

II

(Atos não legislativos)

DECISÕES

DECISÃO (UE) 2015/1225 DA COMISSÃO

de 19 de dezembro de 2012

relativa aos aumentos de capital efetuados pela SEA S.p.A. a favor da SEA Handling S.p.A. (Processo SA.21420) [(C 14/10) (ex NN 25/10) (ex CP 175/06)]

[notificada com o número C(2012) 9448]

(Apenas faz fé o texto na língua italiana)

(Texto relevante para efeitos do EEE)

A COMISSÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o artigo 108.º, n.º 2, primeiro parágrafo,

Tendo em conta o Acordo sobre o Espaço Económico Europeu, nomeadamente o artigo 62.º, n.º 1, alínea a) ⁽¹⁾,

Após ter convidado as partes interessadas a apresentarem as suas observações nos termos dos referidos artigos ⁽²⁾ e tendo em conta tais observações,

Considerando o seguinte:

1. PROCEDIMENTO

- (1) Por carta de 13 de julho de 2006, a Comissão recebeu uma denúncia relativa a um alagado auxílio concedido à SEA Handling S.p.a (a seguir «SEA Handling») que presta serviços de assistência em escala nos aeroportos de Milano Malpensa e Milano Linate. A denúncia em questão foi registada com o n.º CP175/06.
- (2) Por carta de 6 de outubro, a Comissão solicitou esclarecimentos à autoridades italianas sobre a referida denúncia. Por carta de 21 de dezembro de 2006, as autoridades italianas solicitaram uma prorrogação do prazo de resposta que lhes tinha sido fixado.
- (3) Por carta de 11 de janeiro de 2007, a Comissão concedeu a prorrogação solicitada. Por carta de 9 de fevereiro de 2007, as autoridades italianas prestaram as informações solicitadas.
- (4) Por carta de 30 de maio de 2007, a Comissão comunicou aos autores da denúncia que não dispunha de informações suficientes que lhe permitissem concluir que estava cumprido o critério relativo aos recursos estatais previsto no artigo 107.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (a seguir «TFUE»). Em consequência, de acordo com o disposto no artigo 20.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 659/1999 do Conselho ⁽³⁾, não havia motivos suficientes para se pronunciar sobre o caso. Por carta de 2 de julho de 2007, o autor da denúncia comunicou informações complementares. Depois de ter tomado conhecimento dessas informações, a Comissão decidiu reexaminar a denúncia.
- (5) Por carta de 3 de março de 2008, a Comissão solicitou às autoridades italianas que fornecessem uma cópia do acordo celebrado em 26 de março de 2002. Por carta de 10 de abril de 2008, as autoridades italianas transmitiram as informações solicitadas.
- (6) Por carta de 20 de novembro de 2008, as autoridades italianas transmitiram à Comissão o texto do acordo celebrado em 13 de junho de 2008.

⁽¹⁾ JO L 1 de 3.1.1994, p. 3.

⁽²⁾ JO C 184 de 22.7.2008, p. 34.

⁽³⁾ Regulamento (CE) n.º 659/1999 do Conselho, de 22 de março de 1999, relativo às modalidades de aplicação do artigo 93.º do Tratado CE (JO L 83 de 27.3.1999, p. 1).

- (7) Por carta de 23 de junho de 2010, a Comissão notificou as autoridades italianas da sua decisão de dar início ao procedimento previsto no artigo 108.º, n.º 2, do TFUE e convidou as autoridades italianas a transmitir no prazo de um mês as informações e os elementos necessários para aferir da compatibilidade das medidas em questão.
- (8) Por carta de 19 de julho de 2010, as autoridades italianas solicitaram uma prorrogação até 20 de setembro de 2010 do prazo que lhe tinha sido concedido, o que a Comissão aceitou, por carta de 23 de julho de 2010.
- (9) Em 20 de setembro de 2010, as autoridades italianas apresentaram as observações da Comune di Milano (Câmara Municipal de Milão) relativamente à decisão da Comissão de dar início a um procedimento formal de investigação.
- (10) A decisão da Comissão de dar início ao procedimento formal de investigação foi publicada no *Jornal Oficial da União Europeia* ⁽⁴⁾ (a seguir, «decisão de início do procedimento»). A Comissão convidou as partes interessadas a apresentar as suas observações sobre as medidas em causa no prazo de um mês.
- (11) Por carta de 11 de fevereiro de 2011, a SEA Handling solicitou a prorrogação até 21 de março de 2011 do prazo para a apresentação das suas observações relativamente à decisão de início do procedimento. Por carta de 23 de fevereiro de 2011, a Comissão concedeu a prorrogação solicitada.
- (12) Por carta de 25 de fevereiro de 2011, [...] (*) solicitou a prorrogação até 25 de março de 2011 do prazo para a apresentação das suas observações relativamente à decisão de início do procedimento.
- (13) Por carta enviada em 21 de março de 2011, a SEA Handling e a SEA S.p.A (a seguir «SEA») apresentaram à Comissão as suas observações conjuntas sobre a decisão de início do procedimento.
- (14) Por carta de 21 de março de 2011, [...] apresentou à Comissão as suas observações sobre a decisão de início do procedimento.
- (15) Por carta de 7 de abril de 2011, a Comissão transmitiu às autoridades italianas as observações dos terceiros interessados, tendo convidado estas autoridades a apresentar as suas observações até 16 de maio de 2011.
- (16) Por carta de 18 de abril de 2011, as autoridades italianas solicitaram à Comissão uma prorrogação até 2 de junho de 2011 do prazo para apresentarem as suas observações em resposta às observações dos terceiros interessados. Por carta de 28 de abril de 2011, a Comissão concedeu a prorrogação solicitada.
- (17) Por carta de 1 de junho de 2011, as autoridades italianas apresentaram as suas observações. Forneceram novos argumentos através de um estudo realizado por uma empresa de consultoria.
- (18) Por carta de 11 de julho de 2011, a Comissão solicitou às autoridades italianas a transmissão das informações solicitadas no ponto 5 da decisão de início do procedimento, as quais ainda não tinham sido fornecidas nem pelas autoridades italianas, nem pela SEA.
- (19) Por carta de 28 de julho de 2011, as autoridades italianas solicitaram à Comissão a prorrogação até 15 de outubro de 2011 do prazo para fornecerem as informações solicitadas. Por carta de 8 de agosto de 2011, a Comissão aceitou prorrogar até 15 de setembro o prazo em questão.
- (20) Por carta de 26 de agosto de 2011, as autoridades italianas comunicaram à Comissão que consideravam inadequada a prorrogação concedida, por ser inferior ao período inicialmente solicitado.
- (21) Por carta de 15 de setembro de 2011, as autoridades italianas transmitiram a resposta ao pedido de informações da Comissão. Por carta de 18 de outubro de 2011, as autoridades italianas transmitiram uma tradução em inglês do documento que constava do anexo 5 da carta anteriormente enviada.
- (22) Por carta de 21 de outubro de 2011, as autoridades italianas completaram o anexo 12 da carta anteriormente enviada com as informações fornecidas pela Câmara de Milão. Por carta de 7 de novembro de 2011, as autoridades italianas transmitiram a resposta ao pedido de informações da Comissão.
- (23) Os serviços da Comissão reuniram-se com as autoridades italianas em 19 de junho de 2012. Na sequência da reunião, por cartas de 2 de julho de 2012 e de 10 de julho de 2012, as autoridades italianas apresentaram novos argumentos em apoio da sua avaliação das medidas em análise. A pedido das autoridades italianas, realizou-se em 23 de novembro de 2012 uma nova reunião com os serviços da Comissão. As autoridades italianas apresentaram em linhas gerais os mesmos argumentos que na reunião anterior.

⁽⁴⁾ JO C 29 de 29.1.2011, p. 10.

(*) Informações confidenciais.

2. SÍNTESE DAS MEDIDAS EM APREÇO

- (24) A presente decisão diz respeito aos aumentos de capital efetuados pela SEA em favor da SEA Handling por ela controlada, entre 2001 e 2010, os quais se destinavam essencialmente a cobrir as perdas de exploração da SEA Handling.

2.1. ALEGADO BENEFICIÁRIO DO AUXÍLIO

- (25) O beneficiário das medidas em questão é a SEA Handling, controlada a 100 % pela SEA. A SEA é a empresa gestora dos aeroportos de Linate e Malpensa. Trata-se de uma sociedade de direito privado (sociedade por ações) quase integralmente detida por entidades públicas: Câmara de Milão (84,56 %), Província de Milão (14,56 %) e outros pequenos acionistas públicos e privados (0,88 %). Em dezembro de 2011, 29,75 % do capital da SEA foi vendido a um fundo privado, o F2i (Fondi italiani per le infrastrutture).
- (26) As atividades da SEA dividem-se da seguinte forma:
- a) gestão aeroportuária geral: realização e gestão de infraestruturas de serviços ao transporte aéreo;
 - b) assistência em escala: serviços de assistência em escala para passageiros, aeronaves, bagagens e mercadorias;
 - c) atividades conexas: atividades comerciais dentro dos aeroportos, tais como: venda ao público de serviços diversos, duty free, gestão de quiosques de jornais, restaurantes, publicidade, estacionamento, aluguer de veículos, gestão e manutenção de infraestruturas destinadas a atividades não aeronáuticas, tais como estruturas hoteleiras e atividades de logística. Estas atividades são exercidas diretamente pela SEA ou por terceiros, no âmbito de contratos específicos celebrados com a SEA.
- (27) A SEA Handling foi constituída após a entrada em vigor do decreto legislativo n.º 18/99 ⁽⁵⁾, de 13 de janeiro de 1999, que transpõe para o direito nacional a Diretiva 96/67/CE do Conselho ⁽⁶⁾, a qual impõe a separação contabilística das atividades ligadas ao fornecimento dos referidos serviços ⁽⁷⁾. Com a constituição da SEA Handling, a SEA procedeu à separação contabilística e jurídica do conjunto das atividades em questão ⁽⁸⁾. Para além das atividades de gestão em sentido estrito dos aeroportos de Malpensa e Linate, a SEA presta diversos serviços secundários ligados ao transporte aéreo e complementares do mesmo.
- (28) A SEA Handling opera desde 1 de junho de 2002. Até 1 de junho de 2002, os serviços de assistência em escala nos aeroportos de Milano Linate e Milano Malpensa eram prestados diretamente pela SEA ⁽⁹⁾.

2.2. MEDIDAS OBJETO DE EXAME

- (29) Segundo as informações transmitidas à Comissão, a SEA Handling recebeu da SEA em 2002 subvenções sob forma de injeções de capital destinadas a cobrir parte das suas perdas de exploração.
- (30) Os prejuízos da SEA Handling foram os seguintes ⁽¹⁰⁾:
- em 2002, a SEA Handling registou um prejuízo total de 43 639 040,39 euros (1 de junho de 2002—31 de dezembro de 2002);
 - em 2003, a SEA Handling registou um prejuízo total de 49 489 577,23 euros (1 de janeiro de 2003—31 de dezembro de 2003);

⁽⁵⁾ Gazzetta Ufficiale n.º 28 de 4 de fevereiro de 1999.

⁽⁶⁾ Diretiva 96/67/CE do Conselho, de 15 de outubro de 1996, relativa ao acesso ao mercado da assistência em escala nos aeroportos da Comunidade (JO L 272 de 25.10.1996, p. 36).

⁽⁷⁾ O artigo 4.º da Diretiva 96/67/CE estabelece que «a entidade gestora de um aeroporto, o utilizador ou o prestador de serviços que prestam serviços de assistência em escala devem efetuar uma rigorosa separação contabilística, de acordo com as práticas comerciais em vigor, entre as atividades ligadas à prestação desses serviços e as suas restantes atividades. A efetividade dessa separação contabilística deve ser controlada por um auditor independente designado pelo Estado-Membro. O auditor deve igualmente verificar a inexistência de fluxos financeiros entre a atividade da entidade gestora na sua qualidade de autoridade aeroportuária e a sua atividade de assistência em escala».

⁽⁸⁾ Em 1 de dezembro de 2011, a Comissão adotou o pacote «Melhores aeroportos», o qual comporta uma proposta de revisão das regras da assistência em escala, assim como propostas para melhorar a qualidade e a eficácia dos serviços de assistência em escala. Prevê ainda a separação jurídica das atividades de assistência em escala e da gestão aeroportuária. Outra das medidas previstas é o aumento de dois para três do número mínimo de prestadores de assistência em escala à disposição das transportadoras aéreas nos aeroportos de grandes dimensões para os principais serviços de assistência em escala que ainda são objeto de restrições, ou seja, os serviços de gestão de bagagens, de operações na pista, de assistência em matéria de combustível, carga e correio.

⁽⁹⁾ A SEA Handling S.r.l., que existia antes de ser criada a SEA Handling, foi constituída em 1998, mas não chegou a entrar em funcionamento.

⁽¹⁰⁾ Balanço em 31 de dezembro de cada ano.

- em 2004, a SEA Handling registou um prejuízo total de 47 962 810 euros (1 de janeiro de 2004—31 de dezembro de 2004);
 - em 2005, a SEA Handling registou um prejuízo total de 42 430 169,31 euros (1 de janeiro de 2005—31 de dezembro de 2005);
 - em 2006, a SEA Handling registou um prejuízo total de 44 150 435 euros (1 de janeiro de 2006—31 de dezembro de 2006);
 - em 2007, a SEA Handling registou um prejuízo total de 59 724 727 euros (1 de janeiro de 2007—31 de dezembro de 2007);
 - em 2008, a SEA Handling registou um prejuízo total de 52 387 811 euros (1 de janeiro de 2008—31 de dezembro de 2008);
 - em 2009, a SEA Handling registou um prejuízo total de 29,7 milhões de euros (1 de janeiro de 2009—31 de dezembro de 2009);
 - em 2010, a SEA Handling registou um prejuízo total de 13,4 milhões de euros (1 de janeiro de 2010—31 de dezembro de 2010).
- (31) Perante prejuízos totais no valor de 339,784 milhões de euros, entre 2002 e 2010, foram transferidos 359,644 milhões de euros da SEA para a SEA Handling sob a forma de aumentos de capital efetuados anualmente, em várias fases. A repartição dos montantes registados na tabela corresponde às informações fornecidas pelas autoridades italianas.

(milhares de euros)

Ano	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
Aumentos de capital ⁽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				
Total anual	39 965	49 132	55 236	40 229	60 439	41 559	25 271	47 810	0	
Total geral										359 664

- ⁽¹⁾ Os aumentos de capital destinados a compensar as perdas de exploração não foram necessariamente efetuados todos no decurso de um dado ano. Por exemplo, o primeiro aumento de capital realizado em 2003, que ascendeu a 24,879 milhões de euros, resultou da cobertura parcial das perdas registadas em 2002. Em contrapartida, o segundo aumento de capital, que ascendeu a 24,252 milhões de euros, resulta da cobertura parcial das perdas de 2003.

2.3. PAPEL DAS AUTORIDADES PÚBLICAS NA GESTÃO DA SEA E DA SEA HANDLING

- (32) Segundo informações transmitidas à Comissão em 26 de março de 2002, a administração da Câmara de Milão, a SEA e as organizações sindicais celebraram um acordo que estabelece o seguinte:

«A administração da Câmara de Milão [...] confirma que [...]

- A SEA continuará a deter, pelo menos durante cinco anos, a maioria das participações na SEA Handling;
- A SEA compromete-se a comunicar a existência de eventuais parceiros às organizações sindicais e a apresentar juntamente com esses o plano empresarial e a estrutura organizativa. [...] O acordo que a SEA celebrará com as organizações sindicais terá valor operacional após a apresentação e a discussão em sede sindical do referido plano;
- O plano de mobilidade acordado deverá comportar uma solução para eventuais excedentes, estando excluídos quaisquer procedimentos de despedimento coletivo, comprometendo-se a SEA a suportar os encargos com a requalificação, reconversão, incentivo à mobilidade e acompanhamento na reforma do pessoal identificado;
- A passagem dos trabalhadores para a nova empresa far-se-á com salvaguarda dos direitos adquiridos e com a garantia de emprego para os próximos cinco anos;

- O equilíbrio custos/benefícios e o enquadramento económico geral serão apoiados pela SEA e os eventuais parceiros, mantendo-se invariáveis as suas capacidades de gestão, com ulterior e sensível melhoria das suas possibilidades de competir nos mercados nacionais e internacionais;
- Os ministérios competentes e as autoridades aeroportuárias serão exortados a emanar orientações úteis para preservar o emprego em caso de processos de transferência das atividades de assistência em escala em concorrência, bem como para cumprir os imperativos de segurança e fiabilidade impostos aos gestores aeroportuários, imperativos esses que devem ser cumpridos também por todos quantos desenvolvem atividades de assistência em escala.

A administração comunal e as organizações sindicais controlarão o conteúdo do presente acordo, seguindo as diferentes fases da sua aplicação no âmbito de encontros organizados para o efeito.»

- (33) Os compromissos atrás referidos foram confirmados por ulteriores acordos que retomam expressamente o conteúdo desse primeiro acordo. A Comissão refere-se em especial às atas das reuniões entre a SEA e as organizações sindicais em 4 de abril de 2002, 15 de maio de 2002 e 9 de junho de 2003, cujas cópias foram transmitidas à Comissão.
- (34) As atas do Conselho Comunal referem designadamente os compromissos assumidos pela Câmara de Milão quanto à «proteção dos direitos adquiridos» e à «garantia de emprego durante 5 anos consecutivos»⁽¹¹⁾. Tais compromissos foram reiterados na reunião do Conselho Comunal de 16 de junho de 2003, de que foi transmitida cópia da ata à Comissão, em 16 de junho de 2003.
- (35) Acresce que, em 7 de novembro de 2006, os conselheiros comunais exprimiram a sua preocupação pela situação de crise e defenderam a necessidade de garantir a sobrevivência económica da SEA Handling⁽¹²⁾:

«O preço das dificuldades da SEA Handling S.p.A. [...] não pode ser pago na íntegra pelos trabalhadores [...]. À luz desta situação, o Presidente da sociedade aeroportuária e o Presidente da Câmara, Moratti, devem apresentar-se quanto antes à Comissão dos Transportes [da Câmara de Milão] a fim de explicar como entendem relançar o papel da SEA Handling S.p.A. no âmbito do mercado dos serviços de assistência aos voos [...].»

2.4. RESULTADOS REAIS DA SEA HANDLING⁽¹³⁾

- (36) O gráfico seguinte ilustra a evolução dos custos de exploração e da margem bruta de exploração para o período 2002-2010. Estes dados constam do quadro 1, que mostra a evolução do volume de negócios da SEA Handling, assim como a evolução da margem bruta de exploração em relação ao volume de negócios e do custo da mão-de-obra em relação ao volume de negócios.

Gráfico 1

Evolução económica da empresa

[...]

Quadro 1

Evolução do volume de negócios e dos custos de exploração

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Vol. negócios (milhões de euros)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Evolução do vol. negócios (YoY)		[...]%	[...]%	[...]%	[...]%	[...]%	[...]%	[...]%	[...]%
Custos da mão-de-obra	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Evolução do custo da mão-de-obra (YoY)		[...]%	[...]%	[...]%	[...]%	[...]%	[...]%	[...]%	[...]%

⁽¹¹⁾ O acordo foi celebrado em 26 de março de 2002 entre os sindicatos, a SEA e a Câmara de Milão.

⁽¹²⁾ Comunicado de imprensa do conselheiro comunal Marco Cormio, de 7 de novembro de 2006, de que foi enviada cópia à Comissão.

⁽¹³⁾ A fonte dos quadros e dos gráficos a seguir apresentados é a documentação fornecida pela SEA.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Outros	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Evolução dos outros custos (YoY)		[...]%	[...]%	[...]%	[...]%	[...]%	[...]%	[...]%	[...]%
Margem bruta de exploração (MBE)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Evolução da MBE (YoY)		[...]%	[...]%	[...]%	[...]%	[...]%	[...]%	[...]%	[...]%
Rácio MBE/Vol. negócios	[...]%	[...]%	[...]%	[...]%	[...]%	[...]%	[...]%	[...]%	[...]%
Rácio custo da mão-de-obra/Vol. negócios	[...]%	[...]%	[...]%	[...]%	[...]%	[...]%	[...]%	[...]%	[...]%

- (37) Verifica-se que o custo da mão-de-obra permaneceu estável entre 2002 e 2007, com ligeiras variações da ordem dos 160 milhões de euros, para depois registar um forte declínio para pouco menos de 100 milhões de euros em 2010, o que corresponde a uma queda de 38 % em três anos. A evolução dos outros custos segue tendência análoga, com uma redução de 37 % no mesmo período.
- (38) O volume de negócios subiu 10 % entre 2002 e 2006. A significativa diminuição das atividades da Alitalia em Malpensa teve considerável incidência a partir de 2008, visto que o número de movimentos da Alitalia tratados baixou 87 % entre 2007 e 2010 e o rendimento gerado pela presença da Alitalia baixou em consequência 72 %. O volume de negócios baixou 27 % no mesmo período, redução que foi compensada por um aumento das receitas das outras companhias aéreas.
- (39) Os esforços para reduzir os custos de exploração e limitar os prejuízos na sequência do de-hubbing da Alitalia em 2008 levaram a uma progressiva melhoria da margem bruta de exploração (negativa), a qual passou de -42,5 milhões de euros em 2007 para -8,5 milhões de euros em 2010.
- (40) O quadro seguinte ilustra a evolução do número de trabalhadores expresso em equivalentes a tempo completo (ETC).

Quadro 2

Evolução do número de trabalhadores

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Total ETC	3 842	3 976	3 820	3 562	3 476	3 310	2 969	2 460	2 221
do qual ETC a tempo indeterminado	3 692	3 804	3 457	3 223	3 011	2 795	2 760	2 419	2 181
do qual ETC a tempo determinado	150	172	363	338	465	515	208	40	40
ETC efetivos (total ETC + horas extraordinárias — cassa integrazione)	3 964	4 125	3 979	3 706	3 642	3 461	2 852	2 227	2 050

- (41) Observa-se uma diminuição constante a partir de 2003 do número total de equivalentes a tempo completo (-44 % entre 2003 e 2010), em especial os ETC a tempo indeterminado.
- (42) O recurso a contratos a tempo determinado aumentou consideravelmente entre 2002 e 2007, passando de 150 para 515 ETC. Posteriormente, assistiu-se a uma redução deste tipo de contratos na sequência da diminuição do volume de tráfego da Alitalia e de um maior esforço por parte da SEA Handling para reduzir a massa salarial. Tal esforço determinou, no período em questão, uma redução das horas extraordinárias e um aumento da cassa integrazione (desemprego técnico), o que causou uma redução ainda mais significativa do número de ETC operacionais.

- (43) O quadro seguinte ilustra a melhoria da produtividade do pessoal em termos de movimentos tratados pela unidade de trabalho e da evolução do custo da mão-de-obra.

Quadro 3

Evolução da produtividade do pessoal

[...]

Quadro 4

Custo da mão-de-obra

[...]

3. MOTIVOS QUE DETERMINARAM O INÍCIO DO PROCEDIMENTO FORMAL DE INVESTIGAÇÃO

- (44) Na decisão de 23 de junho de 2010, a Comissão considerou que, a partir das informações transmitidas pelo autor da denúncia e pelas autoridades italianas, as medidas relativas ao período de 2002 a 2005 podiam constituir um auxílio estatal e exprimiu dúvidas quanto à compatibilidade de tais auxílios com o mercado interno. Na sua decisão, a Comissão convidou a Itália a fornecer a totalidade da documentação, das informações e dos dados necessários até ao período mais recente, a fim de poder avaliar a compatibilidade das medidas. Sublinhou ainda a necessidade de examinar o período posterior a 2005, durante o qual o montante das perdas não foi inicialmente comunicado à Comissão, assim como o valor referente à totalidade do período de 2002 a 2010, a fim de verificar se no decurso de tal período a SEA Handling recebeu auxílios estatais sob forma de compensação de perdas ⁽¹⁴⁾.
- (45) A Comissão concluiu que se tratava de um auxílio, na medida em que considerava satisfeitas as várias condições previstas no artigo 107.º, n.º 1, do TFUE.
- (46) A Comissão começou por considerar que, tendo em conta a quota preponderante da Câmara e da Província de Milão no capital da SEA, os recursos utilizados para cobrir as perdas eram de origem estatal. Observou ainda a presença de vários indícios que remetiam para o acórdão de 16 de maio de 2002 no processo C-482/99, França/Comissão ⁽¹⁵⁾ (a seguir «acórdão *Stardust Marine*»), os quais indicavam um envolvimento das autoridades públicas nas medidas adotadas pela SEA relativamente à empresa por esta controlada, a SEA Handling.
- (47) A Comissão considerou, por isso, que as medidas em apreço eram seletivas, uma vez que diziam respeito exclusivamente à SEA Handling e proporcionavam a esta uma vantagem económica que não existiria em condições normais de mercado.
- (48) A fim de estabelecer se a SEA, ao cobrir as perdas da SEA Handling, agiu enquanto investidor que opera em condições normais de mercado, a Comissão considerou diversos elementos.
- (49) Começou por constatar que, segundo o plano empresarial aprovado em 2001 ⁽¹⁶⁾, até 2005 a SEA Handling voltaria a uma situação de rentabilidade. A decisão de prosseguir a atividade no setor da assistência em escala a partir de 2002 e de não proceder à venda da SEA Handling, imediatamente após a separação das duas sociedades, justificava-se face às previsões de recuperação da rentabilidade no prazo de três anos. Acontece que o plano empresarial de 2001 não comportava uma estratégia detalhada que permitisse à SEA garantir a rentabilidade da SEA Handling, além de que abrangia todas as atividades da SEA. Não tinha sido transmitido à Comissão qualquer outro plano empresarial circunstanciado relativo exclusivamente à SEA Handling.
- (50) Por outro lado, a Comissão constatou que a SEA Handling, entre 2003 e 2005, tinha registado progressos limitados ou resultados negativos, dado que as perdas anuais superavam os 40 milhões de euros, o custo da mão-de-obra permaneceu estável, os custos totais diminuíram apenas 3 %, as receitas baixaram apenas 4,5 % e os custos por unidade de trabalho aumentaram apenas 7,6 %.
- (51) A Comissão observou, por outro lado, que a argumentação das autoridades italianas, segundo a qual a cobertura das perdas da SEA Handling devia ser analisada numa ótica de grupo, não explicava o motivo pelo qual, ao nível do grupo, teria sido mais conveniente cobrir as perdas da SEA Handling em vez de ceder a empresa ou de a reestruturar. A Comissão considerou ainda que a situação deficitária da SEA Handling se tinha arrastado durante demasiado tempo para que se pudesse falar de um «período limitado», na aceção do acórdão do Tribunal de Justiça de 21 de março de 1991 ⁽¹⁷⁾, e que o carácter recorrente, desde 2002, da cobertura das perdas confirmava que a SEA não tinha agido enquanto investidor avisado.

⁽¹⁴⁾ Pontos 42 e 102 da decisão e Título 5 da mesma.

⁽¹⁵⁾ Acórdão de 16 de maio de 2002 no processo C-482/99, França/Comissão, Coletânea 2002, p. 4397.

⁽¹⁶⁾ Piano aziendale consolidato del Gruppo SEA 2002-2006, fornecido pelas autoridades italianas.

⁽¹⁷⁾ Acórdão de 21 de maio de 2002 no processo C-303/88, Comissão/Itália, Coletânea 1991, p. 1433.

- (52) A Comissão considerou ainda que [...] ou outros operadores privados podiam ter acedido ao mercado e a que perda de imagem, que as autoridades italianas invocam para justificar a renúncia ao exercício das atividades de assistência em escala por parte da SEA, não tinha sido quantificada e fora apresentada em termos demasiado vagos; por fim, a obrigação de prestar serviços de assistência em escala não implicava que fosse a própria SEA a fazê-lo, desde que a presença de outros fornecedores constituísse uma alternativa concreta e válida.
- (53) Por fim, a Comissão considerou que as medidas incidiam indubitavelmente nas trocas comerciais entre os Estados-Membros e na concorrência. A incidência nas trocas comerciais era certa, à luz da Diretiva 96/67/CE que regula o acesso aos serviços de assistência em escala nos aeroportos da Comunidade que atingem os volumes de tráfego nela previstos. Presume-se também a incidência na concorrência, já que as medidas reforçam significativamente a posição da SEA Handling em detrimento dos seus concorrentes.
- (54) Considerando, pois, nesta fase, que a cobertura das perdas constituía um auxílio estatal, a Comissão exprimiu dúvidas acerca da compatibilidade dos auxílios em questão com o mercado interno. A comunicação da Comissão Orientações comunitárias sobre o financiamento dos aeroportos e os auxílios estatais ao arranque das companhias aéreas que operam a partir de aeroportos regionais ⁽¹⁸⁾ (a seguir «orientações relativas ao setor aeroportuário»), faz referência à Diretiva 96/67/CE, a qual estabelece que, acima do limiar de 2 milhões de passageiros, a atividade de prestação de serviços em escala deve ser autossuficiente, independentemente das restantes receitas comerciais do aeroporto, como recursos públicos que lhe são atribuídos na qualidade de autoridade aeroportuária ou gestor de um serviço de interesse económico geral ⁽¹⁹⁾. Verifica-se portanto que a subvenção destas actividades pelas autoridades públicas seria contrária aos objectivos fixados pela directiva acima referida e poderia, por conseguinte, ter um efeito negativo sobre a abertura deste mercado à concorrência.
- (55) Em consequência, a Comissão decidiu proceder à abertura do procedimento formal de investigação, a fim de dissipar as suas dúvidas quanto à qualificação do regime em causa como auxílio estatal e quanto à sua compatibilidade com o mercado interno.

