

II

(Icke-lagstiftningsakter)

BESLUT

KOMMISSIONENS BESLUT (EU) 2015/1225

av den 19 december 2012

om de kapitaltillskott som gjorts av företaget SEA SpA till förmån för SEA Handling SpA (Ärende SA.21420 [C 14/10] [f.d. NN 25/10] [f.d. CP 175/06])

*[delgivet med nr C(2012) 9448]***(Endast den italienska texten är giltig)****(Text av betydelse för EES)**

EUROPEISKA KOMMISSIONEN HAR ANTAGIT DETTA BESLUT

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artikel 108.2 första stycket,

med beaktande av avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, särskilt artikel 62.1 a ⁽¹⁾,efter att i enlighet med nämnda artiklar ha gett berörda parter tillfälle att yttra sig ⁽²⁾ och med beaktande av dessa synpunkter, och

av följande skäl:

1. FÖRFARANDE

- (1) Genom en skrivelse av den 13 juli 2006 mottog kommissionen ett klagomål rörande ett påstått stöd som beviljats företaget SEA Handling SpA (nedan kallat *SEA Handling*), som tillhandahåller marktjänster på Milanos flygplatser Malpensa och Milano Linate. Klagomålet registrerades inledningsvis med nr CP 175/06.
- (2) Genom en skrivelse av den 6 oktober 2006 bad kommissionen de italienska myndigheterna om förtydliganden rörande klagomålet. Genom en skrivelse av den 21 december 2006 bad de italienska myndigheterna om en förlängning av tidsfristen för att inkomma med ett svar.
- (3) Genom en skrivelse av den 11 januari 2007 beviljade kommissionen denna förlängning. Genom en skrivelse av den 9 februari 2007 inkom de italienska myndigheterna med de begärda upplysningarna.
- (4) Genom en skrivelse av den 30 maj 2007 underrättade kommissionen den klagande om att kommissionen i det aktuella fallet inte hade tillräckliga uppgifter för att dra slutsatsen att det kriterium avseende statliga medel som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (nedan kallat *EUF-fördraget*) var uppfyllt. I enlighet med artikel 20.2 i rådets förordning (EG) nr 659/1999 ⁽³⁾ fanns det följaktligen inte tillräckligt underlag för att ta ställning till fallet. Genom en skrivelse av den 2 juli 2007 lämnade den klagande kompletterande upplysningar. Efter granskning av dessa beslutade kommissionen att åter undersöka klagomålet.
- (5) Genom en skrivelse av den 3 mars 2008 bad kommissionen de italienska myndigheterna att inkomma med en kopia av det fackliga avtal som ingicks den 26 mars 2002. De italienska myndigheterna översände det begärda dokumentet genom en skrivelse av den 10 april 2008.
- (6) Genom en skrivelse av den 20 november 2008 översände de italienska myndigheterna till kommissionen det fackliga avtal som ingicks den 13 juni 2008.

⁽¹⁾ EGT L 1, 3.1.1994, s. 3.

⁽²⁾ EUT C 184, 22.7.2008, s. 34.

⁽³⁾ Rådets förordning (EG) nr 659/1999 av den 22 mars 1999 om tillämpningsföreskrifter för artikel 93 i EG-fördraget (EGT L 83, 27.3.1999, s. 1).

