrænset, skulle leverandørerne udvælges gennem en passende procedure for syv år, idet det implicit anerkendtes, at en kortere periode ikke ville være tilstrækkelig til den organisatoriske ændring, der skulle til, og den deraf følgende økonomiske genopretning.

- (120) Nærmere bestemt bestod programmet af foranstaltninger til forbedring af arbejdsproduktiviteten og en gradvis nedskæring af personaleomkostningerne. Disse målsætninger skulle opfyldes ved at træffe både kvalitative foranstaltninger i form af måden at udføre ground handling-aktiviteter på og kvantitative foranstaltninger i form af personalenedskæringer. I første omgang hang omstruktureringsplanen sammen med SEA-koncernens konsoliderede forretningsplan for 2002-2006, som indeholdt koncernens strategi og målsætninger og de foranstaltninger, der skulle vedtages for at bringe ground handling-ydelserne op på et rentabelt niveau. Dernæst indeholdt SEA Handlings forretningsplan for 2003-2007, som blev vedtaget den 29. juli 2003, et omstruktureringsprogram med sigte på at forbedre effektiviteten i alle de tjenesteydelser, strukturer og menneskelige ressourcer, der var relateret til ground handling. SEA håbede, at koncernen kunne vende sin ground handling-forretning til en rentabel forretning inden tre år, hvilket vil sige inden 2005, og i hvert fald inden 2007.
- (121) SEA bestred derfor Kommissionens påstand om, at koncernens konsoliderede forretningsplan ikke indeholdt en detaljeret beskrivelse af de foranstaltninger, som SEA havde tænkt sig at træffe for at omorganisere SEA Handling, og at der ikke fandtes en detaljeret forretningsplan specifikt for SEA Handling, som indeholdt strategien om at redde selskabet og de enkelte trin heri.
- (122) SEA mente, at forbedringen i de økonomiske nøgletal fra 2003 til 2004 var opmuntrende og viste, at SEA's tiltag var begrundede. Genopretningen af rentabiliteten inden 2005, som forventedes ifølge forretningsplanen for 2003-2007, hæmmedes af en række faktorer, som havde negativ indvirkning på SEA Handlings økonomiske situation. Bl.a. nævner SEA spredningen af SARS i 2002-2003, Irak-krigens udbrud i 2003 og den voksende terrortrussel på globalt plan, skærpet pres på ground handling-priserne i 2006 efter tilkomsten af nye operatører i Malpensa, især Aviapartner, hvilket førte til en ændring i retning af lavere priser i en række kontrakter, herunder med Alitalia (-6 % på enhedsprisen), Alitalias beslutning i 2007 om at »de-hubbe« Milano-lufthavnen Malpensa, hvis fulde virkning mærkedes fra april 2008, samt askeskyen fra den islandske vulkan Eyjafjallajökull i 2010.
- (123) I lyset af SEA Handlings forværrede situation i 2006-2007 og efter Alitalias de-hubbing måtte SEA beslutte, hvorvidt koncernen skulle opretholde sin forretningsmodel, i hvilket tilfælde den ville skulle tilpasse og opdatere programmet for relancering af SEA Handling. SEA besluttede endeligt i 2007 at fokusere på at skabe en innovativ »selv-hub«- eller »virtual hub«-model og bekræftede den strategiske beslutning om at fortsætte genopretningen og omstruktureringen af SEA Handling, idet koncernen understregede betydningen af ground handling-ydelserne for dens egne forretningsplaner lige som i den foregående model. SEA's beslutning byggede på de allerede opnåede resultater i form af arbejdsproduktivitet og personalenedskæringer, på det forhold, at erfaringen viste, at det var muligt at genskabe rentabiliteten, og på den afvejning, at enhver anden løsning, herunder udlicitering, fortsat rummede de kontraindikationer, som var blevet undersøgt i 2003.
- (124) Dækningen af tabene var stadig berettiget, fordi anvendelsen af eksterne operatører til ubrudt levering af visse tjenesteydelser hverken var økonomisk tilrådelig (på grund af de højere omkostninger ved udliciteret service sammenlignet med de synergieffekter, som kunne opnås internt) eller gennemførlig (på grund af fraværet af en ekstern operatør, som kunne levere et fuldt sæt ground handling-ydelser, og den ringe pålidelighed og servicekvalitet, som operatører i Milanos lufthavne ved adskillige lejligheder havde udvist).
- (125) For så vidt angår gennemførligheden af tjenesteydelser leveret af eksterne operatører, hævder SEA for det første, at selv om visse eksterne leverandører havde opnået den nødvendige certificering til levering af alle ground handling-ydelser i Milanos lufthavne, f.eks. Aviapartner i 2006 og fremefter, var virkeligheden en ganske anden. Den standardprocedure for certificering, som ENAC fulgte, var utilstrækkelig, fordi den ofte var baseret på, om ground handling-leverandøren som virksomhed opfyldte visse krav, frem for den faktiske kapacitet, som selskabet kunne garantere i en given lufthavn. Som koncessionshaver burde SEA have været inddraget i proceduren for certificering af leverandørerne af ground handling-ydelser, så SEA kunne undgå at blive ramt direkte af følgerne af manglende levering eller ineffektivitet fra eksterne operatørers side uden at have beføjelser til at pålægge dem sanktioner. I henhold til de nye ENAC-regler af 19. januar 2011 skulle koncessionshaveren afgive en begrundet udtalelse om procedures lovlighed og de standarder, som leverandørerne skulle opfylde.
- (126) For det andet hævder SEA, at ingen operatører faktisk kunne tilbyde det fulde spektrum af tjenesteydelser, eftersom deres kommercielle strategi bestod i at fokusere på de mest rentable ydelser.
- (127) For det tredje skyldte operatørerne i lufthavnene SEA Handling en betydelig sum penge, fordi SEA Handling ofte måtte gribe ind i nødstilfælde for at afhjælpe mangler og til sidst havde besluttet at gå rettens vej for at få sine tilgodehavender.

- (128) For det fjerde havde de aktuelt største konkurrenter i Milanos lufthavne ATA Handling og Aviapartner i modsætning til Kommissionens udtalelser ikke tjent penge. ATA Handling havde i perioden 2003-2005 lidt tab, og ifølge SEA var disse større i Milanos lufthavne. Aviapartner havde haft overskud i sit lufthavnsnetværk, men SEA fandt det sandsynligt, at selskabet havde haft tab på de tjenesteydelser, det leverede i Milanos lufthavne.
- (129) For så vidt angår vurderingen af SEA Handlings finansielle resultater, som hævdedes at kunne have ført til en anden beslutning, understregede SEA, at virkningerne af forretningsbeslutninger i ground handling-sektoren kun kunne vurderes i det lange løb, og at SEA's beslutning derfor ikke med rimelighed kunne være blevet ændret efter blot nogle få år, især i lyset af de opmuntrende resultater i de første tre år, som havde haft positive virkninger, der kun blev kompromitteret af hændelser, der fandt sted sidenhen uden for SEA-koncernen.
- (130) For så vidt angår resultatregnskabet, anførte SEA, at SEA Handlings resultater var opnået uden den subsidiering af ground handling-ydelserne, som kunne være sket ved at tildele datterselskabet opgaver til en mere rentabel fast pris frem for markedsprisen, sådan som andre europæiske operatører gør det. SEA Handling var også den eneste leverandør af ground handling-ydelser i Milanos lufthavne, som betalte koncessionshaveren et fast gebyr for brug af fælles faciliteter. Hvis SEA Handling i lighed med de øvrige operatører i Milanos lufthavne ikke skulle betale dette gebyr, ville dets regnskaber allerede være gået i sort (i 2011). Endelig påpegede SEA, at regnskaberne for ground handling-ydelser ikke omfattede indtægten fra forvaltningen af centraliseret infrastruktur, sådan som det var tilfældet med sammenlignelige operatører. Inddragelsen af disse aktiviteter til faste satser i SEA Handlings regnskaber ville generere yderligere årlige indtægter på ca. 70 mio. EUR. SEA nævnte [...] som eksempel på, hvordan man i sine ground handling-ydelsesregnskaber inddrager indtægter fra »forvaltning af centraliseret infrastruktur«, som er en post, der ikke fremgik af den udtømmende liste over ground handling-ydelser i bilag A til direktiv 96/67/EF eller i IATA Standard Ground Handling Agreement. Hvis SEA Handling havde gjort det samme i perioden 2005-2009, ville SEA have opnået en samlet bruttodriftsindtjening på mellem - 9 og + 8 mio. EUR (sammenlignet med den reelle sum på mellem - 42,5 og - 23,2 mio. EUR), hvilket ville have reduceret driftstabet med gennemsnitligt 100 %.
- (131) SEA anførte, at det inden 2012 endelig ville have vendt sine ground handling-ydelser til en rentabel forretning takket være den vedholdende indsats for at gennemføre omstruktureringsplanen, som havde vist sig at være fornuftig og i overensstemmelse med det markedsøkonomiske investorprincip. SEA ville kunne genoptage sin søgning efter en strategisk ground handling-partner med det formål f.eks. at udvikle sin egen forretning i sektoren i Milanos lufthavne eller andre steder og potentielt også for at udvide sin forretning med specialydelser, som selskabet endnu ikke leverede.
- (132) Mange koncessionshavere af en sammenlignelig forretningstype, herunder større virksomheder som [...], havde udtrykkeligt udelukket enhver tanke om at trække sig tilbage fra ground handling-ydelserne, selv om de sommetider var blevet tilskyndet til det af finansanalytikere, og havde således bekræftet gyldigheden af deres forretningsmodel.

5.2. [...]

- (133) [...] påpegede, at ground handling-branchen generelt tjente penge, selv om marginen var skrumpet. Personaleomkostningerne udgjorde en betydelig del af hver operatørs udgifter, sandsynligvis mellem 60 og 70 % af indtjeningen, og det var derfor afgørende at føre nøje kontrol med driften ved hjælp af specifikke planlægningssystemer.
- (134) Der var stordriftsfordele i sektoren, idet omkostningen pr. passager faldt, når passagertallet steg. Det optimale omkostningsniveau pr. passager blev nået med et årligt handling niveau på 8-9 mio. passagerer, og SEA Handling oversteg rigeligt dette niveau med sine ca. 22 mio. passagerer i de to lufthavne svarende til en markedsandel på 70 % til hver en tid.
- (135) [...] nævnte SAGAT Handling som et eksempel på et selskab på markedet, der var rentabelt med sine 2,5 mio. passagerer i 2009 og personaleomkostninger på ca. 55 % af omsætningen. Man nævnte også Fraport Ground Services Austria, Swissport og Menzies.
- (136) Den primære årsag til SEA Handlings ringe rentabilitet var selskabets høje personaleomkostninger, som konstant oversteg 85 % af omsætningen i 2002-2008, hvilket var en byrde, som [...] ikke fandt bæredygtig. [...] fandt dette særlig overraskende, idet SEA Handling syntes at have adgang til hjemsendelsesledighedsfonden.

- (137) Den mulighed kunne ikke udelukkes, at SEA Handling måske havde fået hjælp under andre former. [...] antydede, at SEA Handlings push-back-, towing-, afisnings- og shuttleservice blev leveret af SEA, mens SEA Handling solgte disse tjenesteydelser til sine kunder. [...] udtrykte tvivl om operationernes regeloverholdelse på grund af manglende åbenhed med hensyn til faktureringen af disse tjenester til SEA Handling.
- (138) Ligeledes gav SEA måske SEA Handling yderligere støtte ved at stille sit eget personale til rådighed. Uden korrekt fakturering kunne SEA Handling have fået ulovlig støtte.
- (139) SEA gav måske også SEA Handling støtte ved at afgive kombinerede tilbud til luftfartsselskaber med rabat baseret på leveringen af SEA Handlings ydelser. [...] havde lagt mærke til i aviserne, at når SEA tiltrak et nyt luftfartsselskab, blev ground handling-ydelserne næsten altid leveret af SEA Handling.
- (140) Endelig [...] overenskomst mellem leverandører af ground handling-ydelser og fagforeninger. Denne aftale gjaldt alt personale hos leverandørerne af ground handling-ydelser. Kun SEA fortsatte med at anvende sin egen overenskomst, som var mindre gunstig for SEA, både økonomisk og juridisk og på både kort og langt sigt. Dette var et valg, som ikke var i overensstemmelse med den politik, der blev angivet at være rettet mod at reducere omkostningerne.

6. DE ITALIENSKE MYNDIGHEDERS BEMÆRKNINGER TIL DE BERØRTE PARTERS BEMÆRKNINGER

- (141) De italienske myndigheder fremsendte deres egne bemærkninger som svar på bemærkningerne fra [...].
- (142) De italienske myndigheder hævdede, at det første argument baseret på tanken om, at et ground handling-selskabs rentabilitet afhang af trafikmængden, den forvaltede, og dermed af antallet af passagerer, det betjente, var et forenklet argument baseret på en abstrakt vurdering, som ikke tog hensyn til det forhold, at SEA's beslutninger var styret af langsigtede økonomiske hensyn. Denne stordriftsfordel var ikke en afgørende faktor i et ground handling-selskabs økonomiske resultater. Mere specifikt var et sådant selskabs indtjening helt uafhængig af antallet af forvaltede passagerer, men afhang af antallet af betjente flyvninger og disses tonnage.
- (143) Med hensyn til princippet om den private investor var det primære spørgsmål ikke, om selskabet måske kunne have haft overskud, hvilket det uanset årsagen åbenbart ikke kunne, men om aktionærerne havde en sund økonomisk interesse i at investere i selskabet i håb om at få et afkast af deres investering, selv på længere sigt, eller endda i strategisk form frem for et rent finansielt afkast. Derfor var det forhold, at firmaet potentielt var i stand til at generere et overskud, tegn på, at det opfyldte dette princip.
- (144) De italienske myndigheder hævdede også, at det for at få overskud ikke var tilstrækkeligt at håndtere store mængder trafik. De understregede betydningen af at drive virksomhed i et bredt netværk af lufthavne, hvilket de allerede havde gjort opmærksom på tidligere.
- (145) En leverandør af ground handling-ydelser, som ikke var knyttet til en koncessionshaver, og som ikke havde en dominerende stilling på markedet i en given lufthavn, kunne forfølge en forretningsstrategi, som fokuserede alene på de tjenesteydelser, som vedkommende fandt rentable. SEA Handling kunne ikke følge denne strategi. Som datterselskab af koncessionshaveren og som følge af dennes forpligtelser over for tilsynsmyndigheden (ENAC) til at sikre ubrudt og effektiv levering af hele viften af ground handling-ydelser, som er angivet i den udtømmende liste i direktiv 96/67/EF i Linate og Malpensa, kunne det ikke vælge kun at levere de tjenesteydelser, som var de mest økonomisk fordelagtige, eller kun levere ydelser på visse tidspunkter af dagen.
- (146) De italienske myndigheder bestred det udsagn, at et stort antal europæiske ground handling-selskaber havde store indtjeningsmarginer. I 2009 havde de syv største operatører på det italienske marked tab (foruden SEA Handling var der tale om Aviohandling, Flightcare, ATA Handling, Aviapartner, Marconi Handling og SAGA). Kun SAGAT Handling, hvis andel af det italienske ground handling-marked var meget lille, tjente penge, og indtjeningen var beskednen.

- (147) Under alle omstændigheder kunne SEA Handlings økonomiske resultater ikke sammenlignes med operatørerne i sektoren i Italien eller i Europa, såsom SAGAT Handling, Fraport Ground Services Austria, Swissport eller Menzies. Disse argumenter hjalp heller ikke med analysen af princippet om den private investor. Man måtte snarere stille det spørgsmål, om der var andre operatører, der var sammenlignelige med SEA Handling, hvis aktionærer, også de private, havde truffet beslutninger, der svarede til SEA's beslutninger. SAGAT Handlings og SEA Handlings aktiviteter var forskellige med hensyn til kompleksitet. Menzies Aviation og Swissport var uafhængige ground handling-selskaber, der opererede i form af et internationalt netværk, og deres økonomiske indikatorer kunne ikke på pålidelig vis sammenlignes med SEA Handlings af årsager, som de italienske myndigheder allerede havde forklaret.
- (148) Det var blevet hævdet, at personaleomkostningerne havde en uforholdsmæssig stor virkning for SEA Handlings omsætning sammenlignet med branchegennemsnittet, og at der var dokumentation for manglende opfyldelse af princippet om den private investor, mens de italienske myndigheder mente, at man med dette argument ikke tog hensyn til forskelligheden blandt operatørerne. Nærmere bestemt ville operatører, der var skabt som følge af adskillelse af ground handling- og lufthavnsforvaltningsydelserne, som SEA Handling, uvægerligt opleve højere personaleomkostninger end nye aktører, i hvert fald i de første driftsår.
- (149) For datterselskaber af en koncessionshaver, som tilbød den fulde vifte af ground handling-ydelser, blev personaleomkostningernes gennemsnitlige andel af omsætningen sat til 70-75 %. Den større omkostning skyldtes, at disse selskaber brugte højt kvalificeret personale med omfattende viden om branchen og de regler og procedurer, der gjaldt for den, og kunne levere hele viften af ground handling-ydelser. Som sådan ville aktionæren/koncessionshaveren trods ønsket om gradvis at reducere personaleomkostningernes andel tillægge det større vægt at bevare den akkumulerede ekspertise og integreringen med ground handling-ydelserne, som begge var af betydelig strategisk værdi for koncernen. De italienske myndigheder påpegede også, at de nye aktører på markedet ikke var påvirket af historiske omkostninger som følge af tidligere indgåede kontrakter.
- (150) De italienske myndigheder ville også gerne fremlægge personaleomkostningernes andel af omsætningen, som var meget anderledes end det af [...] beskrive. I perioden 2002-2011 havde der således været en positiv udvikling, og tallet nåede lige under 80 % i 2010, hvilket nærmer sig gennemsnittet for de uafhængige ground handling-operatørers på lige under 70 %.
- (151) Med hensyn til den støtte, som [...] mistænkte dem for, afviste de italienske myndigheder enhver af disse efter deres mening grundløse eller udokumenterede antagelser.
- (152) For det første blev de tjenesteydelser, som SEA Handling benytter SEA til (push-back-, towing- og shuttleservice), ifølge de italienske myndigheder leveret mod betaling i henhold til en underleverandøraftale, som det kan ses af såvel kundeaftalerne med luftfartsselskaberne som certifikatet fra ENAC. Der var fri adgang til disse tjenesteydelser forstået på den måde, at enhver anden operatør også kunne købe dem, og udliciteringen af visse tjenesteydelser var almindelig praksis i den italienske ground handling-branchen.
- (153) For det andet hævdede de italienske myndigheder, at den påstand, at SEA Handling benyttede SEA's personale gratis til levering af ground handling-ydelser, var grundløs, og da ground handling-ydelserne blev udskilt, blev også den nødvendige kompetence til levering af disse ydelser overført til SEA Handlings omkostningssteder.
- (154) For det tredje mente de italienske myndigheder, at påstanden om, at SEA gav nye luftfartsselskaber gunstigere vilkår for adgang til Milanos lufthavne (dvs. rabatter) på den betingelse, at de valgte SEA Handling frem for konkurrenterne, var fuldstændig grundløs, manglede ethvert bevis og da også modsagdes af fakta, eftersom førende luftfartsselskaber som Gulf Air i Malpensa og Air Malta, Air Baltic og Carpatair i Linate havde valgt leverandører, som var konkurrenter til SEA Handling.
- (155) Hvad endelig angik anvendelsen af SEA's overenskomst på SEA Handlings medarbejdere frem for den nye overenskomst, der specifikt var indgået med ground handling-branchens arbejdstagere, [...], selv om denne skulle være mere fordelagtig end forgængeren set fra et økonomisk og juridisk perspektiv, understregede de italienske myndigheder frem for alt, at protesten herover, uanset indholdet og anvendelsen af den pågældende aftale, var irrelevant i det foreliggende tilfælde, fordi den vedrørte en begivenhed, der var opstået uden for den relevante periode.