4. OBSERVAÇÕES DAS AUTORIDADES ITALIANAS

Sobre o período objeto de exame

- (56) A perplexidade das autoridades italianas, suscitada pela decisão, diz sobretudo respeito ao âmbito cronológico das objeções formuladas pela Comissão. As autoridades italianas consideram que as observações da Comissão se referem a um período posterior (2006-2008) ao que foi objeto da investigação preliminar e dos consequentes pedidos de esclarecimento dirigidos no período de 2002 a 2005. A Câmara de Milão tinha convidado a Comissão a retificar o âmbito temporal abrangido pelo procedimento, dirigindo às autoridades italianas um pedido normal de informações relativas ao período subsequente (a partir de 2006) ⁽²⁰⁾.

Acerca da imputabilidade das medidas de cobertura das perdas às autoridades públicas

- (57) No que se refere ao primeiro indício de imputabilidade detetado pela Comissão, ou seja, alguns extratos do acordo de 26 de março de 2002 celebrado entre a Câmara de Milão, a SEA e representantes das organizações sindicais, da ata do acordo de 4 de abril de 2002, posteriormente confirmado em 15 de maio de 2002, celebrado entre a SEA e as organizações sindicais confederais e setoriais, bem como do acordo celebrado entre a SEA, a SEA Handling e as organizações sindicais setoriais em 9 de junho de 2003, as autoridades italianas convidam a Comissão a reconsiderar o valor probatório de tais documentos.
- (58) As autoridades italianas alegam a este propósito que só as constatações objetivas que levassem a concluir que o Estado interveio na decisão da SEA de forma a determiná-la ou condicioná-la — no sentido em que a SEA teria procedido de outra forma se tivesse tomado a decisão em perfeita autonomia — permitiriam admitir a imputabilidade das medidas em apreço ao próprio Estado ⁽²¹⁾, o que, no caso jacente, não se verificou em relação à Câmara de Milão.
- (59) Não tendo participado de forma alguma na celebração dos acordos, a Câmara de Milão declara ser estranha aos compromissos assumidos pela SEA em relação às representações sindicais nos acordos em questão. A Câmara de Milão participou apenas no encontro de 26 de março de 2002 e, a tal propósito, pode afirmar que tutelava os interesses dos trabalhadores enquanto acionista maioritário e, sobretudo, de entidade responsável da comunidade local. Não teria, assim, assumido qualquer compromisso, mas antes «confirmado» aos sindicatos, a nível político, as opções empresariais da SEA, em especial a estratégia para preservar postos de trabalho, com o propósito de envolver

⁽¹⁸⁾ JO C 312 de 9.12.2005, p. 1.

⁽¹⁹⁾ Orientações relativas ao setor aeroportuário, ponto 70.

⁽²⁰⁾ Na sequência desta observação, na sua carta de 11 de julho de 2011, a Comissão fez referência ao ponto 42 da decisão que estipula que a Comissão considera necessário examinar o período de 2002 a 2010 para verificar se, ao longo deste período, a SEA Handling recebeu auxílios estatais sob forma de compensação de perdas. A Comissão confirmou, assim, que o período de tempo considerado estende-se entre 2002 e o período mais recente e que os pedidos de informações mencionados *supra* continuam válidos.

⁽²¹⁾ Acórdão de 26 de junho de 2008 no processo T-442/03, SIC/Comissão, n.º 126.

os sindicatos no controlo da aplicação de tais opções. O referido «acordo», cujo conteúdo seria claramente de índole político-social, não teria relevância jurídica, tendo exclusivamente por função confirmar às representações sindicais a seriedade dos compromissos assumidos pela SEA. À luz dos documentos considerados pela Comissão, não se pode depreender que houve uma intervenção decisiva da Câmara de Milão na decisão de cobrir as perdas da SEA Handling, nem qualquer compromisso nesse sentido. A SEA teria, assim, tomado as suas decisões comerciais em total liberdade e independência.

- (60) Em geral, a correspondência trocada de 2002 a 2005 entre os órgãos de direção da empresa e alguns elementos do Conselho Comunal, aos quais foi negado o acesso, e alguns documentos internos da SEA cuja transmissão tinha sido solicitada, em especial no que se refere ao plano empresarial, constituiriam uma prova de que não houve ingerência das autoridades municipais nas atividades da SEA. Segundo as autoridades italianas, uma outra prova residiria no facto de a SEA ter expressamente reivindicado a sua própria independência relativamente às autoridades municipais, designadamente em resposta a uma pergunta apresentada por um conselheiro comunal.
- (61) As autoridades italianas esclarecem ainda que para legitimamente assumirem compromissos válidos e eficazes, a Câmara de Milão deveria ter agido por via de atos formais emanados dos seus próprios órgãos competentes, com indicação expressa da cobertura financeira.
- (62) No que se refere ao segundo indício de imputabilidade referido pela Comissão, ou seja, a relação de especial dependência que os administradores e os dirigentes da SEA mantiveram com a Câmara de Milão, as autoridades italianas contestam a prática da Comissão que consistiria em classificar de indícios afirmações contidas em artigos de jornais. Formulam ainda as observações infra.
- (63) Em primeiro lugar, no que se refere à assinatura dos membros do conselho de administração da SEA de cartas de demissão em branco antes do termo do respetivo mandato e que foram entregues ao presidente da Câmara de Milão, as autoridades italianas alegam não estar em condições de demonstrar a existência de uma situação de particular dependência dos administradores da SEA em relação à Câmara de Milão. Referem, como o reconheceu o presidente do conselho de administração durante a assembleia geral extraordinária de 24 de fevereiro de 2006, que se trata de uma prática corrente «utilizada para permitir o afastamento repentino de administradores a quem possam ser imputados comportamentos ilícitos». O próprio presidente excluiu a utilização de tais cartas em situações em que um acionista não concorde com as opções de gestão do conselho de administração, porque compete exclusivamente ao CA assumir a responsabilidade de tais opções. As autoridades italianas adiantam ainda que, como foi sublinhado pelo CA durante a referida assembleia, «nunca ninguém utilizou esta carta ou outros documentos como meio de pressão» e que as cartas em questão têm «um valor moral e não um valor jurídico». Por outro lado, segundo o representante da Câmara de Milão nessa mesma assembleia ordinária da SEA, tais cartas «não seriam idóneas para condicionar a ação dos conselheiros. Estes, com efeito, estão sujeitos exclusivamente à avaliação da assembleia dos sócios: só podendo ser nomeados e exonerados por esta instância e apenas perante ela respondem pela gestão da sociedade». Segundo as autoridades italianas, as cartas em questão teriam por único efeito a perda, por parte do administrador exonerado pela assembleia dos acionistas, do direito a uma indemnização por rescisão antecipada e sem justa causa do vínculo contratual.
- (64) Em segundo lugar, no que se refere à relação de particular dependência da SEA em relação à Câmara de Milão, as autoridades italianas sublinham que, ao contrário do que alega a Comissão, o controlo da Câmara de Milão não se traduz na nomeação dos seus próprios representantes no conselho de administração, mas apenas na designação dos mesmos, já que o poder de nomeação é da competência da assembleia, em conformidade com as normas do Código Civil italiano que regem as sociedades por ações. Alegam ainda que o estatuto da SEA confere ao conselho de administração, em conformidade com as disposições comuns do direito, como já foi referido, o poder de escolher os administradores e de submeter essa escolha à aprovação da assembleia.
- (65) Acresce que, no que se refere a indícios típicos de imputabilidade de uma medida do Estado e, em especial, aos elementos enumerados pelo Tribunal de Justiça no processo *Stardust Marine*, as autoridades italianas afirmam que se deveria chegar à mesma conclusão sobre a impossibilidade de imputar ao Estado as medidas em apreço. No caso jacente, as autoridades italianas sublinham que não existe qualquer forma de integração da SEA nas estruturas da administração pública, nem a nível local, nem a nível nacional. Em relação à natureza das atividades da SEA e no exercício das mesmas no mercado em condições normais de concorrência com operadores privados, as autoridades italianas afirmam que a SEA desenvolve todas as suas atividades como qualquer empresa privada. A seu ver, nem o estatuto jurídico da SEA deveria constituir indício de imputabilidade das medidas ao Estado, já que a mesma é, para todos os efeitos, uma sociedade de direito privado. Por fim, no que se refere ao último elemento referido pelo Tribunal, ou seja, a intensidade da tutela exercida sobre as autoridades públicas na gestão da empresa, estas últimas assinalam que, no caso jacente, a falta de qualquer condicionamento por parte da Câmara e a autonomia reivindicada pela SEA relativamente à administração pública constituem provas de que a Câmara Municipal é totalmente alheia às deliberações da SEA.

Aplicação do princípio do investidor privado numa economia de mercado

- (66) As autoridades italianas sublinham que, na aplicação do critério do investidor privado, os elementos de facto (dados económicos e outros) de que a Comissão veio a dispor ao longo da investigação preliminar, mas referentes a um momento posterior àquele em que ocorreram as decisões contestadas, podem ser utilizados, se necessário, para avaliar a compatibilidade das medidas, se forem consideradas auxílios, com as disposições do Tratado. Em contrapartida, os mesmos elementos factuais em nada podem valer quando se avalia a conformidade das intervenções financeiras em causa com o critério do investidor privado. As autoridades italianas consideram que todo o raciocínio da Comissão está viciado por uma incorreta aplicação do critério do investidor privado, decorrente de uma avaliação inexata do quadro factual em apreço.
- (67) Em relação ao contexto a considerar, as autoridades italianas observam em primeiro lugar que a Comissão não teve em conta o facto de a SEA, no contexto da liberalização do mercado europeu dos serviços de assistência em escala subsequente à adoção da Diretiva 96/67/CE, transposta para o ordenamento jurídico italiano pelo decreto legislativo n.º 18/99, ter decidido não se limitar a uma separação contabilística, mas antes ter procedido à separação das atividades em questão e à sua transferência para uma nova entidade jurídica. As autoridades italianas alegam que tal separação era fundamental para os objetivos estratégicos do grupo, que procurou um parceiro industrial para os serviços de assistência em escala e identificou medidas para tornar mais eficientes esses serviços nos aeroportos de Linate e Malpensa.
- (68) Em geral, segundo as autoridades italianas, no âmbito da liberalização as sociedades aeroportuárias ter-se-iam adaptado por via da reorganização das suas atividades de assistência em escala, depois de terem ponderado os vários modelos comerciais possíveis: os serviços de assistência em escala não são operados diretamente pelo gestor aeroportuário (por exemplo, os aeroportos de Londres, Copenhaga, os aeroportos espanhóis, Dublin), sendo prestados por entidades terceiras que operam em várias escalas internacionais («externalização»), ou são operados diretamente pelo gestor aeroportuário através de mera separação contabilística (ex. Frankfurt, Viena) ou através da constituição de uma sociedade para o efeito (SEA, Paris) («gestão direta»). As autoridades italianas sublinham que cada um dos modelos apresenta vantagens e inconvenientes que as sociedades de gestão aeroportuária ponderaram cuidadosamente, designadamente à luz do enquadramento normativo de cada realidade nacional. Segundo as autoridades italianas, a externalização permitiria uma concentração dos recursos nas atividades principais, com efeitos benéficos imediatos em termos económicos, dado que as atividades de assistência em escala dariam prejuízo na maior parte dos casos, salvo se forem exercidas em grande escala (e não apenas nos aeroportos em gestão). Em contrapartida, a manutenção das atividades de assistência em escala permitiria aos gestores aeroportuários exercer um maior controlo na qualidade do serviço, o que, para além dos aspetos regulamentares, teria efeitos positivos nas atividades do grupo, sobretudo a médio-longo prazo.
- (69) As autoridades italianas sublinham, assim, que este segundo modelo escolhido pela SEA permite ao gestor aeroportuário preservar a função de centro aeroportuário e os processos de transferência, manter o controlo do nível de qualidade do serviço prestado, prever serviços de assistência em escala selecionados nos aeroportos onde não há outros operadores em condições de os prestar e, por fim, manter uma forte influência em matéria de segurança aeroportuária. Alegam ainda que esta escolha comportaria elevados custos operacionais, inerentes ao exercício direto das atividades de assistência em escala. As autoridades sublinham que a produtividade no setor em apreço não deve ser medida em termos exclusivamente financeiros.
- (70) Segundo as autoridades italianas, esta estratégia escolhida pelo grupo SEA seria perfeitamente racional, dado que permitiria manter internamente as atividades de assistência em escala na mira de uma progressiva recuperação da produtividade e da qualidade dos serviços e da obtenção de benefícios para o grupo, a médio-longo prazo. Entretanto, com a separação das atividades e o respetivo confinamento numa sociedade separada que assumiria tais operações (SEA Handling), a SEA estaria em condições de aproveitar eventuais oportunidades de aliança com outros operadores do setor, a fim de recuperar rentabilidade mercê das sinergias decorrentes da inserção numa rede internacional e da aquisição de ulterior know-how operacional.
- (71) A SEA teria assim tido a intenção de suportar os prejuízos inicialmente registados pela sociedade por ela controlada, tendo em vista as vantagens que o grupo obteria, bem como a progressiva melhoria da situação económica da SEA Handling e da recuperação da sua rentabilidade (inicialmente prevista ao fim de três anos de atividade, ou seja, em 2005), mediante as medidas previstas no programa de reestruturação que previa também, sempre que possível, a entrada de um parceiro estratégico que adquirisse uma significativa quota minoritária da SEA Handling.
- (72) No que se refere à procura do referido parceiro estratégico, as autoridades italianas sublinham o facto de, em maio de 2001, a SEA ter lançado um concurso destinado a encontrar um parceiro minoritário para a SEA Handling, no termo do qual a proposta apresentada por [...] teria sido a mais interessante. As negociações encetadas com esta última teriam chegado a uma fase muito próxima da conclusão, em especial graças a um plano de recuperação. Numa segunda fase, as negociações teriam estagnado devido principalmente a divergências sobre a avaliação da empresa.

- (73) As autoridades italianas sublinham ainda que as medidas previstas no plano empresarial de 2002-2006 do grupo SEA visavam uma recuperação da produtividade do trabalho de 20 % no mesmo período. Afirmam que tais medidas eram consideradas adequadas e suficientes para confirmar a escolha do modelo comercial que tinha sido feita. Ainda que não tenha sido atingido o objetivo da retoma da rentabilidade, os resultados económicos terão sido encorajadores e teriam confirmado, da parte da SEA, a idoneidade da escolha do modelo comercial, no interesse económico do grupo e dos seus acionistas.
- (74) Segundo as autoridades italianas, o facto de a SEA Handling não ter conseguido recuperar a rentabilidade dentro do prazo previsto inicialmente ficou a dever-se a uma conjuntura de mercado profundamente alterado em relação às previsões, em razão de dois fatores internacionais que incidiram significativamente no desenvolvimento do tráfego aéreo durante esse período (a SARS e a guerra no Iraque) e das consequentes dificuldades económicas dos vetores internacionais, que devido ao forte aumento dos preços do petróleo obrigaram os operadores económicos a aceitar uma revisão em baixa dos preços, num cenário competitivo muito mais agressivo em relação às expectativas.
- (75) As autoridades italianas convidaram a Comissão a reconsiderar a sua objeção em relação à decisão da SEA de continuar a intervir para absorver os prejuízos da sociedade por ela controlada, ainda que, a seu ver, a evolução económica indicasse logo desde os dois primeiros anos de atividade (2003 e 2004) que a recuperação da rentabilidade não seria possível no prazo de três anos. A objeção em questão, segundo as autoridades italianas, assenta numa aplicação excessivamente simplista do critério do investidor privado, essencialmente em termos de mera rentabilidade a curto prazo. Ao proceder assim, a Comissão não teve em conta que, no caso em apreço, podem vir a lume considerações diversas das atinentes aos fluxos financeiros diretamente gerados pelo investimento, sobretudo devido ao facto de a sociedade-mãe estar verticalmente ligada à sociedade controlada e que uma parte não negligenciável das suas atividades depende de qualidade dos serviços oferecidos pela sociedade controlada. A Comissão, ao limitar a sua apreciação à falta de rentabilidade da intervenção nos primeiros dois anos de atividade, teria ignorado a especificidade do setor, em que uma entidade de gestão aeroportuária pode estar interessada em desenvolver (ou a apoiar financeiramente) uma atividade de assistência em escala independentemente da sua rentabilidade imediata.
- (76) Acresce que as autoridades italianas forneceram uma análise contrafactual realizada por um consultor externo, com o objetivo de demonstrar que as hipóteses de base do documento Apresentação do plano empresarial de 2003-2007 da SEA Handling (a seguir designado plano empresarial de 2003-2007), fornecido pela SEA, eram realistas e razoáveis e que alguns imprevistos tinham tido maiores incidências negativas na SEA Handling, determinando prejuízos superiores ao que razoavelmente se podia prever quando foi decidida a cobertura das perdas. Desta análise resulta, em primeiro lugar, que a diminuição do tráfego e dos preços teria tido forte incidência na diferença negativa entre os resultados registados e as previsões do plano empresarial. Por outras palavras, ainda que a SEA Handling tivesse conseguido os seus objetivos em termos de redução do custo unitário, teria ficado aquém dos objetivos financeiros do plano empresarial devido às perdas significativas resultantes da diminuição do tráfego e dos preços.
- (77) Acresce que a Comissão não teria considerado devidamente a especificidade do setor em Itália, à luz da legislação italiana em vigor. Neste contexto, as autoridades italianas começam por recordar que, nos termos do artigo 3.º, n.º 3, do decreto legislativo n.º 18/99, bem como do artigo 705.º, n.º 2, alínea d), do Código da Navegação, a entidade gestora aeroportuária deve garantir a presença no aeroporto dos serviços necessários de assistência em escala, fornecendo diretamente esses serviços ou coordenando a atividade das entidades que os fornecem a terceiros ou em autoprodução. Por outro lado, no que se refere especificamente aos aeroportos de Milano Linate e Malpensa, o artigo 4.º da convenção celebrada entre a ENAC (Ente nazionale per l'aviazione civile) e a SEA em 4 de setembro de 2001 incumbe expressamente esta última da obrigação de garantir os serviços de assistência em escala e de assegurar a disponibilidade e a eficiência dos meios, dos equipamentos e das instalações e do que for necessário para a prestação continuada, regular e eficaz de tais serviços.
- (78) À luz das referidas normas, segundo as autoridades italianas, a SEA não podia e não pode abandonar as atividades de assistência em escala ou proceder à sua externalização. Ainda que decidisse proceder nesse sentido, deveria certificar-se, através dos instrumentos contratuais adequados e suportando os respetivos custos, que os serviços respondem às exigências fixadas pelo legislador ou decorrentes das disposições contidas no ato de concessão da gestão aeroportuária. A entidade gestora aeroportuária seria de facto responsável perante as autoridades públicas pela prestação regular e eficaz dos serviços de assistência em escala.
- (79) Acresce que, para que o critério do investidor privado seja aplicado corretamente no caso em apreço, as autoridades italianas recordam que, segundo jurisprudência constante, o operador privado com o qual se deve comparar o comportamento da empresa pública deve apresentar características e dimensões comparáveis⁽²²⁾ e que o investimento que consiste na cobertura dos prejuízos da SEA Handling foi programado e efetuado pelo grupo SEA, acionista e titular da concessão para a gestão dos aeroportos de Malpensa e Linate. Isto significaria, em primeiro lugar, como a Comissão salientou na decisão de início do procedimento, que o comportamento da SEA não pode ser comparado com «o de um investidor normal que coloca os seus capitais com vista à sua rentabilização a mais ou

(22) Ver acórdão de 12 de dezembro de 2000, processo T-296/97, *Alitalia*, n.º 81.

menos curto prazo», devendo antes ser confrontado com «o de uma holding privada ou de um grupo privado de empresas que prossegue uma política estrutural, global ou setorial, orientada por perspectivas de rentabilidade a mais longo prazo»⁽²³⁾. Em segundo lugar, deveriam ser consideradas as características do setor regulamentado em apreço e a dinâmica, neste contexto, normal, das relações económicas entre a sociedade-mãe e a filial⁽²⁴⁾.

- (80) As autoridades italianas consideram, assim, que a Comissão deveria ter avaliado as medidas em questão numa ótica de grupo, ou seja, examinando as contas consolidadas da SEA. Teriam assim constatado que o grupo registou importantes lucros, tendo absorvido internamente os prejuízos do setor da assistência em escala e criando mais-valias para o acionista.
- (81) Para além da probabilidade de conseguir um lucro marginal indireto com a cobertura dos prejuízos da SEA Handling, haveria outras considerações a ter em conta, designadamente: a) a possibilidade de obter vantagens económicas indiretas através das relações comerciais com a filial; b) as dificuldades que comportaria a externalização à luz da conjuntura nacional, quer em termos dos custos económicos, quer da responsabilidade assumida perante as autoridades públicas; c) a salvaguarda da imagem do grupo; d) o cumprimento das obrigações face ao Estado que decorrem da convenção e da lei.
- (82) As autoridades italianas sublinham, pois, que o grupo SEA realizou resultados notáveis no triénio 2003-2005, em termos de qualidade do serviço prestado aos utentes. Referem, a este propósito, a evolução positiva do tempo de espera das bagagens à chegada e a pontualidade das escalas geridas pela SEA.
- (83) Em conclusão, as autoridades italianas consideram que o comportamento da SEA no caso jacente está em perfeita conformidade com o de um grupo empresarial privado que leva a cabo uma política estrutural e que prefere compensar imediatamente as perdas de um dado setor de atividade, na mira de recuperar a rentabilidade a mais longo prazo e tendo em consideração outros interesses, financeiros ou não, mas sempre inerentes aos interesses económicos do grupo. Com efeito, e ao contrário do que alega a Comissão, a existência de perspectivas concretas de recuperação da rentabilidade num prazo de tempo razoável estaria patente na constante melhoria da situação económica da SEA Handling no triénio 2003-2005, não obstante não ter encontrado um parceiro estratégico minoritário e a difícil situação do mercado.

Compatibilidade

- (84) No que se refere à elegibilidade das empresas, as autoridades italianas afirmaram substancialmente o seguinte: i) considerados os prejuízos constantes das atividades de assistência em escala, mesmo antes da constituição da SEA Handling, é evidente que a empresa se encontrava em dificuldade desde que começou a funcionar; ii) a reestruturação da SEA Handling assenta num plano constituído por vários documentos que dizem respeito ao período de 2003 a 2010 e que se destina a recuperar a rentabilidade das atividades de assistência em escala; iii) tais documentos ilustram a estratégia da SEA e o calendário das medidas previstas.
- (85) As autoridades italianas sublinharam em especial que o plano consolidado de 2002-2006 do grupo SEA (Piano aziendale consolidato 2002-2006) estabelecia as seguintes medidas para recuperar a produtividade das atividades de assistência e aumentar as receitas:
- incentivos para reduzir as taxas de absentismo dos trabalhadores;
 - informatização e racionalização das atividades dos serviços operacionais;
 - permitir a realização de horas extraordinárias;
 - integração dos setores A e B do aeroporto de Malpensa a partir de janeiro de 2002;
 - instauração de novos contratos de trabalho com horários flexíveis;
 - medidas destinadas a reduzir os prazos de transferência do pessoal.
- (86) Acresce que as autoridades italianas alegam que uma das medidas de reestruturação mais importantes era a seleção de um acionista minoritário.

⁽²³⁾ Cf. acórdão de 21 de março de 1991, processo C-305/89, *Alfa Romeo*, n.º 20.

⁽²⁴⁾ Ver acórdão de 3 de julho de 2003 nos processos apensos C-83/01, C-93/01 e C-94/01, *Chronopost*, n.ºs 33-38.

- (87) Em segundo lugar, para as autoridades italianas, o plano empresarial de 2003-2007, que estava centrado na SEA Handling, identificava os principais fatores com efeitos negativos no funcionamento da sociedade, designadamente o custo da mão-de-obra, os desequilíbrios organizacionais e a insuficiente inovação tecnológica. O documento indica as principais medidas necessárias para recuperar a produtividade da empresa: i) aumento da quota de mercado da sociedade; ii) medidas para incrementar a inovação tecnológica; iii) medidas para uma maior adaptabilidade às exigências dos clientes iv) revisão das atividades externas com custos elevados em relação ao core business; v) diminuição do custo da mão-de-obra; vi) recuperação das receitas de atividades que não são de assistência.
- (88) 88. Em terceiro lugar, as autoridades italianas sublinham que o documento Resumo — Diretrizes do plano estratégico de 2007-2012 do grupo SEA — 11 de maio de 2007 (Executive Summary — Linee guida del piano strategico 2007-2012 del gruppo SEA — 11 maggio 2007) (a seguir designado plano estratégico de 2007-2012) inclui um plano em três fases destinado a recuperar a rentabilidade da SEA Handling até 2011. Presume-se que o objetivo de recuperação da rentabilidade das atividades de assistência está também implícito no plano estratégico de 2009-2016 do grupo SEA e no plano empresarial de 2011-2013 da SEA.
- (89) Em quarto lugar, as autoridades italianas alegam que não se verifica qualquer distorção de concorrência, uma vez que as medidas em questão foram necessárias para a liberalização do mercado. De qualquer forma, foram tomadas medidas para garantir que a concorrência não seria indevidamente falseada, designadamente a diminuição progressiva dos níveis de emprego (menos 1 755 postos no período de 2003 a 2010), a redução da presença no mercado (cessação completa de todas as atividades exceto o core business); cessação das operações de degelo; tentativas vãs de vender uma participação minoritária na SEA Handling.
- (90) Por último, a Itália alega que o auxílio se limitou ao mínimo necessário, tendo em conta as perdas operacionais da empresa, e que o montante foi o necessário para garantir a continuidade operacional das atividades de assistência. O auxílio não determinou um aumento da quota de mercado da empresa em detrimento dos concorrentes, já que não foram tomadas medidas de investimento que não estivessem previstas nos planos de reestruturação.

5. OBSERVAÇÕES DAS PARTES INTERESSADAS

5.1. SEA

- (91) A SEA subscreve nas suas observações a argumentação das autoridades italianas, clarificando e aprofundando alguns aspetos.

Acerca da imputabilidade das medidas de cobertura das perdas às autoridades públicas

- (92) Em primeiro lugar, em relação ao acordo de 4 de abril de 2002, o qual, segundo a Comissão, teria contado com a participação ativa da Câmara de Milão, a SEA remete para o acórdão *Stardust Marine*, recordando que o ónus da prova da imputabilidade recai sobre a Comissão e afirmando que os elementos fornecidos no caso jacente pecavam por limitações de número, conteúdo e coerência. Existiriam antes «contraprovas» bem mais sólidas que atestam da autonomia com a qual a SEA fez as escolhas inerentes à reestruturação da SEA Handling.
- (93) A SEA considera que os acordos a que se chegou com as organizações sindicais visavam dar garantias aos trabalhadores quanto à salvaguarda dos direitos adquiridos e pôr em prática medidas de tutela do emprego em sintonia com a estratégia decidida pela SEA. Sublinha ainda que no decurso das deliberações do conselho de administração da SEA foi decidido reorganizar o grupo, sem nunca terem sido assumidos compromissos, no âmbito da reorganização em questão, de não proceder a reduções de pessoal segundo as exigências do mercado. A SEA alega ainda que as decisões de redução ou reestruturação, mesmo no período mais recente, foram sempre inspiradas exclusivamente por uma lógica económica, sem que a Câmara de Milão ou as forças políticas ali representadas tivessem tido qualquer papel de relevo.
- (94) A SEA regista que as preocupações de carácter social estavam, e estão, bem presentes quer no decreto legislativo n.º 18/99, que dedica o artigo 14.º à «proteção social», quer na diretiva 96/67/CE, cujo considerando 24 reconhece que os Estados-Membros «devem conservar a possibilidade de garantir um nível adequado de proteção social ao pessoal das empresas que prestam serviços de assistência em escala», legitimando-os assim (artigo 18.º) a tomar as medidas necessárias para garantir a tutela dos direitos dos trabalhadores (no respeito pelas disposições da diretiva e das outras disposições do direito comunitário). Segundo a SEA, as preocupações de ordem social só determinaram as decisões empresariais da SEA dentro dos limites que o quadro normativo de referência coloca.
- (95) A SEA insiste ainda no facto de que a Comissão teria ignorado algumas «contraprovas» sugeridas pela Câmara de Milão, designadamente a não aplicação dos compromissos do acordo de 26 de março de 2002 e a duração limitada dos referidos compromissos.