- (7) Genom en skrivelse av den 23 juni 2010 underrättade kommissionen Italien om sitt beslut om att inleda det förfarande som avses i artikel 108.2 i EUF-fördraget och uppmanade de italienska myndigheterna att inom en månad inkomma med vissa upplysningar och uppgifter som var nödvändiga för att bedöma förenligheten hos stödåtgärderna i fråga.
- (8) Genom en skrivelse av den 19 juli 2010 bad de italienska myndigheterna om en förlängning av den föreskrivna tidsfristen fram till den 20 september 2010, vilket kommissionen beviljade genom sitt svar av den 23 juli 2010.
- (9) Den 20 september 2010 inkom de italienska myndigheterna med synpunkterna från Milano kommun rörande kommissionens beslut om att inleda det formella granskningsförfarandet.
- (10) Kommissionens beslut om att inleda det formella granskningsförfarandet ⁽⁴⁾ (nedan kallat *beslutet om att inleda förfarandet*) har offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning*. Kommissionen har uppmanat berörda parter att inkomma med sina synpunkter på stödåtgärderna i fråga inom en månad från dagen för offentliggörandet.
- (11) Genom en skrivelse av den 11 februari 2011 bad SEA Handling om en förlängning fram till den 21 mars 2011 av tidsfristen för att inkomma med sina synpunkter på beslutet om att inleda förfarandet. Genom en skrivelse av den 23 februari 2011 beviljade kommissionen denna förlängning.
- (12) Genom en skrivelse av den 25 februari 2011 bad [...] (*) om en förlängning fram till den 25 mars 2011 av tidsfristen för att inkomma med sina synpunkter på beslutet om att inleda förfarandet.
- (13) Genom en skrivelse av den 21 mars 2011 inkom SEA Handling och SEA SpA (nedan kallat *SEA*) till kommissionen med sina gemensamma synpunkter på beslutet om att inleda förfarandet.
- (14) Genom en skrivelse av den 21 mars 2011 inkom [...] till kommissionen med sina synpunkter på beslutet om att inleda förfarandet.
- (15) Genom en skrivelse av den 7 april 2011 översände kommissionen synpunkterna från de berörda parterna till de italienska myndigheterna och uppmanade dem att inkomma med sina kommentarer senast den 16 maj 2011.
- (16) Genom en skrivelse av den 18 april 2011 bad de italienska myndigheterna kommissionen om en förlängning fram till den 2 juni 2011 av tidsfristen för att inkomma med sina kommentarer rörande synpunkterna från de berörda parterna. Kommissionen beviljade genom en skrivelse av den 28 april 2011 de italienska myndigheterna denna förlängning.
- (17) Genom en skrivelse av den 1 juni 2011 inkom de italienska myndigheterna med sina kommentarer. De översände dessutom nya argument genom en undersökning utförd av ett konsultföretag.
- (18) Genom en skrivelse av den 11 juli 2011 påminde kommissionen de italienska myndigheterna om att översända de uppgifter som begärdes redan i punkt 5 i beslutet om att inleda förfarandet och som varken Italien eller SEA ännu hade översänt.
- (19) Genom en skrivelse av den 28 juli 2011 bad de italienska myndigheterna kommissionen om en förlängning fram till den 15 oktober 2011 av tidsfristen för att inkomma med de begärda upplysningarna. Genom en skrivelse av den 8 augusti 2011 beviljade kommissionen en förlängning av tidsfristen till den 15 september 2011.
- (20) Genom en skrivelse av den 26 augusti 2011 meddelade de italienska myndigheterna kommissionen att de ansåg att den förlängning som beviljats enligt ovan var otillräcklig eftersom den var kortare än den som ursprungligen begärts.
- (21) Genom en skrivelse av den 15 september 2011 översände de italienska myndigheterna svaret på kommissionens begäran om upplysningar. Genom en skrivelse av den 18 oktober 2011 översände de italienska myndigheterna en engelsk översättning av det dokument som ingår i bilaga 5 till föregående skrivelse.
- (22) Genom en skrivelse av den 21 oktober 2011 kompletterade de italienska myndigheterna bilaga 12 till den föregående skrivelserna med de uppgifter som lämnats av Milano kommun. Genom en skrivelse av den 7 november 2011 översände de italienska myndigheterna en engelsk översättning av dessa synpunkter.
- (23) Den 19 juni 2012 hölls ett möte mellan kommissionens avdelningar och de italienska myndigheterna. Med anledning av mötet har de italienska myndigheterna, genom skrivelser av den 2 juli 2012 och den 10 juli 2012, inkommit med nya argument till stöd för sin bedömning av de granskade åtgärderna. På begäran av de italienska myndigheterna hölls den 23 november 2012 ytterligare ett möte med kommissionens avdelningar. De italienska myndigheterna lade då huvudsakligen fram samma argument som vid det föregående mötet.

⁽⁴⁾ EUT C 29, 29.1.2011, s. 10.

(*) Uppgifter som omfattas av affärshemlighet.

2. SAMMANFATTNING AV ÅTGÄRDERNA I FRÅGA

- (24) Detta beslut avser de kapitaltillskott som genomförts av företaget SEA till förmån för dotterbolaget SEA Handling under perioden 2001–2010 och som i huvudsak syftade till att täcka SEA Handlings rörelseförluster.