- (156) Under alle omstændigheder bekræfter de, hvad angår overenskomsten, som bestod af en generel, altomfattende del og tre specifikke afsnit, som blev forhandlet separat af hver af de berørte repræsentative foreninger (Assoaeroporti, Assohandlers og Assocatering), at SEA Handling anvendte den generelle del af overenskomsten på sine ansatte sammen med de specifikke regler, der blev forhandlet med Assoaeroporti, fordi SEA Handling ikke kunne fritage sig selv fra at overholde de aftaler, der tidligere var indgået med fagforeningerne som beskrevet i fagforeningsaftalen af 4. februar 2002 ⁽²⁷⁾, ifølge hvilken »SEA Handling vil anvende den overenskomst, som er indgået af Assoaeroporti og fagforeningerne«.

7. YDERLIGERE OPLYSNINGER FREMSENDT DEN 28. JUNI 2012

- (157) Efter mødet den 19. juni 2012 indsendte Milano kommune yderligere bemærkninger om sin vurdering af de omhandlede foranstaltninger, herunder om den holdning, at omorganiseringen af SEA Handling var et internt anliggende for SEA-koncernen, den forretningsmodel, som SEA havde valgt til udvikling af lufthavnene under dens forvaltning, og behovet for at skelne mellem de forskellige omhandlede perioder.

Omorganisering af SEA Handling et internt anliggende for SEA-koncernen

- (158) Myndighederne i Milano bekræftede, at SEA på intet tidspunkt havde søgt finansiel støtte til sin genopretning hos aktionærerne Milano kommune og provinsen Milano. Tværtimod havde de pågældende offentlige myndigheder modtaget betydelige udbytter fra SEA-koncernen, i alt 550 mio. EUR i perioden 2002-2012.
- (159) Det kunne ikke antages — og det var stadig ikke påvist — at hvis SEA havde besluttet ikke at dække tabene i handling selskabet og i stedet benytte en uafhængig operatør, ville de offentlige myndigheder have modtaget et endnu højere udbytte. Dette skyldtes dybest set, at det var vanskeligt at købe alle de ground handling-ydelser til konkurrencedygtige priser hos eksterne leverandører, som SEA som koncessionshaver var forpligtet til at levere til alle luftfartsselskaber og passagerer på ubrudt, tilgængelig og altomfattende vis i overensstemmelse med alle gældende regler, at det var vanskeligt at opretholde tilsynet med servicekvaliteten, hvilket var et krav, som var afgørende for lufthavnens konkurrenceevne og for tilbageerobringen af flytrafikken (som det faktisk var lykkedes SEA at gennemføre takket være den valgte forretningsmodel), og at der var en iboende forbindelse mellem selskabets forretningsmodel og lufthavnens hub-rolle (især efter Alitalias de-hubbing fra Malpensa og behovet for at udvikle et self-hub- eller virtuelt hub-koncept). Milano kommune var ikke bekendt med de vurderinger, som Kommissionen havde foretaget, eller uvildige eksperter måtte have foretaget på dens vegne, og som kunne have tjent til at bestride disse udsagn.
- (160) Da der ikke er tilgået finansielle midler fra SEA's offentlige aktionærer, og beslutningen om at omorganisere SEA Handling var i overensstemmelse med SEA's strategiske målsætninger, burde endelig enhver konstatering ifølge de milanesiske myndigheder af, at de omhandlede foranstaltninger udgjorde statsstøtte, støttes af beviser for tilregnelsen til staten af hver enkelt beslutning om at dække tabene i hele den omhandlede periode og især i den anden fase (efter 2007), som betragtningerne i indledningsbeslutningen ikke gjaldt, selv om kommunen under alle omstændigheder bestred dem.

SEA-koncernens forretningsmodel

- (161) Milanos myndigheder gentog, at den valgte model baseret på beslutningen om ikke at udlicitere ground handling-ydelserne ville være gavnlig på langt sigt for lufthavnens udvikling. Denne kurs var at foretrække set fra et concernperspektiv, når det pågældende lufthavnssystem havde funktion af hub. Forvaltningen af et lufthavnssystem baseret på tilstedeværelsen af et hub-luftfartsselskab eller leveringen af en hub-aktivitet krævede på grund af systemets store kompleksitet, at koncessionshaveren skulle levere visse lufthavnsydelser direkte, herunder handling, for at sikre effektiv drift af lufthavnen. Milanos myndigheder nævnte Frankfurt, Wien og Paris som eksempel på sådanne lufthavne. Valget af model var begrundet i følgende forhold:
- a) Modellen var i overensstemmelse med SEA's mål, som var at udvikle sin hub-aktivitet i Malpensa, hvilket krævede løbende tilsyn, overvågning og styring af de ground handling-ydelser, der blev leveret til hub-luftfartsselskabet, og som var endnu vigtigere i forbindelse med modellen som self-hub eller virtuel hub. Ifølge self-hub- eller virtuel hub-modellen ville lufthavnen udvikles som hub uden tilstedeværelse af et eller flere hub-luftfartsselskaber. I henhold til denne model var det koncessionshaveren selv, der skulle tilbyde brugerne mulighed for at benytte lufthavnen som hub og koordinere ankomende og afgående flyvninger for alle luftfartsselskaber i lufthavnen, uanset om der var indgået forbindelsesaftaler mellem disse.

⁽²⁷⁾ Kommissionen antager, at de italienske myndigheder faktisk henviser til ovennævnte fagforeningsaftale af 4. april 2002.

- b) De største og mest succesrige hub-lufthavne i det kontinentale Europa havde også valgt denne løsning.
- c) Modellen var nødvendig for at udvikle fragtrafikken i Milanos lufthavne, som er en sektor, hvor konkurrencen mellem de europæiske lufthavne skærpedes kraftigt. Mulighederne for at tiltrække nye luftfartsselskaber var desuden bestemt af specialiseringsniveauet i handlingydelserne. Den forretningsmodel, som SEA havde valgt, havde muliggjort en konstant vækst i fragtforsretningen i Milano, som lå øverst i Italien og på sjettepladsen i Europa med den højeste koncentration af alle fragtluftfartsselskaber fra Mellem- og Fjernøsten, hvor den hastigste økonomiske vækst i verden foregik.
- d) Modellen var i overensstemmelse med den valgte model for forøgelse af kapitalen i lufthavnsledelsesselskabet med henblik på senere privatisering.

Sondring mellem de omhandlede perioder i forbindelse med vurdering af foranstaltningerne

- (162) Milanos myndigheder nævnte forretningsplanen for 2003-2007, som var blevet fremsendt til Kommissionen efter indledningen af den formelle undersøgelsesprocedure. Efter deres mening viste planen, at SEA's handlinger med hensyn til at dække tabene var besluttet i overensstemmelse med princippet om den private investor.
- (163) Analysen af SEA Handlings forretningsplan for 2003-2007 skal imidlertid under alle omstændigheder påvise, at omorganiseringen af SEA Handling overholdt Fællesskabets rammebestemmelser for statsstøtte til redning og omstrukturering af kriseramte virksomheder (»2004-rammebestemmelserne for omstrukturering«)⁽²⁸⁾, idet omorganiseringen blev udført med et betydeligt bidrag fra datterselskabet, det finansielle indgreb var begrænset til det nødvendige minimum for at forhindre insolvens som følge af de gældende selskabsretlige regler, og SEA Handling havde lagt alle sine egne kræfter i genopretningen og derved tabt markedsandele til sine konkurrenter og måttet opgive visse perifere aktiviteter uden for sin kerneforretning.
- (164) Mens aktionærernes håb om en genopretning inden for den planlagte femårige periode blev beskæmmet af en række ydre omstændigheder i kombination med selskabets vanskelige udgangsposition (idet det ikke var nystiftet, men udskilt fra en eksisterende selskabsdivision i vanskeligheder) og den fulde liberalisering af ground handling-markedet i Italien, viste indsatsen i den første udfordrende periode ikke desto mindre, at genopretning af SEA Handling bestemt var muligt. Ved udgangen af den første periode befandt selskabet sig i en økonomisk situation og på et produktivitsniveau, der var betydelig bedre end i 2002.
- (165) Med hensyn til den anden fase af genopretningen henviste Milanos myndigheder til SEA-koncernens strategiske planer for 2007-2012 og 2009-2016. Ifølge SEA-koncernen forventede man at nå breakeven i løbet af 2012. Hvis Kommissionen trods den fremsendte dokumentation skulle indtage det modsatte synspunkt, mente de milanesiske myndigheder, at den burde analysere hver enkelt intervention i SEA Handlings kapital for sig og fastslå forekomsten af statsstøtte og især tilregnelsen af støtten til Milano kommune, som på det bestemteste benægtede en sådan.

8. VURDERING AF FORANSTALTNINGERNE I HENHOLD TIL ARTIKEL 107, STK. 1, I TEUF

- (166) Efter den formelle undersøgelse, der blev indledt i overensstemmelse med artikel 108, stk. 2, i TEUF, og under hensyntagen til argumenterne fra de italienske myndigheder og de berørte parter mener Kommissionen, at de omhandlede foranstaltninger udgør statsstøtte, som er uforenelig med det indre marked i henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF og ulovlig i henhold til artikel 108, stk. 3, i TEUF.
- (167) Med hensyn til den periode, som nærværende afgørelse vedrører, bad Kommissionen de italienske myndigheder om at fremsende enhver oplysning, som måtte være nødvendig for fastlæggelsen af foreneligheden af de omhandlede foranstaltninger, idet perioden blev specificeret som angivet i afsnit 2.1 og afsnit 5 i indledningsbeslutningen. I afsnit 5 bad Kommissionen således om forretningsplanen for 2002 for SEA Handling med eventuelle senere ændringer eller ethvert dokument vedrørende strategien og genopretningen af rentabiliteten i SEA Handling, SEA Handlings økonomiske resultater for hele perioden 2002-2009, de nøjagtige beløb og former for kompensation for tab og navnlig alle relevante data for perioden fra 2005 til dato.

⁽²⁸⁾ EUT C 244 af 1.10.2004, s. 2.

- (168) Under alle omstændigheder blev de italienske myndigheder bedt om at fremsende deres bemærkninger om hele den periode, der var genstand for indledningsbeslutningen. I betragtning 42 i indledningsbeslutningen anførte Kommissionen navnlig, at Kommissionen derfor finder det nødvendigt at undersøge perioden 2002-2010 for at fastslå, om SEA Handling modtog ulovlig statsstøtte i form af kompensation for tab i den periode.
- (169) Eftersom de italienske myndigheder desuden ikke havde fremsendt nævnte information for hele den periode, der udtrykkeligt var angivet i indledningsbeslutningen, specificerede Kommissionen endnu en gang i sit brev af 11. juli 2011 de dokumenter, der skulle fremsendes, og den periode, der var genstand for undersøgelsen.
- (170) Efter dette brev fra Kommissionen fremsendte de italienske myndigheder bemærkninger og detaljer frem til 2010, primært i deres brev af 15. september 2011.
- (171) Yderligere bemærker Kommissionen, at de undersøgte foranstaltninger i perioden 2006-2010 var af samme type som dem, der blev undersøgt i den tidligere periode, nemlig kapitaltilførsler til dækning af driftstab, og var truffet med samme formål til gavn for samme selskab. Kommissionen havde derfor pligt til at undersøge hele den pågældende periode i forbindelse med denne undersøgelsesprocedure.
- (172) Derfor mener Kommissionen, at den undersøgte periode løber fra den dato, da SEA Handling blev stiftet i 2002, indtil Kommissionens beslutning om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure den 23. juni 2010.
- (173) Denne afgørelse omhandler først spørgsmålet om, hvorvidt SEA Handling var en kriseramt virksomhed i henhold til Fællesskabets rammebestemmelser for statsstøtte til redning og omstrukturering af kriseramte virksomheder fra 1999 (1999-rammebestemmelserne for omstrukturering) ⁽²⁹⁾ og 2004-rammebestemmelserne for omstrukturering (afsnit 8.1). Dernæst behandler Kommissionen spørgsmålet om, hvorvidt de omhandlede foranstaltninger udgør statsstøtte til SEA Handling i henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF (afsnit 8.2), og endelig, hvorvidt denne støtte kan erklæres forenelig med det indre marked (afsnit 8.3).

8.1. SEA HANDLINGS VANSKELIGHEDER

1999-rammebestemmelserne for omstrukturering

- (174) Ifølge punkt 5 i 1999-rammebestemmelserne for omstrukturering anses en virksomhed for at være kriseramt, når over halvdelen af den tegnede kapital er forsvundet og over en fjerdedel af denne kapital er gået tabt i løbet af de sidste 12 måneder, eller ... når den efter de nationale regler opfylder betingelserne for konkursbehandling.
- (175) I punkt 6 i 1999-rammebestemmelserne for omstrukturering hedder det: En virksomheds vanskeligheder viser sig sædvanligvis ved voksende underskud, faldende omsætning, voksende lagerbeholdninger, overskudskapacitet, faldende selvfinansiering, stigende gældsætning, stigende finansieringsudgifter og faldende nettoformue.
- (176) Retten har bekræftet, at det forhold, at der i punkt 6 i 1999-rammebestemmelserne for omstrukturering tales om »voksende« underskud, ikke kan forhindre Kommissionen i at betragte de fortsatte tab over flere på hinanden følgende år som tegn på finansielle vanskeligheder, selv om disse tab ikke var voksende ⁽³⁰⁾. Kommissionen mener, at SEA Handlings finansielle vanskeligheder var åbenlyse i 2002, da beslutningen om at foretage den første kapitaltilførsel blev truffet. Selskabets situation bedredes ikke betydeligt i perioden 2003-2004. Det kæmpede med store tab, som skabte et akkumuleret driftstab på over 140 mio. EUR på tre år.
- (177) Retten har også accepteret, at en væsentlig nedgang i et selskabs kapital er en relevant faktor ved bestemmelsen af, om et selskab er kriseramt ⁽³¹⁾. Kommissionen mener, at selskabets fortsatte tab, det deraf følgende fald i kapitalen og SEA's beslutning om at foretage de kapitaltilførsler, som denne afgørelse gælder, for at imødegå faldet tydeligt viser, at selskabet var i alvorlige finansielle vanskeligheder i hele den undersøgte periode. I sine årsregnskaber pr. 31. december 2002, 2003 og 2004 erklærede SEA selv, at tabene i SEA Handling oversteg en tredjedel af selskabskapitalen deri.

⁽²⁹⁾ EFT C 288 af 9.10.1999, s. 2.

⁽³⁰⁾ Forenede sager T-102/07 og T-120/07, Freistaat Sachsen, MB Immobilien Verwaltungs GmbH og MB System GmbH & Co. KG mod Kommissionen Sml. 2010 II s. 585

⁽³¹⁾ Sag T-565/08, Corsica Ferries France mod Kommissionen, Sml. 2005 II, s. 2197, præmis 105.

- (178) Retten har også sagt, at listen i 1999-rammebestemmelserne for omstrukturering over økonomiske faktorer, som kan indikere, at et selskab er kriseramt, ikke er udtømmende ⁽³²⁾. SEA Handlings gæld voksede fra 250,3 mio. EUR i 2002 til 310,6 mio. EUR i 2003 og faldt kun en smule i 2004 til 259,3 mio. EUR. SEA Handlings nettoformue faldt også fra 35,1 mio. EUR i 2002 til 34,8 mio. EUR i 2003. Disse indikatorer understreger også de finansielle vanskeligheder, som firmaet stod over for i 2002 og 2003.
- (179) Årsregnskabet pr. 31. december 2003 viste negative resultater i SEA Handling, hvis omkostninger fortsat var for høje i forhold til markedsandelen, uanset den delvise fordel ved fagforeningsaftalerne. Udsigten til yderligere mængdemæssig nedgang i handling aktiviteterne i de kommende år betyder, at selskabet ikke vil være i stand til at opnå økonomisk balance inden for de foreslåede tidsfrister. Ligeledes står der i årsregnskabet pr. 31. december 2004, at genopretningen af SEA Handlings rentabilitet i de næste år er fortsat vanskelig, især i lyset af den skærpede konkurrence på markedet med tilgangen af nye operatører. Lignende udtalelser findes i årsregnskabet pr. 31. december 2005.
- (180) Det forhold, at selskabet var kriseramt på tidspunktet for den første kapitaltilførsel, er endelig også blevet gentaget flere gange af de italienske myndigheder og af SEA ⁽³³⁾ og er blevet bekræftet af de mange forretningsplaner, der er indsendt til Kommissionen. Det vil være tilstrækkeligt at påpege, at man i den konsoliderede forretningsplan for 2002-2006 angav, at ground handling-aktiviteterne gradvis ville blive rentable igen inden 2003 (s. 31). SEA Handling bekræftede selv i sine bemærkninger til indledningsbeslutningen, at selskabet ikke ville have kunnet absorbere tabene i perioden 2003-2005. Hvis disse tab ikke var blevet dækket af SEA, ville SEA Handling have været insolvent.

2004-rammebestemmelserne for omstrukturering

- (181) Definitionen af en virksomhed som »kriseramt« er i alt væsentligt uændret i 2004-rammebestemmelserne for omstrukturering. Bestemmelserne i punkt 5 og 6 i 1999-rammebestemmelserne for omstrukturering gentages i punkt 10 og 11 i 2004-rammebestemmelserne for omstrukturering.
- (182) Desuden står der i punkt 11 i 2004-rammebestemmelserne for omstrukturering: Selv hvis ingen af de i punkt 10 nævnte omstændigheder foreligger, kan en virksomhed alligevel anses for kriseramt, især hvis de sædvanlige tegn på, at en virksomhed er kriseramt, er til stede, såsom voksende underskud, faldende omsætning, voksende lagerbeholdninger, overskudskapacitet, faldende pengestrøm, stigende gældsætning, stigende finansieringsudgifter og faldende eller opbrugt nettoformue.
- (183) Hverken selskabets gæld eller dets nettoformue blev betydeligt bedre i perioden 2004-2010. SEA Handling led tab i hele perioden. Situationen blev forværret i 2007, da driftstabet blev på over 59 mio. EUR, og i 2008, da driftstabet var 52,4 mio. EUR. I perioden 2004-2010 faldt den samlede omsætning fra 177,4 mio. EUR i 2004 til 125,9 mio. EUR i 2010. I samme periode fik SEA Handling kapitaltilførsler på over 270 mio. EUR.
- (184) Flere dokumenter fremsendt af de italienske myndigheder bekræfter, at SEA Handling var i finansielle vanskeligheder også efter 2004. F.eks. forklares det i referatet fra SEA Handlings bestyrelsesmøde den 31. maj 2007, at SEA Handling havde brug for en gennemgribende omorganisering, hvilket antydede, at de hidtil truffne foranstaltninger ikke var tilstrækkelige til at løse virksomhedens vanskeligheder. Ligeledes står der i referatet fra SEA Handlings bestyrelsesmøde den 21. december 2006, at et af medlemmerne havde gentaget, at SEA Handlings situation stadig var »højest alarmerende«.
- (185) Alt dette viser, at SEA Handling skal betragtes som en kriseramt virksomhed i henhold til punkt 11 i 2004-rammebestemmelserne for omstrukturering, ifølge hvilke en virksomhed kan anses for kriseramt, især hvis de sædvanlige tegn på, at en virksomhed er kriseramt, er til stede, såsom voksende underskud, faldende omsætning, voksende lagerbeholdninger, overskudskapacitet, faldende pengestrøm, stigende gældsætning, stigende finansieringsudgifter og faldende eller opbrugt nettoformue.

⁽³²⁾ Se fodnote 32.

⁽³³⁾ F.eks. bilag 12 til de italienske myndigheders bemærkninger af 14. november 2011.

- (186) Kommissionen er ikke i tvivl om, at SEA Handling var en kriseramt virksomhed, da foranstaltningerne blev besluttet. Denne konklusion støttes yderligere af det forhold, at ground handling-forretningen gav tab, selv før den blev overflyttet til SEA Handling i 2002. Den betydelige og gentagne forskel mellem SEA Handlings indtægter og omkostninger og de fortsatte tab betyder, at SEA Handling var en kriseramt virksomhed i hele den undersøgte periode ⁽³⁴⁾.