- (96) No que se refere ao controlo da Câmara de Milão que a Comissão alega ter existido, a SEA afirma dispor de plena autonomia de decisão e de gestão, a qual é exercida livremente, sem quaisquer condicionalismos por parte da Câmara ou da Província de Milão. A SEA esclarece que a gestão da sociedade é da competência exclusiva dos administradores, estando vedada a terceiros (por exemplo, os acionistas maioritários) a possibilidade de exercerem os poderes e as funções dos administradores. A SEA alega ainda que mesmo que se considerasse a hipótese absurda de o acionista público maioritário exercer efetivamente influência nas deliberações dos órgãos de gestão da SEA, o que constituiria prova da imputabilidade, na aceção do acórdão Stardust Marine, não se trataria de um critério orgânico mas de uma efetiva ingerência nas decisões controversas.
- (97) Segundo a SEA, a Comissão deveria ter em devida conta as posições divergentes expressas na reunião do Conselho Comunal de Milão de 16 de junho de 2003, de cuja ata emerge de forma inequívoca a autonomia de decisão e organização da SEA, por um lado quando os membros do dito Conselho registam a recusa da SEA de fornecer, por não poderem ser divulgados, os dados relativos às negociações em curso com as organizações sindicais e, por outro lado, perante a rejeição da moção que pretendia que fosse solicitada à SEA a apresentação de um plano empresarial, moção que não só teria sido aprovada, mas que não teria sequer sido necessário apresentar se a Câmara de Milão tivesse de facto exercido ou pretendido exercer a influência que a Comissão parece querer atribuir-lhe.
- (98) Em relação às cartas de demissão em branco, a SEA completa as observações formuladas a este respeito pela Câmara de Milão, na assembleia da SEA de 24 de fevereiro de 2006, o presidente do Conselho Fiscal da SEA confirmou que nenhum dos seus membros tinha sido convidado a assinar tais cartas. A SEA considera que todas as respostas formuladas durante a referida assembleia a propósito das cartas de demissão em branco confirmam a tese contrária à que aponta para a existência de uma relação de dependência com a Câmara de Milão. A SEA aponta também o facto de o conselho de administração, como afirmou o seu presidente durante a referida assembleia, não ter dado seguimento ao pedido do acionista para que fossem distribuídos dividendos no valor de 250 a 280 milhões de euros, tendo fixado em 200 milhões de euros o montante máximo disponível, o que demonstraria que esta decisão em sentido contrário à da Câmara de Milão não pode ter sido influenciada pelas cartas em questão.
- (99) Por fim, a SEA considera que as acusações relativas à alegada dependência do conselho de administração da SEA em relação à Câmara de Milão — que a imprensa veiculou — datam de 2006 e em nada podem provar a influência sobre a SEA no período anterior a 2006. Também não se afigura justificado presumir tal condicionamento se a Comissão não fornecer elementos de prova suficientes e pertinentes, designadamente quanto à sucessão cronológica dos acontecimentos.

Aplicação do princípio do investidor privado numa economia de mercado

- (100) A SEA recorda que, segundo o Tribunal de Justiça (acórdãos Alfa Romeo ⁽²⁵⁾ e ENI-Lanerossi ⁽²⁶⁾), da mesma forma que um sócio privado pode injetar capital para garantir a sobrevivência de uma empresa que conhece dificuldades temporárias, mas que, depois de uma reestruturação estaria em condições de recuperar a sua rentabilidade, uma empresa-mãe pode também assumir as perdas de uma filial, motivada por considerações que não a procura de um retorno imediato desse investimento. No mesmo acórdão ENI-Lanerossi, o Tribunal indicou que considerações como a probabilidade de retirar benefícios materiais indiretos do investimento, a possibilidade de ceder a atividade da empresa controlada em melhores condições, a vontade de preservar a imagem do grupo e a intenção de reorientar as suas atividades podem justificar, na ótica de um investidor privado que persegue objetivos de rentabilidade (não apenas financeira) a longo prazo, a injeção de capitais numa empresa participada que está a dar prejuízo.
- (101) A SEA considera, no caso jacente, que a compensação das perdas da SEA Handling pode justificar-se na ótica do princípio do investidor privado, não só pela existência de um plano estratégico e de um programa de reestruturação a longo prazo, mas também por considerações que não a mera rentabilidade financeira do investimento e que são inerentes à responsabilidade da SEA enquanto gestora aeroportuária e à sua imagem, bem como pelo facto de a compensação interna não implicar nunca um endividamento específico ou uma dificuldade financeira para o grupo, o qual realizou importantes lucros líquidos.
- (102) Por outro lado, a SEA afirma que, as suas decisões de investimento não são necessariamente ditadas por considerações de lucro imediato, como as que guiam as escolhas (mesmo especulativas) de um acionista minoritário sem poderes de controlo ou mesmo de um acionista maioritário animado exclusivamente por anseios de lucro imediato na atividade de assistência em escala, mas também por considerações de mais vasto alcance inspiradas pelo objetivo de maximização dos resultados a longo prazo do grupo no seu conjunto.

⁽²⁵⁾ Acórdão de 21 de março de 1991 no processo C-305/89, *Itália/Comissão (Alfa Romeo)*, Coletânea 1991, p. I-1603, n.º 20.

⁽²⁶⁾ Acórdão de 21 de março de 1991 no processo C-303/88, *Itália/Comissão*, Coletânea 1991, p. I-1433, n.º 21.

Contexto em que se realizaram as intervenções

- (103) A SEA considera que a Comissão não pode negligenciar o quadro normativo em que tiveram lugar as compensações dos prejuízos. Este quadro, que atendia à pressão concorrencial a que a SEA estaria sujeita e às obrigações a que estava vinculada, teria incidido nas escolhas empresariais e nos resultados que decorreram dessas escolhas. As medidas contestadas foram executadas no período imediatamente subsequente à adoção da Diretiva 96/67/CE e à sua transposição para o direito nacional, tendo em vista a liberalização do setor; a SEA sublinha, contudo, ter aceite, a partir de 1996, que um terceiro prestador de serviços de assistência em escala (ATA Handling) acesse às suas escalas.
- (104) Sublinha ainda que a Itália optou por uma liberalização total do mercado da assistência em escala, prevendo apenas a possibilidade de a autoridade setorial (ENAC) permitir limitações temporárias, devidamente justificadas, do número de fornecedores de tais serviços. A SEA considera que a ENAC, ao admitir nada menos do que 246 fornecedores, dos quais 84 habilitados a operar em Linate e Malpensa, congestionou o mercado dos serviços de assistência em escala em certos aeroportos italianos. A SEA considera que, ainda que a escolha da Itália tivesse de facto favorecido a entrada de vários operadores, a tendência do mercado parece apontar para uma redução do número de fornecedores de serviços de assistência a operar em cada escala. Esta tendência encontraria ainda confirmação na regulamentação recentemente adotada pela ENAC, a qual, ao introduzir exigências mais rigorosas para a homologação dos operadores deste tipo de serviços, deveria levar a uma seleção mais cuidadosa dos mesmos, que deverão garantir níveis de qualidade e segurança mais elevados. A SEA salienta a este respeito que outros países fizeram outras opções a fim de evitar uma pressão concorrencial excessiva e um desequilíbrio demasiado importante na situação económica dos fornecedores devido à pressão sobre os preços.
- (105) Num contexto competitivo em evolução, a SEA afirma que a escolha de proceder a uma separação das duas sociedades assentou no modelo comercial estratégico da SEA, baseado na altura na gestão de Malpensa enquanto plataforma (hub), com necessidade de assegurar o controlo, a fiscalização e a gestão dos serviços de assistência em escala (segundo um modelo análogo ao dos aeroportos de Frankfurt e Viena).
- (106) Acresce que a SEA insiste no facto de as características do mercado dos serviços de assistência em escala deverem ser consideradas na análise da lógica económica inerente às escolhas da SEA. Em primeiro lugar, a SEA afirma que a atividade de assistência em escala tem uma margem de lucro muito baixa, situação amplificada pela liberalização do mercado, e que a atividade conhecia baixos níveis de rentabilidade, quando não de prejuízos. Normalmente, os operadores que mais facilmente conseguiriam obter margens de lucro, mesmo que modestas, seriam aqueles que dispõem de uma rede, geralmente internacional, que permite repartir os riscos por diversos sítios de produção. Por exemplo, uma presença em várias escalas permite compensar os encargos mais elevados suportados nos países em que o quadro normativo e contratual que rege a gestão da mão-de-obra é mais exigente com os encargos mais baixos dos países que aplicam uma regulamentação mais flexível. Os operadores que conseguem obter margens positivas ao nível global seriam os que dispõem de uma rede internacional e que desfrutam de sinergias importantes resultantes de contratos globais e exclusivos, de economias de escala sobre os investimentos, de quotas de mercado reduzidas mas frequentemente ligadas a uma só transportadora ou a uma faixa horária específica e de economias de escala ligadas ao serviço da mesma transportadora em vários aeroportos.
- (107) Segundo a SEA, o mercado seria heterogéneo do ponto de vista da oferta, porque a mesma atividade podia ser assegurada por entidades muito diferentes em termos de capacidade, responsabilidade e perímetro de atividade: gestores aeroportuários em regime de separação contabilística, gestores aeroportuários em regime de separação de sociedades, terceiros prestadores de serviços (entre os quais se podem distinguir os prestadores que operam em rede nacional ou internacional ou os pequenos e médios operadores) ou as transportadoras aéreas que prestam elas próprias os serviços de assistência.
- (108) A Comissão não poderia por isso deixar de considerar o funcionamento e o andamento geral do mercado da assistência em escala e de confrontar a evolução da SEA Handling com a de operadores comparáveis. Do ponto de vista da evolução geral, considerando que o mercado dos serviços de assistência em escala é um setor com margens de lucro muito baixas, a SEA considera que, partindo da situação gravemente deficitária em termos de produtividade e fortemente desequilibrada no que se refere à estrutura de custos da SEA Handling, e tendo presente a difícil conjuntura atual, o retorno à rentabilidade não podia ser miraculoso nem imediato, pelo que não surpreende que os prazos inicialmente fixados tenham sido prolongados.
- (109) A SEA contesta por isso a afirmação de que, dada a impossibilidade de cobertura das perdas da SEA Handling durante o triénio previsto, a SEA deveria ter revisto a sua estratégia, separando-se das atividades de assistência em escala. A este propósito, a SEA sublinha que estas escolhas não podem ser rediscutidas todos os anos porque o setor da assistência em escala, à semelhança de todos os outros setores económicos do mundo aeroportuário, atua numa ótica plurianual e a validade das escolhas efetuadas só pode ser corretamente avaliada numa perspetiva de longo prazo.

- (110) No que se refere à comparação dos resultados económicos da SEA Handling com os dos outros operadores, a SEA sugere que o único operador verdadeiramente comparável — porque se trata de um gestor aeroportuário que exerce atividades de assistência em escala em regime de separação das sociedades — é o operador [...]. A SEA salienta a este respeito que o operador [...] registou perdas no triénio 2004-2006, imputáveis às suas atividades de assistência em escala, tendo a evolução negativa prosseguido nos anos seguintes, tudo indicando que assim continuará a ser no futuro próximo.
- (111) Dado o seu modelo empresarial (aeroporto principal ou hub), a SEA afirma dever dispor de um operador capaz de prestar todos os serviços de assistência necessários, segundo padrões de qualidade elevados. A SEA afirma que só a SEA Handling satisfaz estas exigências, dado que os outros operadores presentes no mercado não dispõem dos recursos materiais, económicos e sobretudo humanos necessários para garantir toda a gama de serviços de assistência necessários com este modelo.
- (112) A SEA afirma aliás que, para além do seu interesse próprio, tem uma obrigação legal, na medida em que a legislação nacional estabelece precisamente que a entidade de gestão aeroportuária é responsável em caso de disfuncionamentos na prestação de serviços de assistência em escala.
- (113) Acresce que a liberalização total do mercado em Itália teria comportado maiores custos para o gestor aeroportuário, relativamente ao cenário de um mercado parcialmente aberto. O gestor aeroportuário teria de facto tido a obrigação e a responsabilidade, perante as autoridades de controlo, de se dotar de equipas específicas capazes de assegurar o serviço em caso de emergência ou de imprevistos. O gestor em questão não disporia de qualquer meio para impor obrigações de «guarda» aos novos operadores, enquanto tais obrigações podem ser previstas no caderno de encargos no âmbito de concursos para seleção de um operador no contexto de uma liberalização parcial.

Justificação económica do comportamento da SEA

- (114) A separação dos ativos e a sua transferência para a filial SEA Handling teriam tido por objetivo não apenas respeitar o direito da União, mas também fazer face da melhor forma à liberalização, aproveitando, a longo prazo, as oportunidades de desenvolvimento. Segundo a SEA, esta separação deveria permitir uma aplicação mais eficaz das políticas necessárias à melhoria da eficácia e da produtividade das duas sociedades e, ao mesmo tempo, um aproveitamento de eventuais oportunidades de celebrar alianças com parceiros externos.
- (115) A SEA afirma ainda que o abandono das atividades de assistência em escala teria implicado um aumento dos custos devido à obrigação que lhe teria incumbido de prestar os serviços de gestão das emergências e dos imprevistos. A título indicativo, a SEA considera que as poupanças conseguidas graças às economias de escala resultantes da possibilidade de utilizar os custos marginais do pessoal da SEA Handling para os serviços de guarda, em vez de suportar custos com a constituição e a manutenção de equipas especializadas, corresponderam a 10,7 milhões de euros em 2003 e 8,7 milhões de euros em 2010.
- (116) A SEA recorda que a SEA Handling tinha, desde a sua criação, uma estrutura de custos muito pesada, com encargos extraordinários e com a tarefa precisa de conseguir recuperar progressivamente a viabilidade dos serviços de assistência em escala e em seguida torná-los rentáveis. A SEA afirma que, por isso, avançou com um programa de reestruturação e saneamento, com o objetivo de individuar, se possível, um parceiro estratégico capaz de contribuir para a prossecução destes objetivos.
- (117) A SEA afirma ter lançado um concurso em maio de 2001 para encontrar um ou mais operadores dispostos a adquirir uma participação minoritária no capital da SEA Handling — um concurso no qual teriam participado grande parte dos principais operadores do setor. No termo da análise das credenciais e das propostas das sociedades interessadas, a SEA iniciou, em 2001, negociações com o operador [...], que tinha apresentado a proposta de parceria mais interessante. Ainda que a negociação tivesse chegado a uma fase avançada e que tivesse já sido elaborado um plano comum de recuperação da SEA Handling, o conselho de administração da SEA decidiu, na reunião de 10 de setembro de 2002, não aceitar a proposta deste operador, considerando-a [...]. A SEA admite que o malogro das negociações comprometeu a possibilidade de concretizar o objetivo de regresso à rentabilidade da SEA Handling no prazo inicialmente previsto, um objetivo para o qual a procura de um parceiro estratégico minoritário fora considerada um elemento determinante.
- (118) A SEA afirma ainda ter lançado, em abril de 2008, um novo procedimento de venda parcial da SEA Handling, que todavia não resultou apesar do interesse inicial manifestado por um importante operador internacional.
- (119) A SEA sublinha que o programa de saneamento da SEA Handling considerava sobretudo o modelo comercial aeroportuário (hub) e que assentava num horizonte temporal de médio prazo, próprio para permitir resultados económicos à altura do investimento financeiro exigido por este tipo de atividade. A SEA sublinha a este propósito que a Diretiva 96/67/CE prevê, em caso de limitação do número de prestadores de serviços de assistência em escala, que estes sejam escolhidos segundo um procedimento especial, por um período de sete anos, reconhecendo assim implicitamente que os períodos mais curtos não permitiriam uma programação adequada das atividades e o consequente retorno económico.

- (120) Concretamente, este programa previa intervenções para recuperação da produtividade do trabalho e a progressiva diminuição dos custos com o pessoal. Estes objetivos teriam sido atingidos mercê de intervenções com incidência na qualidade dos serviços de assistência em escala e no número de trabalhadores. O programa de reestruturação articulava-se em primeiro lugar no plano empresarial consolidado do grupo SEA para o período 2002-2006, o qual definia a estratégia e os objetivos, assim como as medidas a tomar para recuperar a rentabilidade dos serviços de assistência em escala. Em segundo lugar, o plano empresarial de 2003-2007 da SEA Handling, aprovado em 29 de julho de 2003, previa um programa de reestruturação destinado a melhorar a eficácia dos serviços, estruturas e recursos humanos neste setor de atividade. A SEA esperava poder restabelecer a rentabilidade das atividades de assistência em escala num lapso de tempo de três anos, ou seja, até 2005, ou o mais tardar até 2007.
- (121) A SEA contesta por isso as afirmações da Comissão quanto à falta de uma descrição detalhada no plano empresarial consolidado das medidas que a SEA entendia tomar para sanear a situação da SEA Handling, e quanto à falta de um plano circunstanciado próprio da SEA Handling, capaz de explicar a estratégia de recuperação da empresa e a sua progressiva aplicação.
- (122) A SEA considera que a evolução positiva dos principais indicadores económicos entre 2003 e 2004 era encorajadora e demonstrava a validade da ação da SEA. A SEA considera que o regresso à rentabilidade até 2005, previsto no plano empresarial de 2003-2007, falhou devido a uma série de acontecimentos que tiveram um impacto negativo na situação económica da SEA Handling. Refere a este propósito: a difusão da SARS em 2002 e 2003; o início da guerra no Iraque em 2003 e a intensificação da ameaça do terrorismo internacional; a intensificação da pressão para a redução dos preços dos serviços de assistência em escala em 2006, designadamente depois da chegada de novos operadores a Malpensa, em especial a Aviapartner, que provocou uma revisão em baixa dos contratos, entre os quais o contrato com a Alitalia (-6 % do preço unitário); o de-hubbing de Milão Malpensa decidido pela Alitalia em 2007, cujos efeitos se fariam sentir a partir de abril de 2008; e a nuvem de cinzas do vulcão islandês Eyjafjallajökull em 2010.
- (123) À luz do agravamento da situação económica da SEA Handling no período de 2006 a 2007 e na sequência do de-hubbing operado pela Alitalia, a SEA teria sido chamada a decidir se confirmava o seu modelo empresarial, adaptando e atualizando se necessário o programa de relançamento da SEA Handling. A SEA acabou por decidir em 2007 apontar para a criação de um modelo inovador de self-hub ou virtual hub e confirmou assim a sua escolha estratégica de continuar na via da recuperação da SEA Handling, reafirmando a importância das atividades de assistência em escala para o desenvolvimento dos seus projetos, como no modelo anterior. A decisão teria sido motivada pelos resultados já obtidos ao nível da produtividade do trabalho e da redução do pessoal, pelo facto de a experiência passada ter demonstrado que era possível recuperar a rentabilidade e, por fim, pela ideia de que qualquer outra solução, incluindo a externalização, continuava a apresentar as mesmas contra-indicações que em 2003.
- (124) Segundo a SEA, a compensação das perdas continuava a justificar-se porque o recurso a terceiros para garantir certas atividades não era conveniente do ponto de vista económico (dado o custo superior dos serviços externalizados em relação ao que decorria de sinergias possíveis internamente), nem viável (dada a falta de terceiros capazes de apresentar uma proposta global de serviços de assistência em escala, bem como a falta de fiabilidade e de qualidade dos serviços que os operadores presentes nas escalas milanesas demonstraram).
- (125) Em termos da viabilidade das propostas de operadores terceiros, a SEA começa por alegar que, não obstante certos terceiros (como a Aviapartner) terem obtido, a partir de 2006, a certificação para a prestação da totalidade dos serviços de assistência em escala nos aeroportos milaneses, a situação real seria bem diferente. A SEA considera que o procedimento-tipo utilizado pela ENAC para a emissão de certificações é inadequado, porque se baseia muitas vezes na apreciação do respeito pela empresa em questão das condições relativas ao grupo no seu conjunto, sem qualquer referência à sua capacidade real de garantir a prestação do serviço num dado aeroporto. A SEA considera por outro lado que, enquanto gestor aeroportuário, devia ter sido envolvida no procedimento de certificação dos fornecedores de serviços de assistência em escala, a fim de não ter de sofrer as consequências do disfuncionamento ou das falhas de terceiros, sem ter qualquer poder para os sancionar. Segundo a SEA, o novo regulamento da ENAC, de 19 de janeiro de 2011, prevê que os gestores aeroportuários emitam um parecer circunstanciado sobre a conformidade dos procedimentos e das normas aplicados pelo prestador.
- (126) Em segundo lugar, a SEA considera que nenhum operador terceiro teria estado disposto a propor efetivamente a totalidade dos serviços, porque a sua estratégia comercial consistia e consiste sempre em concentrar-se nos serviços mais rentáveis.
- (127) Em terceiro lugar, os operadores ativos teriam tido dívidas importantes para com a SEA Handling, a qual terá tido de intervir muitas vezes em condições de emergência para colmatar as suas insuficiências, tendo depois recorrido à via judicial para recuperar essas dívidas.

- (128) Em quarto lugar, contrariamente ao que a Comissão afirma, os principais concorrentes que atualmente operam nas escalas milanesas, a ATA Handling e a Aviapartner, não realizaram lucros. A ATA Handling teria declarado, entre 2003 e 2005, prejuízos que, segundo a SEA, seriam superiores no que se refere às escalas milanesas. Quanto à Aviapartner, não obstante os lucros realizados no conjunto da rede de aeroportos em que opera, a SEA considera que é provável que a sociedade tenha registado prejuízos nas suas atividades nos aeroportos milaneses.
- (129) No que se refere à avaliação dos resultados económicos da SEA Handling, que poderia ter motivado diversamente a decisão, a SEA sublinha que no setor da assistência em escala os efeitos das escolhas empresariais só podem ser avaliados a longo prazo e que, em consequência, a escolha da SEA não podia ser modificada passados poucos anos, sobretudo à luz dos resultados encorajadores obtidos no triénio inicial, cujos efeitos positivos teriam sido comprometidos por acontecimentos ulteriores, externos ao grupo SEA.
- (130) Do ponto de vista da contabilização dos resultados, a SEA começa por salientar que os resultados da SEA Handling foram obtidos sem subvenção dos serviços de assistência em escala, mediante a concessão à SEA Handling de atividades remuneradas à tarifa (e não com base nos preços de mercado), donde claramente mais rentáveis, como teriam feito outros operadores europeus. A SEA sublinha ainda que a SEA Handling é o único fornecedor de serviços de assistência em escala nos aeroportos milaneses que paga regularmente ao gestor aeroportuário a taxa de utilização das infraestruturas comuns, sendo que o balanço da SEA Handling seria já positivo (em 2011) se, como outros operadores ativos em escalas milanesas, não reconhecesse ao gestor aeroportuário o direito a essa compensação. Por fim, a SEA sublinha que o balanço das atividades de assistência em escala não inclui as receitas decorrentes da gestão das infraestruturas centralizadas, como acontece com outros operadores comparáveis. A inclusão no perímetro das atividades da SEA Handling destes serviços de tarifação predefinida representaria receitas adicionais de cerca de 70 milhões de euros por ano. A SEA refere a título de exemplo que o operador [...], que inclui nas respetivas contas as receitas provenientes da «gestão de infraestruturas centralizadas», as quais não constam da lista de atividades de assistência em escala do anexo A da Diretiva 96/67/CE, nem do IATA Standard Ground Handling Agreement. A SEA considera que, ao proceder desta forma, teria obtido, no período de 2005 a 2009, uma margem bruta de exploração entre -9 milhões de euros e +8 milhões de euros (em relação ao volume realizado, compreendido entre -42,5 milhões de euros e -23,2 milhões de euros), realizando assim uma redução média das perdas de exploração de 100 %.
- (131) A SEA afirma que teria restabelecido definitivamente a rentabilidade das suas atividades de assistência em escala até 2012 mercê da constância que demonstrou na execução do seu plano de reestruturação, que se revelou pertinente e em conformidade com o que se pode esperar de um investidor privado a operar numa economia de mercado. A SEA considera que poderá, por exemplo, retomar a busca de um parceiro estratégico para a assistência em escala, a fim de desenvolver as suas próprias atividades neste setor, mesmo fora das escalas milanesas, e eventualmente alargar as suas atividades a serviços especializados que ainda não fornece.
- (132) A SEA salienta que muitos gestores aeroportuários comparáveis com a SEA, pelo tipo de atividade e pelas dimensões, como [...], excluíram expressamente a possibilidade de acabar com as atividades de assistência em escala, ainda que a tal tivessem sido encorajados várias vezes pelos analistas financeiros, confirmando assim a validade deste modelo de gestão económica.

5.2. [...]

- (133) Em termos gerais, [...] indica que o setor da assistência em escala realiza lucros, não obstante as margens reduzidas. [...] sublinha o facto de as despesas com pessoal representarem uma parte importante dos custos de qualquer operador, da ordem dos 60 a 70 % do volume de negócios, pelo que é essencial que haja um controlo rigoroso das operações, nomeadamente através de sistemas de planificação.
- (134) [...] considera que o setor apresenta economias de escala, ou seja, o custo por passageiro diminui com o aumento dos passageiros. [...] considera neste contexto que o nível ótimo de custos por passageiro é atingido quando o operador gere 8-9 milhões de passageiros por ano e que a SEA Handling está muito acima deste nível, ao servir 22 milhões de passageiros nos dois aeroportos, com uma quota de mercado constante, acima dos 70 %.
- (135) [...] refere a SAGAT Handling como exemplo de empresa rentável no mercado, que geriu 2,5 milhões de passageiros em 2009 com despesas de pessoal equivalentes a 55 % do seu volume de negócios. Refere ainda os casos da Fraport Ground Services Austria, Swissport e Menzies.
- (136) [...] considera que a principal causa da falta de rentabilidade da SEA Handling decorre dos custos com o pessoal que têm estado sempre acima dos 85 % do volume de negócios 2002 e 2008, o que não se lhe afigura sustentável. Esta situação parece-lhe tanto mais surpreendente quanto a SEA Handling parece ter tido acesso à cassa integrazione.

- (137) [...] pretende chamar a atenção da Comissão para o facto de não ser de excluir que a SEA Handling tenha recebido outros auxílios sob diferentes formas. Em primeiro lugar, [...] sugere que os serviços de push-back, tow-in, degelo e transporte de passageiros na pista (bussing) seriam fornecidos pela SEA, enquanto a SEA Handling vende estes serviços aos seus clientes. [...] emite sérias dúvidas quanto à regularidade destas operações, devido à falta de transparência sobre a forma como estes serviços são faturados à SEA Handling.
- (138) Da mesma forma, a SEA poderia dar um apoio adicional à SEA Handling, pondo à sua disposição uma parte do seu pessoal. Na falta de faturação correta, a hipótese de presença de auxílios ilegais seria plausível, segundo [...].
- (139) Uma outra forma de ajudar a SEA Handling consistiria, da parte da SEA, em fazer ofertas combinadas às companhias aéreas, propondo-lhes um desconto condicionado à prestação dos serviços de assistência da SEA Handling. [...] teria constatado, graças a certos artigos de imprensa, que cada vez que a SEA consegue atrair uma companhia aérea, os serviços de assistência em escala são prestados pela SEA Handling.
- (140) Por fim, [...] refere o acordo coletivo entre os prestadores de serviços de assistência em escala e sindicatos. [...] sublinha que este acordo se aplica a todo o pessoal dos prestadores de serviços de assistência em escala. Segundo [...], só a SEA continua a aplicar o seu próprio acordo coletivo, o qual seria menos vantajoso para a SEA a curto e longo prazo no plano económico e jurídico, o que não corresponderia a uma gestão orientada para a diminuição dos custos.