2.1 PÅSTÅDD STÖDMOTTAGARE

- (25) Mottagare av stödåtgärderna i fråga är företaget SEA Handling, som är ett helägt dotterbolag till SEA. SEA är det företag som sköter ledningen av Milanos flygplatssystem, vilket omfattar flygplatserna Linate och Malpensa. Det är ett privatrechtsligt företag (aktiebolag) som under den granskade perioden nästan helt ägdes av offentliga organ, det vill säga Milano kommun (84,56 %), provinsen Milano (14,56 %) samt andra små offentliga och privata aktieägare (0,88 %). I december 2011 såldes 29,75 % av aktiekapitalet i företaget SEA till den privata fonden F2i (*Fondi italiani per le infrastrutture*).
- (26) SEA:s verksamhet är fördelad enligt följande:
- a) Allmän flygplatsledning: uppbyggnad och förvaltning av infrastruktur för lufttransporttjänster.
 - b) Markttjänst: markttjänster för passagerare, flygplan, bagage och gods.
 - c) Tillhörande verksamheter: affärsverksamhet på flygplatserna, bl.a. försäljning av olika tjänster till allmänheten, taxfreebutiker, förvaltning av tidningskiosker, restauranger, reklam, parkering, biluthyrning, samt förvaltning och underhåll av infrastruktur avsedd för icke-luftfartsverksamhet såsom hotellanläggningar och logistikverksamhet. Dessa verksamheter bedrivs direkt av SEA eller av tredje man i kraft av särskilda kontrakt med SEA.
- (27) Företaget SEA Handling bildades efter ikraftträdandet av lagstiftningsdekret nr 18/99 ⁽⁵⁾ av den 13 januari 1999 om införlivande av rådets direktiv 96/67/EG ⁽⁶⁾, genom vilket en skyldighet att göra en bokföringsmässig uppdelning mellan de verksamheter som är knutna till tillhandahållandet av dessa tjänster föreskrivs ⁽⁷⁾. Genom att bilda företaget SEA Handling vidtog SEA följaktligen en bokföringsmässig och juridisk uppdelning mellan samtliga berörda verksamheter ⁽⁸⁾. Förutom ledningsverksamheterna på flygplatserna Malpensa och Linate i strikt mening, tillhandahåller SEA flera andra sekundära tjänster som är knutna till lufttransporttjänsterna och som kompletterar dessa.
- (28) Företaget SEA Handling är i drift sedan den 1 juni 2002. Fram till den 1 juni 2002 tillhandahölls markttjänsterna på Milanos flygplatser Linate och Milano Malpensa direkt av SEA ⁽⁹⁾.

2.2 GRANSKADE STÖDÅTGÄRDER

- (29) Enligt de uppgifter som kommissionen har mottagit erhöi SEA Handling från och med 2002 stöd från SEA i form av kapitaltillskott som i huvudsak syftade till att täcka företagets rörelseförluster.
- (30) SEA Handling hade följande förluster ⁽¹⁰⁾:
- 2002 redovisade SEA Handling en förlust på totalt 43 639 040,39 euro (1 juni 2002–31 december 2002).
 - 2003 redovisade SEA Handling en förlust på totalt 49 489 577,23 euro (1 januari 2003–31 december 2003).

⁽⁵⁾ Republiken Italiens officiella tidning (*Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*), nr 28, 4.2.1999.

⁽⁶⁾ Rådets direktiv 96/67/EG av den 15 oktober 1996 om tillträde till marknaden för markttjänster på flygplatserna inom gemenskapen (EGT L 272, 25.10.1996, s. 36).

⁽⁷⁾ I artikel 4 i direktiv 96/67/EG föreskrivs följande: "Ledningsenheten på en flygplats, användaren eller den leverantör av markttjänster som tillhandahåller markttjänster skall göra en strikt bokföringsmässig uppdelning, enligt gällande handelspraxis, mellan den verksamhet som är knuten till tillhandahållandet av dessa tjänster och övrig verksamhet. En oberoende kontrollant, utsedd av medlemsstaten, skall övervaka att denna bokföringsmässiga uppdelning verkligen iakttas. Denne skall även kontrollera att det inte förekommer någon överföring av finansiella medel mellan den verksamhet som ledningsenheten bedriver i egenskap av flygplatsmyndighet och den verksamhet som den bedriver i fråga om markttjänster."