8.2. EKSISTENSEN AF STATSSTØTTE

- (187) I artikel 107, stk. 1, i TEUF hedder det, at statsstøtte eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler under enhver tænkelig form, og som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner, er uforenelig med det indre marked, i det omfang den påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne.
- (188) Hvis en national foranstaltning skal anses for statsstøtte, skal alle følgende betingelser være opfyldt: 1) foranstaltningen ydes ved hjælp af statsmidler, 2) fordelingen er selektiv og giver en økonomisk fordel, og 3) foranstaltningen fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencen og påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne ⁽³⁵⁾.
- (189) De forhold, der ligger til grund for, at Kommissionen mener, at de omhandlede foranstaltninger opfylder alle betingelserne, gennemgås i det følgende.

8.2.1. STATSMIDLER OG FORANSTALTNINGERNES TILREGNELSE TIL STATEN

- (190) For det første skal det påpeges, at begrebet statsmidler omfatter støtte ydet direkte af staten, men også af offentlige eller private enheder, der er etableret eller udnævnt af staten til at forvalte støtten. Begrebet omfatter alle økonomiske midler, som offentlige myndigheder faktisk kan anvende til at støtte virksomheder, uden at det har nogen betydning, om disse midler til stadighed udgør en del af statens formue. Det er derfor tilstrækkeligt til at anse de pågældende beløb for statsmidler — selv om de til en statsstøtteforanstaltning anvendte beløb er finansielle midler fra offentlige virksomheder og ikke tilhører statskassen — at de til stadighed er under de offentlige myndigheders kontrol og dermed står til rådighed for de kompetente nationale myndigheder ⁽³⁶⁾.
- (191) Midlerne til dækning af SEA Handlings tab hidrørte fra staten, fordi de kom fra SEA, hvis kapital var 99,12 % ejet af Milano kommune og provinsen Milano i den undersøgte periode ⁽³⁷⁾. At kapitaltilførslerne blev foretaget af SEA og ikke førnævnte lokale myndigheder, betyder ikke, at midlerne ikke hidrørte fra staten. Det skal derfor fastslås, om den pågældende organisations handlinger skal anses for resultatet af en adfærd, der kan tilregnes offentlige myndigheder.
- (192) Kommissionen bekræfter sin oprindelige vurdering, nemlig at foranstaltningerne ganske rigtigt kan tilregnes de italienske myndigheder og mere specifikt Milano kommune. For det første erkendte de italienske myndigheder i deres bemærkninger af 15. september 2010, at kommunen øvede kontrol over SEA, idet den udnævnte medlemmer til SEA's bestyrelse og revisorudvalg. For det andet bekræfter Kommissionen den bevisværdi af tilregnelsen, som den henviser til i sin indledningsbeslutning. Dette bevis er gyldigt for hele den undersøgte periode og for alle de kapitaltilførsler, der er omfattet af denne afgørelse.
- (193) Som en foreløbig bemærkning påpeger Kommissionen, at Domstolen i Stardust Marine-dommen slog fast, at det er... nødvendigt at undersøge, om de offentlige myndigheder på den ene eller den anden måde må anses for at være impliceret i vedtagelsen af disse foranstaltninger. Der kan i så henseende ikke stilles krav om bevis for, at de offentlige myndigheder konkret ved en anvisning har tilskyndet en offentlig virksomhed til at træffe de pågældende støtteforanstaltninger. For det første er der nemlig på grund af de tætte forbindelser mellem staten og de offentlige virksomheder en reel risiko for, at der via disse tildeles statsstøtte, som er svær gennemskuelig og i strid med traktatens regler om statsstøtte ⁽³⁸⁾.

⁽³⁴⁾ Bedringen i virksomhedens økonomiske situation, som kan have været resultatet af de gentagne tilførsler af ulovlig statsstøtte, kan ikke påberåbes som bevis for, at virksomheden havde løst sine finansielle vanskeligheder. Støtten skulle kun have været ydet, hvis den var forenelig med traktaten og i overensstemmelse med den procedure, der er fastlagt i artikel 108, stk. 3, i TEUF.

⁽³⁵⁾ Se f.eks. Domstolens dom i sag C-222/04, Ministero dell'Economia e delle Finanze mod Cassa di Risparmio di Firenze, Sml. 2006 I, s. 289, præmis 129.

⁽³⁶⁾ Dom i Stardust Marine-sagen.

⁽³⁷⁾ I december 2011 blev 29,75 % af SEA's kapital solgt til den private fond F2i (Fondi italiani per le infrastrutture).

⁽³⁸⁾ Stardust Marine, præmis 52 og 53.

- (194) Domstolen fandt også, at Kommissionen for at påvise tilregnelser kunne bygge sine argumenter på enhver anden omstændighed, som i det konkrete tilfælde indikerer, at de offentlige myndigheder er impliceret deri, eller som tværtimod sandsynliggør, at de ikke er impliceret i vedtagelsen af en foranstaltning ⁽³⁹⁾.
- (195) Den første kategori af bevis bestående af utallige dokumenter ⁽⁴⁰⁾ viser, at SEA's dækning af SEA Handlings tab blev udført på anmodning fra kommunen eller i det mindste med dens aktive inddragelse. Kommissionen bekræfter sin vurdering af de pågældende dokumenter, som tydeligt viser, at Milano kommune var involveret i ledelsen af SEA Handling via SEA, især med henblik på at fastholde beskæftigelsesniveauet.
- (196) Dette fremgår især tydeligt af protokollen over fagforeningsaftalen mellem SEA og fagforeningerne af 4. april 2002, hvori det hedder, at SEA ... forpligter sig ... til at bære dækningen af tabene for at få balance i SEA Handling SpA's finanser og aktiver, og at disse forpligtelser garanteres af den aftale, der er underskrevet af Milano kommune, bl.a. i dennes kapacitet af majoritetsaktionær (i SEA SpA), af de ydede bidrag, af de finansielle midler, som ikke er begrænset ifølge loven, som SEA SpA kan overføre til SEA Handling SpA, og af SEA's solide aktiver og finanser ⁽⁴¹⁾.
- (197) På samme måde viser alle dokumenter, der er nævnt i indledningsbeslutningen (afsnit 2.4.2 og 3.1.1.2) ⁽⁴²⁾, at Milano kommune greb ind i driften af SEA Handling via SEA, især med henblik på at fastholde beskæftigelsesniveauet.
- (198) Kommissionen mener, at de skridt, som de italienske myndigheder har truffet, især på mødet den 26. marts 2002, var retningsgivende for SEA's beslutninger med hensyn til koncernens datterselskab SEA Handling. I aftalen, der blev indgået den dag, gav Milano kommune specifikke løfter med direkte virkning for driften af SEA Handling og SEA's rolle i ledelsen af dens datterselskab. Desuden lovede kommunen at overvåge anvendelsen af aftalen og evaluere gennemførelsen af den med jævne mellemrum. Milano kommunes involvering er derfor ikke en harmløs og betydningsløs faktor, sådan som de italienske myndigheder og SEA giver udtryk for. SEA kunne ikke ignorere de forpligtelser og krav, som den offentlige myndighed og majoritetsaktionær havde accepteret i den aftale, men måtte huske på dem, når koncernen traf sine foranstaltninger vedrørende ledelsen af SEA Handling. Kommissionen mener også, at Milano kommunes forpligtelse afgivet i aftalen af 26. marts 2002 var mere end »retningsgivende« for foranstaltningerne til at dække tabene, og at den forpligtelse faktisk udløste foranstaltningerne.
- (199) Kommissionen afviser den udtalelse, at Milano kommune ikke påtog sig nogen rolle, da den indgik førnævnte forpligtelse, og blot bekræftede den beskæftigelsesbeskyttelsesstrategi, som SEA havde valgt over for fagforeningerne.
- (200) Det forhold, at kommunen ikke deltog i underskrivelsen af fagforeningsaftalerne, som fulgte aftalen af 26. marts 2002, berettiger ikke til at se bort fra den betydelige indflydelse, den havde på disse efterfølgende fagforeningsaftaler. Mere specifikt er referencerne i fagforeningsaftalerne af 4. april 2002 og 9. juni 2003 til kommunens forpligtelse tilstrækkelig dokumentation for betydningen af aftalen af 26. marts 2002 og dens indflydelse på de efterfølgende fagforeningsaftaler. SEA udtalte, at fagforeningsaftalen af 4. april 2002 stadig fandt anvendelse, og at den skulle fortsættes for at overholde bestemmelserne deri. Endvidere hævdede de italienske myndigheder også, at SEA Handling ikke kunne fritage sig selv fra at overholde de aftaler, der tidligere var indgået med fagforeningerne, så selskabet kunne ikke afskedige personale, hvilket i Kommissionens øjne viser omfanget af disse aftaler og dermed inddragelsen af de offentlige myndigheder.
- (201) Endelig har Kommissionen identificeret andre beviser for, at Milano kommune hele tiden var involveret, da SEA traf vigtige beslutninger om SEA Handling. I referatet fra mødet i SEA's bestyrelse af 31. maj 2007 hedder det om forelæggelsen for SEA's bestyrelse af forretningsplanen (som ifølge de italienske myndigheder også skulle tjene som forretningsplan for SEA Handling), at planen allerede var blevet forelagt SEA's majoritetsaktionær, som havde givet udtryk for sin holdning. Derefter udtalte bestyrelsesformanden ifølge referatet fra SEA Handlings bestyrelsesmøde den 13. juni 2008 med hensyn til gennemførelsen af SEA Handlings strategiske plan for 2009-2016, at den strategiske plan var aftalt med kommunen/aktionæren. Kommissionen mener, at begge dokumenter gør det klart, at kommunens rolle rakte ud over en normal aktionær, som ville være blevet informeret om bestyrelsens driftsmæssige beslutninger og ville have evalueret dem primært gennem selskabets interne organer og dets officielle

⁽³⁹⁾ Stardust Marine, præmis 56.

⁽⁴⁰⁾ Bl.a. fagforeningsaftalen underskrevet 26. marts 2002 mellem Milano kommunes forvaltning, SEA og fagforeningerne, protokollen over en aftale mellem SEA og fagforeningerne af 4. april 2002 og protokollen over en aftale mellem SEA, SEA Handling og fagforeningerne af 9. juni 2003.

⁽⁴¹⁾ Se den sidste betragtning i protokollen over fagforeningsaftalen mellem SEA og fagforeningerne af 4. april 2002. Tanken om, at forpligtelserne indgået af SEA over for SEA Handling støttes af majoritetsaktionæren, udtrykkes også i den fjerde betragtning og i slutningen af afsnit 2 i samme dokument.

⁽⁴²⁾ Disse afsnit i indledningsbeslutningen skal anses for en integreret del af denne afgørelse.

meddelelser. At det udtrykkeligt nævnes, at forretningsplanen allerede var aftalt med aktionæren, bekræfter dennes dominerende rolle i SEA's strategiske valg. Denne rolle afspejles også i de forhold, der beskrives i betragtning 51 i indledningsbeslutningen, betragtning 35 i denne afgørelse (et medlem af byrådets forretningsudvalg havde bedt SEA's bestyrelsesformand og Milanos borgmester om at møde for byrådets transportudvalg for at forklare, hvordan de agtede at relancere SEA Handling) og i betragtning 69 og 70 i indledningsbeslutningen (med henvisning til de klare forbindelser mellem SEA's og SEA Handlings topledelse, hvis udnævnelse styres af kommunen).

- (202) Kommissionen bekræfter også gyldigheden af det andet bevis, den havde fundet for tilregnelsen, nemlig SEA's bestyrelsesmedlemmers og direktørers særlige afhængighed af Milano kommune.
- (203) I modsætning til de italienske myndigheder anser Kommissionen kun udtalelser til pressen for gyldig dokumentation, når de omhandler verificerede fakta⁽⁴³⁾. Hverken de italienske myndigheder eller SEA har bestridt de pågældende fakta, og de har heller ikke kommenteret det forhold, at Milanos borgmester Letizia Moratti i 2006 opfordrede til og sørgede for, at den daværende bestyrelsesformand og administrerende direktør Bencini sagde op to år før udløbet af sit mandat⁽⁴⁴⁾.
- (204) Under alle omstændigheder påpeger Kommissionen, at generaladvokaten i *Stardust Marine*-sagen udtalte, at beviset for statsstøtte »på grund af de bevismæssige vanskeligheder og den klare risiko for, at reglerne omgås,« måske endda kan findes i form af »presseartikler«⁽⁴⁵⁾.
- (205) Ifølge SEA stammer presseforlydenderne og de fakta, der omtales deri, fra 2006 og kan ikke bevise noget vedrørende kommunens indflydelse på SEA. Kommissionen mener, at beviset for bestyrelsesmedlemmernes afhængighed illustrerer det generelle samarbejdsscenario i SEA og dermed den baggrund, som de årlige beslutninger om dækning af SEA Handlings tab blev truffet på. Under alle omstændigheder dækker Kommissionens undersøgelse også perioden efter 2006.
- (206) For det tredje deler Kommissionen med hensyn til blankoopsigelserne, der blev afleveret af SEA's bestyrelsesmedlemmer til Milanos borgmester, ikke SEA's og de italienske myndigheders mening om, at disse breve, som angiveligt kun havde moralsk værdi og ikke retslig gyldighed, ikke ville kunne påvirke bestyrelsesmedlemmernes handlinger. Kommissionen mener, at denne praksis ikke kan have haft andet formål end at stramme Milano kommunes kontrol over SEA's bestyrelsesmedlemmer og entydigt skærpe dens beføjelser til at stille bestyrelsesmedlemmerne til ansvar, hvilken magt kommunen kun burde have udøvet inden for grænserne af sine rettigheder som aktionær i SEA. Selv om brevene kun havde moralsk værdi, hvilket ikke synes at være tilfældet, ville de stadig bekræfte de offentlige myndigheders indblanding i driften af SEA. Under alle omstændigheder påpeger Kommissionen, at de italienske myndigheder på side 37 i deres bemærkninger af 15. september 2010 gentog, at brevene frem for ren moralsk værdi juridisk set hindrede det pågældende bestyrelsesmedlem i at søge kompensation for uretmæssig afsættelse i henhold til den italienske civillovbog. Kommunen, som styrer generalforsamlingen, fører også stram kontrol med bestyrelsesmedlemmerne, eftersom disse, trods det at de har handlet i selskabets interesse, kan afsættes af generalforsamlingen uden at være berettiget til kompensation for uretmæssig afsættelse. SEA Handling hævder, at bestyrelsen ikke kan være blevet påvirket af blankoopsigelserne, fordi den ikke imødekom en anmodning fra den offentlige aktionær om at udbetale 250-280 mio. EUR i ekstraordinært udbytte. Kommissionen bemærker, at referatet fra SEA's generalforsamling den 24. februar 2006 gjorde det klart, at en udbetaling af ikke over 200 mio. EUR i ekstraordinært udbytte ville gøre det muligt for selskabet at fastholde en gældsætning, der overholdt den gennemsnitlige sats for sammenlignelige selskaber og ville sikre tilstrækkelig finansiell fleksibilitet. For det andet specificeres det i samme dokument, at SEA havde fastsat udbyttenniveauet til 200 mio. EUR på et objektivt grundlag, og at dette afspejlede det maksimale beløb, som selskabet kunne udbetale i lyset af de finansielle nøgletal på det tidspunkt. Årsberetningen for 2006 bekræfter, at gældsætningen var blevet forøget (fordoblet fra 2005 til 2006), til dels på grund af den faldende likviditet som følge af udbetalingen af ekstraordinært udbytte til aktionærerne. Hvis SEA havde udbetalt højere udbytte, ville koncernen have haft større vanskeligheder med at dække SEA Handlings tab det pågældende år. At en aktionær anmoder om et vist beløb i udbytte ved visse lejligheder, mens ledelsen udbetaler et mindre beløb, forekommer desuden at være normalt forekommende i et selskabs cyklus og står ikke i modsætning til samme aktionærs strenge styring af ledelsen.

⁽⁴³⁾ Kommissionen henviser til de presseforlydender, der er nævnt i betragtning 67 i indledningsbeslutningen. Se også »Sea, nuovo attacco della Provincia« (SEA, nyt angreb fra provinsen), *la Repubblica*, 25. februar 2006, »Sea, Penati chiede le dimissioni del consiglio« (SEA, Penati beder bestyrelsen træde tilbage), *l'Unità*, 25. februar 2006.

⁽⁴⁴⁾ Se http://archiviostorico.corriere.it/2006/novembre/17/articoli_del_17_novembre_2006.html

⁽⁴⁵⁾ Forslag til afgørelse i *Stardust Marine*-sagen, præmis 68.

- (207) Kommissionen mener, at denne praksis objektivt afspejler et afhængighedsforhold. Uden at kunne vurdere den præcise virkning af denne praksis efterfølgende mener Kommissionen dog, at opsigelsesbrevene ved deres blotte eksistens (på forhånd) bestemt var i stand til at påvirke adfærden hos de bestyrelsesmedlemmer, som var udnævnt af Milano kommune. De offentlige myndigheder behøvede end ikke henvise til brevene for at øve denne indflydelse, idet det var indlysende, at alene deres eksistens gjorde bestyrelsesmedlemmerne afhængige af Milanos borgmester.
- (208) Med hensyn til de italienske myndigheders udtalelser om udpegning af bestyrelsesmedlemmer gentager Kommissionen, at kommunen de facto »udnævner bestyrelsesmedlemmerne«. Det fremgår af de italienske myndigheders udtalelse om, at kommunen udpeger bestyrelsesmedlemmer, som derefter udnævnes af generalforsamlingen, hvor kommunen deltager som majoritetsaktionær. Denne formelle kontrol, som kommunen udøver over SEA, er ikke i sig selv tilstrækkelig til at bevise, at kommunen faktisk udøver kontrol over SEA i det foreliggende tilfælde, men det underbygger de øvrige beviser.
- (209) De italienske myndigheder har fremlagt moddokumentation for at vise, at foranstaltningerne ikke kunne tilregnes staten, nemlig det forhold, at byrådsmedlemmerne var blevet nægtet adgang til SEA's interne dokumenter ved flere lejligheder. Kommissionen mener ikke, at dette bevis er afgørende, eftersom ren overholdelse af formelle krav i den italienske civillovbog om ikke at offentliggøre interne selskabsoplysninger, såsom referater fra bestyrelsesmøder, ikke hindrer kommunen i at øve reel indflydelse på SEA, både generelt og i det foreliggende tilfælde. Desuden bemærker Kommissionen, at de byrådsmedlemmer, som blev nægtet adgang til visse dokumenter, tilhørte oppositionen og ikke sad i byrådets forretningsudvalg. Når Kommissionen hævder, at Milano kommune fastholder SEA i et afhængighedsforhold, henviser den nærmere bestemt til de myndigheder, som udøver deres beføjelse til at træffe beslutninger på vegne af kommunen, og som derfor er i stand til at øve indflydelse på selskabets ledelse.
- (210) I betragtning af betydningen af aktiviteten i lufthavnene Malpensa og Linate for den lokale samfundsøkonomi og deres vitale rolle i politik med hensyn til såvel transport som regionaludvikling vil de lokale offentlige myndigheder for det fjerde som regel ikke »holde sig udenfor«, når koncessionshaveren træffer vigtige beslutninger om driften og den langsigtede udvikling af disse infrastrukturer, især når en sådan myndighed også er koncessionshaverens kontrollerende aktionær. I deres bemærkninger har de italienske myndigheder bekræftet den politiske betydning af de omhandlede foranstaltninger. I det foreliggende tilfælde var foranstaltningerne til dækning af SEA Handlings tab desuden i det mindste en integreret del af SEA-koncernens strategi, som de italienske myndigheder forklarer i deres bemærkninger.
- (211) For det femte var foranstaltningerne til dækning af tabene, som blev gennemført via kapitaltilførsler til SEA Handling, ikke almindelige ledelsesmæssige foranstaltninger, men undtagelsesvisse foranstaltninger. Den ekstraordinære karakter af foranstaltningerne afspejles både i økonomisk henseende i form af de pågældende beløbsstørrelser (hvert tab blev opvejet af en forøgelse af selskabskapitalen på flere millioner euro) og i politisk henseende i form af foranstaltningernes forventede virkning for opretholdelsen af beskæftigelsen.
- (212) I lyset af deres undtagelsesvisse natur blev foranstaltningerne ikke vedtaget af SEA's bestyrelse under udøvelse af dens egne beføjelser, idet de i overensstemmelse med SEA's vedtægter og principperne i civillovbogen udtrykkeligt skulle godkendes af generalforsamlingen, hvor kommunen er majoritetsaktionær. Der er derfor ingen tvivl om, at kommunen var fuldt informeret om foranstaltningerne og godkendte dem som nævnt i referatet fra generalforsamlingen. Ikke blot hidrører foranstaltningerne fra kommunen som resultat af dens deltagelse i aftalen af 26. marts 2002, men den blev også informeret om enhver foranstaltning til dækning af SEA Handlings tab, som den systematisk godkendte. Sådanne undtagelsesvisse foranstaltninger kan derfor nødvendigvis tilregnes staten.
- (213) Kommissionen bemærker, at Domstolen i Stardust Marine-dommen afgjorde, at tilregnelsen kunne udledes af enhver anden omstændighed, som i det konkrete tilfælde indikerer, at de offentlige myndigheder er impliceret deri, eller som tværtimod sandsynliggør, at de ikke er impliceret i vedtagelsen af en foranstaltning, når det endvidere henses til dennes rækkevidde, indhold eller hermed forbundne betingelser ⁽⁴⁶⁾.
- (214) Som påvist i afsnit 8.2.3 viser endelig det forhold, at SEA ikke handlede i overensstemmelse med princippet om den private investor, at de offentlige myndigheder var indblandet i de omhandlede foranstaltninger ⁽⁴⁷⁾.