6. OBSERVAÇÕES DAS AUTORIDADES ITALIANAS EM RESPOSTA ÀS OBSERVAÇÕES APRESENTADAS PELAS PARTES INTERESSADAS

- (141) As autoridades italianas apresentaram as suas observações em resposta às da [...].
- (142) No que se refere ao primeiro argumento baseado na hipótese de a rentabilidade de uma sociedade de assistência em escala depender do volume de tráfego gerido, ou seja, do número de passageiros, as autoridades italianas consideram que se trata de um argumento simplista e resultante de uma apreciação abstrata que não tem em conta a justificação das decisões da SEA por considerações económicas de longo prazo. Segundo as autoridades italianas, esta economia de escala não seria determinante para calcular o resultado económico de uma sociedade de assistência em escala. Sublinham, em especial, que as receitas de uma tal sociedade não estariam de modo algum relacionadas com o número de passageiros, mas que dependeriam do número de voos tratados e da respetiva tonelagem.
- (143) Acresce que, para efeitos de aplicação do critério do investidor privado, a questão central não residiria tanto em saber se a sociedade teria podido registar lucros que, por qualquer motivo, não realizou, mas antes se o acionista podia ter um interesse económico válido em investir na sociedade na perspectiva de um retorno do seu investimento, mesmo a longo prazo ou numa ótica estratégica e não puramente financeira. Daí que o fato de estar potencialmente em condições de gerar lucros jogaria a favor da aplicação de tal critério.
- (144) As autoridades italianas sublinham ainda que a gestão de um volume de tráfego elevado não constitui uma condição suficiente para registar lucros. Recordam sobretudo a importância de operar numa rede vasta de aeroportos, como já o tinham afirmado.
- (145) As autoridades italianas insistem também no facto de uma sociedade de assistência em escala não ligada a uma gestora aeroportuária e que não detenha uma posição dominante numa determinada escala aeroportuária poder seguir uma estratégia comercial que consiste em concentrar-se apenas nos serviços que considerar rentáveis. Esta estratégia não podia ser seguida pela SEA Handling, a qual, sendo controlada pela entidade que geria o aeroporto, e atendendo às obrigações desta face à autoridade reguladora do setor (ENAC), a saber, assegurar as escalas de Linate e Malpensa, de forma contínua e eficaz, a prestação de toda a gama de serviços de assistência em escala enumerados na Diretiva 96/67/CE, não poderia optar por prestar exclusivamente os serviços mais vantajosos em termos económicos ou prestar os serviços apenas durante determinadas horas.
- (146) As autoridades italianas contestam a afirmação segundo a qual um número elevado de empresas europeias de assistência em escala teria importantes margens de lucro. Em 2009, os sete maiores operadores do mercado italiano registaram perdas (SEA Handling, bem como a Aviohandling, Flightcare, ATA Handling, Aviapartner, Marconi Handling e SAGA). Só a SAGAT Handling, que representa uma parte muito reduzida do mercado italiano da assistência em escala, teria realizado lucros que as autoridades italianas consideram modestos.

- (147) Todavia, no que se refere à comparação entre os resultados económicos da SEA Handling e os de certas outras sociedades que operam no setor, em Itália ou na Europa, como a SAGAT Handling, Fraport Ground Services Austria, Swissport e Menzies, as autoridades italianas consideram que estas empresas não são comparáveis com a SEA Handling. Reputam por outro lado que estas considerações em nada contribuem para a análise do critério do investidor privado e que teria sido mais oportuno para este efeito questionar-se se existem outros operadores europeus comparáveis com a SEA Handling cujos acionistas, mesmo privados, fazem escolhas análogas às da SEA. A organização das atividades da SAGAT Handling e da SEA Handling não têm a mesma complexidade. No que se refere à Menzies Aviation e à Swissport, sociedades independentes que operam sob a forma de rede internacional, os seus indicadores económicos não são comparáveis com os da SEA Handling, pelos motivos já expostos pelas autoridades italianas.
- (148) No que se refere à incidência excessiva das despesas com o pessoal no volume de negócios da SEA Handling em relação aos observados em média no setor, e a indicação daí decorrente de que o critério do investidor privado não seria respeitado, as autoridades italianas afirmam que este argumento não tem em conta a diversidade dos operadores. Consideram, em particular, que os operadores que, à semelhança da SEA Handling, resultam da separação das atividades de assistência em escala das de gestão aeroportuária, confrontam-se, pelo menos nos primeiros anos de atividade, com custos laborais superiores aos que registam os novos operadores no mercado.
- (149) As autoridades italianas consideram, por isso, que, para as sociedades controladas por um gestor aeroportuário que exercem a totalidade das atividades de assistência em escala, a incidência das despesas com o pessoal no volume de negócios deve ser fixada em 70-75 %. Este custo superior decorreria do facto de estas sociedades empregarem pessoal altamente qualificado, com excelentes conhecimentos das regras e dos procedimentos que o regem, e capazes de prestar toda a gama de serviços de assistência em escala. Por conseguinte, mesmo que tivesse interesse em reduzir progressivamente a incidência do custo da mão-de-obra, o acionista/gestor atribuiria uma importância ainda maior à manutenção do know-how acumulado e à integração das atividades de assistência em escala, que teriam grande valor estratégico para o grupo. Em consequência, as autoridades italianas sublinham que os novos operadores não têm de suportar custos históricos resultantes de contratos pré-existentes.
- (150) As autoridades italianas quiseram também apresentar a evolução do custo da mão-de-obra no volume de negócios, sensivelmente diferente da que avança a [...] e que demonstra uma evolução positiva no período 2002-2011, atingindo um pouco menos de 80 % em 2010 e tendente, segundo estas autoridades, a aproximar-se do nível médio dos operadores independentes de serviços de assistência em escala, ligeiramente inferior a 70 %.
- (151) No que se refere aos alegados auxílios que a [...] refere, as autoridades italianas consideram que se trata de meras suposições, destituídas de qualquer fundamento e que carecem de qualquer elemento de prova.
- (152) Em primeiro lugar, no que se refere aos serviços (push-back, tow-in, bussing) para os quais a SEA Handling recorre à SEA, as autoridades italianas indicam que estes serviços se regem por onerosos contratos de subcontratação (celebrados em condições de mercado), conforme consta dos acordos celebrados com os transportadores-clientes e do certificado emitido pela ENAC. Esclarecem ainda que o acesso a estes serviços é facultado de forma não discriminatória a qualquer operador que o solicitar e que a subcontratação de certos serviços é uma prática frequente no setor italiano da assistência em escala.
- (153) Quanto à afirmação segundo a qual a SEA Handling utilizaria gratuitamente pessoal da SEA para a prestação de serviços de assistência em escala, as autoridades italianas declaram que a mesma não tem qualquer fundamento e que, após a separação do ramo dos serviços de assistência em escala, todas as competências necessárias para a prestação de cada um dos serviços teriam sido afetadas nos centros de custo da SEA Handling.
- (154) No que se refere, por fim, às alegadas melhores condições de entrada concedidas pela SEA (descontos) aos novos transportadores desde que estes preferissem a SEA Handling em relação aos operadores concorrentes, as autoridades italianas consideram esta afirmação totalmente destituída de fundamento, já que não é confirmada por qualquer elemento, sendo mesmo desmentida pelos factos, já que importantes transportadores como a Gulf Air em Malpensa e a Air Malta, Air Baltic e Carpatair em Linate escolheram fornecedores concorrentes da SEA Handling.
- (155) No que se refere, por fim, à aplicação do acordo coletivo da SEA ao pessoal da SEA Handling, em vez do novo acordo específico para os trabalhadores do setor da assistência em escala, [...], sendo este último mais vantajoso em termos económicos e normativos, as autoridades italianas começam por salientar que, independentemente do conteúdo e da aplicação do acordo em questão, a objeção levantada é destituída de pertinência para efeitos do procedimento em apreço, já que diz respeito a um acontecimento que se produziu fora do período de tempo que o procedimento abrange.

- (156) Afirmam as autoridades italianas que, tendo em conta o acordo coletivo, que comporta uma parte geral comum e três secções específicas negociadas de forma autónoma por cada uma das associações representativas, ou seja, a Assoaeroporti, Assohandlers e Assocatering, a SEA Handling aplicaria aos seus trabalhadores as disposições da parte geral do dito acordo, bem como a regulamentação específica negociada pela Assoaeroporti, já que a SEA Handling não se podia negar à obrigação de respeitar os acordos celebrados anteriormente com as organizações sindicais, conforme consta do acordo de 4 de fevereiro de 2002 ⁽²⁷⁾, no qual se pode ler que a «SEA Handling aplicará o acordo coletivo assinado pela Assoaeroporti e as organizações sindicais».

7. INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES APRESENTADAS EM 28 DE JUNHO DE 2012

- (157) Na sequência de reunião de 19 de junho de 2012, a Câmara de Milão formulou outras observações sobre a análise que faz das medidas em apreço, em especial sobre «o caráter interno ao grupo SEA do saneamento da SEA Handling» e sobre o modelo comercial escolhido pela SEA para o desenvolvimento dos aeroportos de que assegura a gestão, bem como sobre a necessidade de distinguir os vários períodos objeto de investigação.

Dimensão interna ao grupo SEA do saneamento da SEA Handling

- (158) Em primeiro lugar, as autoridades milanesas repetem que a SEA nunca teve de recorrer aos seus acionistas (Câmara Municipal e Província de Milão) para obter apoio financeiro. Pelo contrário, as autoridades públicas em questão receberam importantes dividendos do grupo SEA, que ascenderam a 550 milhões de euros durante o período de 2002 a 2012.
- (159) Segundo as autoridades milanesas, nada garante — pelo contrário, fica por demonstrar — que os poderes públicos teriam obtido qualquer benefício financeiro ainda mais elevado se a SEA tivesse decidido não proceder ao saneamento da sociedade de assistência em escala e de confiar estes serviços a um operador independente. Trata-se essencialmente da dificuldade de obter junto de terceiros, a preços interessantes, a prestação de todos os serviços de assistência em escala que a SEA, na qualidade de gestora aeroportuária, tem de prestar de forma contínua, acessível e completa, e ao conjunto de transportadores e de passageiros, em conformidade com a regulamentação em vigor, da dificuldade de controlar a qualidade do serviço (uma condição indispensável para garantir a competitividade do aeroporto e recuperar quotas de mercado, o que o modelo escolhido pela SEA lhe permitiu efetivamente fazer) e do nexo intrínseco entre o modelo comercial da empresa e o modelo de hub aeroportuário, sobretudo depois do de-hubbing da Alitalia do aeroporto de Milano Malpensa e a necessidade de desenvolver um esquema de self hub ou virtual hub. A Câmara de Milão não tem conhecimento de qualquer avaliação efetuada pela Comissão (ou por conta desta por peritos independentes) suscetível de ser invocada para contestar estas afirmações.
- (160) Por fim, as autoridades italianas consideram que é conveniente sublinhar que, devido precisamente à falta de fluxos financeiros provenientes dos acionistas públicos da SEA e à conformidade da escolha de sanear a SEA Handling com os objetivos estratégicos da SEA, seria necessário, para poder considerar as medidas em causa como um auxílio estatal, fornecer a prova da imputabilidade ao Estado de todas as decisões que visavam cobrir as perdas no conjunto do período em análise e, sobretudo na segunda parte do período em questão (a partir de 2007), ao qual as considerações formuladas na decisão de início do procedimento (e contestadas pela Câmara de Milão) não se aplicam.

Modelo empresarial do grupo SEA

- (161) As autoridades milanesas insistem no modelo escolhido, ou seja, na opção de não externalizar os serviços de assistência em escala e repetem que tal modelo privilegia o desenvolvimento do aeroporto a longo prazo. Segundo as autoridades milanesas, esta visão prevalece numa ótica de grupo quando o sistema aeroportuário em questão exerce funções de hub. Segundo as mesmas autoridades, a gestão de um sistema aeroportuário baseado na presença de uma transportadora que opera a partir de um hub (hub carrier) ou nas atividades de hub exige, devido à grande complexidade do sistema, a prestação direta, pela entidade gestora, de certos serviços aeroportuários, entre os quais os serviços de assistência em escala, por forma a garantir o funcionamento eficaz da escala. As autoridades milanesas citam, neste contexto, os exemplos dos aeroportos de Frankfurt, Viena e Paris. Tal escolha seria justificada pelos seguintes motivos:
- a) Era coerente com o objetivo da SEA de desenvolver o aeroporto de Malpensa enquanto hub, o que exige controlo, monitorização e gestão de forma continuada dos serviços de assistência em escala prestados à hub carrier, sendo tanto mais importante quando se segue um modelo de self hub ou virtual hub. Segundo as atividades milanesas, o modelo de self-hub ou virtual hub consiste em desenvolver a escala em termos de hub, sem a presença de uma ou mais hub carriers. Com efeito, segundo este modelo, cabe à entidade gestora aeroportuária oferecer aos próprios utentes a possibilidade de utilizarem a escala enquanto hub, coordenando os voos à chegada e à partida operados por todas as companhias que utilizam o aeroporto, independentemente da existência de acordos de interconexão entre as transportadoras;

⁽²⁷⁾ A Comissão supõe que as autoridades italianas se referem na realidade ao acordo de 4 de abril de 2002 supracitado.

- b) Os principais hubs aeroportuários na Europa continental optaram pela mesma solução;
- c) Era necessário, para desenvolver o tráfego de carga aérea nos aeroportos milaneses, setor que conhece uma concorrência cada vez mais intensa entre aeroportos europeus e no qual a capacidade para atrair novas transportadoras está, entre outros aspetos, ligada ao grau de especialização dos serviços de handling que são oferecidos. O modelo comercial escolhido pela SEA permitiu desenvolver as atividades de transporte de carga em Milão, que ocupa o primeiro lugar em Itália e o sexto na Europa, com a maior concentração das transportadoras do Médio Oriente e do Extremo Oriente (ou seja, as regiões do mundo que registam as mais fortes taxas de crescimento económico);
- d) Era coerente com o modelo escolhido para valorizar o capital da própria empresa gestora aeroportuária, na perspetiva de uma eventual ulterior privatização.

Distinção entre os períodos objeto da investigação para fins de apreciação das medidas

- (162) As autoridades milanesas fazem referência ao plano empresarial de 2003-2007 apresentado à Comissão após o início do procedimento formal de investigação. Consideram que este plano demonstra que as intervenções da SEA destinadas a cobrir as perdas foram decididas em conformidade com o princípio do investidor privado avisado.
- (163) As autoridades milanesas consideram, todavia, que a análise do plano em questão deveria de qualquer forma demonstrar que o saneamento da SEA Handling estava em conformidade com as Orientações comunitárias relativas aos auxílios estatais de emergência e à reestruturação concedidos a empresas em dificuldade (Orientações E&R de 2004)⁽²⁸⁾, dado que o saneamento foi realizado com um contributo importante da sociedade controlada, que as intervenções financeiras se limitaram ao mínimo indispensável para evitar uma situação de insolvência na aceção do direito das sociedades e que a SEA Handling apostou forte no seu saneamento, cedendo quotas de mercado aos seus concorrentes e renunciando a certas atividades periféricas ao seu core business.
- (164) As autoridades milanesas recordam que, embora vários fatores externos, associados às difíceis condições em que a empresa iniciou as suas atividades (não se tratava de uma start-up, mas antes do spin-off de um setor de atividade existente, mas com dificuldades) e à liberalização total do mercado da assistência em escala em Itália, tenham impedido o acionista de realizar o seu objetivo de saneamento nos cinco anos previstos, os esforços realizados durante o primeiro período (difícil) provaram que o saneamento da SEA Handling era concretamente possível. Recordam ainda que no final do período, a situação económica e a produtividade da empresa tinham já melhorado significativamente em relação a 2002.
- (165) No que se refere à segunda fase do saneamento, as autoridades milanesas mencionam os planos estratégicos de 2007-2012 e 2009-2016 do grupo SEA. Segundo este último, o ponto de equilíbrio deveria ser alcançado em 2012. Se, não obstante tais elementos, a Comissão fosse de opinião contrária, as autoridades milanesas consideram que a Comissão deveria analisar individualmente cada um das intervenções no capital da SEA Handling, a fim de verificar as condições de existência do auxílio e, em especial, a sua imputabilidade — que contestam com firmeza — à Câmara de Milão.

8. AVALIAÇÃO DA COMPATIBILIDADE NOS TERMOS DO ARTIGO 107.º, N.º 1, DO TFUE

- (166) Na sequência do procedimento formal de investigação iniciado em conformidade com o artigo 108.º, n.º 2, do TFUE e tendo em conta a argumentação apresentada em tal âmbito pelas autoridades italianas e pelas partes interessadas, a Comissão considera que as medidas em apreço constituem auxílios estatais incompatíveis com o mercado interno, na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE e ilegais na aceção do artigo 108.º, n.º 3, do TFUE.
- (167) No que se refere ao período objeto da presente decisão, a Comissão tinha convidado a Itália a apresentar algumas informações consideradas necessárias para aferir da compatibilidade das medidas em apreço, explicitando o período considerado no parágrafo 2.1 e no ponto 5 da decisão de início do procedimento. No ponto 5, a Comissão solicitou: o plano empresarial de 2002 da SEA Handling e sucessivas alterações ou qualquer documento relativo à estratégia de recuperação da rentabilidade da SEA Handling; os resultados económicos da SEA Handling relativos à totalidade do período de 2002 a 2009; os montantes e a forma exata de compensação das perdas e, em especial, os dados relativos ao período a partir de 2005 até à data.

⁽²⁸⁾ JO C 244 de 1.10.2004, p. 2.

- (168) Na decisão de início do procedimento formal, as autoridades italianas foram convidadas a apresentar as suas observações sobre a totalidade do período em análise. Concretamente, no ponto 42 dessa decisão, a Comissão afirma que considera necessário examinar o período de 2002 a 2010, a fim de verificar se durante esses anos a SEA Handling recebeu auxílios estatais ilegais, sob forma de compensação de perdas.
- (169) Por outro lado, uma vez que as autoridades italianas não forneceram as informações referidas supra, relativas à totalidade do período explicitamente mencionado na decisão de início do procedimento, a Comissão voltou a indicar, em carta de 11 de julho de 2011, quais os documentos a fornecer e o período em análise.
- (170) Na sequência desta carta da Comissão, as autoridades italianas apresentaram as suas observações e forneceram os dados até 2010, em particular por carta datada de 15 de setembro de 2011.
- (171) Por outro lado, a Comissão observa que as medidas analisadas referentes a 2006-2010 são do mesmo tipo das que foram analisadas no período anterior, ou seja, injeções de capital para cobrir perdas de exploração, tendo sido tomadas pelo mesmo sujeito em benefício da mesma empresa. A Comissão tinha por isso o dever de examinar todo o período considerado no contexto do presente procedimento.
- (172) À luz de todos os motivos anteriormente expostos, a Comissão considera que o período objeto de análise corresponde ao período a partir da data da criação da sociedade SEA Handling, em 2002, até à decisão da Comissão de dar início ao procedimento formal de investigação, em 23 de junho de 2010.
- (173) A presente decisão incide, a título preliminar, na questão de saber se a SEA Handling pode ser qualificada de empresa em dificuldade na aceção das Orientações relativas aos auxílios de emergência e à reestruturação de 1999 ⁽²⁹⁾ e de 2004 (ver ponto 8.1). Em seguida, a Comissão examinará se as medidas em questão constituem auxílios estatais a favor de SEA Handling na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE (ver ponto 8.2) e, por fim, se um tal auxílio poderia ser declarado incompatível com o mercado interno (ver ponto 8.3).

8.1. AS DIFICULDADES DA SEA HANDLING

Com base nas orientações relativas aos auxílios à reestruturação de 1999

- (174) O ponto 5 das Orientações E&R de 1999 relativas aos auxílios à reestruturação estabelece que uma empresa pode ser considerada em dificuldade quando perdeu mais de metade do capital próprio e quando mais de um quarto desse capital foi perdido nos últimos doze meses ou quando preenche, segundo a legislação nacional, as condições para ser objeto de um processo de insolvência.
- (175) Se os critérios rígidos não forem cumpridos, a empresa ainda pode manifestar as «características habituais de uma empresa em dificuldade», de acordo com o ponto 6 das Orientações E&R de 1999, como por exemplo o nível crescente dos prejuízos, a diminuição do volume de negócios, o aumento das existências, a capacidade excedentária, a redução da margem bruta de autofinanciamento, o endividamento crescente, a progressão dos encargos financeiros e o enfraquecimento ou desaparecimento do valor do ativo líquido (os denominados critérios flexíveis).
- (176) O Tribunal já confirmou que o facto de o ponto 6 das Orientações E&R de 1999 mencionar um aumento dos prejuízos não impede a Comissão de ter em conta a presença continuada de prejuízos ao longo de vários anos consecutivos, como um sinal de dificuldades financeiras, mesmo que os prejuízos não sejam crescentes ⁽³⁰⁾. A Comissão considera que as dificuldades financeiras da SEA Handling em 2002, quando foi feita a primeira injeção de capital, eram evidentes. A situação da empresa não melhorou de forma significativa em 2003-2004. Com efeito, registou importantes prejuízos que engendraram perdas de exploração cumuladas de mais de 140 milhões de euros em 3 anos.
- (177) O Tribunal considerou ainda ⁽³¹⁾ que a redução substancial do capital social da uma empresa constitui um fator relevante que indica que a mesma se encontra em dificuldade. A Comissão considera que as perdas contínuas registadas pela empresa, a forte diminuição do capital social daí decorrente e a decisão da SEA de prosseguir as injeções de capital objeto da presente avaliação a fim de fazer frente a tal redução de capital, demonstram claramente que a empresa conhecia graves dificuldades financeiras ao longo do período examinado. Com efeito, nos documentos Relatório e balanço em 31 de dezembro de 2002, 2003 e 2004, a própria empresa declara que os prejuízos da SEA Handling equivalem a mais de um terço do seu capital.

⁽²⁹⁾ JO C 288 de 9.10.1999, p. 2.

⁽³⁰⁾ Acórdão do Tribunal (quarta câmara) de 3 de março de 2010, *Freistaat Sachsen (Alemanha)* (T-102/07), *MB Immobilien Verwaltungs GmbH e MB System GmbH & Co. KG/Comissão Europeia*.

⁽³¹⁾ Processo T-565/08; acórdão de 11 de setembro de 2012, *Corsica Ferries France/Comissão*, Coletânea 2005, p. II-2197, n.º 105.

- (178) O Tribunal considerou⁽³²⁾ que a lista dos fatores económicos indicativos da situação de dificuldade em que se encontra uma empresa constantes das Orientações E&R de 1999 não é exaustiva. No caso da SEA Handling, a Comissão salienta que o seu endividamento aumentou, passando de 250,3 milhões de euros em 2002 para 310,6 milhões de euros em 2003, tendo apenas diminuído ligeiramente em 2004, atingindo 259,3 milhões de euros. O valor dos ativos líquidos da SEA Handling também diminuiu, passando de 35,1 milhões de euros em 2002 para 34,8 milhões de euros em 2003. Estes indicadores evidenciam as dificuldades financeiras da empresa em 2002 e 2003.
- (179) Por outro lado, a Comissão observa que o documento Relatório e balanço em 31 de dezembro de 2003 faz referência ao «resultado negativo da SEA Handling, cujos custos permaneciam demasiado elevados relativamente à sua quota de mercado, independentemente dos benefícios parciais decorrentes dos acordos sobre a mão-de-obra». Refere ainda o facto de «a perspectiva de uma ulterior queda do volume da atividade de assistência em escala nos anos futuros não permitir à empresa chegar ao equilíbrio económico no prazo previsto». Também o documento Relatório e balanço em 31 de dezembro de 2004 indica que «o restabelecimento da viabilidade da SEA Handling nos próximos anos afigura-se difícil, devido também ao aumento da competitividade no mercado, na perspectiva da chegada de novos operadores». Afirmções análogas constam do documento Relatório e balanço em 31 de dezembro de 2005.
- (180) Por fim, a Comissão observa que o facto de a empresa estar em dificuldade no momento da primeira injeção de capital foi também várias vezes reconhecido pelas autoridades italianas e a SEA, e confirmado pelos vários planos empresariais apresentados à Comissão⁽³³⁾. Basta constatar que o plano empresarial consolidado para 2002-2006 previa para 2003 o retorno progressivo à viabilidade das atividades de assistência em escala (p. 31). Por outro lado, a própria SEA Handling confirmou, nas observações relativas à decisão de início do procedimento, que não estaria em condições de cobrir os prejuízos referidos no período de 2003 a 2005. Se tais prejuízos não tivessem sido cobertos pela SEA, a empresa teria entrado em insolvência.

Revisão das orientações relativas aos auxílios de emergência e à reestruturação

- (181) A Comissão observa que a definição de empresa em dificuldade permaneceu praticamente inalterada nas Orientações E&R de 2004. Em especial, os pontos 5 e 6 das Orientações E&R de 1999 foram retomados nos pontos 10 e 11 das Orientações E&R de 2004.
- (182) De acordo com o ponto 11 das Orientações de 2004, ainda que nenhuma das condições referidas no seu ponto 10 esteja preenchida, uma empresa pode ainda ser considerada em dificuldade, designadamente se as características habituais de uma empresa nessa situação se manifestarem, como por exemplo o nível crescente dos prejuízos, a diminuição do volume de negócios, o aumento das existências, a capacidade excedentária, a redução da margem bruta de autofinanciamento, o endividamento crescente, a progressão dos encargos financeiros e o enfraquecimento ou desaparecimento do valor do ativo líquido.
- (183) A Comissão observa que nem o endividamento da empresa, nem o valor líquido das atividades melhoraram de forma significativa no período de 2004 a 2010. Acresce que a SEA Handling registou perdas durante todo esse período. A situação agravou-se em 2007, quando a empresa registou perdas de exploração superiores a 59 milhões de euros, a que se seguiram 52,4 milhões de euros em 2008. O volume de negócios registou uma queda global no período de 2004 a 2010, passando de 177,4 milhões de euros em 2004 para 125,9 milhões de euros em 2010. Acresce que a SEA Handling beneficiou, durante o período de 2004 a 2010, de injeções de capital de mais de 270 milhões de euros.
- (184) Certos documentos apresentados pelas autoridades italianas confirmam que a SEA Handling conheceu dificuldades financeiras mesmo depois de 2004. Assim, a ata da reunião do conselho de administração da SEA Handling de 31 de maio de 2007, por exemplo, explica que esta última necessita de uma profunda transformação, o que implica que as medidas tomadas anteriormente não foram suficientes para resolver as dificuldades da empresa. Da mesma forma, a ata da reunião do conselho de administração da SEA Handling de 1 de dezembro de 2006 refere a intervenção de um dos membros que reafirmou que a situação da SEA Handling era ainda «seriamente alarmante».
- (185) Os elementos já referidos mostram que a SEA Handling deve ser considerada uma empresa em dificuldade, na aceção do ponto 11 das Orientações E&R, o qual estabelece que uma empresa pode ser considerada em dificuldade «se as características habituais [...] se manifestarem, como por exemplo o nível crescente dos prejuízos, a diminuição do volume de negócios, o aumento das existências, a capacidade excedentária, a redução da margem bruta de autofinanciamento, o endividamento crescente, a progressão dos encargos financeiros e o enfraquecimento ou desaparecimento do valor do ativo líquido».

⁽³²⁾ Ver nota 32. Acórdão de 11 de setembro de 2012, no processo T-565/08, *Corsica Ferries France/Comissão*, Coletânea 2005, p. II-2197, n.º 105.

⁽³³⁾ Por exemplo, o anexo 12 das observações das autoridades italianas de 14 de novembro de 2011.

- (186) Com referência ao que precede, a Comissão não duvida que a SEA Handling tenha podido ser considerada uma empresa em dificuldade no momento em que as medidas foram decididas. Esta situação justifica-se considerando a situação já deficitária das atividades de assistência em escala antes mesmo da sua transferência para a entidade jurídica SEA Handling em 2002. Os desequilíbrios importantes e recorrentes entre receitas e despesas, bem como os prejuízos persistentes da SEA Handling, permitem caracterizá-la como uma empresa em dificuldade durante todo o período da investigação ⁽³⁴⁾.