⁽⁸⁾ Kommissionen antog den 1 december 2011 det så kallade flygplatspaketet. Paketet omfattar bl.a. ett förslag till översyn av reglerna om markttjänster och, framför allt, en rad förslag som syftar till att förbättra markttjänsternas kvalitet och effektivitet på flygplatserna. Dessutom föreskrivs en rättslig åtskillnad mellan markttjänster och flygplatsledning. Ytterligare en åtgärd som föreskrivs är en ökning, från två till tre, av det minsta antal leverantörer av markttjänster som måste stå till flygbolagens förfogande på de stora flygplatserna för de viktigaste markttjänsterna som fortfarande omfattas av begränsningar, dvs. bagagehantering, ramptjänster, påfyllning av bränsle och olja samt fraktgods- och posthantering.

⁽⁹⁾ Företaget SEA Handling S.r.l., som fanns innan SEA Handling skapades, bildades 1998 men har aldrig bedrivit någon verksamhet.

⁽¹⁰⁾ Balansräkningen fram till den 31 december varje år.

- 2004 redovisade SEA Handling en förlust på totalt 47 962 810 euro (1 januari 2004–31 december 2004).
- 2005 redovisade SEA Handling en förlust på totalt 42 430 169,31 euro (1 januari 2005–31 december 2005).
- 2006 redovisade SEA Handling en förlust på totalt 44 150 435 euro (1 januari 2006–31 december 2006).
- 2007 redovisade SEA Handling en förlust på totalt 59 724 727 euro (1 januari 2007–31 december 2007).
- 2008 redovisade SEA Handling en förlust på totalt 52 387 811 euro (1 januari 2008–31 december 2008).
- 2009 redovisade SEA Handling en förlust på totalt 29,7 miljoner euro (1 januari 2009–31 december 2009).
- 2010 redovisade SEA Handling en förlust på totalt 13,4 miljoner euro (1 januari 2010–31 december 2010).

- (31) Mot bakgrund av förluster till ett sammanlagt belopp på 339,784 miljoner euro överfördes under perioden 2002–2010 totalt 359,644 miljoner euro från SEA till SEA Handling i form av kapitaltillskott som gjordes i flera steg varje år. Fördelningen och de redovisade beloppen i nedanstående tabell motsvarar de uppgifter som lämnats av de italienska myndigheterna.

(tusen euro)

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

- ⁽¹⁾ Alla kapitaltillskott i syfte att väga upp rörelseförlusterna har inte alltid genomförts under ett visst år. Det första kapitaltillskottet som genomfördes under 2003 och som motsvarade ett belopp på 24,879 miljoner euro var till exempel resultatet av en delvis täckning av de förluster som gjordes 2002. Det andra kapitaltillskottet på 24,252 miljoner euro var däremot en delvis täckning avseende de förluster som gjordes 2003.

2.3 DE OFFENTLIGA MYNDIGHETERNAS ROLL I LEDNINGEN AV SEA OCH SEA HANDLING

- (32) Enligt de uppgifter som översänts till kommissionen ingick Milanos kommun, företaget SEA och de fackliga organisationerna den 26 mars 2002 ett avtal där följande fastställs:

Milanos kommunförvaltning [...] bekräftar att [...]

- Majoritetsandelen i handlingföretaget ska förbli i SEA:s ägo i minst fem år.
- SEA har, med avseende på sina eventuella partner, ett åtagande att informera de fackliga organisationerna om dessa och i samband därmed redogöra för verksamhetsplan och företagsstruktur [...] Det avtal som SEA ingår med de fackliga organisationerna ska ha driftvärde när planen har lagts fram och granskats av de fackliga organisationerna.
- Den avtalade rörlighetsplanen ska utgöra en lösning på eventuell övertalighet och göra det möjligt att undvika förfaranden för kollektiva uppsägningar som medför en skyldighet för SEA att sörja för rehabilitering, omskolning, avgångsvederlag och kompletterande pension för berörd personal.
- Arbetstagarnas övergång till det nya företaget ska ske med bevarande av förvärvade rättigheter och med sysselsättningsgaranti för de närmaste fem åren.