⁽⁴⁶⁾ Dom i Stardust Marine-sagen, præmis 56.

⁽⁴⁷⁾ Forslag til afgørelse fremsat af generaladvokat Jacobs i Stardust Marine-sagen, præmis 67.

- (215) I det foreliggende tilfælde mener Kommissionen på baggrund af foranstaltningernes størrelsesorden og andre faktorer identificeret i denne afgørelse og i indledningsbeslutningen, at den har tilstrækkelig dokumentation til at påvise de omhandlede foranstaltningers tilregnelse til den italienske stat på grund af Milano kommunes involvering i foranstaltningerne til dækning af SEA Handlings tab eller den manglende sandsynlighed for, at de offentlige myndigheder ikke var impliceret.
- (216) Derfor må Kommissionen afvise de italienske myndigheders opfordring til, at Kommissionen analyserede hver enkelt foranstaltning, der er truffet om kapital til SEA Handling, for sig for at verificere eksistensen af statsstøtte og især en sådan støttes tilregnelse til Milano kommune. De faktorer, der er beskrevet i betragtning 174-186, og analysen af foranstaltningerne set fra et privat investorperspektiv giver tilstrækkelig dokumentation for, at dækningen af tabene via kapitaltilførsler kun kan være resultatet af de offentlige myndigheders strategi og involvering i hele den undersøgte periode. De italienske myndigheder har selv udtalt, at selv om beslutningerne om at dække tabene blev formelt vedtaget på årsbasis, forelå der en flerårig strategi for dækning af tab i hele den periode, der var nødvendig til genopretningen (se betragtning 225-232).
- (217) Kommissionen konkluderer derfor, at foranstaltningerne må anses for at kunne tilregnes staten.

8.2.2. FORANSTALTNINGERNES SELEKTIVE KARAKTER

- (218) De omhandlede foranstaltninger er selektive, fordi de kun vedrører SEA Handling.

8.2.3. ANVENDELSEN AF DET MARKEDSØKONOMISKE INVESTORPRINCIP OG FOREKOMSTEN AF EN ØKONOMISK FORDEL

- (219) Med hensyn til forekomsten af en økonomisk fordel er det nødvendigt at fastslå, om en privat investor under lignende omstændigheder ville have dækket tab af den type, som blev dækket i det foreliggende tilfælde. Domstolen vurderede, at selv om adfærden hos en privat investor, hvormed en offentlig investor må sammenlignes, når denne forfølger økonomipolitiske mål, ikke behøver være samme adfærd, som en almindelig investor udviser, når denne investerer med henblik på at realisere et afkast på relativt kort sigt, skal adfærden mindst være sammenlignelig med et privat holdingselskab eller en privat koncern af selskaber, som forfølger en strukturpolitik — generel eller sektorbestemt — og er styret af udsigterne til rentabilitet på længere sigt ⁽⁴⁸⁾.
- (220) Domstolen har også afgjort, at en privat virksomhed rimeligvis kan fremskaffe den nødvendige kapital for at sikre, at en virksomhed, der er kommet i forbigående vanskeligheder, kan overleve og på ny blive rentabel. Når en offentlig investors kapitalindskud foretages uden skelen overhovedet til selv langsigtede rentabilitetsmuligheder, må der imidlertid antages at være tale om støtte efter betydningen i artikel 107 i TEUF ⁽⁴⁹⁾.
- (221) Det skal også påpeges, at der ved bedømmelsen af, om en stat har iagttaget en handlemåde, som en fornuftig investor ville have fulgt under markedsökonomiske vilkår, og af, om statens handlemåde er økonomisk rationel, skal foretages en vurdering af situationen, som den var på det tidspunkt, da de finansielle støtteforanstaltninger blev truffet, og at der ikke må tages hensyn til omstændighederne, som de har udviklet sig sidenhen ⁽⁵⁰⁾. Således er økonomiske vurderinger foretaget efter tildelingen af nævnte fordel, den efterfølgende konstatering af, at den af den pågældende medlemsstat foretagne investering reelt var rentabel, eller efterfølgende begrundelser for valget af den fremgangsmåde, som blev fulgt, ikke tilstrækkelige til at godtgøre, at denne medlemsstat forud for eller samtidigt med denne tildeling har truffet en sådan beslutning i sin egenskab af aktionær. Derfor kan Kommissionen nægte at undersøge de fremlagte beviser, som] er blevet fastlagt efter vedtagelsen af beslutningen om at foretage den pågældende investering ⁽⁵¹⁾.

Flerårig strategi for dækning af tab

- (222) De italienske myndigheder og SEA fastholder i deres bemærkninger, at selv om beslutningerne om at dække tabene formelt blev truffet på årsbasis, kunne den flerårige strategi for absorbering af tabene gennem den periode, der var nødvendig til omstruktureringen, ikke diskuteres forfra hvert år, og resultaterne kunne kun evalueres over en flerårig periode. Kommissionen bemærker, at den modtog fem forretningsplaner, hvoraf nogle vedrørte overlappende perioder med en varighed af ikke over fem år. I betragtning af at udarbejdelsen af en ny forretningsplan generelt indebærer en vurdering af selskabets forretningsstrategi for at fastslå, om man skal videreføre den eller ændre den,

⁽⁴⁸⁾ Se især forenede sager C-278/92, C-279/92 og C-280/92, Spanien mod Kommissionen, Sml. 1994 I, s. 4103, præmis 20-22.

⁽⁴⁹⁾ Se f.eks. sag C-303/88, Italien mod Kommissionen, Sml. 1991 I, s. 1433, præmis 21 og 22.

⁽⁵⁰⁾ Dom i Stardust Marine-sagen, præmis 71.

⁽⁵¹⁾ Domstolens dom i sag C-124/10 P, Kommissionen mod EDF, præmis 85 og 104.

mener Kommissionen da også, at den vedtagne strategi med hensyn til SEA Handling kunne være revideret når som helst før vedtagelsen af en ny med det formål at tage hensyn til udviklingen i markedet.

- (223) De italienske myndigheder og SEA har anført, at beslutningen om at dække de kommende tab oprindeligt blev truffet i 2002 og for anden gang i 2007, da man ved udsigten til ikke at kunne nå de forventede mål besluttede at revidere den oprindelige strategi for dækning af tab, hvorefter det blev besluttet at gå videre som først planlagt. De præsenterer hovedsagelig de omhandlede foranstaltninger som to kapitaltilførsler, der skulle falde i årlige betalinger, men som blev besluttet i 2002 og 2007.
- (224) I deres brev af 14. september anførte de italienske myndigheder, at Alitalias de-hubbing i 2007 havde alvorlige følger for SEA Handlings aktivitet. Disse følger for selskabets finansielle resultater blev forstærket af den økonomiske afmatning og fik SEA til at revurdere hub-modellens rentabilitet og overveje muligheden for at vælge en anden forretningsmodel. Ifølge de italienske myndigheder besluttede SEA i den sidste analyse — frem for at vælge at udlicitere ground handling-ydelserne — at skabe en ny forretningsmodel, nemlig en self-hub- eller virtuel hub-model, som blot var en enkel videreudvikling af den tidligere model. Den nye model krævede tættere kontrol med ground handling-aktiviteterne. Dette viste fornuften i SEA's beslutning om at fortsætte med at dække driftstabene i datterselskabet SEA Handling for at bringe sin ground handling-forretning tilbage til rentabilitet. De italienske myndigheder hævdede derfor, at revisionen af SEA's strategi i henseende til datterselskabet var fuldt berettiget af de uforudsete eksterne omstændigheder og på ingen måde kompromitterede SEA's mål om at vende ground handling-forretningen til rentabilitet på langt sigt.
- (225) Kommissionen anerkender eksistensen af en flerårig strategi for de italienske myndigheders dækning af tab (i overensstemmelse med Milano kommunes forpligtelse til at garantere SEA Handlings finansielle stabilitet og i tråd med den ovenfor beskrevne dokumentation for tilregnelsen af disse beslutninger til kommunen), men den mener, at en sådan strategi ikke svarer til en fornuftig privat investors adfærd.
- (226) Selv om det kan tage adskillige år for enhver omstrukturingsproces at bære frugt, ville en fornuftig privat investor ikke blindt påtage sig en flerårig forpligtelse, men i stedet forsøge — i lyset af resultaterne af omstrukturingsprocessen og udsigterne til rentabilitet i fremtiden — at beslutte hvert år, om der skal tilføres frisk kapital til selskabet. I det foreliggende tilfælde ville en privat investor bestemt have revurderet strategien i 2003 eller 2004, da det stod klart, at målet om en tilbagevenden til rentabilitet i 2005 ikke ville blive nået, eller i hvert fald i 2005, da det viste sig, at målet ikke var nået. Selv om en privat investor havde søsat en langsigtet tabsdækningsstrategi, ville denne investor, forudsat at der ikke var bindende lovkrav, have genovervejet sin strategi, når vedkommende blev bedt om at yde midler til dækning af SEA Handlings tab ⁽⁵²⁾.
- (227) Som SEA klart udtrykte i sine bemærkninger, kompromitterede de forliste forhandlinger med [...] i 2002 mere specifikt muligheden for at nå målet om at vende SEA Handling til rentabilitet inden 2005. Men efter at SEA's bestyrelse afviste tilbuddet af 10. september 2002, blot få måneder efter at SEA Handling var stiftet, overvejede man aldrig at ændre tabsdækningsstrategien.
- (228) For det andet kan en beslutning, der er så vigtig som en kapitaltilførsel, der er genstand for generalforsamlingens godkendelse, anses for blot et skridt i gennemførelsen af en generel beslutning om at dække fremtidige tab.
- (229) For det tredje blev der ikke nævnt noget om beslutninger om dækning af fremtidige tab over flere år i de strategiske forretningsplaner for SEA Handling eller SEA. SEA's ledelsesorganer indgik ikke en formel, bindende forpligtelse baseret på en forretningsplan med bestemmelser om bestemte kapitaltilførsler fra SEA gennem en bestemt årrække ⁽⁵³⁾. Beslutningerne, der blev truffet i 2002 og 2007, omhandlede højst SEA Handlings omstrukturering og ikke dækning af tab over mange år. En privat investor ville under alle omstændigheder ikke have afgivet tilsagn om at dække tab over flere år uden i det mindste at have et foreløbigt skøn over den samlede omkostning.

⁽⁵²⁾ Rettens dom i sag T-358/94, Air France mod Kommissionen, Sml. 1996 II, s. 2109, præmis 79.

⁽⁵³⁾ Den eneste forpligtelse, som kunne fortolkes således, er forpligtelsen over for kommunen indgået i aftalen af 26. marts 2002, hvorved kommunen bekræftede, at SEA ville sikre cost-benefit-balancen og ligevægten i den generelle økonomiske ramme. Den forpligtelse henviser ikke til præcise beløb angivet i en specifik forretningsplan, og de italienske myndigheder fastholder, at den ikke er juridisk bindende.

- (230) Det følger heraf, at støtten blev ydet hvert år i undersøgelsesperioden og især på de datoer, hvor SEA besluttede at øge SEA Handlings kapital, primært for at dække selskabets tab, og indgik bindende juridiske forpligtelser i den henseende ⁽⁵⁴⁾.
- (231) Imidlertid kan Kommissionen ved analysen af kapitaltilførslerne ikke se bort fra de foregående tilførsler. Foranstaltningerne var tæt indbyrdes forbundne. Ifølge de italienske myndigheder indgik de i én strategi. De havde samme mål, nemlig at udligne tabene i SEA Handling for at sikre selskabets overlevelse og genskabe rentabiliteten. Set fra et kronologisk perspektiv udgjorde de en løbende proces, idet de blev vedtaget hvert år som reaktion på de fortsatte vanskeligheder hos modtageren ⁽⁵⁵⁾.
- (232) På grund af den vanskelige situation, som SEA Handling havde befundet sig i siden stiftelsen, mener Kommissionen, at en fornuftig privat investor ville have vurderet risikoen for, at foranstaltningerne siden den første kapitaltilførsel udgjorde ulovlig og uforenelig statsstøtte, og derfor ville have undersøgt den virkning, som den eventuelle tilbagebetaling af en sådan støtte ville få for rentabiliteten af vedkommendes investering. De italienske myndigheder har aldrig fremlagt dokumentation for, at en sådan vurdering blev foretaget.

Kapitaltilførsler i 2002

- (233) Det bestrides ikke, at SEA Handling, da den første kapitaltilførsel fandt sted, var en kriseramt virksomhed i henhold til 1999-rammebestemmelserne for omstrukturering.
- (234) I punkt 16 og 17 i disse rammebestemmelser hedder det, at når offentlige myndigheder tilfører kapital til en virksomhed i finansielle vanskeligheder, er det sandsynligt, at finansieringen udgør statsstøtte (idet det er yderst vanskeligt for en sådan investering at generere et afkast, som ville være acceptabelt for en fornuftig privat investor, der handler på markedsøkonomiske vilkår, i betragtning af den indbyggede risiko). Sådanne kapitaltilførsler skal derfor anmeldes til Kommissionen på forhånd for at få blive tilladt som statsstøtte.
- (235) I 2002 så de italienske myndigheder bort fra indholdet af 1999-rammebestemmelserne for omstrukturering, hvilket de også gjorde i forbindelse med de senere kapitaltilførsler, og valgte at foretage tilførslerne, selv om de ikke synes at have bygget deres beslutning på en detaljeret forretningsplan, der kunne vise, at SEA Handling var i stand til at vende nedgangen og genoprette rentabiliteten inden for en rimelig frist ⁽⁵⁶⁾.
- (236) Kommissionen mener, at en markedsinvestor ikke ville have udført kapitaltilførslerne i 2002 uden en tilstrækkeligt detaljeret forretningsplan baseret på sunde, pålidelige hypoteser, som præcist beskriver de foranstaltninger, der er nødvendige for at genoprette rentabiliteten i selskabet, have analyseret de forskellige mulige scenarier og påvist, at investeringen ville generere et afkast, som tilfredsstillede investoren (under hensyntagen til den iboende risiko) med hensyn til udbytte, øget aktieværdi og andre fordele.
- (237) Derfor synes de første kapitaltilførsler i 2002 ikke at opfylde det markedsøkonomiske investorprincip, og de gav SEA Handling en fordel, som selskabet ikke ville have fået under normale markedsvilkår.

Baggrunden på beslutningstidspunktet

- (238) Med hensyn til den baggrund, som støtten blev ydet på, hvilket Kommissionen skal tage i betragtning, når den anvender det markedsøkonomiske investorprincip, vil Kommissionen nu bruge sin egen fremgangsmåde som svar på de spørgsmål, som de italienske myndigheder og SEA har rejst.
- (239) For det første med hensyn til virkningen for SEA's beslutninger af Italiens specifikke lovramme og den særlig skarpe konkurrence, den skabte, er det Kommissionens ansvar at sikre, at målet med direktiv 96/67/EF, nemlig at skabe et indre marked for ground handling-ydelser i EU ved at liberalisere sektoren, hvilket medfører større konkurrence mellem operatørerne, ikke kompromitteres af ydelse af statsstøtte, som kunne fordreje konkurrencen. Det følger heraf, at foranstaltninger, som medlemsstaterne har vedtaget til gennemførelse af direktivet, ikke er dokumentation for, at en finansiel støtte ydet til en given operatør for at udligne virkningerne af et økonomisk klima med skærpet

⁽⁵⁴⁾ Rettens dom i sag T-109/01, Fleuren Compost mod Kommissionen, Sml. 2004 II, s. 127, præmis 74, forenede sager T-362/05 og T-363/05, Nuova Agricast mod Kommissionen, Sml. 2008 II, s. 297, præmis 80, og forenede sager T-427/04 og T-17/05, Frankrig og France Télécom mod Kommissionen, Sml. 2009 II, s. 4315, præmis 321.

⁽⁵⁵⁾ Rettens dom i sag T-11/95, BP Chemicals mod Kommissionen, Sml. 1998 II, s. 3235, præmis 171. I lyset af sine tidligere udtalelser i denne afgørelse vil Kommissionen vurdere foreneligheden af den undersøgte foranstaltning med princippet om den private investor set fra et overordnet perspektiv, men fokusere på bestemte tidspunkter, hvor den finder det nødvendigt for at kunne analysere de fremsatte argumenter eller af andre grunde.

⁽⁵⁶⁾ Se betragtning 269-271 med hensyn til en analyse af den konsoliderede forretningsplan for 2002-2006.

konkurrence opfylder det markedsøkonomiske investorprincip. Men i denne afgørelse og nærmere bestemt i analysen heri af den adfærd, som en privat investor ville have valgt i en situation som den, SEA var i, vil Kommissionen tage hensyn til, at Italien havde valgt fuld liberalisering af ground handling-markedet, og at ENAC havde godkendt 84 leverandører som operatører i Malpensa og Linate.