8.2. EXISTÊNCIA DE AUXÍLIO ESTATAL

- (187) O artigo 107.º, n.º 1, do TFUE considera incompatíveis com o mercado interno, na medida em que afetem as trocas comerciais entre os Estados-Membros, os auxílios concedidos pelos Estados ou provenientes de recursos estatais, independentemente da forma que assumam, que falseiem ou ameacem falsear a concorrência, favorecendo certas empresas ou certas produções.
- (188) A qualificação de uma medida nacional como auxílio estatal implica que sejam preenchidas as seguintes condições cumulativas: 1) a medida em questão é aplicada mediante recursos estatais; 2) esta vantagem é seletiva e confere um benefício económico, 3) a medida em causa falseia ou ameaça falsear a concorrência e é suscetível de afetar as trocas comerciais entre Estados-Membros ⁽³⁵⁾.
- (189) É oportuno expor as razões que permitem à Comissão considerar, na presente fase, que a medida em causa satisfaz estas condições cumulativas.

8.2.1. SOBRE A TRANSFERÊNCIA DOS RECURSOS ESTATAIS E A IMPUTABILIDADE DAS MEDIDAS AO ESTADO

- (190) É oportuno, por um lado, recordar que a noção de recursos estatais inclui os auxílios concedidos diretamente pelo Estado, mas também por entidades públicas ou privadas instituídas ou designadas pelo Estado para gerir esses auxílios. Tal noção «abrange todos os meios pecuniários que as autoridades públicas podem efetivamente utilizar para apoiar empresas, não sendo relevante que esses meios pertençam ou não, de modo permanente, ao património do Estado. Consequentemente, mesmo se as quantias correspondentes a uma medida de auxílios de Estado são recursos financeiros de empresas públicas e não se encontram de modo permanente na posse do Tesouro Público, o facto de estarem constantemente sob controlo público, e portanto à disposição das autoridades nacionais competentes, é suficiente para que sejam qualificadas de recursos estatais» ⁽³⁶⁾.
- (191) Os recursos utilizados para cobrir os prejuízos da SEA Handling têm origem pública, já que vêm da SEA, cujo capital, durante o período em exame, era detido a 99,12 % pela Câmara Municipal e a Província de Milão ⁽³⁷⁾. Nesta perspetiva, o facto de as transferências terem sido realizadas pela SEA e não pela autoridades locais referidas não permite excluir a sua origem pública. Importa contudo determinar, neste caso, se a ação do organismo em questão pode ser considerada como resultante de um comportamento imputável a autoridades públicas.
- (192) A Comissão confirma a sua apreciação inicial da imputabilidade das medidas às autoridades italianas e, mais precisamente, à Câmara Municipal de Milão. Em primeiro lugar, importa sublinhar que as próprias autoridades italianas reconheceram, nas observações formuladas em 15 de setembro de 2010, que a Câmara controlava a SEA, por via da designação dos membros do conselho de administração e do conselho fiscal. Em segundo lugar, a Comissão reafirma a pertinência dos indícios de imputabilidade já referidos na decisão de início do procedimento. Estes indícios são válidos para o conjunto do período em análise e para todas as injeções de capital consideradas na presente decisão.
- (193) A Comissão começa por remeter para o acórdão do Tribunal no processo Stardust Marine: «Há ainda que examinar se as autoridades públicas devem ser consideradas implicadas, de uma forma ou de outra, na adoção dessas medidas. A este respeito, não pode exigir-se que seja demonstrado, com base em instruções precisas, que as autoridades públicas incitaram concretamente a empresa pública a adotar as medidas de auxílio em causa. Por um lado, atendendo ao facto de que as relações entre o Estado e as empresas públicas são, por natureza, estreitas, existe o risco real de que os auxílios de Estado sejam concedidos por intermédio dessas empresas, de forma pouco transparente e em violação do regime de auxílios de Estado previsto pelo Tratado ⁽³⁸⁾.»

⁽³⁴⁾ Evidentemente que a melhoria da situação económica na empresa pode resultar da eventual concessão repetida de auxílios estatais incompatíveis e não pode ser invocada para demonstrar que a empresa ultrapassou as suas dificuldades financeiras. Estes auxílios só deveriam de facto ter sido concedidos se fossem compatíveis com o Tratado e respeitassem o procedimento previsto no artigo 108.º, n.º 3, do TFUE.

⁽³⁵⁾ Ver, por exemplo, o acórdão do Tribunal de 10 de Janeiro de 2006, *Ministero dell'Economia e delle Finanze/Cassa di Risparmio di Firenze* (C-222/04, Coletânea 2004, p. I-289, n.º 129).

⁽³⁶⁾ Acórdão *Stardust Marine*.

⁽³⁷⁾ Em dezembro de 2011, 29,75 % do capital da SEA foi vendido ao fundo privado F2i (*Fondi italiani per le infrastrutture*).

⁽³⁸⁾ Acórdão *Stardust Marine*, n.ºs 52 e 53.

- (194) O Tribunal estabeleceu ainda que, para demonstrar a imputabilidade, a Comissão pode basear-se em «qualquer outro indício, no caso concreto, de uma implicação ou da improbabilidade da não implicação das autoridades públicas na adoção de uma medida»⁽³⁹⁾.
- (195) O primeiro indício, constituído pelo teor de vários documentos⁽⁴⁰⁾, indica que a cobertura das perdas da SEA Handling pela SEA tinha sido feita a pedido da Câmara de Milão, ou pelo menos com a sua participação ativa. A Comissão confirma a sua interpretação dos documentos em questão, os quais demonstram bem a implicação da Câmara de Milão na gestão da SEA Handling através da SEA, em especial como o objetivo de preservar o emprego.
- (196) Assim resulta da ata do acordo de 4 de abril de 2002 entre a SEA e os sindicatos, o qual dispõe, nomeadamente, que a SEA «comprometeu-se a apoiar [...] a compensação dos prejuízos a fim de conservar o equilíbrio financeiro e patrimonial da SEA Handling» e que tais compromissos são garantidos «pelo acordo assinado entre a Câmara de Milão, na qualidade de acionista maioritário absoluto da SEA, pelos recursos financeiros não sujeitos a limitações legais transferíveis da SEA para a SEA Handling e pela solidez patrimonial e financeira da SEA»⁽⁴¹⁾.
- (197) Da mesma forma, todos os textos mencionados na decisão de início do procedimento (pontos 2.4.2 e 3.1.1.2)⁽⁴²⁾ demonstram a ingerência da Câmara de Milão na gestão da SEA Handling através da SEA, em especial para ali manter os níveis de emprego.
- (198) A Comissão considera que a intervenção das autoridades italianas, em especial na reunião de 26 de março de 2002, condicionou as decisões da SEA relativamente à SEA Handling. No acordo então celebrado, a Câmara de Milão assumiu compromissos concretos, com um impacto direto na gestão da SEA Handling e no papel da SEA relativamente à sua filial; acresce que a Câmara de Milão se comprometeu a acompanhar a aplicação do referido acordo, avaliando periodicamente as várias fases da sua execução. A implicação da Câmara de Milão não constitui, pois, um elemento anódino, como parecem sugerir as autoridades italianas e a SEA. Resulta que a SEA não podia ignorar os compromissos assumidos e as exigências colocadas pela autoridade pública/acionista neste acordo, mas tinha de os considerar no momento em que tomou medidas relativas à gestão da SEA Handling. A Comissão considera, aliás, que as medidas de cobertura das perdas foram mais do que «condicionadas» pelo compromisso assumido pela Câmara de Milão no acordo de 26 de março de 2002 e que representam na realidade uma consequência deste compromisso.
- (199) A Comissão não aceita a afirmação de que a Câmara de Milão não teria assumido qualquer função ao subscrever o referido compromisso e ter-se-ia limitado a confirmar aos sindicatos a estratégia de salvaguarda do emprego adotada pela SEA.
- (200) A Comissão considera que o facto de a Câmara de Milão não ter participado na assinatura dos acordos que se seguiram ao acordo de 26 de março de 2002 não permite ignorar que este último condicionava os acordos subsequentes. Em especial, as referências feitas ao empenho da Câmara de Milão nos acordos de 4 de abril de 2002 e de 9 de junho de 2003 demonstram suficientemente o alcance do acordo de 26 de março de 2002 e a sua influência nos acordos ulteriores. Aliás, a SEA sublinhou que o acordo de 4 de abril de 2002 continuava em vigor e que a empresa tinha de respeitar as respetivas disposições. As autoridades italianas afirmam ainda que a SEA Handling não podia esquivar-se à obrigação de respeitar os acordos celebrados anteriormente com as organizações sindicais e despedir pessoal, o que demonstra, segundo a Comissão, o alcance de tais acordos e a consequente implicação das autoridades públicas.
- (201) Por fim, a Comissão individuou outros elementos que indiciam uma participação constante da Câmara de Milão nas decisões importantes da SEA relativas à SEA Handling. A ata da reunião do conselho de administração da SEA Handling, de 31 de maio de 2007, relativa à apresentação do plano empresarial da SEA (que, segundo as autoridades italianas, deveria também servir de plano empresarial para a SEA Handling), indica que o plano em questão foi apresentado ao acionista maioritário da SEA, o qual se pronunciou sobre o mesmo. Acresce que, segundo a ata da reunião do conselho de administração da SEA Handling de 13 de junho de 2008, no que se refere à aplicação do plano estratégico da SEA Handling para 2009-2016, o presidente do conselho de administração teria sublinhado que este plano tinha sido elaborado com o acordo da Câmara/acionista. A Comissão considera que estes dois documentos dão a entender que o papel da Câmara de Milão foi além do papel de um acionista tradicional que teria sido informado e teria avaliado as escolhas do conselho de administração em matéria de gestão, apoiando-se nos

⁽³⁹⁾ Acórdão *Stardust Marine*, n.º 56.

⁽⁴⁰⁾ Em especial, o acordo celebrado em 26 de março de 2002 entre a administração da Câmara de Milão, a SEA e as organizações sindicais, a ata do acordo celebrado entre a SEA e as organizações sindicais em 4 de abril de 2002, bem como a ata do acordo celebrado entre a SEA, a SEA Handling e as organizações sindicais em 9 de junho de 2003.

⁽⁴¹⁾ Ver o último considerando da ata do acordo celebrado entre a SEA e os sindicatos em 4 de abril de 2002. A ideia de que os compromissos assumidos pela SEA relativamente à SEA Handling estão garantidos pela acionista maioritário é repetida igualmente no quarto considerando e no final do ponto 2 do mesmo documento.

⁽⁴²⁾ Estes pontos da decisão de início do procedimento devem ser considerados como fazendo parte integrante da presente decisão.

organismos internos e nas comunicações oficiais da empresa. Daí que a insistência no facto de o plano empresarial ter sido acordado com o acionista confirma o papel predominante deste nas escolhas estratégicas da SEA. Este papel está também patente nos factos recordados no ponto 51 de decisão de início do procedimento e no ponto 35 da presente decisão (a Junta Comunal de Milão solicitou ao presidente da SEA e à presidente da Câmara de Milão que explicassem como entendiam proceder para relançar o papel da SEA Handling), bem como nos pontos 69 e 70 da decisão de início do procedimento (que se refere às ligações estreitas entre a direção de SEA e a da SEA Handling, cujas nomeações são controladas pela Câmara).

- (202) A Comissão confirma ainda a pertinência do segundo índice de imputabilidade, constituído pela relação de particular dependência entre os administradores dirigentes da SEA e a Câmara de Milão.
- (203) A este propósito, contrariamente ao que alegam as autoridades italianas, a Comissão só atribui aos artigos de imprensa o qualificativo de indício quando os mesmos dão conta de factos ocorridos⁽⁴³⁾. A Comissão regista a este propósito que nem as autoridades italianas, nem a SEA contestaram os facto em questão, não tendo desejado comentar o facto de a presidente da Câmara de Milão, a Sra. Moratti, ter solicitado e obtido, em 2006, a demissão de Giuseppe Bencini, o então presidente e administrador delegado, dois anos antes do termo do seu mandato⁽⁴⁴⁾.
- (204) A Comissão sublinha neste contexto que o Advogado-Geral no processo Stardust Marine tinha considerado que, «atendendo às dificuldades de prova e ao risco evidente de desvio das regras», os índices da intervenção do Estado podiam também ser deduzidos de simples «artigos de imprensa»⁽⁴⁵⁾.
- (205) No que se refere ao facto de que, segundo a SEA, os artigos de imprensa e os factos neles revelados datam de 2006 e não poderiam «provar» nada quanto à influência da Câmara de Milão, a Comissão considera que os indícios de dependência dos administradores indicam o contexto geral do funcionamento da SEA e o consequente contexto no qual foram tomadas as decisões anuais de cobertura das perdas da SEA Handling. De qualquer forma, a análise da Comissão incide também no período posterior a 2006.
- (206) Em terceiro lugar, no que se refere às cartas de demissão em branco entregues pelos administradores da SEA à presidente da Câmara de Milão, a Comissão não concorda com a afirmação da SEA e das autoridades italianas, segundo a qual tais cartas, que teriam apenas um valor moral e não jurídico, não poderiam condicionar as ações dos membros do conselho de administração. A Comissão considera, com efeito, que esta prática só podia ter por objetivo reforçar o controlo da Câmara de Milão sobre os administradores da SEA, ao reforçar de forma inequívoca o poder de sancionar a ação dos administradores, que a Câmara deveria ter exercido apenas dentro dos limites dos seus direitos enquanto acionista da SEA. Mesmo se tais cartas apenas tivessem um valor moral, o que não parece ser o caso, constituiriam sempre uma confirmação da ingerência das autoridades públicas na gestão da SEA. A Comissão recorda ainda que, na página 37 das suas observações de 15 de setembro de 2010, as autoridades italianas confirmaram que, para além de um valor puramente moral, tais cartas, na prática, impediam juridicamente o administrador em questão de pedir uma indemnização em caso de cessação antecipada indevida do contrato de trabalho, segundo o Código Civil italiano. Em consequência, a Câmara de Milão, que controla a assembleia dos acionistas, exerce um controlo apertado sobre os administradores, a partir do momento em que, mesmo que estes tenham agido no interesse da sociedade, podem a todo o momento ser exonerados pela assembleia sem qualquer direito a uma indemnização por cessação antecipada do contrato. No que se refere ao argumento da SEA Handling, segundo o qual as cartas de demissão em nada influenciaram o conselho de administração, dado que este último não acedeu ao pedido do acionista público de distribuição de 250-280 milhões de euros de dividendos extraordinários, a Comissão sublinha que a ata da assembleia da SEA de 24 de fevereiro de 2006 especificava que a distribuição de dividendos extraordinários no valor máximo de 200 milhões de euros permitiria à empresa manter um nível de endividamento correspondente à média das empresas comparáveis e garantindo suficiente flexibilidade financeira. Em segundo lugar, a Comissão nota que o mesmo documento especifica que o nível de dividendos de 200 milhões de euros tinha sido fixado pela SEA com base em motivações objetivas e representava o máximo que a empresa podia distribuir com base nos indicadores financeiros da altura. Por fim, o documento Relatório de Gestão de 2006 confirma de facto o aumento do endividamento (que em 2006 tinha duplicado em relação a 2005), o qual se explica em parte pela diminuição da liquidez, tendo em conta a distribuição de dividendos extraordinários aos acionistas. Em consequência, se a SEA tivesse distribuído mais dividendos, teria sido mais difícil cobrir as perdas da SEA Handling nesse ano. Acresce que o facto de um acionista poder por vezes solicitar um determinado montante de dividendos, mas a direção decidir distribuir um montante inferior é corrente na vida de uma empresa e não contradiz o facto de essa direção poder ser estreitamente controlada por tal acionista.

⁽⁴³⁾ A Comissão remete para os artigos de imprensa mencionados no ponto 67 da decisão de início do procedimento. Ver ainda *La Repubblica*, 25 de fevereiro de 2006, «SEA, nuovo attacco della Provincia»; *L'Unità*, 25 de fevereiro de 2006, «SEA, Penati chiede le dimissioni del consiglio».

⁽⁴⁴⁾ Ver http://archivistorico.corriere.it/2006/novembre/17/articoli_del_17_novembre_2006.html

⁽⁴⁵⁾ Conclusões no processo *Stardust Marine*, n.º 68.

- (207) A Comissão considera que tal prática constitui o reflexo objetivo de uma situação de dependência. A Comissão, sem poder julgar da influência efetiva que esta prática pode ter tido a posteriori, considera que estas cartas, pelo simples facto de existirem, podiam condicionar (a priori) a ação dos membros do conselho de administração nomeados pela Câmara de Milão. As autoridades públicas nem sequer precisavam de referir tais cartas para exercer essa influência, pois é evidente que a sua existência colocava os administradores numa posição de sujeição em relação à presidente da Câmara de Milão.
- (208) No que se refere às precisões dadas pelas autoridades italianas a propósito da designação dos membros do conselho de administração, a Comissão reafirma que é de facto a Câmara de Milão que nomeia os membros do conselho de administração. Esta situação resulta claramente do facto de, como as autoridades italianas o declararam, a Câmara designar os administradores, que são depois nomeados pela assembleia geral onde esta é acionista maioritário. Este critério orgânico do controlo da Câmara sobre a SEA não é por si só suficiente para demonstrar o exercício efetivo do controlo por parte da Câmara sobre a SEA no caso jacente, mas contribui para tal demonstração.
- (209) Quanto aos «contraíndícios» referidos pelas autoridades italianas, ou seja, que aos membros do Conselho Comunal tenha sido recusado várias vezes o acesso a documentos internos da SEA, o que tenderia a demonstrar a impossibilidade de imputar as medidas ao Estado, a Comissão considera-os pouco conclusivos, na medida em que o mero cumprimento das normas formais previstas no Código Civil italiano, de não divulgação de informações internas de uma empresa, tais como a ata do conselho de administração, não exclui a influência efetiva da Câmara de Milão sobre a SEA, tanto em geral como no caso jacente. A Comissão sublinha ainda que os vários membros do conselho de administração a quem foi negado o acesso a determinados documentos faziam parte da oposição e não integravam o executivo da Câmara. Quando afirma que a Câmara de Milão mantém com a SEA uma relação de dependência em relação a si própria, a Comissão visa em especial as autoridades que exercem poderes de decisão na Câmara, capazes de influenciar a gestão da empresa.
- (210) Em quarto lugar, dada a importância das operações dos aeroportos de Malpensa e Linate no contexto socioeconómico local e o seu papel fundamental nas várias políticas, quer se trate da política dos transportes, do desenvolvimento regional ou ainda do ordenamento territorial, as autoridades públicas não estão geralmente «ausentes» quando o operador aeroportuário toma decisões importantes para o funcionamento a longo prazo de uma tal infraestrutura e, sobretudo, quando a autoridade em questão é também o principal acionista do operador aeroportuário. A Comissão regista que as autoridades italianas confirmam, nas suas observações, o alcance político das medidas em questão. No caso jacente, a Comissão regista que as medidas de cobertura dos prejuízos da SEA Handling faziam parte da estratégia do grupo SEA, como o explicaram as autoridades italianas nas suas observações.
- (211) Em quinto lugar, a Comissão considera que as medidas de cobertura das perdas sob forma de aumentos do capital da SEA Handling não constituíam medidas de gestão corrente, tratando-se antes de medidas excecionais. O carácter excecional das medidas reflete-se tanto em termos económicos, dada a importância dos montantes em causa (cada cobertura de perdas foi compensada com um aumento de capital de vários milhões de euros), mas também do ponto de vista político, dado o efeito esperado das medidas de salvaguarda do emprego.
- (212) Dado o seu carácter excecional, as medidas não foram tomadas de forma autónoma pelo conselho de administração da SEA, tendo sido objeto de explícita validação da assembleia geral, na qual a Câmara de Milão é acionista maioritária, em conformidade com os estatutos da SEA e os princípios consagrados no Código Civil nesta matéria. Não restam dúvidas de que a Câmara estivesse plenamente a par das medidas e as tivesse aprovado, tal como resulta das atas das assembleias gerais. Não só estava na origem de tais medidas, por força da sua participação no acordo de 26 de março de 2002, mas também tinha sido informada de cada medida de cobertura das perdas da SEA Handling, tendo dado sistematicamente o respetivo aval. Tais medidas excecionais eram por isso necessariamente imputáveis ao Estado.
- (213) A Comissão recorda que o Tribunal afirmou, no acórdão *Stardust Marine*, que pode servir de índice de imputabilidade «qualquer outro indício, no caso concreto, de uma implicação ou da improbabilidade da não implicação das autoridades públicas na adoção de uma medida, atendendo igualmente ao alcance desta, ao seu conteúdo ou às condições de que se reveste»⁽⁴⁶⁾.
- (214) Em conformidade com o capítulo 8.2.3, o facto de a SEA não ter agido em conformidade com o critério do investidor privado confirma também a implicação das autoridades públicas nas medidas em causa⁽⁴⁷⁾.

⁽⁴⁶⁾ Acórdão *Stardust Marine*, n.º 56.

⁽⁴⁷⁾ Conclusões do Advogado-Geral F.G. Jacobs, apresentadas em 31 de dezembro de 2001, no processo *Stardust Marine*, n.º 67.

- (215) No caso concreto, dada a importância das medidas em causa e os outros elementos referidos na presente decisão, bem como na decisão de início do procedimento, a Comissão considera dispor de elementos suficientes para demonstrar a imputabilidade das medidas em questão ao Estado italiano, em razão da implicação da Câmara de Milão nas medidas de cobertura das perdas da SEA Handling ou da improbabilidade de uma ausência de implicação das autoridades públicas na adoção de tais medidas.
- (216) Em consequência, a Comissão recusa a afirmação das autoridades italianas de que a Comissão deveria analisar individualmente cada uma das intervenções no capital da SEA Handling, a fim de verificar as condições de existência de auxílio e, concretamente, a sua imputabilidade à Câmara de Milão. A Comissão considera, com efeito, que o conjunto dos elementos expostos nos considerandos 174 a 186 (assim como a análise das medidas na ótica do investidor privado avisado) é suficiente para demonstrar que a cobertura dos prejuízos através de injeções de capital só pode ter resultado de uma estratégia e de uma implicação das autoridades públicas ao longo de todo o período em análise. Com efeito, as próprias autoridades italianas afirmaram que, embora as decisões de cobertura das perdas tivessem sido formalmente tomadas numa base anual, existia uma estratégia plurianual de cobertura das perdas durante o período necessário à reestruturação (ver considerandos 225 a 232).
- (217) A Comissão conclui por isso que as medidas em questão devem ser consideradas imputáveis ao Estado.

8.2.2. SOBRE O CARÁTER SELETIVO DAS MEDIDAS

- (218) No caso em apreço, a medida é seletiva porque diz respeito exclusivamente à SEA Handling.

8.2.3. SOBRE A APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DO INVESTIDOR PRIVADO NUMA ECONOMIA DE MERCADO E A PRESENÇA DE UMA VANTAGEM ECONÓMICA

- (219) No que se refere à existência de uma vantagem económica, importa analisar se, em circunstâncias análogas, um investidor privado teria podido ser levado a proceder à cobertura de prejuízos como no caso em apreço. A este respeito, o Tribunal de Justiça esclareceu que, embora o comportamento do investidor privado, com o qual deve ser comparada a intervenção do investidor público que prossegue objetivos de política económica, não seja necessariamente o de um investidor normal que coloca os seus capitais com vista à sua rentabilização a mais ou menos curto prazo, deve, pelo menos, ser o de uma holding privada ou de um grupo privado de empresas que prossegue uma política estrutural, global ou setorial, orientado por perspetivas de rentabilidade a mais longo prazo⁽⁴⁸⁾.
- (220) O Tribunal de Justiça declarou ainda que um sócio privado podia razoavelmente injetar o capital necessário para assegurar a sobrevivência de uma empresa com dificuldades momentâneas, mas que, nesse caso, estaria em condições de recuperar a sua rentabilidade após uma reestruturação. No entanto, quando as entradas de capitais de um investidor público carecem de qualquer perspetiva de rentabilidade, mesmo a longo prazo, devem ser consideradas auxílios na aceção do artigo 107.º do TFUE⁽⁴⁹⁾.
- (221) Importa também recordar que «para averiguar se o Estado adotou ou não o comportamento de um investidor prudente numa economia de mercado, há que tomar como referência o contexto da época em que as medidas de apoio financeiro foram tomadas a fim de avaliar a racionalidade económica do comportamento do Estado e, portanto, não basear a apreciação numa situação posterior»⁽⁵⁰⁾. Assim, «avaliações económicas levadas a cabo depois da concessão da referida vantagem, a verificação retrospectiva da rentabilidade efetiva do investimento efetuado pelo Estado-Membro em causa ou justificações posteriores à escolha do procedimento efetivamente seguido não bastam para demonstrar que esse Estado-Membro adotou, prévia ou simultaneamente a essa concessão, uma decisão desse tipo enquanto acionista». Daqui resulta que a Comissão «pode recusar-se a examinar essas informações se os elementos de prova apresentados tiverem sido elaborados depois da adoção da decisão de efetuar o investimento em questão»⁽⁵¹⁾.

Estratégia plurianual de cobertura das perdas

- (222) As autoridades italianas e a SEA argumentaram, nas suas observações, que, embora as decisões de cobertura das perdas tenham sido formalmente tomadas anualmente, a estratégia plurianual de cobertura das perdas adotada durante o período necessário à reestruturação não podia ser posta em causa todos os anos e que os resultados só podiam ser avaliados numa base plurianual. Contudo, a Comissão salienta que foram apresentados cinco planos empresariais, alguns dos quais se referem a períodos que se sobrepõem, com uma duração máxima de cinco anos. Dado que, em geral, quando se prepara um novo plano empresarial, é feita uma avaliação da estratégia seguida por uma empresa, a fim de determinar se a mesma deve ser alterada ou prosseguida, a Comissão considera que a

⁽⁴⁸⁾ Ver acórdão de 14 de setembro de 1994 nos processos apensos C-278/92, C-279/92 e C-280/92, *Espanha/Comissão*, Coletânea 1994, p. I-4103, n.ºs 20-22.

⁽⁴⁹⁾ Ver, por exemplo, o acórdão do Tribunal de 21 de março de 1991 no processo C-303/88, *Itália/Comissão*, Coletânea 1991, p. I-1433, n.ºs 21 e 22.

⁽⁵⁰⁾ Acórdão *Stardust Marine*, n.º 71.

⁽⁵¹⁾ Acórdão de 5 de junho de 2012, no processo C-124/10 P, *Comissão/EDF*, n.ºs 85 e 104.

estratégia adotada relativamente à SEA Handling podia de facto ter sido revista a qualquer momento, antes da adoção de um novo plano, a fim de ter em conta a evolução do mercado.

- (223) As autoridades italianas e a SEA argumentaram que a decisão de cobertura das perdas futuras tinha sido tomada inicialmente em 2002 e sucessivamente em 2007, quando os resultados esperados não foram realizados, tendo-se então decidido rever a estratégia inicial que comportava a cobertura das perdas, para depois decidir prosseguir nessa via. Em substância, parecem apresentar as medidas em questão como duas injeções de capital decididas em 2002 e 2007, a efetuar mediante pagamentos anuais.
- (224) As autoridades italianas esclareceram, na carta de 14 de setembro, que o de-hubbing da Alitalia em 2007 tinha tido uma forte incidência na atividade da SEA Handling. Este impacto negativo nos resultados económicos da empresa foi agravado pelo abrandamento da atividade económica e levou a uma reflexão geral por parte da SEA sobre a viabilidade do modelo hub e sobre a eventualidade de optar por outro modelo empresarial. Segundo as autoridades italianas, a SEA decidiu finalmente, em vez de externalizar a atividade de assistência em escala, criar um novo modelo de empresa, a saber, o self-hub ou virtual hub, que, no entanto, não representa nada mais do que uma evolução do modelo anterior. Tal modelo requer um rigoroso controlo das atividades de assistência em escala. Segundo as autoridades italianas, isto demonstra a racionalidade da decisão da SEA de continuar a cobrir as perdas de exploração da sua filial SEA Handling, a fim de restabelecer a viabilidade das atividades de assistência em escala. As autoridades italianas afirmam, assim, que a revisão da estratégia da SEA em relação à sua filial se justificava plenamente por circunstâncias externas imprevisíveis e em caso algum estava em causa o objetivo da SEA de tornar as atividades de assistência em escala viáveis a longo prazo.
- (225) Reconhecendo a existência de uma estratégia plurianual de cobertura das perdas por parte das autoridades italianas (em conformidade com o compromisso assumido pela Câmara de Milão de garantir o equilíbrio financeiro da SEA Handling e em conformidade com a demonstração já feita da imputabilidade de tais decisões à municipalidade), a Comissão considera que uma tal estratégia não reflete o comportamento de um investidor privado avisado.
- (226) Ainda que um processo de reestruturação possa necessitar de vários anos para dar resultados, um investidor privado avisado não assumiria «às cegas» um compromisso de vários anos, mas procuraria decidir sobre a injeção de novos fundos em cada ano, em função dos resultados da reestruturação e das perspetivas futuras de rentabilidade. No caso jacente, um investidor privado avisado teria certamente revisto a estratégia já em 2003 ou 2004, dado que nessa altura era já evidente que o objetivo do retorno à rentabilidade em 2005 não seria cumprido, ou pelo menos tê-lo-ia feito em 2005 quando se verificou que o objetivo não fora realizado. De facto, mesmo que estivesse empenhado numa estratégia de cobertura das perdas a longo prazo, desde que não vinculado por obrigações jurídicas, um investidor privado teria revisto esta estratégia cada vez que fosse chamado a injetar fundos para cobrir as perdas da SEA Handling ⁽⁵²⁾.
- (227) Em particular, como a SEA indicou nas suas observações, o malogro das negociações com a [...] em 2002 tinha comprometido significativamente a possibilidade de realização do objetivo de retorno à rentabilidade da SEA Handling em 2005. Acontece que após a rejeição da proposta pelo conselho de administração da SEA, em 10 de setembro de 2002, ou seja, alguns meses apenas depois da constituição de SEA Handling, não foi considerada qualquer inflexão na estratégia de cobertura das perdas.
- (228) Em segundo lugar, é oportuno considerar que uma decisão tão importante quanto uma injeção de capital, sujeita à aprovação da assembleia geral, não pode ser considerada uma mera medida de execução de uma decisão mais geral de cobertura de prejuízos futuros.
- (229) Em terceiro lugar, as decisões de cobertura das perdas em vários anos não constam dos planos empresariais estratégicos da SEA Handling nem da SEA. Os órgãos da SEA não assumiram qualquer compromisso formal e vinculativo assente num plano empresarial que previsse injeções de capital de valores determinados pela SEA durante um certo número de anos ⁽⁵³⁾. Em consequência, as decisões de 2002 e de 2007, quando muito incidiram sobre a reestruturação da SEA Handling e não sobre a cobertura das perdas durante vários anos. Independentemente deste facto, um investidor privado não teria assumido um compromisso de cobertura de perdas ao longo de vários anos sem dispor pelo menos de uma estimativa do seu montante.