- Ansvar för kostnads-/intäktsbalansen och den ekonomiska ramen i allmänhet ska bäras av SEA och eventuella partner med bibehållen ledningskapacitet, vilket i slutänden ska leda till en avsevärd förbättring av företagets konkurrensförmåga på de nationella och internationella marknaderna.
- SEA ska inta en aktiv roll vid de behöriga ministerierna och flygplatsmyndigheterna för att främja antagandet av direktiv som främjar garanterad sysselsättning vid eventuella konkurrensutsatta överföringsprocesser som avser marktjänstverksamheten, inbegripet åtgärder för att tillgodose de åtaganden rörande säkerhet och tillförlitlighet som åläggs en flygplats ledningsenhet, åtaganden som även ska omfatta de anställda som är verksamma inom marktjänstverksamheterna.

Slutligen ska den kommunala förvaltningen och de fackliga organisationerna övervaka innehållet i denna överenskommelse och över tid kontrollera genomförandets olika faser genom särskilda möten.

- (33) Ovanstående åtaganden har bekräftats genom senare avtal där innehållet i detta avtal uttryckligen upprepas. Kommissionen hänvisar här särskilt till protokollen över de fackliga avtalen mellan SEA och de fackliga organisationerna från den 4 april 2002, den 15 maj 2002 och den 9 juni 2003, av vilka kopior har översänts till kommissionen.
- (34) I kommunfullmäktiges protokoll nämns dessutom kommunens åtaganden avseende "skyddet av förvärvade rättigheter" och "sysselsättningsgarantin för de kommande 5 åren" ⁽¹¹⁾. Dessa åtaganden återupprepas i samband med kommunfullmäktiges sammanträde den 16 juni 2003, och en kopia av protokollet från detta sammanträde har översänts till kommissionen.
- (35) Vidare uttryckte kommunfullmäktiges ledamöter den 7 november 2006 en oro för krisläget och uttalade sig om behovet av att på alla sätt garantera SEA Handlings ekonomiska överlevnad ⁽¹²⁾:

"SEA Handling SpA:s svårigheter [...] får inte helt lastas över på arbetstagarna [...] Mot bakgrund av denna situation måste flygplatsföretagets ordförande och kommunfullmäktiges ordförande Moratti snarast möjligt inställa sig vid transportutskottet [i Milano kommun] för att förklara hur de avser att se till att SEA Handling SpA får en ökad roll på marknaden för flygtrafiktjänster [...]".

2.4 SEA HANDLINGS EKONOMISKA RESULTAT ⁽¹³⁾

- (36) I nedanstående diagram beskrivs utvecklingen när det gäller driftskostnaderna och rörelseresultatet brutto för perioden 2002–2010. Dessa uppgifter återges i tabell 1 som innehåller en beskrivning av hur SEA Handlings omsättning har utvecklats, samt en beskrivning av utvecklingen när det gäller förhållandet mellan rörelseresultat brutto/omsättning respektive arbetskostnad/omsättning.

Diagram 1

Företagets ekonomiska utveckling

[...]

Tabell 1

Omsättningens och driftskostnadernas utveckling

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Omsättning (miljoner euro)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Omsättningens utveckling (på årsbasis)		[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %
Arbetskostnad	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Arbetskostnadens utveckling (på årsbasis)		[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %

⁽¹¹⁾ Avtalet ingicks den 26 mars 2002 mellan fackföreningarna, SEA SpA och Milano kommun.

⁽¹²⁾ Pressmeddelande från Marco Cormio, kommunalråd i Milano, av den 7 november 2006, av vilket en kopia har översänts till kommissionen.

⁽¹³⁾ Källorna till tabellerna och diagrammen i detta avsnitt består av dokumentation som tillhandahållits av SEA.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Övriga kostnader	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Övriga kostnaders utveckling (på årsbasis)		[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %
Rörelseresultat brutto	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Utveckling av rörelseresultatet brutto (på årsbasis)		[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %
Förhållande rörelseresultat brutto/omsättning	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %
Förhållande arbetskostnad/omsättning	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %

- (37) Arbetskostnaden låg alltså på en stabil nivå runt 160 miljoner euro med endast små variationer under perioden 2002–2007, för att sedan minska betydligt och bli så låg som knappt 100 miljoner euro 2010, vilket motsvarar en minskning med cirka 38 % på tre år. Övriga kostnader har följt en liknande utveckling och minskade under samma period med 37 %.
- (38) Omsättningen ökade med 10 % från 2002 till 2006. Alitalias kraftigt minskade verksamhet på Malpensa har sedan 2008 haft en väsentlig inverkan. Antalet behandlade trafikrörelser som Alitalia stod för minskade med 87 % från 2007 till 2010, vilket innebar en minskning med 72 % av de intäkter som genererades genom Alitalias närvaro. Den sammanlagda omsättningen minskade under samma period med 27 %, då nedgången i intäkter från Alitalia komprimerades med ökade intäkter från de andra flygbolagen.
- (39) Arbetet för att minska driftskostnaderna och begränsa inkomstbortfallet till följd av Alitalias minskade utnyttjande av Malpensa som navflygplats (nedan även kallat *hub*) 2008 ledde till ett gradvis förbättrat rörelseresultat brutto (negativt), som gick från - 42,5 miljoner euro 2007 till - 8,5 miljoner euro 2010.
- (40) I nedanstående tabell beskrivs utvecklingen när det gäller antalet anställda uttryckt i heltidsekvivalenter.

Tabell 2
Utvecklingen av antalet anställda

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Totalt antal heltidsekvivalenter	3 842	3 976	3 820	3 562	3 476	3 310	2 969	2 460	2 221
varav heltidsekvivalenter med tillsvidareanställning	3 692	3 804	3 457	3 223	3 011	2 795	2 760	2 419	2 181
varav heltidsekvivalenter med visstidsanställning	150	172	363	338	465	515	208	40	40
Operativa heltidsekvivalenter (totalt antal heltidsekvivalenter + timmar övertid – arbetslöshetsersättning)	3 964	4 125	3 979	3 706	3 642	3 461	2 852	2 227	2 050

- (41) Från och med 2003 kan en stadig minskning av antalet heltidsekvivalenter konstateras (– 44 % mellan 2003 och 2010), särskilt bland heltidsekvivalenterna med tillsvidareanställning.
- (42) Användningen av visstidskontrakt ökar betydligt under perioden 2002–2007 och går från 150 till 515 heltidsekvivalenter. Därefter minskar den här typen av anställningskontrakt, parallellt med att omsättningen blir lägre till följd av Alitalias minskade trafik och SEA Handlings ökade ansträngningar för att begränsa lönesumman. Dessa ansträngningar har dessutom under perioden i fråga lett till en minskning av antalet övertidstimmar och till ökad arbetslöshetsersättning, vilket i sin tur har gett upphov till en ännu mer omfattande minskning av antalet operativa heltidsekvivalenter.

- (43) I nedanstående tabeller visas hur personalens produktivitet har förbättrats i form av trafikrörelser som hanterats av arbetsenheten samt hur arbetskostnaden har utvecklats.

Tabell 3

Utveckling av personalens produktivitet

[...]

Tabell 4

Arbetskostnad

[...]