- (240) Mange andre medlemsstater har valgt en lignende form for liberalisering (Danmark (København), Spanien, Irland (Dublin), Det Forenede Kongerige (London) og Frankrig (Paris)).
- (241) Den gældende lovramme er under alle omstændigheder den samme for alle den italienske sektors leverandører, hvis antal efter SEA's mening er højt, nemlig 84 godkendte operatører.
- (242) De italienske myndigheder har ikke anført, at disse ydelser er tjenesteydelser af almen økonomisk interesse, som markedet ikke ville kunne garantere.
- (243) Uanset det faktum, at SEA valgte en juridisk adskillelse af sine aktiviteter (og derfor af regnskaberne), finder artikel 4 i direktiv 96/67/EF stadig anvendelse, idet der står, at operatørerne »skal foretage en streng, regnskabsmæssig adskillelse efter gældende forretningspraksis af de aktiviteter, der er forbundet med levering af disse tjenesteydelser, og deres øvrige aktiviteter«, og at der ikke må overføres »finansielle midler mellem forvaltningsorganets aktiviteter som lufthavnsmyndighed og dets ground handling-aktiviteter«. Denne regnskabsmæssige adskillelse og forbud mod overførsel af finansielle midler mellem forvaltningsorganet og ground handling-enheden er rettet mod at garantere egnede betingelser for at udvikle effektiv konkurrence på ground handling-markedet ved at sikre, at ground handling-aktiviteten hos vertikalt integrerede operatører ikke tilføres specifikke fordele frem for andre operatører.
- (244) Koncessionshaverens dækning af tab ved hjælp af overførsel af finansielle midler mellem koncessionshaverens aktivitet og ground handling-forretningen strider mod direktiv 96/67/EF og dets målsætninger. Derfor ændrer det forhold, at SEA har valgt ikke blot en regnskabsmæssig adskillelse, men også en juridisk adskillelse af sine aktivitetssområder, ikke Kommissionens konklusion om, at der er tilført SEA Handling en uretmæssig fordel.
- (245) Med hensyn til påstanden om, at SEA har pligt til at garantere levering af alle ground handling-ydelser, bemærker Kommissionen, at denne »lovfæstede forpligtelse« kun betyder, som de italienske myndigheder selv anfører, at ansvaret kan varetages af lufthavnen selv, eller at lufthavnen kan koordinere leveringen af ydelserne med eksterne leverandører. Som Kommissionen udtalte i betragtning 95 i indledningsbeslutningen, er SEA på ingen måde forpligtet til at garantere en sådan levering, hverken direkte eller gennem sit datterselskab SEA Handling. Koncessionshaverens generelle ansvar i tilfælde af driftsforstyrrelser kan derfor ikke påberåbes for at vise, at der ikke var alternativer til dækning af tabene i SEA Handling. Selv om man accepterede SEA's påstand om, at ground handling-forretningen generelt giver et lavt overskud og ringe rentabilitet, kan Kommissionen dernæst ikke godtage i forbindelse med det markedsøkonomiske investorprincip, at markedssituationen i sig selv berettigede kapitaltilførslerne, især på grund af størrelsesordenen af SEA Handlings tab i hele den omhandlede periode. Tværtimod bekræftes det på s. 5 i den strategiske plan for 2007-2012, at de mest effektive lufthavnsoperatører i Europa har udliciteret ground handling-aktiviteterne. Dette gentages på s. 7 i den strategiske plan for 2009-2016, og det bekræftes på s. 28 i samme dokument, at markedstendensen i 2001 gik i retning af udlicitering af ground handling-ydelserne. Dokumentationen modsiger tanken om, at vertikal integration mellem lufthavnsoperatører og leverandører af ground handling-ydelser er afgørende for at garantere kvaliteten, og at det ved udsigten til beskedne marginer var rimeligt ikke at udlicitere.
- (246) Især på et marked med lave marginer skulle SEA i stedet for at dække SEA Handlings tab have truffet langt mere radikale foranstaltninger for at øge SEA Handlings effektivitet og nedbringe personaleomkostningerne væsentligt, da disse ifølge de italienske myndigheder selv udgør en betydelig del af omkostningsstrukturen i et selskab i denne sektor, hvor der er et stort konkurrencemæssigt pres.

Alternativer til dækning af SEA Handlings tab

- (247) Kommissionen mener ikke, at SEA's synspunkt om, at der ikke var alternativer til omstruktureringen af SEA Handling og dækning af dets tab, svarer til en privat investors adfærd under normale markedsvilkår. De mulige alternativer var bl.a. fuld eller delvis udlicitering af ydelserne eller etablering af en strategisk alliance gennem overdragelse af en del af SEA Handling til en strategisk partner. Desuden var der som påpeget i forrige afsnit intet til hinder for, at SEA traf mere radikale omstrukturingsforanstaltninger rettet mod at øge effektiviteten i SEA Handling inden en tidsfrist, der ville være acceptabel for en privat investor.

- (248) Med hensyn til muligheden for en overdragelse kan Kommissionen ikke bedømme SEA's indsats for at etablere en sådan alliance, som kunne have gjort det muligt at få gavn af synergieffekten fra integrationen i et internationalt netværk. Kommissionen bemærker dog, at SEA i sine bemærkninger kun nævner to forsøg på et delvist salg, nemlig det med [...], hvor forhandlingerne forliste i 2002, og det, som blev igangsat, men ikke fuldført i 2007-2008. Siden da har muligheden for et salg tilsyneladende været afhængigt af, at SEA Handlings rentabilitet blev genoprettet med andre midler. Kommissionen mener, at den indlysende mangel på interesse blandt private selskaber for at investere i SEA Handling er en indikator for selskabets mangel på solide udsigter til rentabilitet.
- (249) Med hensyn til den eventuelle udlicitering af alle eller en del af ground handling-aktiviteterne har de italienske myndigheder først og fremmest hævdet, at der ikke fandtes nogen operatører, der ønskede at overtage forretningen. Kommissionen bemærker, at statsstøtten blev indberettet af [...], og at [...] også udtrykte sin modstand mod foranstaltningerne.
- (250) Yderligere er hverken udtalelsen eller den mere specifikke påstand om, at potentielle eksterne operatører kun er interesseret i visse mere rentable ydelser (såkaldt »cherry picking«), baseret på en klar iagttagelse af en tydelig mangel på interesse, f.eks. efter en udbudsprocedure igangsat af SEA med henblik på levering af de omhandlede tjenesteydelser. Med andre ord støttes denne påstand ikke af specifik dokumentation, mens en række operatører er godkendt til at tilbyde deres tjenesteydelser i Italien og især i Malpensa og Linate.
- (251) Med hensyn til eksterne operatørers kapacitet har de italienske myndigheder insisteret på, at der ikke fandtes operatører, som var i stand til at garantere den servicekvalitet, der var nødvendig i SEA's forretningsmodel, nemlig en hub- eller self-hub-lufthavn. SEA mente at have behov for en leverandør, som kunne tilbyde alle sine ground handling-ydelser, og at dette var umuligt, fordi de øvrige operatører på markedet ikke havde de materielle, økonomiske eller især menneskelige ressourcer, der var nødvendige for at sikre hele viften af ydelser.
- (252) For det første påpeger Kommissionen, at SEA med urette formoder, at det tilgængelige udbud af ground handling-ydelser er begrænset til det udbud, som de eksterne operatører på ethvert givet tidspunkt tilbyder i Malpensa og Linate, og ikke omfatter det potentielle udbud fra andre leverandører, som også er godkendt til at operere der. SEA's noget vage udtalelser om den angiveligt negative økonomiske situation hos andre udbydere i Milanos lufthavne eller den mængde ressourcer, de faktisk bruger i de lufthavne, er på ingen måde relevante. Den marginale tilstedeværelse af leverandører, der faktisk opererer i Milanos lufthavne, er kun ét eksempel på det potentielt tilgængelige udbud, der vil kunne komme ind på markedet. Desuden betyder det forhold, at de eksterne leverandører, som aktuelt opererer i Milanos lufthavne, ikke dækker alle ground handling-ydelser, ikke, at man kan bedømme deres kapacitet til at gøre det.
- (253) For det andet har de italienske myndigheder og SEA ikke klarlagt, hvorfor SEA var nødt til at overføre alle sine ground handling-ydelser til én operatør. Selv om det kan accepteres, at nogle aktiviteter er mindre rentable, kunne disse aktiviteter med rimelighed være blevet overflyttet til en operatør, som kunne drage fordel af stordriftsfordele på internationalt plan.
- (254) For det tredje afviser Kommissionen med hensyn til eksterne operatørers faktiske kapacitet til at levere alle ground handling-ydelser påstanden om, at ingen operatør havde de nødvendige ressourcer. Ifølge SEA er 84 leverandører godkendt til at operere i Linate og Malpensa. Og som allerede nævnt var det bestemt muligt at udlicitere dele af aktiviteterne og ikke kun alle på én gang.
- (255) For det fjerde har SEA ikke specifikt vist, at en ekstern operatør ikke ville kunne opfylde kvalitetskravene, som SEA finder afgørende for den korrekte drift af sin forretningsmodel. Kommissionen deler ikke den holdning, at servicekvalitetskravet i henhold til direktiv 96/67/EF og den italienske lovgivning ville gælde i denne sammenhæng.
- (256) Med hensyn til SEA's økonomiske begrundelse, hvormed koncernen forsøger at påvise, at det ikke var tilstrækkeligt at udlicitere visse ground handling-ydelser, fordi koncessionshaveren har det endelige ansvar for at garantere ubrudt levering af ydelserne i nødstilfælde og i tilfælde af uforudsete begivenheder, har Kommissionen taget forbehold på visse punkter.
- (257) For det første har SEA fremlagt tvivlsomme beregninger til støtte for sin teori. Heri blev antallet af fuldtidsækvivalenter (årsværk) i SEA Handling, som var afsat til nødforanstaltninger, sat meget højt. I 2003 vurderer SEA tallet til ikke mindre end 336 årsværk og til i alt 9,9 mio. EUR svarende til 8 % af SEA Handlings samlede antal årsværk. Tydeligvis var den faktiske omkostning, som SEA Handling bar, langt mindre, eftersom de årsværk også — hvis ikke primært — var afsat til andre opgaver. Men for at beregne den samlede omkostning, som SEA ville skulle bære som koncessionshaver i 2003 for at dække denne aktivitet, foreslog SEA at gange det antal årsværk, som var afsat til ubrudt tjeneste og nødforanstaltninger, med en faktor 1,7 og nåede dermed den konklusion, at koncernen havde brug for 569 fuldtidsansatte til en samlet omkostning på 20,6 mio. EUR. SEA konkluderede, at forskellen mellem disse to beløb (20,6 og 9,9 mio. EUR) udgjorde den faktiske gevinst ved ikke at overdrage SEA's aktiviteter. Kommissionen mener, at faktor 1,7 er arbitrær, eftersom der ikke er givet en begrundelse,

mens det var op til SEA at vise, at denne hypotetiske omkostning var beregnet korrekt. Kommissionen vurderer også, at antallet af årsværk, der blev brugt til at beregne den samlede omkostning for SEA, er fuldstændig urealistisk.

- (258) Kommissionen mener snarere, at skønnet over SEA Handlings omkostning bør omfatte den faktiske omkostning, der normalt faktureres SEA af SEA Handling, og en mere realistisk vurdering af det antal årsværk, som er afsat hos SEA Handling til sådanne pligter, baseret på det gennemsnitlige antal nødsituationer, uforudsete begivenheder og tilfælde af ubrudt tjeneste, som fandt sted i løbet af et år.
- (259) For det andet tages der i beregningen ikke hensyn til de væsentlige omkostninger for SEA som følge af dækning af tabene, som kunne være undgået ved at udlicitere nogle eller alle ground handling-ydelser til en mere konkurrencedygtig operatør. Udlicitering af nogle af de ubrudte serviceaktiviteter kan have medført potentielt større omkostninger for SEA på grund af de synergieffekter, der kan opnås som følge af kombinationen af disse tjenesteydelser med andre interne aktiviteter, men den samlede gevinst ved en sådan udlicitering var potentielt positiv, så det argument viser ikke i sig selv, at der ikke fandtes nogen anden løsning end at dække SEA Handlings tab, sådan som SEA hævder i sine bemærkninger.
- (260) [...] forudså en investeringsafvikling i SEA Handling i 2010 som følge af Alitalias de-hubbing. Ifølge [...] var SEA's primære målsætning at udvikle Malpensa som hoved-hub (s. [...]) og at finde et nyt luftfartsselskab inden fem år (s. [...]). Investeringsafvikling i SEA Handling var afgørende for opfyldelsen af denne målsætning og udgjorde en milepæl i omorganiseringen af SEA med henblik på at placere koncernen blandt de mest rentable luftfartsoperatører (s. [...]). SEA så derfor ikke selv noget behov for at beholde SEA Handling i koncernen, hverken til forvaltning af Malpensa som hub eller til forbedring af SEA's samlede finansielle stilling.
- (261) I lyset af ovenstående konkluderer Kommissionen, at mens SEA synes at have gjort en indsats for at oprette en alliance med en strategisk partner, som var i stand til at få en betydelig indvirkning på genopretningen af SEA Handlings rentabilitet, var udliciteringen af alle eller dele af aktiviteterne til eksterne operatører en økonomisk fordelagtig mulighed, som en privat investor nødvendigvis ville have overvejet og i givet fald have forfulgt frem for at fortsætte med at betale for tunge driftstab år efter år. Dog viser ingen af de fremsendte dokumenter, at der foregik nogen overvejelser om SEA Handlings fremtid i løbet af hele den omhandlede periode.

Udvælgelsen af SEA-koncernens forretningsmodel

- (262) Ud over de italienske myndigheders generelle udtalelse om, at SEA's beslutning om at fastholde et hub-lufthavnssystem kræver, at disse tjenesteydelser leveres direkte af koncessionshaveren, synes dette argument ikke at blive underbygget af en analyse af, hvorfor det var økonomisk fordelagtigt for SEA at kompensere tab på ca. 360 mio. EUR frem for de potentielle indtægter fra hub-modellen. Ud over de generelle påstande har de italienske myndigheder ikke fremsendt et enkelt dokument, der viser, hvordan man nåede frem til det valg.
- (263) Angående det argument, at dækningen af SEA Handlings tab gav det mest effektive grundlag for SEA's valgte hub-model på grund af komplementariteten mellem ground handling- og lufthavnsforvaltningen, mener Kommissionen — uden at dømme om fornuften i SEA-koncernens beslutninger — mere specifikt, at denne begrænsning på SEA Handlings strategi (ud over at blive modsagt af den bemærkning, at de store lufthavne/hubs i Europa, der lavede de bedste resultater, havde overført deres ground handling-ydelser, og af forretningsplanerne som omtalt i betragtning 281-282 og 283-286 ⁽⁵⁷⁾) i alt væsentligt kun er baseret på den antagelse, at ingen ekstern operatør ville kunne levere en tilstrækkelig kvalitet. SEA har ikke præciseret det krævede kvalitetsniveau eller den virkning, som en utilstrækkelig servicekvalitet kunne have fået på lufthavnens funktion og indtægter. Dette er endnu mere overraskende i betragtning af SEA's påstand om, at et utilstrækkeligt udbud af ground handling-ydelser fra eksterne parter ville have skadet SEA's omdømme som lufthavnsledelsesselskab, hvilket let ville kunne være blevet bekræftet af en markedsundersøgelse (punkt 106 i SEA Handlings brev af 21. marts 2011). På grund af manglen på en klar vurdering af den skade, der måtte være påført SEA's image eller omdømme, hvis alle eller dele af ground handling-ydelserne var blevet udliciteret, kan Kommissionen ikke godtage det argument, at SEA's adfærd — med systematisk at dække SEA Handlings tab — var økonomisk rationelt og nødvendigt for at undgå en sådan skade. Desuden kan en medlemsstat ved anvendelse af artikel 15 i direktiv 96/67/EF indføre en adfærdskodeks for leverandører af ground handling-ydelser for at sikre lufthavnens korrekte drift (på forslag fra lufthavnen, hvis relevant), selv om disse leverandører er eksterne i forhold til lufthavnen. Under alle omstændigheder har hverken SEA eller Italien leveret konkrete beviser for, at hub-modellen ikke kunne være blevet gennemført ved at udlicitere alle eller dele af ground handling-ydelserne.

⁽⁵⁷⁾ Strategisk plan for 2007-2012, s. 5, henholdsvis for 2009-2016, s. 9.

- (264) Snarere bekræfter [...] SEA's intention om ikke at foretage yderligere investering i SEA Handling, eftersom den betragtede sin investering som en ikkestrategisk andel med det formål at sikre, at Malpensa fik sin status af hub tilbage efter Alitalias de-hubbing.

Omstrukturering af SEA Handling og SEA's målsætninger

- (265) De italienske myndigheder citerer *ENI-Lanerossi*-dommen, hvori det afgøres, at en privat virksomhed rimeligvis kan fremskaffe den nødvendige kapital for at sikre, at en virksomhed, der er kommet i forbigående vanskeligheder, kan overleve og på ny blive rentabel. Det må derfor også anerkendes, at et moderselskab i et begrænset tidsrum kan påtage sig at dække tabene i et af dets datterselskaber, således at datterselskabet kan standse driften på de bedst mulige betingelser. Sådanne beslutninger kan være begrundet ikke blot i muligheden for herved at opnå en indirekte økonomisk gevinst, men også i andre overvejelser, f.eks. ønsket om at bevare koncernens image eller omlægge dens virksomhed. Når en offentlig investors kapitalindskud foretages uden skelen overhovedet til selv langsigtede rentabilitetsmuligheder, må der imidlertid antages at være tale om støtte efter betydningen i Traktatens artikel 92, og sådanne indskuds forenelighed med fællesmarkedet må vurderes alene ud fra de i denne bestemmelse fastlagte kriterier ⁽⁵⁸⁾.
- (266) De italienske myndigheder hævder navnlig, at Kommissionen burde vurdere beslutningerne om at dække datterselskabets tab på grundlag af ikke alene sandsynligheden for en umiddelbar fortjeneste, men også af andre hensyn, som kunne berettiggte dækningen af tab i et datterselskab, som er i stand til at blive rentabelt igen efter en omstrukturingsproces.
- (267) SEA hævder, at udligningen af tabene i SEA Handling berettiges af for det første, at der foreligger en strategisk plan og et omstrukturingsprogram med gode udsigter til rentabilitet på langt sigt, og for det andet af andre hensyn end blot finansiel rentabilitet.
- (268) Vedrørende det første argument mener Kommissionen, at forretningsplanerne for SEA Handling, som den modtog, ikke er tilstrækkeligt detaljerede til at berettiggte en sådan beslutning truffet af en privat investor under normale markedsvilkår. Mere specifikt gælder planerne ikke en »turnaround«, som en fornuftig privat investor ville kræve, førend vedkommende ville foretage betydelige tilførsler til kapitalen i et selskab, som har været i økonomiske vanskeligheder, siden det blev stiftet. Planerne er ikke baseret på en tilbundsående undersøgelse af årsagerne til vanskelighederne og de foranstaltninger, der er nødvendige for at afhjælpe dem. De er ikke baseret på realistiske prognoser for udviklingen i SEA Handlings aktiviteter eller i sektoren, og de indeholder heller ikke en analyse af alternative scenarier, som en fornuftig privat investor ville have forventet i en lignende situation.

Den konsoliderede forretningsplan for 2002-2006

- (269) Specifikt stod der i den konsoliderede forretningsplan for 2002-2006, som blev vedtaget i 2001, at SEA Handling ville vende tilbage til rentabilitet inden 2005. Men den plan omfattede samtlige SEA's aktiviteter og indeholdt ikke en detaljeret beskrivelse af de foranstaltninger, som SEA burde træffe for at garantere SEA Handlings rentabilitet.
- (270) I planen nævnes de foranstaltninger, der skal gennemføres for at forbedre arbejdsproduktiviteten med 20 % inden 2006 (s. 17), men man evaluerer ikke virkningen af en sådan produktivitetsstigning for selskabets samlede finansielle resultater. Kommissionen mener ikke, at planen kan anses for at være baseret på troværdige hypoteser, eftersom den ikke indeholder specifikke foranstaltninger til afhjælpning af de strukturelle årsager til kroniske tab på ground handlingen, nemlig uforholdsmæssigt store personaleomkostninger (s. 23). Tværtimod giver dokumentet plads til en stigning i personaleomkostningerne til ground handling i den periode (bilag 3, s. 13). Der regnes også med en stigning på 37 % i indtægterne fra ground handling-ydelserne (s. 30), uden at der gives en realistisk begrundelse, især i betragtning af tilstedeværelsen af andre ground handling-operatører i Milanos lufthavne og den stigende konkurrence i sektoren. Kommissionen bemærker, at SEA i sit årsregnskab pr. 31. december 2003 erkender, at SEA Handlings markedsandel er faldet som følge af konkurrencen.
- (271) Som Kommissionen bemærker i betragtning 82-85 i indledningsbeslutningen, var SEA Handlings økonomiske resultater på baggrund af den konsoliderede forretningsplan for 2002-2006 og forretningsplanen for 2003-2007 ikke tilfredsstillende.