⁽⁵²⁾ Acórdão do Tribunal de Primeira Instância, de 12 de dezembro de 1996, no processo T-358/94, *Compagnie nationale Air France* / Comissão, Coletânea 1996, pag. II-2109, n.º 79).

⁽⁵³⁾ O único compromisso que poderia ser interpretado neste sentido foi o que assumiu a municipalidade no acordo de 26 de março de 2002, por força do qual esta confirmou que «a SEA manterá o equilíbrio custos/benefícios e o enquadramento económico geral». Um compromisso desta natureza não se refere a montantes precisos previstos num plano empresarial determinado e as autoridades italianas alegam que o mesmo não é juridicamente vinculativo.

- (230) Disto resulta que os momentos em que os auxílios foram concedidos correspondem a cada um dos anos do período considerado, nomeadamente as datas em que a SEA decidiu proceder a um aumento de capital a fim de cobrir perdas, assumindo neste contexto compromissos juridicamente vinculativos ⁽⁵⁴⁾.
- (231) No entanto, quando analisa as injeções de capital, a Comissão não pode ignorar as injeções efetuadas anteriormente. Com efeito, estas medidas estão estreitamente ligadas. Segundo as autoridades italianas, fazem parte da mesma estratégia. Visam responder a um mesmo objetivo, ou seja, suprir a perdas da SEA Handling para permitir a sobrevivência da sociedade e o seu retorno à rentabilidade. Mesmo do ponto de vista cronológico, constitui um processo contínuo, na medida em que foram adotadas anualmente, de forma consecutiva, a fim de responder às dificuldades constantes do beneficiário ⁽⁵⁵⁾.
- (232) Dada a difícil situação em que se encontrava a SEA Handling desde a sua criação, a Comissão considera que um investidor privado avisado teria avaliado o risco de, a partir da primeira injeção de capital, tais medidas poderem constituir auxílios estatais ilegais e eventualmente incompatíveis e, em consequência, teria estudado o impacto de uma possível recuperação de tais auxílios sobre a rentabilidade do seu investimento. As autoridades italianas nunca forneceram qualquer elemento que demonstrasse que tinha sido efetuada uma avaliação deste tipo.

As injeções de capital de 2002

- (233) Não se discute o facto de, à data da primeira injeção de capital, a SEA Handling ser uma empresa em dificuldade na aceção das Orientações E&R de 1999.
- (234) Os pontos 16 e 17 de tais orientações estabelecem que, quando os poderes públicos efetuam injeções de capital em empresas em dificuldade, é provável que as transferências financeiras contenham elementos de auxílio estatal (a partir do momento em que seria muito difícil que tal investimento produzisse um rendimento que pudesse ser considerado aceitável por um investidor privado prudente a operar numa economia de mercado, dados os riscos que o mesmo comporta). Daí que tais injeções devam ser antecipadamente notificadas à Comissão para poderem ser autorizadas enquanto auxílio estatal.
- (235) Contudo, em 2002, as autoridades italianas não atenderam devidamente às indicações constantes das Orientações de 1999 (como aconteceu com as outras injeções de capital) e procederam a injeções de capital mesmo sem ter baseado a sua decisão num plano empresarial detalhado que demonstrasse que a SEA Handling estaria em condições de inverter a trajetória e recuperar a rentabilidade num lapso de tempo razoável ⁽⁵⁶⁾.
- (236) A Comissão considera que um investidor privado a operar no mercado não teria efetuado as injeções de capital de 2002 sem um plano empresarial suficientemente detalhado, assente em hipóteses sólidas e fiáveis, que descrevesse circunstanciadamente as medidas necessárias para recuperar a rentabilidade da empresa, analisasse os vários cenários possíveis e demonstrasse que o investimento teria produzido um resultado suficiente para o investidor (tendo em conta o risco intrínseco), em termos de dividendos, aumento do valor da sua participação ou outras vantagens.
- (237) Daí que, já as primeiras injeções de 2002 não parecem satisfazer o critério do investidor numa economia de mercado e conferem à SEA Handling uma vantagem que a empresa não teria tido em condições normais de mercado.

A situação no momento das decisões

- (238) No que se refere ao contexto em que os auxílios foram concedidos e que a Comissão deveria ter tido em conta para efeitos da aplicação do princípio do investidor privado, a Comissão esclarece a seguir a sua abordagem, em resposta à argumentação das autoridades italianas e da SEA.
- (239) Em primeiro lugar, no que se refere ao impacto nas escolhas da SEA do quadro normativo específico que vigora em Itália e da pressão concorrencial particularmente forte daí decorrente, a Comissão observa que lhe cabe certificar-se de que o objetivo da Diretiva 96/67/CE — ou seja, a realização de um mercado único dos serviços de assistência em escala na União, através de uma liberalização do setor, o que implica uma concorrência acrescida entre os operadores do setor — não seja comprometido pela concessão de auxílios estatais suscetíveis de falsear a concorrência. Em consequência, as medidas adotadas pelo Estado-Membro para dar cumprimento à diretiva em questão não podem demonstrar a conformidade com o critério do investidor privado avisado do apoio financeiro concedido a um

⁽⁵⁴⁾ Acórdão de 14 de janeiro de 2004 no processo T-109/01, *Fleuren Compost BV/Comissão* (Coletânea 2004, p. II-127, n.º 74), acórdão de 2 de dezembro de 2008 nos processos apensos T-362/05 e T-363/05, *Nuova Agricast e o./Comissão* (Coletânea 2008, p. II-297, n.º 80), e acórdão de 30 de novembro de 2009 nos processos apensos T-427/04 e T-17/05, *France e France Télécom/Comissão* (Coletânea 2009, p. II-4315, n.º 321).

⁽⁵⁵⁾ Acórdão de 15 de setembro de 1998 no processo T-11/95, *BP Chemicals/Comissão* (Coletânea 1998, p. II-3235, n.º 171). À luz do que precede, a Comissão avaliará a compatibilidade das medidas com o critério do investidor privado de uma forma global e concentrar-se-á, quando necessário, em momentos precisos, para analisar os argumentos que foram apresentados ou com outras finalidades.

⁽⁵⁶⁾ Para uma análise do plano empresarial consolidado de 2002-2006 remete-se para os considerandos 269-271.

operador para suprir os efeitos decorrentes de um contexto económico mais competitivo. Em contrapartida, o facto de a Itália ter optado por uma liberalização total do mercado da assistência em escala e de a ENAC ter autorizado 84 prestadores a operar em Malpensa e em Linate é devidamente considerado pela Comissão na presente decisão, nomeadamente na análise do comportamento que teria tido um investidor privado numa situação como a da SEA.

- (240) A Comissão sublinha também que vários outros Estados-Membros optaram por uma liberalização análoga [Dinamarca (Copenhaga), Espanha, Irlanda (Dublin), Reino Unido (Londres) e França (Paris)].
- (241) A Comissão sublinha que o quadro normativo aplicável é sempre o mesmo para todos os operadores do setor em Itália, cujo número, segundo a própria SEA, é elevado, estando habilitados a operar 84 entidades.
- (242) As autoridades italianas não alegaram que tais serviços constituíam serviços de interesse económico geral que o mercado não estaria em condições de garantir.
- (243) A Comissão recorda ainda que, independentemente do facto de a SEA ter optado por uma separação jurídica (donde, contabilística), deve ser aplicado o artigo 4.º da Diretiva 96/67/CE, que exige «uma rigorosa separação contabilística, de acordo com as práticas comerciais em vigor, entre as atividades ligadas à prestação desses serviços [de assistência em escala] e as suas restantes atividades» e proíbe as transferências «de fluxos financeiros entre a atividade da entidade gestora na sua qualidade de autoridade aeroportuária e a sua atividade de assistência em escala». Tal separação contabilística e a imposição da proibição de fluxos financeiros entre a atividade da entidade gestora e a atividade de assistência visa garantir condições de desenvolvimento de uma concorrência efetiva nos mercados da assistência em escala, garantindo que a atividade em escala dos operadores integrados verticalmente não beneficia de qualquer vantagem específica em relação a outros operadores.
- (244) A cobertura das perdas pela entidade gestora do aeroporto que comporte fluxos financeiros entre a atividade da entidade gestora e a atividade de assistência em escala é contrária às disposições da Diretiva 96/67/CE e aos seus objetivos. Por isso, o facto de a SEA ter optado por uma separação não apenas contabilística, mas também jurídica, das suas atividades não altera a constatação da Comissão, quanto à presença de uma vantagem indevida concedida à SEA Handling.
- (245) Quanto à afirmação segundo a qual incumbe à SEA certificar-se de que todos os serviços de assistência em escala eram fornecidos, a Comissão considera que tal «obrigação legal» só deve ser entendida no sentido de, como o indicam as próprias autoridades italianas, esta responsabilidade poder ser assumida pelo próprio aeroporto, ou mediante coordenação da atividade de terceiros prestadores de serviços. Como a Comissão já o afirmou no ponto 95 da decisão de início do procedimento, a SEA não é obrigada a prestar ela própria estes serviços, nem através da sua filial SEA Handling. A responsabilidade geral do gestor aeroportuário em caso de disfuncionamento do aeroporto não pode, pois, ser invocada enquanto tal para justificar a falta de alternativa à cobertura das perdas da SEA Handling. Em segundo lugar, no que se refere ao contexto do mercado propriamente dito, a Comissão sublinha que, mesmo se aceitasse a alegação da SEA segundo a qual o setor da assistência em escala oferece em geral margens reduzidas e taxas de rentabilidade baixas, não pode admitir que esta consideração tenha podido justificar as injeções de capital à luz do critério do investidor privado numa economia de mercado, em particular tendo em conta a amplitude dos prejuízos da SEA Handling ao longo do período considerado. Pelo contrário, na página 5 do plano estratégico de 2007-2012, confirma-se que os operadores aeroportuários mais eficientes ao nível europeu externalizaram a assistência em escala. É isto igualmente que confirma o plano estratégico de 2009-2016, na página 7. Acresce que na página 28 do mesmo plano, encontra-se confirmação de que a tendência do mercado em 2001 era para a subcontratação da assistência em escala. Estes elementos contradizem as ideias segundo as quais a integração vertical entre o operador aeroportuário e o fornecedor de serviços de assistência em escala é essencial para garantir a qualidade e que, devido a margens reduzidas, era judicioso não subcontratar.
- (246) Sobretudo num mercado que oferece margens tão fracas, a SEA, em vez de cobrir as perdas da SEA Handling, deveria ter tomado medidas muito mais radicais para aumentar a eficácia da SEA Handling, mercê da diminuição das despesas com o pessoal, as quais representam uma parte considerável da estrutura de custos de uma empresa neste setor sujeito a forte pressão concorrencial.

Alternativas à cobertura das perdas da SEA Handling

- (247) A Comissão considera que a apreciação que a SEA faz da falta de alternativa à reestruturação e à cobertura dos prejuízos da SEA Handling não reflete o comportamento de um investidor privado numa economia de mercado. Algumas das alternativas possíveis consistiam nomeadamente na externalização completa ou parcial das atividades ou na celebração de uma aliança estratégica através da cessão de uma parte da SEA Handling a um parceiro estratégico. Acresce que, como foi sublinhado no considerando anterior, nada teria impedido a SEA de tomar medidas de reestruturação mais radicais para aumentar a eficácia da SEA Handling num lapso de tempo aceitável para um investidor privado.

- (248) No que se refere à possibilidade de cessão, a Comissão não pode ajuizar dos esforços empreendidos pela SEA para concluir a aliança que teria permitido beneficiar de sinergias decorrentes da integração numa rede internacional. Contudo, regista que a SEA, nas observações que formulou, mencionou apenas dois processos de venda parcial, ou seja, a que levou às negociações que falharam com a [...], em 2002, e a que foi iniciada sem resultado em 2007-2008. Esta opção parece desde então estar condicionada a uma recuperação da rentabilidade da SEA Handling por outros meios. A Comissão considera que a falta de interesse por parte de sociedades privadas em investir na SEA Handling constitui um indicador da falta de perspetivas fiáveis quanto à rentabilidade da empresa.
- (249) No que se refere à possibilidade de externalizar uma parte ou a totalidade das atividades de assistência em escala, as autoridades italianas começaram por fazer valer que nenhum operador teria querido retomar essas atividades. A este propósito, a Comissão recorda que a queixa emana da [...] e que também a [...] se manifestou contrária às medidas em questão.
- (250) Acresce que nem tal afirmação, nem a que alega que os potenciais operadores terceiros estariam interessados apenas nos serviços mais rentáveis (cherry-picking) resultam da observação concreta de um desinteresse manifesto, na sequência por exemplo de um concurso lançado pela SEA para a prestação dos serviços em questão. Por outras palavras, esta afirmação não assenta em qualquer elemento concreto, sendo sabido que vários operadores estão habilitados a prestar serviços em Itália, designadamente nos aeroportos de Malpensa e Linate.
- (251) No que se refere à capacidade dos operadores terceiros, as autoridades italianas insistiram também no facto de que nenhum operador estava em condições de garantir o nível de qualidade necessário ao modelo empresarial da SEA, ou seja, o de aeroporto principal (hub e depois self-hub). A SEA considerou a este respeito que devia dispor de um fornecedor capaz de prestar todos os serviços de assistência em escala, o que não seria possível, já que os outros operadores presentes no mercado não disporiam dos recursos materiais, económicos e sobretudo humanos para garantir toda a gama de serviços necessários.
- (252) Em primeiro lugar, a Comissão sublinha que a SEA considera, sem razão, que a oferta disponível para a prestação de serviços de assistência em escala se limita à oferta dos terceiros presentes num dado momento nos aeroportos de Malpensa e Linate, em vez da oferta potencial do conjunto dos prestadores habilitados a operar em Linate e Malpensa. As considerações algo vagas sobre a situação económica pretensamente negativa dos outros fornecedores que operam nas escalas milanesas ou o nível dos respetivos recursos efetivamente em atividade nestas escalas não são de modo algum relevantes. A presença efetiva e marginal de operadores nas escalas milanesas constitui apenas um exemplo da oferta potencialmente disponível e suscetível de entrar no mercado. O facto de os operadores terceiros que atualmente operam nas escalas milanesas não cobrirem todos os serviços não permite tirar conclusões sobre a sua capacidade.
- (253) Em segundo lugar, as autoridades italianas e a SEA não justificaram o motivo pelo qual esta última deveria necessariamente ter cedido todos os serviços a um único operador. Se é lícito admitir que certas atividades possam ser menos rentáveis, estas poderiam ter sido cedidas se fossem retomadas por um operador que beneficiasse de economias de escala a nível internacional.
- (254) Em terceiro lugar, no que se refere à capacidade efetiva dos operadores terceiros para fornecer a totalidade dos serviços de assistência em escala, a Comissão recusa a afirmação de que nenhum operador disporia dos recursos necessários. Segundo a SEA, há 84 prestadores habilitados a operar em Linate e Malpensa. Acresce que, como já foi referido, existia a possibilidade de externalizar uma parte das atividades, em vez da totalidade.
- (255) Em quarto lugar, a SEA não demonstrou concretamente que um operador terceiro não estaria em condições de satisfazer as exigências de qualidade reputadas essenciais para o bom funcionamento do modelo empresarial da SEA. A Comissão não concorda com a ideia de que no atual contexto a exigência de qualidade dos serviços invocada na Diretiva 96/67/CE e na legislação nacional seja pertinente.
- (256) No que se refere à justificação de ordem económica da SEA para demonstrar a inadequação de uma externalização de certos serviços de assistência em escala, devido à responsabilidade do gestor aeroportuário pela garantia dos serviços de guarda em caso de emergência e de imprevistos, a Comissão exprime reservas em relação a diversos pontos.
- (257) Em primeiro lugar, a SEA apresentou cálculos duvidosos para apoiar a sua argumentação. O número de efetivos em equivalentes a tempo completo (ETC) da SEA Handling afetados a atividades de gestão das emergências é demasiado elevado. Para 2003, a SEA considera este número não inferior a 336 ETC, representando um custo total de 9,9 milhões de euros e cerca de 8 % do número total de ETC da SEA Handling. É evidente que o custo efetivo suportado pela SEA Handling é muito inferior, já que este pessoal é também afetado, mesmo que não a título principal, a outras tarefas. Todavia, para calcular o custo total que a SEA suportaria em 2003, enquanto gestora do aeroporto, para retomar estas atividades, a SEA sugere multiplicar por 1,7 o número de ETC afetados a atividades de guarda e de gestão de imprevistos anteriormente calculado, para chegar à conclusão que a SEA devia empregar a tempo completo 569 trabalhadores, com um custo total de 20,6 milhões de euros. A SEA concluiu que a diferença entre estes dois montantes (20,6 milhões de euros — 9,9 milhões de euros) representa o ganho real se as atividades da SEA não fossem transferidas. A Comissão considera que o fator 1,7 é arbitrário, porque nenhuma justificação foi

fornecida, apesar de competir à SEA provar que tinha calculado este custo hipotético de forma correta. Em segundo lugar, a Comissão considera que o número de ETC utilizado para calcular o custo total a suportar pela SEA é absolutamente irrealista.

- (258) A Comissão considera, porém, que para estimar o custo suportado pela SEA Handling é necessário ter em consideração o custo efetivo habitualmente faturado pela SEA Handling à SEA, bem como fazer uma estimativa mais realista do número de ETC da SEA Handling afetado a essas atividades, com base nos casos de emergência, imprevistos e de guarda efetivamente suportados em média durante um ano.
- (259) Em segundo lugar, o cálculo não tem em conta o custo significativo suportado pela SEA para cobrir as perdas que poderiam ter sido evitadas com a externalização de certas atividades ou do conjunto das atividades de assistência em escala a um operador mais competitivo. Ainda que a externalização dos serviços de guarda teria podido induzir um custo potencialmente mais elevado para a SEA, devido a sinergias possíveis da sua combinação com outras atividades realizadas internamente, o ganho global potencial resultante de uma externalização não permite, por si só, afirmar que não era possível outra solução que não a cobertura das perdas das perdas da SEA Handling, como a SEA afirma nas suas observações.
- (260) De facto, a [...] previa a cessão da SEA Handling em 2010 depois do de-hubbing da Alitalia. Segundo a [...], a SEA tinha por principal objetivo o desenvolvimento de Malpensa como hub principal (página [...]) e a procura de uma nova transportadora aérea no prazo de 5 anos (página [...]). A cessão da SEA Handling é crucial para a consecução de tal objetivo e constitui uma etapa importante da reorganização da SEA, a fim de a fazer regressar ao grupo dos operadores aeroportuários mais rentáveis (páginas [...]). A própria SEA considerava que não era necessário manter a SEA Handling dentro do grupo, nem para gerir o aeroporto de Malpensa como um hub, nem para melhorar a situação financeira global da SEA.
- (261) A Comissão concluiu que, embora a SEA pareça ter empreendido esforços para concluir uma aliança com um parceiro estratégico que poderia ter tido um impacto significativo na recuperação da rentabilidade da SEA Handling, a externalização de uma parte ou do conjunto das atividades a operadores terceiros era uma opção economicamente viável que um investidor privado teria necessariamente considerado e, se fosse o caso, seguido, em vez de cobrir as perdas de exploração durante vários anos com montantes consideráveis. Todavia, nenhum documento fornecido atesta uma possível reflexão sobre o futuro da SEA Handling ao longo do período considerado.

Sobre a escolha do modelo comercial do grupo SEA

- (262) Para além da afirmação geral das autoridades italianas de que a escolha da SEA de manter o modelo de hub exige a prestação direta destes serviços por parte do gestor aeroportuário, esta escolha não parece ter sido justificada por uma análise idónea para determinar em que medida teria sido economicamente mais vantajoso para a SEA compensar as perdas da ordem dos 360 milhões de euros em relação aos ganhos potenciais com a existência de tal hub. Para além de afirmações de carácter geral, as autoridades italianas nunca transmitiram qualquer documento que demonstrasse uma reflexão sobre tal escolha.
- (263) No que se refere à ideia de que a cobertura dos prejuízos da SEA Handling teria permitido apoiar mais eficazmente o modelo de hub escolhido pela SEA, devido ao carácter complementar das atividades de assistência em escala e de gestão aeroportuária, a Comissão observa que, sem ajuizar da pertinência da escolha do grupo SEA, um tal condicionamento da estratégia da SEA Handling (para além de ser desmentido pelo facto de os grandes hubs europeus mais eficientes terem cedido a assistência em escala e pelos planos empresariais mencionados nos considerando 281-282 e 283-286⁽⁵⁷⁾) assentaria apenas numa presunção da qualidade insuficiente que um operador externo poderia fornecer. Nenhuma precisão foi dada pela SEA sobre o nível de qualidade necessário, nem sobre o impacto que a qualidade insuficiente teria no funcionamento do aeroporto e nos seus resultados. Isto é tanto mais surpreendente quanto se considera que a SEA alegou que uma prestação inadequada de serviços de assistência em escala por terceiros teria prejudicado a imagem da SEA enquanto operador aeroportuário, facto que podia ser facilmente confirmado por um inquérito de mercado (ponto 106 da carta da SEA Handling de 21 de março de 2011). Na falta de uma avaliação clara dos eventuais danos em termos de imagem para a SEA, resultantes da externalização de toda ou parte da assistência em escala, a Comissão não pode aceitar o argumento segundo o qual o comportamento da SEA de cobrir sistematicamente as perdas da SEA Handling era economicamente racional, visto que era necessário evitar tais danos. Acresce que, nos termos do artigo 15.º da Diretiva 96/67/CE, o Estado-Membro (se necessário, a pedido do aeroporto) tem o direito de impor aos operadores de serviços de assistência em escala regras de conduta para garantir o bom funcionamento do aeroporto, incluindo quando os operadores são entidades terceiras relativamente ao aeroporto. De qualquer forma, nem a SEA nem a Itália forneceram elementos concretos que demonstrassem que o modelo de hub não podia ser realizado com a externalização de toda ou parte da assistência em escala.

⁽⁵⁷⁾ Plano estratégico de 2007-2012, p. 5, e plano estratégico de 2009-2016, p. 9.

- (264) [...] confirma a intenção da SEA de não investir mais na SEA Handling porque a considerava uma participação não estratégica cujo objetivo consistia em garantir que Malpensa voltasse a ser um hub após o de-hubbling da Alitalia.

Sobre a reestruturação da SEA Handling e os objetivos da SEA

- (265) Fazendo referência ao acórdão ENI-Lanerossi, onde se afirma que «um sócio privado pode razoavelmente contribuir com o capital necessário para assegurar a sobrevivência de uma empresa que conhece dificuldades passageiras, mas que, eventualmente, após uma reestruturação, esteja em condições de recuperar a rentabilidade. Por isso, deve admitir-se que uma sociedade-mãe também pode, durante um período limitado, suportar os prejuízos de uma das suas filiais a fim de permitir a cessação da atividade desta última nas melhores condições. Essas decisões podem ser motivadas não somente pela probabilidade de tirar disso um proveito material indireto mas também por outras preocupações, como a de manter a imagem de marca do grupo ou de reorientar as suas atividades. Contudo, quando as contribuições de capital de um investidor público não têm em conta qualquer perspectiva de rentabilidade, mesmo a longo prazo, essas contribuições devem ser consideradas auxílios na aceção do artigo 92.º do Tratado, e a sua compatibilidade com o mercado comum deve ser apreciada apenas à luz dos critérios previstos por esta disposição»⁽⁵⁸⁾.
- (266) As autoridades italianas consideraram que a Comissão devia analisar as decisões de cobertura das perdas de uma filial não apenas com base na probabilidade de retirar um lucro imediato, mas também com base noutras considerações que pudessem justificar a cobertura de perdas da filial que estivesse em condições de recuperar a sua rentabilidade mediante uma reestruturação.
- (267) A este propósito, a SEA afirma que a compensação dos resultados da SEA Handling poderia justificar-se, em primeiro lugar, pela existência de um plano estratégico e de um plano de reestruturação com boas perspetivas de rentabilidade a longo prazo e, em segundo lugar, por considerações diversas da rentabilidade financeira.
- (268) No que se refere à primeira afirmação, a Comissão considera que os planos empresariais da SEA Handling que lhe foram apresentados não são suficientemente detalhados para justificar uma decisão neste sentido por parte de um investidor privado numa economia de mercado. Em particular, estes planos empresariais não constituem a solução «turnaround» que um investidor privado avisado teria exigido antes de injetar volumes de capital tão importantes numa empresa que tinha dificuldades económicas desde a sua criação. Não se basearam numa auditoria circunstanciada das causas destas dificuldades e das medidas necessárias para as resolver. Acresce que tais planos também não se basearam em previsões realistas quanto ao desenvolvimento da atividade da SEA Handling ou do setor e também não contêm uma análise dos cenários alternativos que um investidor privado diligente teria exigido em situação análoga.

Plano empresarial consolidado de 2002-2006

- (269) Aprovado em 2001, o plano empresarial consolidado de 2002-2006 previa que a SEA Handling recuperasse a rentabilidade em 2005. Todavia, o plano em questão dizia respeito às atividades da SEA e não incluía uma descrição detalhada das medidas a tomar pela SEA para garantir a viabilidade da SEA Handling.
- (270) O plano enumera as medidas a tomar para aumentar em 20 % a produtividade da mão-de-obra até 2006 (página 17), sem contudo avaliar o impacto deste aumento nos resultados financeiros globais da empresa. A Comissão reputa que não se pode considerar que o plano assenta em hipóteses credíveis, visto que não prevê qualquer medida para atacar as causas estruturais dos prejuízos crónicos na atividade de assistência em escala, ou seja, os custos salariais excessivos (página 23). Pelo contrário, o plano previa um aumento desses custos para as atividades de assistência em escala no período considerado (anexo 3, página 13). Previa ainda um aumento de 37 % das receitas provenientes das atividades de assistência em escala (página 30) sem justificar tal previsão com argumentos realistas, tendo em conta, em especial, a presença de outras sociedades de assistência em escala nos aeroportos de Milão e a intensificação da concorrência no setor. A Comissão salienta a este propósito que a SEA já tinha reconhecido, no documento Relatório e balanço em 31 de dezembro de 2003, que a quota de mercado da SEA Handling se tinha reduzido em benefício dos seus concorrentes.
- (271) A Comissão recorda ainda que, como indicou nos pontos 82 a 85 da decisão de início do procedimento, os resultados económicos da SEA Handling com base no plano empresarial consolidado de 2002-2006 e no plano empresarial de 2003-2007 não eram satisfatórios.