3. SKÅL TILL ATT DET FORMELLA GRANSKNINGSFÖRFARANDET HAR INLETTS

- (44) I sitt beslut om att inleda förfarandet av den 23 juni 2010 ansåg kommissionen, på grundval av de uppgifter som översänts av den klagande och av de italienska myndigheterna, att de stödåtgärder som avsåg perioden 2002–2005 kunde utgöra statligt stöd och den hyste tvivel rörande stödets förenlighet med den inre marknaden. Kommissionen uppmanade därför Italien att tillhandahålla alla nödvändiga dokument, upplysningar och uppgifter fram till den senaste perioden, för att bedöma stödåtgärdernas förenlighet. Den angav dessutom att det var nödvändigt att granska perioden efter 2005, för vilken uppgifter om förlusternas omfattning inledningsvis inte översänts till kommissionen, samt även hela perioden 2002–2010, för att kontrollera om SEA Handling under denna period mottog olagligt statligt stöd i form av ersättning för förluster⁽¹⁴⁾.
- (45) Kommissionens slutsats blev att det rörde sig om ett stöd, eftersom den ansåg att de olika villkoren i artikel 107.1 i EUF-fördraget var uppfyllda.
- (46) Med hänsyn till Milano kommuns och provinsen Milanos dominerande andel i SEA:s kapital ansåg kommissionen preliminärt att de medel som använts för att täcka förlusterna var offentliga. Den konstaterade för övrigt att det fanns ett flertal omständigheter i den mening som avses i domstolens dom av den 16 maj 2002 i mål C-482/99, Frankrike mot kommissionen⁽¹⁵⁾ (nedan kallad *Stardust Marine-domen*), som pekade mot att de offentliga myndigheterna var delaktiga i de åtgärder som SEA vidtog beträffande SEA Handling.
- (47) Kommissionen ansåg följaktligen att åtgärderna i fråga var selektiva, därför att de endast avsåg företaget SEA Handling och gav företaget en ekonomisk fördel som det inte skulle ha haft under normala marknadsvillkor.
- (48) För att fastställa om SEA agerat som en försiktig investerare som verkar under normala marknadsvillkor beaktade kommissionen flera olika faktorer.
- (49) I den inledande fasen konstaterade kommissionen att enligt den verksamhetsplan som godkändes 2001⁽¹⁶⁾ förväntades SEA Handlings lönsamhet vara återställd senast 2005. Beslutet att fortsätta bedriva verksamheten inom sektorn för marktjänster efter 2002 och att inte gå vidare med en försäljning av SEA Handling omedelbart efter delningen av de två företagen var grundat på ett förväntat återställande av lönsamheten inom en treårsperiod. Verksamhetsplanen från 2001 innehöll inte någon detaljerad strategi som skulle göra det möjligt för SEA att säkerställa SEA Handlings lönsamhet och den omfattade all verksamhet som bedrivs av SEA. Någon annan detaljerad verksamhetsplan som endast rör SEA Handling har inte översänts till kommissionen.
- (50) Kommissionen konstaterade dessutom att SEA Handling under perioden 2003–2005 uppvisade begränsade framsteg eller negativa resultat eftersom de årliga förlusterna uppgick till mer än 40 miljoner euro, arbetskostnaden var oförändrad, de totala kostnaderna hade minskat med cirka 3 %, intäkterna hade minskat med 4,5 % och kostnaden per arbetsenhet hade ökat med 7,6 %.
- (51) Kommissionen påpekade dessutom att de italienska myndigheternas argument om att täckningen av SEA Handlings förluster borde analyseras ur ett koncernperspektiv inte förklarade varför det, på koncernnivå, skulle ha varit lämpligare att täcka SEA Handlings förluster i stället för att avyttra eller omstrukturera företaget. Den ansåg vidare att företaget SEA Handlings underskottssituation hade pågått alltför länge för att man skulle kunna tala om en "begränsad tid" i den mening som avses i domstolens dom i mål C-303/88⁽¹⁷⁾ och att förlusttäckningens sedan 2002 återkommande karaktär bekräftade att företaget SEA inte hade uppträtt som en försiktig investerare.

⁽¹⁴⁾ Punkterna 42 och 102 samt avdelning 5 i beslutet om att inleda förfarandet.

⁽¹⁵⁾ Domstolens dom av den 16 maj 2002 i mål C-482/99, Frankrike mot kommissionen, REG 2002, s. I-4397.

⁽¹⁶⁾ Dokumentet "Piano aziendale consolidato del Gruppo SEA 2002–2006" (nedan kallat *verksamhetsplanen för 2002–2006*) inlämnat av de italienska myndigheterna.

⁽¹⁷⁾ Domstolens dom av den 21 mars 1991 i mål C-303/88, Italien mot kommissionen, REG 1991, s. I-1433.