Forretningsplanen for 2003-2007

- (272) I indledningsbeslutningen bad Kommissionen udtrykkeligt de italienske myndigheder om at fremsende »forretningsplanen for 2002 for SEA Handling med eventuelle senere ændringer eller ethvert dokument vedrørende strategien og genopretningen af rentabiliteten i SEA Handling«. De italienske myndigheder reagerede ikke i første omgang i de fremsendte bemærkninger. SEA sendte som berørt part til sidst et dokument med titlen »Piano d'impresa 2003-2007 di SEA Handling« (forretningsplan for SEA Handling for 2003-2007). Af titel og form er dette dokument imidlertid mere en præsentation af den allerede omtalte forretningsplan, som beskriver de generelle hypoteser for

⁽⁵⁸⁾ Domstolens dom i sag C-303/88, Italien mod Kommissionen, Sml. 1991 I, s. 1433, præmis 21 og 22.

den tilbagevenden til rentabilitet, som forventes i selskabets prognoser for 2005. Kommissionen mener, at denne præsentation i alt væsentligt er en gentagelse af politikken for SEA Handling, som blev fastlagt på koncernniveau i SEA i dennes konsoliderede forretningsplan for 2002-2006, men forklarer ikke med tilstrækkelig præcision de foranstaltninger, som skulle sikre rentabiliteten, og som en privat investor logisk ville forvente.

- (273) Forretningsplanen for 2003-2007 beskriver en situation, som er særdeles kritisk for SEA Handling (uforholdsmæssigt store personaleomkostninger, betydelige organisatoriske ubalancer, utilstrækkelig teknologisk innovation og manglende udnyttelse af visse potentielle indtjeningsmuligheder, s. 1) og kunne betyde tab af markedsandele, hvilket SEA Handling var helt klar over (s. 15), men foranstaltningerne til nedskæring af personaleomkostningerne er hovedsagelig begrænset til korte omtaler af en frivillig fratrædelsespolitik, flere midlertidigt ansatte og en nedbringelse af overtidsarbejde. SEA vurderede, at dette ville nedbringe personaleomkostningerne med 3,1 % fra 2003 til 2007.
- (274) Ifølge informationen fra de italienske myndigheder beløb personaleomkostningerne sig til 103,7 % af SEA Handlings omsætning i 2002 og 94,9 % i 2003, mens det tilsvarende tal for uafhængige operatører var under 70 % i gennemsnit. Men SEA Handling satte kun sig selv det mål at nå 75 % inden 2005 og fastholde det niveau fremover.
- (275) Desuden forventede SEA Handling, at denne forbedring primært skulle sikres gennem en stigning på 25 % i omsætningen mellem 2003 og 2007 (s. 5 og 6 i forretningsplanen) og ikke gennem en nedskæring i personaleomkostningerne, som blev skønnet til kun ca. -3,1 % fra 2003 til 2007 (med en let stigning i personaleomkostningerne i perioden 2004-2007).
- (276) Kommissionen mener, at en privat investor i betragtning af den nødvendige omstruktureringens omfang ville have fokuseret sin indsats for at gøre selskabet rentabelt igen på interne foranstaltninger, som vedkommende ville have mest kontrol over, især nedskæring af personaleomkostninger, som på det tidspunkt var større end omsætningen, frem for at afvente en stigning i priserne og efterspørgslen, som var faktorer, SEA Handling havde meget mindre kontrol over.
- (277) Kommissionen mener også, at der i den kontrakt, der blev indgået med Alitalia for perioden 2001-2005, forventedes en stigning i priserne i 2004 og 2005 på 7 %, som senere viste sig at være overdrevet og blev fulgt af nedsættelser i 2006 og 2007 på baggrund af faldende priser som følge af skærpet konkurrence. Fordi liberaliseringen af sektoren kunne forventes at udmønte sig i et prisfald, mener Kommissionen, at SEA ikke med rimelighed kan påstå, at et sådant fald var en »uforudsigelig negativ hændelse«. Forretningsplanen 2003-2007 var derfor ikke baseret på realistiske udsigter. Desuden har Kommissionen den holdning, at en privat investor ville have forudset ændringen i konkurrencesituationen som følge af liberaliseringen af sektoren og ikke have igangsat en strategi, som gjorde en tilbagevenden til rentabilitet afhængig af først og fremmest en stigning i omsætningen.
- (278) Kommissionen mener derfor, at opfyldelsen af målsætningen om at genoprette rentabiliteten inden 2005 var urealistisk, hvis de eneste trufne foranstaltninger var dem, der blev anset for nødvendige af SEA i henhold til angivelserne i dens forretningsplan for 2003-2007 og den konsoliderede forretningsplan for 2002-2006.
- (279) Som svar på Kommissionens anmodning af 11. juli 2011 måtte de italienske myndigheder meddele, at de ikke kunne tilvejebringe referatet af bestyrelsesmødet i SEA Handling, hvor man havde godkendt de foranstaltninger, der er beskrevet i SEA Handlings forretningsplan. I stedet sendte de italienske myndigheder Kommissionen referatet fra mødet i SEA's bestyrelse den 23. juli 2003, hvor en konsolideret forretningsplan for SEA-koncernen blev godkendt. Ved den lejlighed blev forretningsplanen for SEA Handling for 2003-2007 ifølge uddraget af det fremsendte referat kun fremlagt og derfor ikke godkendt.
- (280) Med hensyn til en eventuel ændring af den oprindelige forretningsplan eller udarbejdelsen af en efterfølgende forretningsplan konkluderer Kommissionen på baggrund af information, den modtog fra de italienske myndigheder som svar på sin anmodning af 11. juli 2011, at behovet for et nyt genopretningsprogram derefter kun blev drøftet på bestyrelsesmødet den 21. december 2006, da det blev besluttet, at formanden skulle udarbejde en detaljeret omstruktureringsplan. Ved den lejlighed blev der ikke nævnt noget som helst om en omstruktureringsplan, der var under gennemførelse på det tidspunkt.

Den strategiske plan for 2007-2012

- (281) Strategien, som SEA planlagde, blev siden beskrevet i et dokument, som en ekstern konsulent udarbejdede, og som blev fremlagt på mødet i SEA Handlings bestyrelse den 31. maj 2007. Dette dokument — et sammendrag af retningslinjerne for SEA-koncernens strategiske plan 2007-2012 af 11. maj 2007 (»Executive Summary — Linee guida del piano strategico 2007-2012 del gruppo SEA — 11 maggio 2007«) — er en ekstern konsultents præsentation af mulige udviklingsscenarier for SEA-koncernen og giver kun en kort beskrivelse af situationen i SEA Handling på blot to sider (s. 8 og 12), og det noteres blot, at der er absolut behov for genskabelse af rentabiliteten

inden 2012. Der træffes ingen specifikke foranstaltninger til at gøre selskabet rentabelt igen. Kommissionen anfægter derfor de italienske myndigheders udtalelse om, at dette dokument indeholder strategien for SEA-koncernen for 2007-2012 i tre faser. Den eneste strategiske foranstaltning, der drøftedes på mødet, var omorganisering af produktionsmodellen med en kort angivelse af visse genopretningsforanstaltninger.

- (282) Desuden bekræfter planen som allerede påpeget, at ikkevertikalt integrerede operatører leverer ydelser, der er bedre økonomisk set end dem, som koncessionshavere, der har beholdt kontrollen med ground handling-operatørerne, kan præstere.

Den strategiske plan for 2009-2016

- (283) Ifølge de italienske myndigheder overvejede SEA, da Alitalia fravalgte Malpensa som hub i 2007, at opgive sin hub-model, fordi modellen var baseret på dette hub-selskab. Derfor blev der fremlagt en ny strategisk plan udarbejdet af en ekstern konsulent (»Piano strategico 2009-2016«) for bestyrelsen i SEA, som godkendte den 15. juli 2008. Dette dokument har samme træk som forgængeren, idet der ikke gives detaljer om de foranstaltninger, der vedrører den planlagte genopretning af SEA Handling, bortset fra en kort beskrivelse af aspekter af en kontraktfastsat gennemgang og ledelsesmæssige forbedringer samt nødprocedurer såsom hjemsendelsesledighedsfonden.
- (284) I modsætning til de italienske myndigheders påstand er SEA's primære målsætning ifølge denne plan at udvikle Malpensa til hoved-hub ved at finde et nyt hub-luftfartsselskab »inden fem år« (s. 5). Ifølge planen for investeringsafvikling i SEA Handling er det afgørende at nå dette mål inden 2010 (s. 12, 35 og 37). Kommissionen bemærker, at planen ikke indeholder nogen henvisning til den virtuelle hub-model eller siger noget om, at udviklingsstrategien er baseret på en ny forretningsmodel og nødvendigvis involverer vertikal integration af SEA Handling. Referatet fra bestyrelsesmødet i SEA Handling den 13. juni 2008 bekræfter ligeledes, at SEA's målsætning på det tidspunkt ikke var at blive et virtuelt hub, men at tiltrække et nyt hub-luftfartsselskab. Referatet fra SEA's bestyrelsesmøde den 15. juli 2008 beskriver også investeringsafviklingen i SEA Handling inden 2010 som en nøgelfaktor for planens bæredygtighed.
- (285) Kommissionen bemærker også, at dokumentet »VIA Milano«, som de italienske myndigheder fremsendte den 28. juni 2012, indeholder en beskrivelse af den virtuelle hub-model. Dokumentet tyder på, at SEA har forfulgt denne strategi siden 2011. Men der angives ikke noget om heri, at den virtuelle hub-model kræver vertikal integration af koncessionshaveren og ground handling-operatørerne.
- (286) Planen bekræfter, at Europas førende koncessionshavere fra 2001 og frem gradvis har forladt ground handling-markedet med det resultat, at nye, uafhængige operatører er kommet til i stedet (s. 28).

Forretningsplanen for 2011-2013

- (287) Endelig anfører SEA, at koncernens bestyrelse den 27. juni 2011 godkendte et dokument med titlen »Piano d'impresa di SEA 2011-2013« (SEA's forretningsplan for 2011-2013), hvor det bl.a. blev fremhævet, at der var behov for at fortsætte strategien med at forbedre effektiviteten i ground handlingen. Kommissionen bemærker imidlertid, at dette dokument kun indeholder finansielle fremskrivninger og ikke specifikke foranstaltninger med henvisning til SEA Handling.
- (288) Kommissionen påpeger også, at forretningsplanen viser, at belastningen af personaleomkostningerne for SEA Handling fortsat var stort set uændret efter 2009 (se tabellen over personaleomkostninger).
- (289) Kommissionen mener derfor ikke, at de italienske myndigheder har været i stand til at forsyne den med tilstrækkeligt detaljerede forretningsplaner for SEA Handling eller andre dokumenter, som kunne beskrive den omstrukturingsstrategi og gennemførelsen af den over den omhandlede periode, og endnu mindre dokumenter, som kunne vise, at man i denne strategi fra begyndelsen forudså nødvendigheden eller muligheden af at dække SEA Handlings driftstab i en given periode og med bestemte beløb. Kommissionen mener derfor ikke, at de italienske myndigheder har kunnet frembringe konkret dokumentation for en omstrukturingsstrategi for SEA Handling, som i en fornuftig privat investors øjne ville berettige den midlertidige dækning af tab med henblik på genskabelse af rentabiliteten. Dette er overraskende i det foreliggende tilfælde, fordi en privat investor ved overvejelserne om et selskab, som havde akkumuleret tab siden stiftelsen nogle år forinden, ville have bedt om en tilbundsående undersøgelse og præcise foranstaltninger, der skulle træffes, førend vedkommende ville investere sine midler i selskabet.

- (290) Kommissionen kan ikke acceptere SEA Handlings argument om, at det forhold, at SEA Handling næsten havde nået breakeven i 2011/2012, viser rationalet i SEA's strategi for dækning af SEA Handlings tab over hele perioden og dermed påviser, at kapitaltilførslerne opfyldte det markedøkonomiske investorprincip. Da SEA Handlings tab var blevet dækket løbende i næsten 10 år, er det ikke overraskende, at SEA Handling i sidste ende skulle være blevet rentabelt igen. Enhver virksomhed, som modtog samme finansielle støtte, ville kunne blive rentabelt igen, hvis det traf blot beskedne omstrukturingsforanstaltninger. Men denne udsigt ville ikke være nok til at tilfredsstille en privat investor, som mindst ville kræve en fremskrivning, der viste, at det forventede afkast af denne strategi for dækning af tab på mellemlangt til langt sigt ville overstige kapitaltilførslen til at udligne disse tab med hensyn til udbytte, øget aktieværdi, modvirkning af skade for image osv. Kommissionen bemærker, at ingen af forretningsplanerne, som Italien har indsendt, indeholder prognoser, hvormed man forsøger at vise, at tabsdækningsstrategien over sådan en lang tidsperiode ville være mere økonomisk fordelagtig for SEA end investeringsafvikling i SEA Handling, eller planer om at reducere omstrukturingsperioden for at genskabe rentabiliteten inden for en rimelig tidshorisont og minimere tabene.
- (291) På grund af de gentagne tab i SEA Handling hvert år i undersøgelsesperioden mener Kommissionen, at SEA Handling var tabsgivende i et tidsrum, der var for langt til at blive anset for »et begrænset tidsrum« i henhold til dommen i ENI-Lanerossi ⁽⁵⁹⁾. SEA Handling havde haft tab siden stiftelsen i 2002 og kunne i bedste fald først blive rentabelt i 2012 ifølge SEA's prognoser i 2011. Beslutningerne om at dække tabene blev truffet hvert år, og de gentagne årlige tab førte ikke til en ændring i SEA's strategi eller til mere radikale omstrukturingsforanstaltninger.
- (292) Angående det andet argument om andre hensyn end blot finansiell rentabilitet bestrider Kommissionen af de allerede anførte grunde de hensyn, som SEA nævner i forbindelse med den angiveligt utilstrækkelige servicekvalitet, som en ekstern leverandør ville have kunnet levere, hvilket, hævdes det, ville have haft en negativ virkning for SEA's udvikling og generelle resultater og måske have gjort SEA ansvarlig for driftsforstyrrelser.
- (293) Som allerede nævnt mener Kommissionen ikke, at de italienske myndigheder og SEA har sendt nærmere oplysninger om den potentielle skade på SEA's image eller den ulempe, passagererne kunne have oplevet. De kvantificerede ikke et sådant tab, heller ikke efter indledningsbeslutningen. Og dog erkendte SEA, at et sådant tab let kunne være blevet bekræftet af en markedsundersøgelse. Kommissionen indtager derfor den holdning, at fraværet af en vurdering af den skade, som SEA's image kunne lide, eller SEA's potentielle erstatningsansvar eller udsigterne til et indirekte langsigtet afkast er særlig skadeligt for ethvert forsøg på at vise, at foranstaltningerne er forenelige med princippet om den private investor i betragtning af de berørte kapitaltilførsels omfang. En fornuftig aktionær ville have udført en økonomisk evaluering af disse risici og udsigter, før vedkommende ville betale samlet set 359,644 mio. EUR ⁽⁶⁰⁾.
- (294) Det har været hævdet, at målet om at maksimere den langsigtede indtjening i SEA-koncernen skal gå forud for den finansielle rentabilitet i SEA Handling, men i så fald ses der bort fra, at hvis SEA ikke systematisk havde dækket sit datterselskabs tab, ville koncernens indtjening have været meget større. Desuden har de italienske myndigheder ikke fremlagt dokumentation, som kunne vise, at SEA på langt sigt ville have opnået større rentabilitet ved at forfølge sin strategi for dækning af tab frem for at træffe mere drastiske omstrukturingsforanstaltninger eller udlicitere alle eller dele af sine ground handling-ydelser.
- (295) Med henvisning til ENI-Lanerossi-dommen mener Kommissionen, at SEA Handling ikke kun var »i forbigående vanskeligheder«, men havde et alvorligt strukturelt problem, og at dets tab ikke kun blev dækket af SEA i »et begrænset tidsrum«. Hvis tabene desuden blev dækket, »således at datterselskabet kan standse driften på de bedst mulige betingelser«, må det bemærkes, at SEA siden 2001 kun har igangsat to udbudsprocedurer, eller i det mindste, at de bedst mulige betingelser ikke er blevet opnået inden for en rimelig frist. Under alle omstændigheder kan det mål ikke i sig selv påvise, at foranstaltningerne opfylder det markedøkonomiske investorprincip.
- (296) Kommissionen mener konkluderende, at de indsendte forretningsplaner ikke er baseret på realistiske prognoser for udviklingen i SEA Handlings forretning eller i sektoren, og de indeholder ikke en analyse af alternative scenarier, som en fornuftig privat investor ville have forlangt i en lignende situation.

⁽⁵⁹⁾ Domstolens dom i sag C-303/88, Italien mod Kommissionen, Sml. 1991 I, s. 1433, præmis 21.

⁽⁶⁰⁾ Se Rettens dom i sag T-565/08, Corsica Ferries mod Kommissionen, præmis 101-108.

SEA Handlings økonomiske resultater

- (297) Selv om SEA Handlings økonomiske resultater efter beslutningen om at dække dets tab i et givet år ikke gør det muligt at dømme om opfyldelsen af det markedsøkonomiske investorprincip, gør dets resultater forud for en sådan beslutning og især den retning, som de bevægede sig i, det klart, hvilken faktisk sammenhæng beslutningen blev taget i. Sammenhængen mellem omstrukturierungsforanstaltningerne, der blev anvendt på SEA Handling, og de resultater, de frembragte i den omhandlede periode, ville nødvendigvis mindst have indflydelse på en privat investors beslutning om, hvorvidt man fortsat skulle dække selskabets tab eller ikke. De skal derfor analyseres i det lys.
- (298) De italienske myndigheder og SEA anerkender implicit dette princip, når de siger, at den positive udvikling i SEA Handlings primære økonomiske resultater i perioden 2003-2004 efter deres mening var opmuntrende og viste, at det var muligt at genskabe rentabiliteten. I indledningsbeslutningen påpegede Kommissionen imidlertid, at selskabets tab i 2003-2005 fortsat lå over 40 mio. EUR, dets bruttodriftsoverskud fortsat var negativt, dets omkostning pr. arbejdskraftenhed var steget med 7,6 %, de samlede omkostninger kun var faldet med ca. 3 %, og at indtjeningen var øget med ca. 4,5 %.
- (299) Bortset fra Kommissionens negative vurdering af præcisionsniveauet i omstrukturierungsplanerne, som den havde modtaget fra de italienske myndigheder, bør det bemærkes, at indikatorerne for sund økonomisk udvikling, der var registreret i perioden, især primært vedrørende de interne foranstaltninger, der blev truffet, og som ikke var baseret på eksterne faktorer uden for selskabets indflydelse, gør det muligt at foretage en direkte evaluering af omfanget af de omstrukturierungsforanstaltninger, der faktisk blev gennemført. Dette er tilfældet med f.eks. nedsættelsen af personaleomkostningerne som følge af en stigning i produktiviteten, nedbringelsen af omkostningen pr. arbejdskraftenhed og nedskæringen i antal ansatte.
- (300) På den anden side mener Kommissionen ikke, at indikatorer for kvalitet såsom ændringer i ventetider på ankomende bagage og rettidigheden på landinger forvaltet af SEA kan bruges til at bedømme omfanget af omstrukturierungsforanstaltningerne, selv om de er nyttige med hensyn til at bedømme tjenestens konkurrenceevne.
- (301) Med hensyn til de økonomiske resultater, der faktisk blev opnået, henviser Kommissionen til analysen af grafer og tabeller i afsnit 2.4.
- (302) Kommissionen påpeger, at der ifølge dataene i tabel 3 blev registreret en stigning på 22 % i produktiviteten fra 2004 til 2010. SEA har anført, at denne forbedring var resultatet af bedre og mere fleksibel udnyttelse af de menneskelige ressourcer, udlicitering af ydelser med lav produktivitet (f.eks. kabinerengøring) og bedre personaleovervågning (især gennem en reduktion af fraværsp procenten).
- (303) SEA hævder, at SEA Handling ikke nåede målet om rentabilitet inden 2005 eller i det mindste inden 2007, primært på grund af tabt indtjening, især som følge af prisfald, herunder de priser, som Alitalia betalte fra 2006 og frem, og af stigningen i omkostningen pr. arbejdskraftenhed. Endelig anfører SEA, at det lavere trafikniveau end forventet havde konsekvenser for indtjeningen fra 2002 til 2007.
- (304) Med hensyn til personaleomkostningerne bemærker Kommissionen, at omkostningen pr. arbejdskraftenhed steg næsten 10 % fra 2003 til 2010. SEA hævder, at koncernen havde begrænset kapacitet til at opnå betydelige nedskæringer af driftsomkostningerne. SEA siger, at fagforeningernes magt i overenskomstforhandlingerne og deres politiske rolle i Italien begrænsede råderummet på kort sigt. Personalenedskæringerne var betydelige, men de var ikke tilstrækkelige til at udligne stigningen i omkostningen pr. arbejdskraftenhed før 2008, ej heller til at reducere de personalerelaterede omkostninger væsentligt (-38 % fra 2008 til 2010). Kommissionen noterer sig her referatet fra bestyrelsesmødet den 21. december 2006, hvor et af medlemmerne påpegede, at situationen i SEA Handling stadig var »højest alarmerende«. Det forhold, at det lykkedes SEA Handling fra 2008 og frem at reducere sine personaleomkostninger meget, viser, at der blev gjort en betydelig indsats på det område. Men i det foreliggende tilfælde viser dette ikke, at kapitaltilførslerne opfyldte det markedsøkonomiske investorprincip. Navnlig har Kommissionen allerede bemærket, at kapitaltilførslerne fra 2007 og fremefter ikke kan undersøges uden at tage de foregående tilførsler i betragtning. Ligeledes påpegede Kommissionen, at de ikke var baseret på finansielle analyser og forretningsplaner, der var sammenlignelige med dem, en privat investor ville have forlangt.
- (305) Med hensyn til prisfaldet, som Alitalia krævede, mener Kommissionen, at der i den kontrakt, der blev indgået med Alitalia for perioden 2001-2005, forventedes en stigning i priserne i 2004 og 2005 på 7 %, som senere viste sig at være overdrevet og blev fulgt af nedsættelser i 2006 og 2007 på baggrund af faldende priser som følge af skærpet konkurrence. Fordi liberaliseringen af sektoren kunne forventes at udmønte sig i et prisfald, mener Kommissionen, at SEA ikke med rimelighed kan påstå, at et sådant fald var en »uforudsigelig negativ hændelse«, idet der hovedsagelig var tale om en justering som følge af en stigning, der viste sig at være for stor, og en reaktion på tilkomsten af en konkurrent, Aviapartner, i 2006. Kommissionen mener, at en privat investor ville have forudset ændringen i konkurrenceklimaet som følge af liberaliseringen af sektoren. F.eks. ville en sådan investor ikke have regnet med en

prisstigning på 9 % fra 2003 til 2007 ⁽⁶¹⁾ og ville have forventet, at SEA Handlings markedsandel ville være faldet, selv om der faktisk var tale om monopolstatus.