Plano empresarial de 2003-2007

- (272) A decisão de início do procedimento convidava explicitamente as autoridades italianas a fornecer o plano empresarial de 2002 da SEA Handling, bem como as alterações subsequentes ou qualquer outro documento relativo à estratégia de retorno à rentabilidade da SEA Handling. Inicialmente, as autoridades italianas não reagiram a este quesito nas observações que formularam. A SEA, enquanto terceiro interessado, apresentou finalmente o Plano de empresa de 2003-2007 da SEA Handling. Este último, a avaliar pelo título e pela forma, mais parece uma apresentação do dito plano da empresa, em que se declinam as principais hipóteses gerais subjacentes ao regresso à

⁽⁵⁸⁾ Acórdão de 21 de março de 1991 no processo C-303/08, *Itália/Comissão*, Coletânea 1991, p. I-1433, n.ºs 21 e 22.

rentabilidade previsto nas estimativas para 2005. A Comissão considera que a apresentação retoma, no essencial, as linhas de ação da SEA Handling ao nível do grupo SEA no seu plano empresarial consolidado de 2002-2006 e não circunstancia suficientemente as medidas previstas para garantir a rentabilidade que um investidor privado teria logicamente exigido.

- (273) Embora o plano empresarial de 2003-2007 dê conta de uma situação muito crítica para a SEA Handling (custo da mão-de-obra demasiado elevado, importantes desequilíbrios organizativos, inovação tecnológica insuficiente e falta de exploração de potenciais fontes de receitas, p. 1), que poderia traduzir-se numa perda de quotas de mercado da qual a SEA Handling está ciente (p. 15), as medidas de redução do custo da mão-de-obra limitam-se essencialmente à menção de uma política de incentivo à saída e de aumento da contratação de trabalhadores temporários, assim como de um menor recurso às horas extraordinárias. A SEA estimou que desta forma se obteria uma redução de 3,1 % nas despesas com o pessoal entre 2003 e 2007.
- (274) Ainda que, segundo as informações fornecidas pelas autoridades italianas, a percentagem do custo da mão-de-obra no volume de negócios da SEA Handling fosse de 103,7 % em 2002 e de 94,9 % em 2003 (enquanto os operadores independentes registavam em média menos de 70 %), a SEA Handling limitou-se a fixar o objetivo de chegar a cerca de 75 % a partir de 2005 e de se manter a esse nível.
- (275) Acresce que a SEA Handling previa que esta melhoria fosse essencialmente induzida por um aumento do seu volume de negócios de 25 % entre 2003 e 2007 (páginas 5 e 6 do plano empresarial) e não por uma redução das despesas com o pessoal, estimada em apenas - 3,1 % entre 2003 e 2007 (com um ligeiro aumento do custo da mão-de-obra no período de 2004 a 2007).
- (276) A Comissão considera que, dada a amplitude da reestruturação necessária, um investidor privado teria concentrado os seus esforços para recuperar a rentabilidade em medidas internas sobre as quais teria maior controlo, incidindo essencialmente na redução do custo da mão-de-obra até então superiores ao volume de negócios, em vez de esperar um aumento dos preços e da procura, fatores sobre os quais a SEA Handling teria muito menos controlo.
- (277) Acresce que a Comissão verifica que o contrato celebrado com a Alitalia para o período de 2001 a 2005 previa um aumento dos preços de 7 % em 2004 e 2005, aumento esse que se revelará excessivo e que conduzirá a baixas de preços em 2006 e 2007 no contexto da queda dos preços devida a uma conjuntura mais competitiva. Dado que a liberalização do setor devia acabar por traduzir-se numa redução dos preços, a Comissão considera que a SEA não pode razoavelmente pretender que esta baixa dos preços constituía um «acontecimento negativo imprevisível». O plano empresarial de 2003-2007 não assentava, por isso, em perspetivas realistas. Acresce que a Comissão considera que um investidor privado teria antecipado a mudança da conjuntura competitiva induzida pela liberalização do setor e não teria iniciado uma estratégia que fazia depender o regresso à viabilidade do aumento das receitas.
- (278) A Comissão considera, por isso, que o objetivo de retoma da rentabilidade em 2005 era irrealista, tendo em conta as únicas medidas reputadas necessárias para a SEA, segundo consta do plano empresarial de 2003-2007 e do plano empresarial consolidado de 2002-2006.
- (279) Acresce que as autoridades italianas não deram seguimento ao pedido da Comissão de 11 de julho de 2011, para que lhe fosse facultada a ata da reunião do conselho de administração da SEA Handling que teria validado as medidas apresentadas no plano empresarial da SEA Handling. Em vez desse documento, a Comissão obteve das autoridades italianas a ata da reunião do CA da SEA de 23 de julho de 2003, durante a qual foi aprovado o plano empresarial consolidado do grupo SEA. Segundo o excerto da ata dessa reunião, o plano empresarial de 2003-2007 propriamente dito da SEA Handling terá sido apenas apresentado, não tendo sido objeto de qualquer validação.
- (280) No que se refere a uma eventual adaptação deste plano inicial ou de um outro posterior, a Comissão constata, com base em informações fornecidas pelas autoridades italianas na sequência do pedido reiterado em 11 de julho de 2011, que a necessidade de um novo plano de saneamento só foi discutida na reunião do CA de 21 de dezembro de 2006, na qual foi decidido que o presidente se comprometia a conceber um novo plano de reestruturação detalhado. A Comissão regista que nessa ocasião não foi feita referência a qualquer plano de reestruturação em curso de execução.

Plano estratégico de 2007-2012

- (281) As linhas estratégicas previstas pela SEA fora em seguida expostas num documento elaborado por um consultor externo, na reunião do CA da SEA Handling, em 31 de maio de 2007. Este documento, intitulado *Resumo — Diretrizes do plano estratégico de 2007-2012 do grupo SEA — 11 de maio de 2007*, consiste numa apresentação realizada por um consultor externo de vários cenários de desenvolvimento possíveis para o grupo SEA e só evoca a situação da SEA Handling de forma muito sintética — em duas páginas (p. 8 e 12) — indicando apenas a necessidade absoluta de retoma da rentabilidade até 2012. Não foi prevista qualquer medida específica para recuperar a

rentabilidade da empresa. A Comissão contesta por isso a afirmação das autoridades italianas segundo a qual o documento «descreve a estratégia em três fases adotada pelo grupo SEA para o período de 2007-2012». A única estratégia evocada nesta reunião foi a da reorganização do modelo produtivo com breves referências a algumas medidas de saneamento.

- (282) Acresce que, como já foi recordado, o plano confirma que os operadores não integrados verticalmente são economicamente mais eficientes do que os operadores aeroportuários que mantiveram um controlo sobre os operadores de assistência em escala.

Plano estratégico de 2009-2016

- (283) Segundo as autoridades italianas, na sequência do de-hubbing de Malpensa decidido pela Alitalia em 2007, a SEA teria começado por hipotizar o abandono do modelo de hub, devido à retirada da transportadora sobre a qual o modelo se apoiava. Um novo plano estratégico de 2009-2016, elaborado por um consultor externo, foi apresentado ao CA da SEA, que o aprovou em 15 de julho de 2008. Este documento apresenta características idênticas ao anterior e não inclui quaisquer precisões sobre as medidas relativas ao saneamento previsto pela SEA Handling, a não ser uma breve referência à revisão contratual e à melhoria da gestão, bem como às medidas de emergência como o recurso à cassa integrazione straordinaria.
- (284) A Comissão chama a atenção para o facto de que, ao contrário do que afirma a Itália, o principal objetivo da SEA, nos termos definidos neste plano, é o desenvolvimento do aeroporto de Malpensa como hub principal mercê da individuação de uma nova hub carrier «no prazo de 5 anos» (página 5). Segundo o plano, a cessão da SEA Handling até 2010 é essencial para a realização deste objetivo (páginas 12, 35 e 37). A Comissão observa que o plano não contém qualquer referência ao modelo de hub virtual, nem explica que a estratégia de desenvolvimento assentaria num novo modelo empresarial e comportaria necessariamente a integração vertical da SEA Handling. A ata da reunião do CA da SEA Handling de 13 de junho de 2008 confirma também que a SEA não tinha por objetivo, naquela altura, tornar-se um hub virtual, antes procurava atrair uma nova transportadora hub carrier. Da mesma forma, a ata da reunião do CA da SEA de 15 de julho de 2008 descreve a cessão da SEA Handling até 2010 como um elemento-chave para a viabilidade do plano a longo prazo.
- (285) Por outro lado, a Comissão observa que o documento VIA Milano (apresentado pelas autoridades italianas em 28 de junho de 2012) contém uma descrição do modelo de plataforma virtual. O documento sugere que a SEA seguiu uma estratégia deste tipo a partir de 2011. Contudo, este documento também não contém quaisquer elementos que indiquem que o modelo de hub virtual exigiria uma integração vertical do aeroporto e dos operadores de assistência em escala.
- (286) A Comissão regista também que o plano confirma que os operadores aeroportuários europeus mais eficientes abandonaram progressivamente o mercado da assistência em escala, o que levou à entrada de novos operadores autónomos no mercado (página 28).

Plano empresarial de 2011-2013

- (287) Por fim, a SEA afirma que o CA da SEA aprovou, em 27 de junho de 2011, um plano empresarial de 2011-2013 da SEA, o qual acentua «a necessidade de prosseguir a estratégia para melhorar a eficácia da assistência em escala». A Comissão observa, pelo contrário, que este documento não contém quaisquer projeções financeiras e não menciona explicitamente qualquer medida referente à SEA Handling.
- (288) A Comissão constata, por outro lado, que o plano revela que os encargos com o pessoal da SEA Handling se mantiveram constantes desde 2009 (ver quadro relativo aos custos com o pessoal).
- (289) A Comissão verifica que as autoridades italianas não apresentaram um plano empresarial suficientemente detalhado relativamente à SEA Handling ou quaisquer outros documentos que descrevessem a estratégia de reestruturação e a sua progressiva aplicação durante o período considerado ou que indicasse que esta estratégia teria previsto, desde o início, a necessidade ou a possibilidade de cobrir as perdas de exploração da SEA Handling durante um determinado período e para um valor determinado. A Comissão considera que as autoridades italianas não apresentaram elementos de prova concretos de uma estratégia de reestruturação da SEA Handling que tivessem justificado a cobertura temporária das suas perdas por um investidor privado avisado, na perspetiva da recuperação da rentabilidade da empresa. Este facto é tanto mais surpreendente quanto, no caso jacente, um operador privado confrontado com uma empresa que acumula prejuízos durante um longo período de tempo teria solicitado uma auditoria aprofundada e a tomada de medidas antes de investir na empresa.

- (290) Acresce que a Comissão não pode aceitar o argumento avançado pela SEA Handling segundo o qual o facto de esta última quase ter atingido o ponto de equilíbrio em 2011/2012 demonstraria a racionalidade da estratégia da SEA, que consistia na cobertura das perdas da SEA Handling no conjunto do período considerado, e a consequente conformidade das injeções de capital com o critério do investidor privado. A Comissão considera que, tendo as perdas de exploração da empresa sido cobertas de forma constante ao longo de 10 anos, não surpreende que a SEA Handling tenha finalmente chegado a uma situação de rentabilidade. Qualquer empresa que beneficie do mesmo apoio financeiro poderia recuperar a sua rentabilidade com um mínimo de medidas de reestruturação. Contudo, um investidor privado não se contentaria com uma tal perspectiva, mas exigiria no mínimo uma projeção que demonstrasse que as receitas previstas com a cobertura das perdas a médio e longo prazo — em termos de dividendos, aumento do valor da participação, prejuízos evitados em termos de imagem, etc. — eram superiores às injeções de capital destinadas a compensar os prejuízos. A Comissão observa que nenhum dos planos empresariais comunicados pela Itália comporta previsões concretas tendentes a demonstrar que a estratégia de cobertura das perdas num período tão prolongado teria sido economicamente mais interessante para a SEA do que a cessão da SEA Handling ou quaisquer disposições destinadas a reduzir o período da reestruturação para recuperar a viabilidade num prazo razoável e minimizar os prejuízos.
- (291) Acresce que, dadas as perdas persistentes da SEA Handling em cada um dos anos do período de referência, a Comissão considera que se trata de um período demasiado longo para se poder considerar um «período limitado», na aceção do acórdão do Tribunal de 21 de março de 1991 ⁽⁵⁹⁾. Com efeito, a SEA Handling regista prejuízos desde a sua criação, em 2002, e na melhor das hipóteses só em 2012 podia ser rentável, segundo as previsões da SEA em 2011. As decisões de cobertura das perdas foram tomadas anualmente e a Comissão observa que as perdas anuais repetidas não tiveram por efeito uma mudança de estratégia por parte da SEA nem medidas de reestruturação mais profundas.
- (292) No que se refere à segunda afirmação, a Comissão contesta, pelos motivos já expostos, as «preocupações» invocadas pela SEA em relação ao nível de qualidade reputado insuficiente que um operador terceiro teria garantido e que teria tido um impacto negativo no desenvolvimento e nos resultados da SEA, e à eventual responsabilidade da SEA em caso de disfuncionamentos.
- (293) Como já sublinhou, a Comissão considera que as autoridades italianas e a SEA não forneceram precisões sobre os prejuízos de imagem que a SEA teria tido ou os eventuais danos para os passageiros. Também não quantificaram o valor de tais perdas depois da decisão de início do procedimento. Acontece que a Comissão regista que a própria SEA admitiu que tais perdas poderiam facilmente ser confirmadas por um estudo de mercado. Em consequência, a Comissão considera que a falta de uma quantificação dos prejuízos de imagem da SEA, ou dos riscos de envolvimento da sua responsabilidade, ou ainda das perspectivas de retorno indireto a longo prazo prejudica a demonstração da compatibilidade das medidas em questão com o critério do investidor avisado, tendo em conta os montantes das injeções de capital em causa. Com efeito, um acionista avisado teria feito uma estimativa económica destes riscos e das perspectivas antes de injetar um total de 359,644 milhões de euros ⁽⁶⁰⁾.
- (294) O argumento segundo o qual o objetivo de maximização dos resultados do grupo SEA a longo prazo prevalece sobre a rentabilidade financeira da SEA Handling ignora o facto de que, sem a cobertura sistemática dos prejuízos da sua filial, o benefício da SEA teria sido muito superior ao que foi na realidade. Acresce que as autoridades italianas não forneceram qualquer elemento que demonstrasse que, a longo prazo, a SEA seria mais rentável com a estratégia de cobertura das perdas do que se tivesse tomado medidas de reestruturação mais drásticas ou se tivesse externalizado toda ou parte da assistência em escala.
- (295) Por outro lado, na aceção do acórdão ENI-Lanerossi, a Comissão considera que a SEA Handling não tinha «dificuldades passageiras», mas antes um grave problema estrutural e que os seus prejuízos não foram suportados pela SEA durante um «período limitado». Por outro lado, se as perdas foram suportadas para permitir a «cessação das atividades desta última nas melhores condições», é forçoso constatar que, desde 2001, a SEA só lançou dois concursos ou pelo menos que as condições reputadas ótimas não foram conseguidas num lapso de tempo razoável. De qualquer forma, um tal objetivo não pode, por si só, demonstrar a compatibilidade das medidas em causa com o critério do investidor privado avisado.
- (296) Por fim, a Comissão constata que, neste caso, os planos que lhe foram transmitidos não se basearam em previsões realistas quanto ao desenvolvimento da atividade da SEA Handling ou do setor nem contêm uma análise de cenários alternativos que um investidor privado diligente normalmente teria exigido em situação análoga.

⁽⁵⁹⁾ Acórdão de 21 de março de 1991 no processo C-303/88, *Itália/Comissão*, Coletânea 1991, p. I1-433, n.º 2.

⁽⁶⁰⁾ Ver acórdão de 11 de setembro de 2012 no processo T-565/08, *Corsica Ferries/Comissão* (n.ºs 101 a 108).

Sobre os resultados económicos da SEA Handling

- (297) Ainda que os resultados económicos da SEA Handling posteriores à decisão de cobrir as perdas para um dado ano não permitam ajuizar da sua conformidade com o critério do investidor privado, os resultados anteriores à decisão e, em especial, a sua evolução, esclarecem o contexto factual no qual essa decisão foi tomada. A correlação entre as medidas de reestruturação aplicadas à SEA Handling e os resultados que daí decorreram durante o período considerado teriam no mínimo influenciado a decisão de um investidor privado de prosseguir ou não a cobertura dos prejuízos. Importa, por isso, analisar as questões sob esta perspetiva.
- (298) As autoridades italianas e a SEA reconhecem implicitamente este princípio quando afirmam que a evolução positiva dos principais resultados económicos da SEA Handling em 2003-2004 era, na sua opinião, encorajadora e indicava que o regresso à rentabilidade era possível. Todavia, na decisão de início do procedimento, a Comissão observou que, entre 2003 e 2005, os prejuízos permaneciam acima dos 40 milhões de euros, a margem bruta de exploração continuava negativa, os custos unitários do trabalho tinham aumentado 7,6 %, os custos totais só tinham baixado de cerca de 3 % e as receitas tinham aumentado cerca de 4,5 %.
- (299) Para além da apreciação negativa da Comissão sobre o nível de precisão dos planos de reestruturação apresentados pelas autoridades italianas, importa referir que os indicadores de desempenho económico no período em questão, em especial os que estão ligados a medidas internas e não assentam em fatores externos que a empresa não pode influenciar, permitem avaliar diretamente a amplitude das medidas de reestruturação efetivamente tomadas. É o caso, por exemplo, de uma diminuição dos custos com o pessoal, que dependerá de um aumento da produtividade, da redução do custo unitário do trabalho e da redução dos efetivos.
- (300) Em contrapartida, a Comissão considera que os indicadores de qualidade, designadamente a evolução do tempo de espera pelas bagagens à chegada e a pontualidade das escalas geridas pela SEA, ainda que úteis para avaliar a competitividade dos serviços prestados, não permitem ajuizar da importância das medidas de reestruturação.
- (301) No que se refere aos resultados económicos efetivamente conseguidos, a Comissão remete para a análise dos gráficos e dos quadros mencionados no capítulo 2.4.
- (302) A Comissão regista que, com base nos dados indicados no quadro 3, houve um aumento de produtividade de 22 % entre 2004 e 2010. A SEA alegou que esta melhoria se ficou a dever a uma utilização mais eficaz dos recursos humanos e de maior flexibilidade na sua gestão, à externalização dos serviços com baixa produtividade (por exemplo, os serviços de limpeza das cabines) e a um maior controlo do pessoal (em especial mercê da redução das taxas de absentismo).
- (303) A SEA alegou que os principais motivos pelos quais SEA Handling não tinha cumprido o seu objetivo de rentabilidade em 2005 ou, o mais tardar, em 2007, decorrem da perda de receitas, em especial devido à baixa dos preços, designadamente dos que praticava a Alitalia a partir de 2006 e do aumento do custo unitário do trabalho. Por fim, a SEA alega que o nível de tráfego inferior ao previsto teve também um certo impacto nas receitas geradas entre 2002 e 2007.
- (304) No que se refere ao custo da mão-de-obra, a Comissão observa que o mesmo aumentou quase 10 % entre 2003 e 2010. A SEA considera ter tido uma capacidade limitada para reduzir de forma significativa os seus custos operacionais. O poder dos sindicatos nas negociações sobre os acordos coletivos e o seu papel político em Itália teriam limitado a sua margem de manobra. A redução do pessoal, ainda que significativa, não foi suficiente para compensar este aumento antes de 2008 e iniciar uma redução significativa dos custos ligados à mão-de-obra (-38 % entre 2008 e 2010). Neste contexto, a Comissão regista a ata da reunião do CA de 21 de dezembro de 2006, na qual um dos membros recorda que a situação da SEA Handling ainda era «muito alarmante». O facto de, a partir de 2008, a SEA Handling ter conseguido reduzir de forma significativa os custos ligados à mão-de-obra demonstra a existência de um importante esforço nesse sentido. Contudo, este elemento não pode demonstrar, no caso jacente, que as injeções de capital em questão estão em conformidade com o critério do investidor privado. Em especial no que se refere às injeções de capital efetuadas a partir de 2007, a Comissão já sublinhou que as mesmas não podem ser examinadas ignorando as injeções anteriores. Da mesma forma, a Comissão sublinhou que estas operações não se baseavam em análises financeiras e em planos empresariais comparáveis com os que um investidor privado teria exigido.
- (305) No que se refere à redução dos preços imposta pela Alitalia, a Comissão constata que o contrato celebrado com a Alitalia para 2001-2005 previa um aumento dos preços de 7 % em 2004 e em 2005, aumento esse que se revelou excessivo e que conduziu a uma diminuição em 2006 e 2007 no contexto da queda dos preços devido a um ambiente mais competitivo. A Comissão considera que a liberalização do setor, uma vez que tinha por objetivo estimular a concorrência, devia levar a uma diminuição dos preços. A SEA não pode, assim, pretender que esta diminuição dos preços, que em grande parte representou um ajustamento na sequência de um aumento que se tinha revelado excessivo e traduzia uma reação à entrada de um novo concorrente em 2006 (Aviapartner), constituía um «acontecimento negativo imprevisto». A Comissão considera que um investidor privado teria antecipado a mudança

do contexto competitivo induzida pela liberalização do setor. Por exemplo, não teria esperado um aumento dos preços de 9 % entre 2003 e 2007 ⁽⁶¹⁾ e teria essencialmente considerado que a quota de mercado da SEA Handling, ainda que refletisse em substância uma situação de monopólio, iria baixar.

- (306) Entre os outros «acontecimentos imprevisíveis» que tiveram um impacto negativo na recuperação da rentabilidade da SEA Handling, a SEA refere ainda a perda de receitas a partir de 2008 na sequência da decisão da Alitalia de reduzir as suas atividades em Malpensa. A Comissão reconhece a importância evidente desta retirada para as receitas da SEA Handling, mas considera que os esforços da SEA para sanear a situação da SEA Handling se intensificaram precisamente quando a retirada foi anunciada em 2007. Em especial o número de ETC operacionais baixou quase 41 % entre 2007 e 2010. Em consequência desta baixa, o custo da mão-de-obra diminuiu entre 2007 e 2009 e o aumento da produtividade registou uma aceleração. Os outros custos operacionais também baixaram 40 % entre 2007 e 2010. Em termos globais, mercê de reduções de custos, na sequência da redução das atividades da Alitalia, o excedente bruto de exploração melhorou, não obstante o declínio do volume de negócios. Não obstante, estes resultados não permitiram que a SEA Handling reencontrasse uma situação de equilíbrio económico a breve trecho, apesar dos auxílios anteriormente concedidos. Por outro lado, se, segundo os cálculos decorrentes de um cenário contrafactual, partindo da hipótese do prosseguimento da atividade da Alitalia em Malpensa e da manutenção das quotas de mercado da SEA Handling ao nível de 2005, indicado pelas autoridades italianas, a SEA Handling teria podido esperar o regresso à viabilidade em 2009, a Comissão considera que o esforço de redução dos custos no período considerado não teria de facto tido a mesma amplitude sem este acontecimento ⁽⁶²⁾. De qualquer forma, o Tribunal já confirmou que, para efeitos da verificação do respeito pelo princípio do investidor privado, «as avaliações económicas levadas a cabo depois da concessão da referida vantagem, a verificação retrospectiva da rentabilidade efetiva do investimento efetuado pelo Estado-Membro em causa ou justificações posteriores à escolha do procedimento efetivamente seguido não bastam [...]». Quando se afigure que o critério do investidor privado pode ser aplicável, incumbe à Comissão pedir ao Estado-Membro em causa todas as informações pertinentes que lhe permitam verificar se os requisitos de aplicabilidade e de aplicação deste critério estão preenchidos e só pode recusar-se a examinar essas informações se os elementos de prova apresentados tiverem sido elaborados depois da adoção da decisão de efetuar o investimento em questão» ⁽⁶³⁾.
- (307) Com efeito, as autoridades italianas tinham confirmado que tinha sido a potencial gravidade da situação após a partida da Alitalia que tinha incitado a SEA a empreender esforços para melhorar a situação dos custos.
- (308) Por fim, a SEA Handling também afirmou que acontecimentos imprevisíveis tinham influenciado negativamente os seus resultados, referindo-se designadamente aos efeitos que teriam tido no seu volume de negócios o caso da SARS, as ameaças terroristas que se seguiram à declaração de guerra ao Iraque e o impacto da erupção do vulcão Eyjafjallajökull em 2010. A Comissão observa que só a quantificação do impacto destes acontecimentos no volume de negócios da SEA Handling foi incluída no estudo da RBB Economics, realizado em 1 de junho de 2011. No que se refere aos acontecimentos acima mencionados, o estudo limita-se a retomar certas afirmações da SEA Handling, e nomeadamente o SRAS e as ameaças terroristas que se seguiram à declaração de guerra ao Iraque em 2003 tinham induzido uma queda do volume de negócios de 3 %, e que a erupção do vulcão Eyjafjallajökull tinha causado uma diminuição do volume de negócios de 1,5 milhões de euros. A análise contrafactual assenta nestas hipóteses, sem que seja fornecido qualquer método de estimação razoável dos efeitos em causa. Por outro lado, a Comissão considera que, embora as estimativas da SEA sejam fiáveis (apesar da ausência de qualquer justificação), os efeitos de acontecimentos imprevisíveis como os que refere o estudo da RBB Economics não seriam de natureza a justificar de forma realista os aumentos de capital contínuos da SEA, de um montante total de quase 360 milhões de euros no período de 2002 a 2010. Acresce que a Comissão considera que um investidor em condições normais de mercado teria provavelmente realizado um estudo imediatamente após estes acontecimentos, em vez de o fazer só anos mais tarde, a fim de avaliar o seu impacto e decidir manter ou mudar de estratégia ou modificar o plano empresarial. Em vez disso, na medida em que o estudo da RBB Economics foi efetuado vários anos depois dos acontecimentos em questão e mesmo à decisão de início do procedimento, a Comissão considera que este estudo não reflete o comportamento de um investidor privado, mas que teria sido elaborado para o presente procedimento, ou seja, para tentar demonstrar a posteriori a alegada racionalidade económica do comportamento da SEA. Em consequência, este estudo não pode ser considerado para fins da aplicação do critério do investidor privado avisado. Por fim, a Comissão salienta que, precisamente para se certificar da rentabilidade do seu investimento, mesmo em caso de acontecimentos negativos, os investidores privados solicitam análises financeiras que indiquem o retorno do investimento em cenários degradados, nomeadamente num setor como o do transporte aéreo que, pela sua natureza, está exposto a fatores de risco que extravasam o âmbito de competência e de controlo dos operadores. No caso jacente, nem a Itália nem a SEA demonstraram que uma tal análise tinha sido efetuada na sequência da intervenção em questão.
- (309) A Comissão considera, por conseguinte, que embora tenha havido importantes esforços de redução dos custos depois da criação da sociedade, e em especial depois de 2007, esses esforços eram insuficientes para esperar um regresso à rentabilidade, salvo a muito longo prazo, ou seja, num horizonte temporal de mais de 10 anos, e não contando com o risco de restituição de eventuais auxílios incompatíveis concedidos no passado. Se, por um lado,

⁽⁶¹⁾ Conforme previsto no plano empresarial de 2003-2007 da SEA Handling.

⁽⁶²⁾ A manutenção das quotas de mercado ao nível de 2005 (ou seja, 76,65 %) até 2010 é puramente hipotética.

⁽⁶³⁾ Acórdão de 5 de junho de 2012 no processo C124/10 P, *Comissão Europeia/Électricité de France (EDF)*, n.ºs 85 e 104.

não surpreende que, depois de ter beneficiado durante tantos anos do apoio público, a SEA Handling tenha melhorado os seus resultados, a Comissão considera que um investidor privado teria exigido uma reestruturação muito mais importante já em 2002, dada a estrutura de custos extremamente pesada da SEA Handling e o contexto da abertura do mercado, para aceitar cobrir as perdas durante o tempo necessário à reestruturação e obter um retorno razoável para o seu investimento num prazo, também, razoável.