- (306) Ifølge SEA var en anden »uforudsigelig hændelse«, som havde alvorlige negative virkninger for SEA Handlings tilbagevenden til rentabilitet, tabt indtjening efter 2008 som følge af Alitalias beslutning om at reducere sine køb af ydelser i Malpensa. Kommissionen anerkender betydningen af denne de-hubbing for SEA Handlings indtjening, men mener, at SEA øgede sin indsats for at forbedre SEA Handlings situation, da tilbagetrækningen blev bekendtgjort i 2007. Antallet af driftsårsværk faldt næsten 41 % fra 2007 til 2010. Derfor faldt personaleomkostningerne fra 2007 til 2009, mens produktivitetstigningen accelererede. Andre driftsomkostninger faldt også med 40 % fra 2007 til 2010. Takket være disse omkostningsreduktioner efter Alitalias reduktion i aktiviteten bedredes selskabets bruttodriftsoverskud samlet set trods faldet i omsætning. Ikke desto mindre satte disse resultater ikke SEA Handling i stand til at opnå økonomisk balance inden for kort frist trods den tidligere ydede støtte. Hvis Alitalia derimod havde fortsat sine aktiviteter i Malpensa, og SEA Handlings markedsandel fortsat havde ligget på 2005-niveau, som de italienske myndigheder anfører, tyder beregningerne endvidere på, at SEA Handling kunne have håbet at genoprette rentabiliteten i 2009, men Kommissionen mener, at bestræbelserne på at skære i omkostningerne i den omhandlede periode ikke ville have været så omfattende uden Alitalias tilbagetrækning ⁽⁶²⁾. Under alle omstændigheder har Domstolen gentaget, at i forbindelse med en vurdering af opfyldelsen af det markedsøkonomiske investorprincip er økonomiske vurderinger foretaget efter tildelingen af nævnte fordel, den efterfølgende konstatering af, at den af den pågældende medlemsstat foretagne investering reelt var rentabel, eller efterfølgende begrundelser for valget af den fremgangsmåde, som blev fulgt, ikke tilstrækkelige ... og at det, når det viser sig, at kriteriet om den private investor kan finde anvendelse, tilkommer Kommissionen at anmode den pågældende medlemsstat om at give den alle relevante oplysninger, som sætter den i stand til at undersøge, om betingelserne for anvendelighed og anvendelse af dette kriterium er opfyldt, og den kan kun nægte at undersøge sådanne oplysninger, hvis de fremlagte beviser er blevet fastlagt efter vedtagelsen af beslutningen om at foretage den pågældende investering ⁽⁶³⁾.
- (307) De italienske myndigheder har bekræftet, at den potentielt alvorlige situation efter Alitalias tilbagetrækning opildnede SEA til at gøre en indsats for at forbedre omkostningerne.
- (308) Endelig har SEA Handling også anført, at uforudsete hændelser havde en negativ virkning for selskabets resultater, og har navnlig henvist til virkningerne for sin omsætning af SARS, terrortrusler efter krigsudbruddet i Irak i 2003 og askeskyen efter vulkanudbruddet i Eyjafjallajökull i 2010. Kommissionen bemærker, at den eneste kvantificering af virkningen af disse begivenheder for SEA Handlings omsætning fandtes i RBB Economics Study af 1. juni 2011. Men denne undersøgelse gentager kun SEA Handlings udtalelser, nemlig at SARS og terrortruslerne efter krigsudbruddet i Irak i 2003 havde medført et fald på 3 % af omsætningen, og at Eyjafjallajökulls udbrud havde forårsaget et fald på 1,5 mio. EUR i omsætning. Den kontrafaktiske analyse er baseret på disse antagelser og giver ikke mulighed for at evaluere virkningerne af de pågældende hændelser. Derudover mener Kommissionen, at selv om SEA's skøn kunne anses for pålidelige uden underbyggende dokumentation, ville virkningerne af de uforudsigelige hændelser angivet i RBB Economics Study stadig ikke udgøre en realistisk begrundelse for SEA's fortsatte kapitaltilførsler, som androg næsten 360 mio. EUR i perioden 2002-2010. Desuden mener Kommissionen, at en investor på normale markedsvilkår sandsynligvis ville have foretaget en undersøgelse umiddelbart efter disse hændelser frem for flere år senere for at evaluere deres virkning og beslutte, om vedkommende skulle ændre sin strategi, fortsætte den eksisterende eller ændre sin forretningsplan. Men da RBB Economics-undersøgelsen blev udarbejdet flere år efter indledningsbeslutningen, mener Kommissionen, at den ikke svarer til adfærden hos en fornuftig privat investor, men blev foretaget med henblik på denne procedure for efterfølgende at påvise den formodet fornuftige økonomiske adfærd hos SEA. Undersøgelsen kan derfor ikke tages i betragtning i henseende til det markedsøkonomiske investorprincip. Endelig bemærker Kommissionen, at private investorer — netop for at sikre rentabiliteten af deres investering selv efter negative hændelser — vil søge finansielle analyser, som viser afkastet af deres investering i ringe scenarier, særligt i brancher som luftfart, som i sagens natur er udsat for risikofaktorer, som ligger uden for operatørernes kompetence og kontrol. Hverken Italien eller SEA har nogensinde vist, at en sådan analyse var udført på tidspunktet for de omhandlede foranstaltninger.
- (309) Kommissionen indtager derfor den holdning, at bestræbelserne for at skære ned på omkostningerne ikke — om end de var betydelige i flere henseender efter stiftelsen af selskabet og især efter 2007 — var tilstrækkelige til at genskabe rentabiliteten eller i givet fald kun på langt sigt, hvilket vil sige mere end 10 år ud i tiden og uden at tage hensyn til

⁽⁶¹⁾ Som beskrevet i SEA Handlings »Piano aziendale 2003-2007«.

⁽⁶²⁾ At selskabets markedsandel skulle kunne fortsætte indtil 2010 på 2005-niveau, dvs. 76,65 %, er en ren hypotese.

⁽⁶³⁾ Domstolens dom i sag C-124/10 P, Kommissionen mod EDF, præmis 85 og 104.

risikoen for at skulle tilbagebetale ulovlig støtte modtaget før da. Det er ikke overraskende, at SEA efter at have modtaget offentlig støtte i så mange år burde have forbedret sine resultater, men Kommissionen mener, at en privat investor på grund af SEA Handlings yderst tunge omkostningsstruktur og baggrunden med markedsliberalisering ville have valgt en meget mere vidtrækkende omstrukturingsproces i 2002, før vedkommende ville gå med til at dække tabene i det nødvendige tidsrum til at fuldføre omstruktureringen og opnå et rimeligt afkast på sin investering inden for en rimelig tidshorisont.

Sammenligningen med andre operatørers indtjening

- (310) Kommissionen afviser det argument, at man ikke kan foretage en sammenligning med de økonomiske resultater hos andre ground handling-leverandører af andre typer (de italienske myndigheder nævner koncessionshavere, der arbejder med adskilte regnskaber, koncessionshavere med separate selskaber, luftfartsselskaber med egne ground handling-ydelser og eksterne leverandører, som igen kan opdeles i leverandører med nationale eller internationale netværk og SMV'er) eller med et andet forretningsområde (nogle leverandører tilbyder kun visse ground handling-ydelser, mens andre tilbyder alle).
- (311) Selve formålet med at liberalisere sektoren er at stimulere konkurrencen, så leverandørerne med de mest konkurrencedygtige forretningsmodeller kan etablere sig på markedet til gavn for brugerne, luftfartsselskaberne og i sidste ende de rejsende. Kommissionen mener, at de operatører, som de italienske myndigheder ikke ønske at sammenligne SEA Handling med, ikke desto mindre er i faktisk eller potentiel konkurrence med selskabet. De italienske myndigheds argument reducerer de facto antallet af sammenlignelige konkurrenter til SEA Handling til nul, eftersom ingen operatører leverer nøjagtig den vifte af tjenesteydelser, som SEA Handling i øjeblikket udbyder, selv når operatøren er af samme type, nemlig en virksomhed, der er knyttet til en koncessionshaver, men som drives som selvstændigt selskab. Derudover mener SEA, at Kommissionen også burde tage hensyn til de metoder, som er brugt til gennemførelse af direktiv 96/67/EF, for at sammenligne med de tjenesteydelser, der leveres af leverandører, som opererer på et andet marked end Italien.
- (312) Kommissionen bemærker, at utallige ground handling-leverandører er strukturelt rentable. Under alle omstændigheder er det forhold, at andre ground handling-leverandører kan have lidt tab i samme periode, ikke noget bevis for fornuften i SEA's adfærd, men synes snarere at tyde på det modsatte, fordi ethvert selskab, der står over for økonomiske vanskeligheder, vil forsøge at fokusere på sin kerneforretning og standse enhver investering i aktiviteter, som genererer strukturelle tab eller er mindre rentable. Som allerede påpeget flere gange i to af de fremsendte forretningsplaner understregede SEA Handling, at markedstendensen i den omhandlede periode gik i retning af, at koncessionshavere ophørte med at investere i ground handling-ydelser, og at de operatører, som havde underleverancekontrakter på ground handling-ydelser, generelt var mere rentable end de vertikalt integrerede operatører.
- (313) Af lignende årsager må Kommissionen afvise SEA's argument om, at den eneste sammenlignelige operatør var [...] ⁽⁶⁴⁾, som formodes at have lidt tab i perioden 2004-2006 ⁽⁶⁵⁾ og ikke udliciterede sine ground handling-ydelser. For det første er [...] stadig under statens kontrol, så dens adfærd kan ikke anses for typisk for en privat investor ⁽⁶⁶⁾. For det andet har Kommissionen ikke den nødvendige information til at fastslå, om [...] havde modtaget finansiel støtte til sine ground handling-ydelser, som var sammenlignelig med hensyn til beløb eller varighed med den støtte, som SEA Handling modtog.
- (314) Endelig mener Kommissionen ikke, at den sammenligning, som SEA Handling foretog med [...] og [...], var væsentlig. SEA Handling påstår, at disse operatører havde lidt tab på ydelser leveret i de pågældende lufthavne uden at levere tilstrækkeligt bevis herfor ⁽⁶⁷⁾. Desuden forekommer det, at de negative resultater hos disse operatører til dels skyldtes den støtte, som SEA Handling modtog. Hvis SEA Handling ikke havde modtaget gentagne kapitaltilførsler fra SEA, ville selskabet være blevet insolvent og ville have undergået en hurtigere og mere tilbundsående omstrukturingsproces, end det faktisk gjorde. Markedsstrukturen ville have ændret sig, og konkurrenterne ville have haft en chance for at øge deres markedsandel og forbedre deres indtjening.

⁽⁶⁴⁾ [...].

⁽⁶⁵⁾ SEA Handlings bemærkninger af 21. marts 2011, punkt 99 og 100.

⁽⁶⁶⁾ Se [...].

⁽⁶⁷⁾ SEA Handlings bemærkninger af 21. marts 2011, punkt 105.

- (315) Kommissionen mener konkluderende, at de omhandlede kapitaltilførsler ikke kan opfylde det markedsøkonomiske investorprincip, og derfor at de gav SEA Handling en fordel, som det ikke ville have haft på normale markedsvilkår.

8.2.4. VIRKNINGEN FOR SAMHANDELEN MELLEM MEDLEMSSTATERNE OG FORDREJNING AF KONKURRENCEN

- (316) Foranstaltningerne påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne og fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencen i det indre marked, idet de begunstiger en enkelt virksomhed, som er i konkurrence med andre leverandører af ground handling-ydelser i Malpensa og Linate og med alle andre leverandører, der er godkendt til at operere der, hvoraf mange driver virksomhed i mere end én medlemsstat, især efter liberaliseringen af sektoren, som trådte i kraft i 2002.

8.2.5. KONKLUSION

- (317) Kommissionen konkluderer derfor, at foranstaltningerne, som SEA traf til dækning af SEA Handlings tab, udgør statsstøtte i henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF.

8.3. STØTTENS FORENELIGHED MED DET INDRE MARKED

- (318) Eftersom Kommissionen mener, at de omhandlede foranstaltninger udgør statsstøtte i henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF, har den undersøgt deres forenelighed i lyset af undtagelserne i artikel 107, stk. 2 og 3.

- (319) Artikel 107, stk. 2, kan tydeligvis ikke anvendes på grund af arten af de omhandlede foranstaltninger, og hverken Italien eller SEA har påberåbt sig bestemmelsen.

- (320) Med hensyn til artikel 107, stk. 3, udtrykte Kommissionen i sin indledningsbeslutning bekymring vedrørende foranstaltningernes forenelighed med retningslinjerne for luftfartssektoren. Disse retningslinjer giver en beskrivelse af den måde, hvorpå Kommissionen vil evaluere den offentlige finansiering af lufthavnstjenesterne i henhold til regler og procedurer for statsstøtte.

- (321) Med hensyn til subsidiering af lufthavnstjenester henvises der i retningslinjerne til direktiv 96/67/EF, ifølge hvilket ground handling-aktiviteter over tærsklen på 2 millioner passagerer skal være selv bærende uafhængigt af lufthavnens andre kommercielle indtægter eller offentlige midler, som lufthavnsoperatøren har modtaget som lufthavnsmyndighed eller udbyder af en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse.

- (322) Det skal derfor påpeges, at offentlige myndigheders subsidiering af sådanne aktiviteter er i strid med målene i direktiv 96/67/EF og kan have en negativ virkning for liberaliseringen af markedet.

- (323) Kommissionen mener derfor ikke, at støtten kan anses for forenelig med det indre marked på grundlag af retningslinjerne for luftfartssektoren.

- (324) Alternativt har de italienske myndigheder bedt Kommissionen vurdere støttens forenelighed i henhold til artikel 107, stk. 3, litra c), i TEUF og 2004-rammebestemmelserne for omstrukturering. De italienske myndigheder har ikke forsøgt at angive et andet retsgrundlag, som kunne påvise den omhandlede støttes forenelighed med det indre marked i henhold til artikel 107, stk. 3, og de har heller ikke fremsendt dokumentation til påvisning af en sådan forenelighed til Kommissionen. De italienske myndigheder har faktisk anført, at retningslinjerne for luftfartssektoren ikke kan anvendes til en vurdering af de omhandlede foranstaltningers forenelighed. Derfor skal Kommissionen analysere de argumenter, som er fremsat af de italienske myndigheder til påvisning af støttens forenelighed som omstrukturingsstøtte.

- (325) I punkt 104 i 2004-rammebestemmelserne for omstrukturering hedder det:

Kommissionen vil undersøge, om rednings- eller omstrukturingsstøtte, der er ydet uden Kommissionens forudgående godkendelse ..., er i overensstemmelse med fællesmarkedet på grundlag af disse rammebestemmelser, hvis al støtten eller en del heraf er blevet ydet efter rammebestemmelsernes offentliggørelse i *Den Europæiske Unions Tidende*. I alle andre tilfælde vil den foretage undersøgelsen på grundlag af de rammebestemmelser, der anvendes på det tidspunkt, hvor støtten blev ydet.

- (326) 2004-rammebestemmelserne for omstrukturering blev offentliggjort den 1. oktober 2004.

- (327) Eftersom Kommissionen mener, at den omhandlede foranstaltning skal forstås som en række beslutninger om tilførsel af kapital til SEA Handling for at dække dets driftstab, efterhånden som de opstod, frem for en eller to betalinger af omstrukturingsstøtte (som de italienske myndigheder synes at hævde, se betragtning 84), skal foranstaltningernes forenelighed undersøges på grundlag af 1999- og 2004-rammebestemmelserne for omstrukturering, afhængigt af om de var genstand for bindende løfter afgivet før eller efter den 1. oktober 2004⁽⁶⁸⁾.

Virksomhedens støtteberettigelse

Foranstaltninger truffet før den 1. oktober 2004

- (328) Af de i betragtning 174-180 beskrevne årsager mener Kommissionen, at SEA Handling kan anses for en kriseramt virksomhed i henhold til 1999-rammebestemmelserne for omstrukturering.
- (329) I henhold til punkt 7 i disse rammebestemmelser er en nyoprettet virksomhed ikke berettiget til rednings- eller omstrukturingsstøtte. Men ifølge rammebestemmelserne er et selskabs stiftelse af et datterselskab alene med henblik på at overtage dets aktiver og eventuelt deres passiver ikke at anse for stiftelse af et nyt selskab. Eftersom SEA Handling blev stiftet som resultat af en udskillelse fra SEA til levering af ground handling-ydelser, mener Kommissionen ikke, at SEA Handling skal anses for at være en nyoprettet virksomhed i henhold til rammebestemmelserne.
- (330) Desuden hidrører SEA Handlings finansielle vanskeligheder ikke fra en arbitrær fordeling af omkostningerne i koncernen. De kunne ikke tilskrives holdingselskabet SEA, men skyldtes højst de uforholdsmæssigt store personaleomkostninger, som var skyld i, at selskabet ikke kunne opnå balance i regnskabet.

Foranstaltninger truffet efter den 1. oktober 2004

- (331) Kommissionen bemærker, at der ikke skete nogen forbedring i selskabets finansielle situation i 2004 i forhold til 2002. Som forklaret i betragtning 181-184 havde selskabet fortsat finansielle vanskeligheder i 2004 og måtte anses for en kriseramt virksomhed i henhold til 2004-rammebestemmelserne for omstrukturering.
- (332) I henhold til punkt 13 i disse rammebestemmelser er en nyoprettet virksomhed ikke berettiget til rednings- eller omstrukturingsstøtte. Det vil f.eks. være tilfældet, når den nye virksomhed er opstået ved likvidation af en tidligere virksomhed eller ved erhvervelse af dens aktiver. Som udgangspunkt vil en virksomhed blive betragtet som en nyoprettet virksomhed i de første tre år efter påbegyndelsen af dens aktiviteter på det relevante forretningsområde.
- (333) Af de årsager, som Kommissionen angiver i betragtning 330, mener den ikke, at SEA Handling kan anses for en nyoprettet virksomhed. Kommissionen bemærker, at de italienske myndigheder i deres sidste brev hævdede, at SEA Handling skulle anses for en nyoprettet virksomhed i henhold til 2004-rammebestemmelserne for omstrukturering, idet selskabet var stiftet som resultat af en udskillelse af SEA's eksisterende ground handling-division og derfor overtog aktiver og passiver fra moderselskabet vedrørende leveringen af ground handling-ydelser.
- (334) Overvejelserne i betragtning 331 finder også anvendelse her.
- (335) Kommissionen konkluderer, at SEA Handling var berettiget til omstrukturingsstøtte i henhold til 1999- og 2004-rammebestemmelserne for omstrukturering.

Tilbagevendende til langsigtet rentabilitet

- (336) Ifølge 2004-rammebestemmelserne for omstrukturering skal støtten tildeles med det vilkår, at der gennemføres en omstrukturingsplan, der skal godkendes af Kommissionen i alle tilfælde af individuelle støtteforanstaltninger, dog ikke i forbindelse med omstrukturingsstøtte til små og mellemstore virksomheder (punkt 34 i 2004-rammebestemmelserne for omstrukturering og punkt 31 i 1999-rammebestemmelserne for omstrukturering). Endvidere: Omstrukturingsstøtten skal derfor være knyttet sammen med en bæredygtig omstrukturingsplan, som medlemsstaten forpligter sig til at følge. Denne plan skal forelægges Kommissionen med alle nødvendige detaljer (punkt 35 i 2004-rammebestemmelserne for omstrukturering og punkt 32 i 1999-rammebestemmelserne for omstrukturering).

⁽⁶⁸⁾ Det skal bemærkes, at hvis de italienske myndigheders argument var gyldigt, ville kun 2004-rammebestemmelserne for omstrukturering finde anvendelse, men vurderingen af foreneligheden ville være uændret.

- (337) For det første er de »omstruktureringsplaner«, som de italienske myndigheder nævner, den konsoliderede forretningsplan for 2002-2006 (»Piano aziendale consolidato 2002-2006«), forretningsplanen for SEA for 2003-2007 (»Piano aziendale 2003-2007 SEA«), den strategiske plan for 2007-2012 (»Piano strategico 2007-2012«), den strategiske plan for 2009-2016 (»Piano strategico 2009-2016«) og forretningsplanen for 2011-2013 (»Piano aziendale 2011-2013«). Kommissionen indtager på basis af evalueringen af dokumenterne beskrevet i betragtning 269-296 i denne afgørelse den holdning, at ingen af disse opfylder de kriterier, som kræves i rammebestemmelserne.
- (338) Nærmere bestemt står der i punkt 35 i 2004-rammebestemmelserne for omstrukturering: Omstruktureringsplanen, der skal strække sig over en så kort periode som muligt, skal inden for en rimelig tidshorisont og på grundlag af realistiske forventninger om de fremtidige betingelser for driften genoprette virksomhedens langsigtede rentabilitet. Omstruktureringsstøtten skal derfor være knyttet sammen med en bæredygtig omstruktureringsplan ... [som] forelægges Kommissionen med alle nødvendige detaljer og skal særligt omfatte en markedsanalyse. Forbedringen af rentabiliteten skal først og fremmest opnås gennem de interne foranstaltninger, der er indeholdt i omstruktureringsplanen. Den kan bygges på eksterne faktorer såsom pris- og efterspørgselssvingninger, som virksomheden ikke har større indflydelse på, men kun hvis de anførte forventninger til markedsudviklingen nyder generel anerkendelse. Punkt 32 i 1999-rammebestemmelserne for omstrukturering indeholder en lignende bestemmelse.
- (339) Kommissionen bemærker, at både den konsoliderede forretningsplan for 2002-2006 og planerne for perioden efter 2007 ⁽⁶⁹⁾ med undtagelse af forretningsplanen for 2003-2007 vedrører SEA som helhed og kun indeholder isolerede henvisninger til SEA Handling. Derfor kan de ikke anses for omstruktureringsplaner for SEA Handling i henhold til rammebestemmelserne. Ej heller indeholder de alle nødvendige detaljer i henhold til rammebestemmelserne, nemlig en detaljeret beskrivelse af omstændighederne bag virksomhedens vanskeligheder og en markedsundersøgelse. Endvidere giver de ikke en detaljeret beskrivelse af de foranstaltninger, der er nødvendige for at genskabe rentabiliteten i virksomheden på langt sigt inden for en rimelig tidshorisont, og ifølge planerne skal forbedringen af rentabiliteten primært ske takket være eksterne foranstaltninger til sikring af en indtjeningsstigning (det er særlig gældende for forretningsplanen for 2003-2007), uden at det på nogen måde påvises, at de fremsatte forventninger til markedsudviklingen nyder generel anerkendelse.
- (340) De korte passager i disse dokumenter, hvor SEA Handling nævnes specifikt, indeholder ingen planer for det tidsrum, der med rimelighed skal afsættes for at genskabe SEA Handlings langsigtede rentabilitet, ej heller varigheden af en potentiel omstruktureringsproces. Omstruktureringsforanstaltningerne omfatter derfor for få detaljer til at opfylde kravene i rammebestemmelserne.
- (341) Derfor blev de omhandlede støttebetalinger ydet, førend de var blevet anmeldt, og trods mangel på en omstruktureringsplan, som opfyldte betingelserne i rammebestemmelserne for omstrukturering. Derfor var de ikke betinget af gennemførelsen af en omstruktureringsplan af den type, der er angivet i punkt 34 og 35 i 2004-rammebestemmelserne for omstrukturering eller punkt 31 og 32 i 1999-rammebestemmelserne for omstrukturering. Dette er alene nok til at udelukke forenelighed med det indre marked ⁽⁷⁰⁾.
- (342) For det andet bør det bemærkes, at Kommissionen på grund af manglende anmeldelse af støtte og mangel på en pålidelig omstruktureringsplan ikke havde mulighed for at fastlægge de vilkår og forpligtelser, som den fandt nødvendige for at tillade støtten ⁽⁷¹⁾, ej heller var den i stand til at overvåge den korrekte gennemførelse af omstruktureringsplanen på grundlag af regelmæssige og detaljerede rapporter ⁽⁷²⁾.

Hindring af uretmæssig fordrejning af konkurrencen

- (343) I punkt 38 i 2004-rammebestemmelserne for omstrukturering hedder det: Der skal træffes bestemmelse om kompenserende modydelse for at sikre, at de skadelige virkninger for samhandelsvilkårene begrænses mest muligt, således at de positive virkninger, der søges opnået, kommer til at opveje de skadelige virkninger. I modsat fald vil støtten blive anset for at »stride mod den fælles interesse« og dermed være uforenelig med fællesmarkedet. Punkt 35 i 1999-rammebestemmelserne for omstrukturering indeholder en lignende bestemmelse.
- (344) De italienske myndigheder og SEA Handling anfører, at støtteforanstaltningerne ikke fordrejede konkurrencen på ground handling-markedet, fordi de var nødvendige for at opfylde kravene fra liberaliseringen af markedet i overensstemmelse med lovdekret nr. 18/99 om gennemførelse af direktiv 96/67/EF.
- (345) De tilføjer, at der blev truffet egentlige foranstaltninger sammen med støtten for at undgå fordrejning af konkurrencen.

⁽⁶⁹⁾ Se »Executive Summary — Linee guida del piano strategico 2007-2012 del gruppo SEA — 11 maggio 2007«, »Piano strategico 2009-2016« og »Piano aziendale SEA 2011-2013«.

⁽⁷⁰⁾ Se f.eks. EFTA-Domstolens dom af 8. oktober 2012 i sagen Hurtigruten mod EFTA-Tilsynsmyndigheden, præmis 228 og 234-240.

⁽⁷¹⁾ Rammebestemmelserne, punkt 46-48.

⁽⁷²⁾ Rammebestemmelserne, punkt 49-51.

- (346) I henhold til de italienske myndigheder var den første sådanne foranstaltning en reduktion i SEA Handlings kapacitet, navnlig med hensyn til arbejdsstyrken, gennem gradvise personalenedskæringer fra 2003 til 2010.
- (347) Den næste sådanne foranstaltning reducerede SEA Handlings tilstedeværelse på markedet ved at indskrænke viften af aktiviteter. Nærmere bestemt lukkede SEA Handling sin flyvedligeholdelses- og billettjeneste og visse sekundære tjenesteydelser som kabinerengøring og ledsagelse af mindreårige passagerer, som selskabet udliciterede til eksterne leverandører fra 2004 og fremefter. SEA Handling overflyttede også sin afisningstjeneste til SEA i 2004.
- (348) Den tredje foranstaltning bestod af forsøg på at sælge en minoritetsandel af SEA Handling, som i givet fald ville have tilført markedet en ny konkurrent.
- (349) Endelig mener de italienske myndigheder, at den høje grad af liberalisering af ground handling-markedet i Italien nødvendiggjorde tabsdækningsforanstaltningerne for at sikre kontinuiteten og kvaliteten af alle ground handling-ydelser og gradvis tilpasse forretningen efter den nye situation. Støttebetalingerne gjorde det derfor samlet set muligt at sikre en ordentlig overgang til et konkurrencepræget marked og samtidig undgå negative konsekvenser for passagererne.
- (350) Kommissionen påpeger, at afskrivninger og nedlæggelse af tabsgivende aktiviteter, der under alle omstændigheder ville være nødvendige for igen at gøre virksomheden levedygtig, vil ikke blive betragtet som en indskrænkning af virksomhedens kapacitet eller aktivitetsniveau med henblik på vurderingen af modtydelserne⁽⁷³⁾. Kommissionen indtager derfor den holdning, at den anden foranstaltning ikke udgør en »modtydelse«, men snarere en integreret og endda afgørende del af selve omstrukturingsprocessen. Som hævdet af de italienske myndigheder udgør disse aktiviteter ikke en del af SEA Handlings kerneforretning, og fjernelsen af dem kan derfor ikke anses for en modtydelse, der skal fremkalde en betydelig reduktion i selskabets tilstedeværelse på markedet⁽⁷⁴⁾.
- (351) Ligeledes er en indskrænkning af kapaciteten, især med hensyn til arbejdsstyrken, et afgørende skridt i genopretningen af selskabets rentabilitet i betragtning af SEA Handlings ekstremt store personaleomkostninger, især sammenlignet med dets omsætning, og kan ikke anses for en foranstaltning, der opvejer den ydede støtte.
- (352) Med hensyn til intentionen om at sælge en minoritetsandel bemærker Kommissionen, at der kun er igangsat to udbudsprocedurer hidtil⁽⁷⁵⁾. Desuden er salget i øjeblikket betinget af genopretningen af rentabiliteten og udgør derfor ikke en foranstaltning, der kan opveje omstrukturingsprocessen. Under alle omstændigheder er der i ca. 10 år ikke sket overdragelse af SEA Handling-kapital, og intentionen herom kan ikke betragtes som en modtydelse.
- (353) Hvad endelig angår det argument, at støtten sikrede overgangen til et konkurrencepræget marked, har Kommissionen den holdning, at gennemførelsen af direktiv 96/67/EF i italiensk ret ikke betyder, at der kan ydes statsstøtte til at kompensere bestemte operatører, i dette tilfælde SEA Handling, for at udjævne deres tilpasning over en given periode, hvis nøjagtige varighed i øvrigt ikke er blevet nævnt af de italienske myndigheder.
- (354) Disse omstændigheder er tilstrækkelige til at udelukke, at støtten kan være forenelig med det indre marked.

Støtten begrænses til minimum

- (355) I overensstemmelse med punkt 43 i 2004-rammebestemmelserne for omstrukturering og punkt 40 i 1999-rammebestemmelserne for omstrukturering forventes støttemodtagerne for at begrænse støttebeløbet til omstrukturering til det absolutte minimum at yde et betydeligt bidrag til omstrukturingsplanen af deres egne midler, herunder ved salg af aktiver, som ikke er afgørende for virksomhedens overlevelse, eller ved ekstern finansiering på markedsvilkår. I tilfælde af store virksomheder anser Kommissionen sædvanligvis et bidrag til omstrukturering på mindst 50 % for passende.
- (356) De italienske myndigheder har ikke indsendt nogen oplysninger om væsentlige bidrag til omstrukturingsprocessen fra SEA Handling. Det forhold, at ingen privat investor bidrog finansielt til omstruktureringen af SEA Handling, er et yderligere tegn på, at markedet ikke troede på gennemførligheden af virksomhedens genskabelse af rentabiliteten (punkt 43 i 2004-rammebestemmelserne for omstrukturering).

⁽⁷³⁾ Rammebestemmelserne, punkt 40.

⁽⁷⁴⁾ Rettens dom i forenede sager T-115/09 og T-116/09, Electrolux mod Kommissionen, præmis 51-58.

⁽⁷⁵⁾ Som angivet af de italienske myndigheder blev en igangsat i 2001 og en anden i 2007.

Princippet om engangsstøtte

- (357) Endelig skal omstrukturingsstøtten for at være forenelig opfylde princippet om engangsstøtte. I punkt 43 i 1999-rammebestemmelserne for omstrukturering og punkt 72 til punkt 43 i 2004-rammebestemmelserne for omstrukturering hedder det, at når en virksomhed har modtaget omstrukturingsstøtte de sidste 10 år, må den ikke få yderligere omstrukturingsstøtte. På dette grundlag konkluderer Kommissionen, at omstrukturingsstøtten, der er ydet til SEA Handling efter den første kapitaltilførsel i 2002, var uforenelig med det indre marked, fordi den ikke opfyldte princippet om engangsstøtte. Det samme gælder den støtte, der blev modtaget i 2007, hvis det antages, at SEA traf to beslutninger om ydelse af støtte i form af årlige betalinger over flere på hinanden følgende år, sådan som de italienske myndigheder synes at hævde (se betragtning 223).

Konklusioner

- (358) De ovenanførte argumenter viser, at støtteforanstaltningerne ikke opfylder de betingelser, der stilles i retningslinjerne for luftfartssektoren eller 1999- og 2004-rammebestemmelserne for omstrukturering for at kunne blive anset for forenelige i henhold til artikel 107, stk. 3, litra c), i TEUF.
- (359) Derfor er støtten ikke forenelig med det indre marked.

8.4. TILBAGESØGNING

- (360) Ifølge artikel 14, stk. 1, i forordning (EF) nr. 659/1999 skal ulovlig støtte, som er uforenelig med det indre marked, kræves tilbagebetalt fra støttemodtageren.
- (361) Denne støtte blev ydet ulovligt til SEA Handling og er uforenelig med det indre marked og skal derfor tilbagesøges hos selskabet.
- (362) På grund af den alvorligt kompromitterede finansielle situation i SEA Handling og manglen på enhver udsigt til overskud af kapitaltilførslerne ville en privat investor ikke have foretaget kapitaltilførslerne, og derfor ville SEA Handling ikke have kunnet sikret sig sådanne midler på markedet. Da afkastet af kapitalinvesteringer er en faktor for levedygtigheden i en virksomheds forretningsmodel, ville en privat investor ikke foretage den investering uden at være sikker på, at vedkommende ville få en tilstrækkelig kompensation fra selskabet for den risiko, der løbes. Derfor mener Kommissionen ikke, at virksomheden ville have kunnet forøge sin aktiekapital på kapitalmarkedet, eftersom det forventede afkast ikke ville have kunnet tillade den at tilbyde et så stort afkast til en potentiel investor. I den kontrafaktiske situation ville der ikke være blevet investeret overhovedet, dvs. i en situation, hvor den tilbagesøgte støtte, som derfor skulle tilbagebetales, ikke var blevet det ⁽⁷⁶⁾. Ifølge fast retspraksis kan Kommissionen med hensyn til et kapitalindskud »fastslå, at fjernelsen af den ydede fordel nødvendiggør, at kapitalindskuddet tilbagebetales« ⁽⁷⁷⁾. Støttebeløbet, der skal tilbagebetales, er derfor det samlede beløb, som virksomhedens kapital var blevet forøget med.
- (363) I relation til tilbagebetalingsbeløbet skal også indregnes den rente, der påløber fra den dato, hvor hver støttebetaling stod til selskabets rådighed, nemlig den effektive dato for hver kapitaltilførsel, indtil datoen for dens tilbagebetaling ⁽⁷⁸⁾.

8.5. KONKLUSION

- (364) Kommissionen fastslår, at Italien ulovligt har ydet støtte bestående af en række kapitaltilførsler foretaget af SEA til datterselskabet SEA Handling med det formål at dække datterselskabets tab i strid med artikel 107, stk. 1, i TEUF.
- (365) Italien skal derfor træffe alle nødvendige foranstaltninger til at kræve støtten tilbagebetalt fra støttemodtageren SEA Handling —

VEDTAGET DENNE AFGØRELSE:

⁽⁷⁶⁾ Kommissionens afgørelse af 13. juli 2011 om Finlands statsstøtte nr. C 6/08 (ex NN 69/07) til Ålands Industrihus Ab (EUT L 125 af 12.5.2012, s 33).

⁽⁷⁷⁾ Rettens dom i sag T-16/96, Cityflyer mod Kommissionen, Sml. 1998 II, s. 757, præmis 56.

⁽⁷⁸⁾ Artikel 14, stk. 2, i førnævnte forordning (EF) nr. 659/1999.

Artikel 1

Kapitaltilførslerne fra SEA til datterselskabet SEA Handling i hvert regnskabsår i perioden 2002-2010 til en samlet anslået sum af ca. 359,644 mio. EUR, eksklusive tilbagebetalingsrenter, udgør statsstøtte i henhold til artikel 107 i TEUF.

Artikel 2

Statsstøtten er tildelt i strid med artikel 108, stk. 3, i TEUF og er uforenelig med det indre marked.

Artikel 3

1. Italien tilbagesøger den i artikel 1 nævnte støtte fra støttemodtageren.
2. Den støtte, der skal tilbagebetales, pålægges renter fra det tidspunkt, den blev stillet til rådighed for støttemodtageren, og indtil den er blevet tilbagebetalt.
3. Rentebeløbet beregnes ifølge den metode, der er fastlagt i kapitel V i Kommissionens forordning (EF) nr. 794/2004⁽⁷⁹⁾.

Artikel 4

1. Tilbagesøgningen af den i artikel 1 omhandlede støtte iværksættes omgående og effektivt.
2. Italien sikrer, at denne afgørelse efterkommes senest fire måneder efter meddelelsen heraf.

Artikel 5

1. Italien underretter senest to måneder efter meddelelsen af denne afgørelse Kommissionen om følgende:
 - a) det samlede beløb (hovedstol og renter), som støttemodtageren skal tilbagebetale
 - b) en detaljeret beskrivelse af de foranstaltninger, der allerede er truffet eller er planlagt for at efterkomme afgørelsen
 - c) dokumentation for, at støttemodtageren har fået påbud om at tilbagebetale støtten.
2. Italien holder Kommissionen underrettet om fremskridtene med de nationale foranstaltninger, der er truffet for at efterkomme denne afgørelse, indtil den i artikel 1 nævnte støtte er tilbagebetalt. Italien fremsender endvidere på Kommissionens forlangende enhver oplysning, der er relevant for de foranstaltninger, der er truffet eller planlagt for at efterkomme denne afgørelse. Italien fremsender desuden detaljerede oplysninger om de støttebeløb og de renter, der allerede er tilbagebetalt af støttemodtageren.

Artikel 6

Denne afgørelse er rettet til Den Italienske Republik.

Udfærdiget i Bruxelles, den 19. december 2012.

På Kommissionens vegne

Joaquín ALMUNIA

Næstformand

⁽⁷⁹⁾ Kommissionens forordning (EF) nr. 794/2004 af 21. april 2004 om gennemførelse af Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af EF-traktatens artikel 93 (EUT L 140 af 30.4.2004, s. 1).