Sobre a comparação com os resultados económicos de outros operadores

- (310) A Comissão recusa a ideia segundo a qual não são comparáveis os resultados económicos dos operadores de serviços de assistência em escala de «natureza» diversa (as autoridades italianas citam os gestores aeroportuários em regime de separação contabilística, os gestores em regime de separação de sociedades, as transportadoras aéreas que exercem atividades de autoassistência em escala e os operadores terceiros que podem, por seu lado, repartir-se entre operadores no âmbito de uma rede nacional ou internacional e pequenos e médios operadores) com os dos operadores com um âmbito de atividade diverso (operadores que prestam todos os serviços de assistência em escala e operadores que prestam apenas alguns desses serviços).
- (311) A liberalização do setor tem precisamente por objetivo estimular a concorrência, de forma a que os operadores cujos modelos empresariais são mais competitivos se imponham e façam beneficiar os utilizadores, as companhias aéreas e, in fine, os passageiros. A Comissão considera que os operadores com os quais as autoridades italianas não querem comparar a SEA Handling estão de facto em concorrência efetiva ou potencial com esta. O argumento das autoridades italianas leva de facto a reduzir a zero o número de concorrentes comparáveis com a SEA Handling, já que nenhum operador presta exatamente a mesma gama de serviços atualmente propostos SEA Handling, ainda que tendo a mesma «natureza» desta última, ou seja, uma empresa ligada a um operador aeroportuário em regime de separação de sociedades. Sem contar que a SEA considera que a Comissão deveria também ter em conta as modalidades de execução da Diretiva 96/67/CE para comparar os desempenhos dos prestadores que operam num mercado diferente do mercado italiano.
- (312) A Comissão observa que vários operadores de assistência em escala são estruturalmente rentáveis. De qualquer forma, o facto de outros operadores de assistência em escala terem registado prejuízos durante o mesmo período não demonstra a racionalidade do comportamento da SEA, antes parece sugerir o contrário, já que em caso de dificuldades económicas, qualquer empresa procura concentrar-se no core business e cessar os investimentos em atividades que geram prejuízos estruturais ou são menos rentáveis. Conforme já foi indicado várias vezes, dois planos empresariais apresentados pela SEA Handling tinham sublinhado que a tendência do mercado durante o período considerado era para a cessação dos investimentos ligados às atividades de assistência em escala pelos operadores aeroportuários e que os operadores que tinham externalizado estas atividades apresentavam em geral uma rentabilidade superior à dos operadores integrados verticalmente.
- (313) Por motivos análogos, a Comissão rejeita o argumento da SEA segundo o qual o único operador comparável seria a [...] ⁽⁶⁴⁾, que se presume tenha registado prejuízos em 2004-2006 ⁽⁶⁵⁾ e não externalizou a atividade de assistência em escala. Em primeiro lugar, a [...] continua sob controlo do Estado, pelo que o seu comportamento não pode ser considerado típico de um operador privado ⁽⁶⁶⁾. Em segundo lugar, a Comissão não dispõe de qualquer informação que permita afirmar se a atividade de assistência em escala da [...] beneficiou ou não de um apoio financeiro de montante e duração comparáveis ao auxílio que recebeu a SEA Handling.
- (314) Por fim, a Comissão considera que a comparação feita pela SEA Handling com a [...] e a [...] não é significativa. A SEA Handling alega, sem fornecer provas suficientes, que estes operadores registaram prejuízos nas atividades exercidas em tais aeroportos ⁽⁶⁷⁾. Acresce que, ao que parece, os resultados negativos destes operadores são em parte uma consequência dos auxílios obtidos pela SEA Handling. Se não tivesse beneficiado de repetidas injeções da capital da SEA, a SEA Handling teria falido ou teria sido totalmente reestruturada mais rapidamente do que aconteceu. Em consequência, a estrutura do mercado teria sido modificada e os concorrentes teriam tido a possibilidade de aumentar a respetiva quota de mercado e de melhorar, assim, os seus resultados.

⁽⁶⁴⁾ [...].

⁽⁶⁵⁾ Observações da SEA Handling de 21 de março de 2011, n.ºs 99 e 100.

⁽⁶⁶⁾ Ver [...].

⁽⁶⁷⁾ Observações da SEA Handling de 21 de março de 2011, n.º 105.

- (315) Em conclusão, à luz das considerações supra, a Comissão considera que todas as injeções de capital em questão não cumprem o critério do investidor privado, tendo, por isso, conferido à SEA Handling uma vantagem de que esta não teria beneficiado em condições normais de mercado.

8.2.4. SOBRE AS CONDIÇÕES DE INCIDÊNCIA NAS TROCAS COMERCIAIS ENTRE ESTADOS-MEMBROS E DE DISTORÇÃO DA CONCORRÊNCIA

- (316) A Comissão considera que as medidas em causa afetam as trocas comerciais entre Estados-Membros e falseiam ou são suscetíveis de falsear a concorrência no mercado interno, uma vez que visam apenas uma empresa em situação de concorrência com outros prestadores de serviços de assistência em escala nos aeroportos de Malpensa e Linate, bem como com todos os operadores habilitados que ali prestam serviços, muitos dos quais operam em vários Estados-Membros, em especial depois da entrada em vigor da liberalização do setor em 2002.

8.2.5. CONCLUSÃO

- (317) Considerando o que precede, a Comissão reputa que as medidas de cobertura das perdas da SEA Handling por parte da SEA constituem um auxílio estatal na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE.

8.3. COMPATIBILIDADE DO AUXÍLIO COM O MERCADO INTERNO

- (318) Por considerar que as medidas em apreço constituem um auxílio estatal na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE, a Comissão analisou a sua eventual compatibilidade, à luz das derrogações previstas nos n.ºs 2 e 3 do referido artigo.
- (319) O disposto no n.º 2 do artigo 107.º do TFUE não é evidentemente aplicável, dada a natureza das medidas em apreço, nem foram invocadas pela Itália ou a SEA.
- (320) No que se refere ao n.º 3 do artigo 107.º TFUE, na sua decisão de início do procedimento formal de investigação, a Comissão já tinha expresso dúvidas acerca da compatibilidade das medidas à luz das orientações relativas ao setor aeroportuário. Tais orientações determinam em que medida e em que condições a Comissão avalia o financiamento público dos serviços aeroportuários à luz das regras e dos procedimentos aplicáveis aos auxílios estatais.
- (321) No que diz respeito às subvenções para os serviços aeroportuários, as orientações relativas aos transportes aéreos remetem para a Diretiva 96/67/CE, que prevê que, acima do limiar de dois milhões de passageiros, a atividade de prestação de serviços em escala deve ser autossuficiente, independentemente das restantes receitas comerciais do aeroporto sob a forma de recursos públicos que lhe são atribuídos na qualidade de autoridade aeroportuária ou gestor de um serviço de interesse económico geral.
- (322) Verifica-se portanto que a subvenção destas atividades pelas autoridades públicas seria contrária aos objetivos fixados na Diretiva 96/67/CE e poderia, por conseguinte, ter um efeito negativo sobre a liberalização deste mercado.
- (323) À luz do que supra se referiu, a Comissão considera que os auxílios não podem ser declarados compatíveis com o mercado interno com base nas orientações relativas ao setor aeroportuário.
- (324) A título subsidiário, as autoridades italianas solicitaram à Comissão que avaliasse a compatibilidade dos auxílios na aceção do artigo 107.º, n.º 3, alínea c), do TFUE e das Orientações E&R de 2004. As autoridades italianas não invocaram outras bases jurídicas para demonstrar a compatibilidade dos auxílios em questão com o mercado interno, com base no disposto no artigo 107.º, n.º 3, nem forneceram à Comissão elementos que demonstrassem essa compatibilidade. As autoridades italianas declararam, de facto, que as orientações relativas ao setor aeroportuário não eram aplicáveis no caso jacente para avaliar a compatibilidade das medidas em apreço. Em consequência, a Comissão deve analisar os argumentos avançados pelas autoridades italianas para demonstrar a compatibilidade dos auxílios à reestruturação.
- (325) Em conformidade com as disposições referidas no ponto 104 das Orientações E&R de 2004:

A Comissão apreciará a compatibilidade com o mercado comum de qualquer auxílio de emergência ou à reestruturação concedido sem a sua autorização [...] se o auxílio, ou parte deste, tiver sido concedido após a publicação das presentes orientações no Jornal Oficial da União Europeia. Em todos os outros casos, conduzirá o exame com base nas orientações em vigor no momento da concessão do auxílio.

- (326) As Orientações E&R de 2004 foram publicadas em 1 de outubro de 2004.

- (327) A partir do momento em que a Comissão considera que a medida em questão deve ser entendida como um conjunto de decisões relativas à injeção de capital a favor da SEA Handling a fim de cobrir as suas perdas de exploração à medida que se verificam, e não como um ou dois auxílios à reestruturação a conceder em várias fases (como parecem alegar as autoridades italianas, cf. considerando 84), a compatibilidade de tais medidas deve ser examinada à luz das Orientações E&R de 1999 e de 2004, em função do facto de terem sido estabelecidas antes ou depois de 1 de outubro de 2004 ⁽⁶⁸⁾.

Elegibilidade da empresa

Medidas de auxílio antes de 1 de outubro de 2004

- (328) Com base nas motivações expressas nos considerandos 174 a 180, a Comissão considera que a SEA Handling pode ser considerada uma empresa em dificuldade na aceção das Orientações E&R de 1999.
- (329) Em conformidade com o disposto no ponto 7 das mesmas orientações, as empresas recém-constituídas estão excluídas dos auxílios de emergência e à reestruturação. Contudo, estas orientações estabelecem que se uma empresa criar uma filial com a única finalidade de receber os seus ativos, e eventualmente o seu passivo, não é possível considerar que foi criada uma nova empresa. Visto que a SEA Handling foi criada, na sequência de uma separação da SEA, para a prestação de serviços de assistência em escala, a Comissão considera que a SEA Handling não pode ser considerada uma empresa de constituição recente na aceção de tais orientações.
- (330) Acresce que as dificuldades financeiras da SEA Handling não resultam de uma repartição arbitrária dos custos dentro do grupo. Não são de forma alguma imputáveis à holding SEA, antes se explicam sobretudo pelos custos excessivos da mão-de-obra, que impediram a empresa de chegar a uma situação de equilíbrio.

Medidas de auxílio depois de 1 de outubro de 2004

- (331) A Comissão observa que a situação financeira da empresa não melhorou em 2004 relativamente a 2002. De facto, como se ilustra nos considerandos 181 a 184, a empresa encontrava-se ainda perante dificuldades financeiras em 2004 e deve ser considerada uma empresa em dificuldade, com base nas Orientações E&R de 2004.
- (332) O ponto 13 de tais orientações estabelece que as empresas de criação recente não podem beneficiar de auxílios de emergência e à reestruturação. Tal seria o caso de uma empresa nova que emerge da liquidação de uma empresa ou sociedade anterior e que recupera os ativos de tal empresa. Em princípio, a empresa seria considerada de constituição recente nos primeiros três anos após o arranque das operações no setor de atividade relevante.
- (333) Pelos motivos mencionados no considerando 330, a Comissão considera que a SEA Handling não pode ser considerada uma empresa de constituição recente. A Comissão observa, neste contexto, que as autoridades italianas afirmaram, na última carta, que a SEA Handling se configurava como uma empresa de constituição recente na aceção das Orientações E&R de 2004, na medida em que tinha sido criada na sequência de uma separação do ramo já existente da SEA para a prestação de serviços de assistência em escala, tendo, por isso, retomado os ativos e os passivos da empresa-mãe no que se refere à prestação de serviços de assistência em escala.
- (334) Da mesma forma se aplicam as observações formuladas no considerando 331.
- (335) A Comissão conclui, portanto, que a SEA Handling podia beneficiar de auxílios à reestruturação em conformidade com as Orientações E&R de 1999 e as de 2004.

Restabelecimento da viabilidade a longo prazo

- (336) Segundo as Orientações E&R de 2004, «a concessão do auxílio deve estar subordinada à aplicação do plano de reestruturação que deve ter sido, em relação a todos os auxílios individuais, aprovado pela Comissão [...]» (ponto 34 das Orientações E&R de 2004 e ponto 31 das de 1999). Acresce que «[...] o auxílio deve estar associado a um plano de reestruturação viável, em relação ao qual o Estado — Membro em causa se compromete. Este plano deve ser apresentado à Comissão com todos os dados necessários [...]» (ponto 35 das Orientações E&R de 2004 e ponto 32 das de 1999).

⁽⁶⁸⁾ É oportuno sublinhar que se a afirmação das autoridades italianas fosse fundamentada, aplicar-se-iam apenas as Orientações de 2004, mas a avaliação da compatibilidade não mudaria.

- (337) Em primeiro lugar, os «planos de reestruturação» a que as autoridades italianas fazem referência são o plano empresarial consolidado de 2002-2006, o plano empresarial de 2003-2007 da SEA, o plano estratégico de 2007-2012, o plano estratégico de 2009-2016 e o plano empresarial de 2011-2013. A Comissão considera que nenhum destes documentos satisfaz os critérios fixados nas orientações, de acordo com a análise que deles faz nos considerando 269 a 296 da presente decisão.
- (338) Em particular, o ponto 35 das Orientações E&R de 2004 estabelece o seguinte: «O plano de reestruturação, cuja duração deve ser o mais reduzida possível, deve permitir restabelecer num período razoável a viabilidade a longo prazo da empresa, com base em hipóteses realistas no que diz respeito às condições futuras de exploração. Por conseguinte, o auxílio à reestruturação deve estar associado a um plano de reestruturação viável, [...] com todos os dados necessários, incluindo nomeadamente um estudo de mercado. A melhoria da viabilidade deve resultar principalmente de medidas internas previstas no plano de reestruturação e só pode assentar em fatores externos, como as variações de preços e da procura, sobre os quais a empresa não tem qualquer influência, se as hipóteses apresentadas sobre a evolução do mercado forem geralmente aceites.» As Orientações E&R de 1999 incluem uma disposição análoga (ponto 32).
- (339) A Comissão observa que tanto o plano empresarial consolidado de 2002-2006 como os planos mencionados no período posterior a 2007 ⁽⁶⁹⁾ dizem respeito ao grupo SEA no seu conjunto (com exceção do plano empresarial de 2003-2007) e contêm apenas algumas referências à SEA Handling. Estes documentos não podem, por conseguinte, ser considerados planos de reestruturação da SEA Handling em conformidade com as referidas orientações. Também não contêm todas as informações necessárias, segundo o que exigem as orientações: não é feita uma descrição detalhada das circunstâncias que estão na origem das dificuldades da empresa, nem um estudo de mercado. Por outro lado, os planos em questão não comportam uma descrição detalhada das medidas necessárias para permitir relançar a viabilidade da empresa a longo prazo, num lapso de tempo razoável e, por outro lado, preveem uma melhoria da viabilidade essencialmente graças a medidas externas para aumentar os lucros (em especial o plano empresarial de 2003-2007), sem demonstrar que as hipóteses avançadas sobre a evolução do mercado são geralmente aceites.
- (340) Mesmo considerando as breves passagens destes documentos que se referem especificamente à SEA Handling, a Comissão assinala que estas não incluem calendários que indiquem o prazo razoável necessário para o regresso da SEA Handling à rentabilidade a longo prazo, nem a duração de uma eventual reestruturação da empresa. As medidas de reestruturação são, por outro lado, pouco detalhadas para que possam satisfazer os critérios das orientações.
- (341) Por conseguinte, os auxílios em questão foram concedidos antes de terem sido notificados e na falta de um plano de reestruturação que satisfizesse as condições previstas nas orientações. Em consequência, não foram condicionados à realização de um plano de reestruturação, conforme consta dos pontos 34 e 35 das Orientações E&R de 2004 ou dos pontos 31 e 32 das de 1999. Esta circunstância é suficiente para excluir a sua compatibilidade com o mercado interno ⁽⁷⁰⁾.
- (342) Em segundo lugar, importa sublinhar que, dada a falta de notificação dos auxílios e de um plano de reestruturação realista, a Comissão não teve ocasião de impor as condições e as obrigações que reputasse necessárias para a autorização dos auxílios ⁽⁷¹⁾, nem esteve em condições de controlar a realização do plano de reestruturação, com base em relatórios regulares e circunstanciados ⁽⁷²⁾.

Prevenção de distorções indevidas da concorrência

- (343) Na aceção do ponto 38 das Orientações E&R de 2004, «a fim de garantir que os efeitos negativos sobre as trocas comerciais são tanto quanto possível minimizados, de modo que os efeitos positivos prosseguidos compensem os efeitos negativos, devem ser tomadas medidas compensatórias. A não ser assim, o auxílio deve ser considerado “contrário ao interesse comum” e, por conseguinte, incompatível com o mercado comum». As Orientações E&R de 1999 incluem uma disposição análoga (ponto 35).
- (344) As autoridades italianas e a SEA Handling alegaram que as medidas de auxílio não teriam causado uma distorção de concorrência no mercado dos serviços de assistência em escala, na medida em que eram necessárias para satisfazer as condições da liberalização do mercado, em conformidade com o decreto legislativo n.º 18/99, que aplica a Diretiva 96/67/CE.
- (345) Consideraram, assim, que foram adotadas medidas adequadas para acompanhar o auxílio, no intuito de evitar eventuais distorções de concorrência.

⁽⁶⁹⁾ Os documentos *Resumo — Diretrizes do plano estratégico de 2007-2012 do grupo SEA — 11 de maio de 2007*, plano estratégico de 2009-2016 e plano empresarial de 2011-2013 da SEA.

⁽⁷⁰⁾ Ver, por exemplo, o acórdão do Tribunal da EFTA de 8 de outubro de 2012, *Hurtigruten/EFTA Surveillance Authority*, n.ºs 228, 234-240.

⁽⁷¹⁾ Pontos 46-48 das orientações.

⁽⁷²⁾ Pontos 49-51 das orientações.

- (346) Segundo as autoridades italianas, a primeira medida teria consistido numa redução da capacidade da SEA Handling, em especial em termos de mão-de-obra, através de uma redução gradual dos efetivos entre 2003 e 2010.
- (347) A segunda medida teria consistido na redução da presença da SEA Handling no mercado, mercê de uma redução do seu campo de ação. Em particular, a SEA Handling cessou as suas atividades de manutenção das aeronaves e de ticketing, bem como algumas atividades secundárias, como a limpeza das cabines e a assistência aos passageiros menores, as quais, a partir de 2004 foram confiadas a operadores terceiros. A SEA Handling cedeu também à SEA em 2004 as operações de degelo.
- (348) A terceira medida teria consistido na tentativa de vender uma quota minoritária na SEA Handling, que, se tivesse tido desfecho positivo, teria tido por resultado a entrada de um novo concorrente no mercado.
- (349) Por último, as autoridades italianas consideram que o elevado grau de liberalização do mercado dos serviços de assistência em escala em Itália teria tornado necessárias as medidas de compensação das perdas para garantir a continuidade e a qualidade de todos os serviços de assistência e para se adaptar gradualmente à nova situação. Em termos globais, os auxílios teriam permitido uma transição para um mercado competitivo de um modo ordenado, evitando assim consequências negativas para os passageiros.
- (350) A Comissão recorda que «os abatimentos ao ativo e o encerramento de atividades deficitárias que serão necessários de qualquer forma para restaurar a viabilidade não serão considerados medidas de redução da capacidade ou da presença no mercado para efeitos da apreciação das contrapartidas»⁽⁷³⁾. A este título, considera que a segunda medida não constitui uma medida «compensatória», mas é parte integrante, mesmo essencial, da reestruturação propriamente dita. Como foi sugerido pelas autoridades italianas, estas atividades não fazem parte do core business da SEA Handling, pelo que a sua cessão não pode ser considerada uma contrapartida adequada para garantir uma redução significativa da presença no mercado em questão⁽⁷⁴⁾.
- (351) Da mesma forma, a redução da capacidade, em especial em termos de mão-de-obra, é um elemento essencial para o relançamento da rentabilidade da empresa, visto que os custos de pessoal excessivos da SEA Handling, sobretudo em relação ao seu volume de negócios, não podem ser considerados uma contrapartida do auxílio concedido.
- (352) No que se refere à vontade de cessão de uma quota minoritária, a Comissão observa que até à data apenas foram lançados dois processos de concurso⁽⁷⁵⁾. Por outro lado, um tal projeto de cessão está atualmente condicionado à recuperação da rentabilidade e não constitui por isso uma contrapartida da reestruturação. De qualquer forma, em cerca de dez anos, não ocorreu nenhuma cessão de capital da SEA Handling, pelo que a vontade neste sentido não pode ser considerada como contrapartida dos auxílios em questão.
- (353) Por fim, no que se refere ao facto de os auxílios terem garantido a transição para um mercado competitivo, a Comissão considera que a transposição da Diretiva 96/67/CE para a ordem jurídica italiana não pressupõe que os auxílios possam compensar alguns operadores, neste caso a SEA Handling, de forma a facilitar a adequação durante um certo período, cuja duração não foi de resto mencionada pelas autoridades italianas.
- (354) Estas circunstâncias são suficientes para excluir a compatibilidade dos auxílios com o mercado interno.

Auxílio limitado ao mínimo necessário

- (355) Em conformidade com as disposições do ponto 43 das Orientações E&R de 2004 e do ponto 40 das de 1999, a fim de limitar o montante ao mínimo necessário para permitir a reestruturação, é necessário que os beneficiários do auxílio contribuam de forma significativa para o plano de reestruturação através de fundos próprios. Designadamente através da venda de ativos que não sejam indispensáveis para a sobrevivência da empresa ou através de financiamento externo obtido em condições de mercado. Em geral, para as grandes empresas, a Comissão considera adequado um contributo para a reestruturação equivalente a pelo menos 50 %.
- (356) A Comissão observa que as autoridades italianas não forneceram qualquer informação relativa a contributos significativos para a reestruturação por parte da SEA Handling. O facto de nenhum investidor privado ter contribuído financeiramente para a reestruturação da SEA Handling constitui mais um indicador de que o mercado não acreditava na viabilidade da empresa (ponto 43 das Orientações de 2004).

⁽⁷³⁾ Orientações, ponto 40.

⁽⁷⁴⁾ Acórdão de 4 de fevereiro de 2012 nos processos apensos T-115/09 e T-116/09, *Electrolux/Comissão*, n.ºs 51-58.

⁽⁷⁵⁾ Conforme indicado pelas autoridades italianas, foi lançado um concurso em 2001 e outro em 2007.

O princípio do «auxílio único»

- (357) Por último, para poder ser considerado compatível, um auxílio à reestruturação deve respeitar o princípio do «auxílio único». O ponto 43 das Orientações E&R de 1999 e o ponto 72 ao ponto 43 das de 2004 preveem que uma empresa que tenha recebido um auxílio à reestruturação nos últimos 10 anos não pode beneficiar de novos auxílios à reestruturação. Nesta base, a Comissão conclui que o auxílio à reestruturação concedido à SEA Handling depois da primeira injeção de capital de 2002 é incompatível com o mercado interno, inclusive porque não respeitou o princípio do «auxílio único». O mesmo se aplica ao auxílio obtido em 2007, se fosse considerado o facto de a SEA ter tomado duas decisões vinculativas para fins de concessão do auxílio por fases em vários anos, como parecem afirmar as autoridades italianas (ver considerando 223).

Conclusões

- (358) Resulta do que precede que as medidas de auxílio não satisfazem as condições estabelecidas nas Orientações E&R de 1999 e de 2004, para garantir a compatibilidade de um auxílio na aceção do artigo 107.º, n.º 3, alínea c), do TFUE.
- (359) Em consequência, os auxílios em questão não são compatíveis com o mercado interno.

8.4. RECUPERAÇÃO

- (360) A Comissão recorda que, por força do artigo 14.º, n.º 1, do Regulamento n.º 659/1999, qualquer auxílio ilegal e incompatível com o mercado interno deve ser recuperado junto do beneficiário.
- (361) Uma vez que os auxílios em questão foram ilegalmente concedidos à SEA Handling e são incompatíveis com o mercado interno, devem ser recuperados junto desta última.
- (362) A Comissão recorda que, dada a situação financeira gravemente comprometida em que se encontra a SEA Handling e a falta de perspectivas de rentabilidade das injeções de capital que foram realizadas, um investidor privado não as teria feito e a SEA Handling não teria recebido os fundos em questão no mercado. Considerando que o rendimento obtido dos investimentos em capital é um fator de viabilidade do modelo empresarial da empresa, um investidor privado não faria o investimento se não tivesse a certeza de que a empresa o indemnizaria pelo risco que corria. Em consequência, a Comissão considera que a empresa não estaria em condições de aumentar o seu capital no mercado de capitais, porque o rendimento previsto não lhe dava possibilidade de oferecer maior retorno a nenhum investidor. A situação contrafactual, isto é, a situação na ausência do auxílio que a recuperação pretende restabelecer ou produzir, é, pois, a de que não teria sido investido qualquer capital⁽⁷⁶⁾. Com efeito, resulta da jurisprudência constante que, «quando se trate de uma participação de capital, a Comissão pode considerar que a eliminação da vantagem concedida implica a restituição da entrada de capital»⁽⁷⁷⁾. O montante do auxílio a recuperar corresponde à totalidade aos aumentos de capital.
- (363) A fim de proceder a tal recuperação de fundos, é necessário ter em conta os juros corridos desde que o auxílio foi posto à disposição da empresa, ou seja, a data efetiva de cada aumento de capital, até ao momento da sua recuperação efetiva⁽⁷⁸⁾.

8.5. CONCLUSÃO

- (364) A Comissão constata que a Itália concedeu ilegalmente auxílios sob a forma de uma série de aumentos de capital efetuados pela SEA a favor da sua filial, a SEA Handling, com o objetivo de cobrir os prejuízos da dita filial, em violação do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE.
- (365) A Itália deve, portanto, tomar todas as medidas necessárias para recuperar tais auxílios estatais incompatíveis com o mercado interno junto do beneficiário, a SEA Handling,

ADOTOU A PRESENTE DECISÃO:

⁽⁷⁶⁾ Decisão da Comissão, de 13 de julho de 2011, relativa ao auxílio estatal C 6/2008 (ex NN 69/2007) concedido pela Finlândia à Ålands Industrihus Ab, Jornal Oficial L 125 de 12.5.2012.

⁽⁷⁷⁾ Acórdão de 30 de abril de 1998 no processo T-16/96, *Cityflyer/Comissão*, Coletânea 1998, p.II-57, n.º 56.

⁽⁷⁸⁾ Ver artigo 14.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 659/99 (citado).

Artigo 1.º

Os aumentos de capital efetuados pela SEA a favor da sua filial SEA Handling para cada um dos exercícios do período de 2002 a 2010 (num valor total estimado em 359,644 milhões de euros, excluindo juros) constituem auxílios estatais na aceção do artigo 107.º do TFUE.

Artigo 2.º

Estes auxílios estatais, concedidos em violação do artigo 108.º, n.º 3, do TFUE são incompatíveis com o mercado interno.

Artigo 3.º

1. A Itália deve proceder à recuperação do auxílio referido no artigo 1.º junto do beneficiário.
2. Os montantes a recuperar vencerão juros a partir da data em que o auxílio foi colocado à disposição do beneficiário até à data da sua recuperação efetiva.
3. Os juros são calculados numa base composta, em conformidade com o disposto no capítulo V do Regulamento (CE) n.º 794/2004 da Comissão ⁽⁷⁹⁾.

Artigo 4.º

1. A recuperação do auxílio referida no artigo 1.º será imediata e efetiva.
2. A Itália deve assegurar a aplicação da presente decisão no prazo de quatro meses a contar da sua notificação.

Artigo 5.º

1. No prazo de dois meses a contar da notificação da presente decisão, a Itália deve fornecer as seguintes informações à Comissão:
 - a) o montante total (capital e juros) a recuperar junto do beneficiário;
 - b) uma descrição pormenorizada das medidas já adotadas e previstas para dar cumprimento à presente decisão;
 - c) os documentos comprovativos do envio do pedido de reembolso do auxílio ao beneficiário.
2. A Itália deve manter a Comissão informada sobre a evolução das medidas nacionais adotadas para dar execução à presente decisão até que o auxílio referido no artigo 1.º tenha sido integralmente recuperado. Mediante pedido da Comissão, a Itália deve transmitir-lhe de imediato informações sobre as medidas já adotadas e previstas para dar cumprimento à presente decisão. A Itália deve fornecer também informações pormenorizadas sobre os montantes do auxílio e dos juros já recuperados junto dos beneficiários.

Artigo 6.º

A República Italiana é a destinatária da presente decisão.

Feito em Bruxelas, em 19 de dezembro de 2012.

Pela Comissão

Joaquín ALMUNIA

Vice-Presidente

⁽⁷⁹⁾ Regulamento (CE) n.º 794/2004 da Comissão, de 21 de abril 2004, relativo à aplicação do Regulamento (CE) n.º 659/1999 do Conselho que estabelece as regras de execução do artigo 93.º do Tratado CE (JO L 140 de 30.4.2004, p. 1).