- (52) Kommissionen ansåg slutligen att [...] eller andra aktörer hade kunnat tillträda marknaden och att den imageförlust som de italienska myndigheterna hänvisar till för att rättfärdiga att SEA avstod från att bedriva marktjänstverksamhet inte beskrivits i kvantifierade termer, utan endast presenterats i alltför vaga ordalag. Dessutom innebar skyldigheten att tillhandahålla marktjänster inte att SEA måste tillhandahålla tjänsterna själva, eftersom det fanns andra leverantörer som utgjorde ett konkret och gångbart alternativ.
- (53) Avslutningsvis ansåg kommissionen att åtgärderna utan tvivel påverkade handeln mellan medlemsstaterna och konkurrensen. Med hänsyn till syftet med direktiv 96/67/EG om reglering av tillträdet till marknaden för marktjänster på de flygplatser inom gemenskapen där trafiknivåerna uppgår till de som fastställs i det direktivet var det ställt utom tvivel att åtgärderna skulle påverka handeln. Effekter på konkurrensen var också att förvänta eftersom åtgärderna gav SEA Handling en betydligt starkare ställning till nackdel för företagets konkurrenter.
- (54) I denna fas av granskningen ansåg kommissionen alltså att förlusttäckningen utgör statligt stöd och den gav även uttryck för tvivel rörande stödets förenlighet med den inre marknaden. I sitt meddelande *Riktlinjer för finansiering av flygplatser och för statliga igångsättningsstöd för flygbolag med verksamhet på regionala flygplatser*⁽¹⁸⁾ (nedan kallat *riktlinjerna för flygplatssektorn*) hänvisar kommissionen till direktiv 96/67/EG, där det fastställs att med mer än 2 miljoner passagerare bör marktjänsterna vara självbärande, oberoende av flygplatsens övriga kommersiella intäkter eller offentliga medel som den får i sin egenskap av flygplatsmyndighet eller leverantör av en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse⁽¹⁹⁾. Kommissionen har alltså konstaterat att offentligt stöd till sådan verksamhet strider mot de mål som fastställs i direktiv 96/67/EG och att det följaktligen kan ha en negativ inverkan på marknadens avreglering.
- (55) Kommissionen beslutade följaktligen att inleda det formella granskningsförfarandet för att skingra alla tvivel rörande åtgärdernas klassificering som statligt stöd fram till och med den senaste perioden samt rörande deras förenlighet med den inre marknaden.

4. KOMMENTARER FRÅN ITALIEN

Om den period som är föremål för granskningen

- (56) De italienska myndigheternas betänkligheter med anledning av beslutet om att inleda förfarandet gäller först och främst tidsramen för de invändningar som kommissionen lagt fram. De anser att kommissionens synpunkter hänför sig till en senare period (2006–2008) än den som var föremål för den inledande granskningen och för den begäran att inkomma med klargöranden som riktats till dem, nämligen perioden 2002–2005. Kommunen uppmanade följaktligen kommissionen att ändra förfarandets tidsmässiga omfattning genom att rikta en vanlig begäran om upplysningar till de italienska myndigheterna för perioden därefter (dvs. perioden från och med 2006)⁽²⁰⁾.

Om huruvida de offentliga myndigheterna kan tillskrivas de åtgärder som vidtogs för att täcka förlusterna

- (57) Vad beträffar den första omständigheten som enligt kommissionen pekar på att åtgärderna kan tillskrivas staten, dvs. utdrag från det avtal som slöts den 26 mars 2002 mellan Milano kommun, SEA och företrädarna för de fackliga organisationerna, från protokollet över det fackliga avtal av den 4 april 2002 mellan SEA och de fackliga organisationerna på förbunds- och branschnivå som sedan bekräftades den 15 maj 2002 samt från protokollet över det fackliga avtal som ingicks mellan SEA, SEA Handling och de fackliga organisationerna på branschnivå den 9 juni 2003, uppmanar de italienska myndigheterna kommissionen att ompröva bevisvärdet hos dessa dokument.
- (58) I detta avseende hävdar de italienska myndigheterna att endast objektiva konstateranden som leder till slutsatsen att medlemsstaten var delaktig i SEA:s beslut på ett sätt som avgjort eller påverkat beslutet – i den mening att SEA hade agerat annorlunda om företaget kunnat besluta självständigt – skulle kunna bevisa att de granskade åtgärderna kan tillskrivas staten⁽²¹⁾, och några sådana konstateranden kan inte göras i detta fall i fråga om Milano kommun.
- (59) Eftersom den inte på något sätt var delaktig i de fackliga avtalens ingående betonar Milano kommun att den ställer sig helt utanför SEA:s åtaganden gentemot de fackliga organisationerna i avtalen i fråga. Milano kommun deltog endast i mötet den 26 mars 2002 och hävdar i detta avseende att den tillvaratog arbetstagarnas intressen i egenskap av majoritetsägare och framför allt i egenskap av organ med ansvar för lokalsamhället. Kommunen ska alltså inte ha gjort något åtagande utan i stället på politisk nivå "bekräftat" SEA:s affärsmässiga val för fackföreningarna, bl.a.

⁽¹⁸⁾ EUT C 312, 9.12.2005, s. 1.

⁽¹⁹⁾ Riktlinjerna för flygplatssektorn, punkt 70.

⁽²⁰⁾ Med anledning av denna synpunkt hänvisar kommissionen i sin skrivelse av den 11 juli 2011 till punkt 42 i beslutet om att inleda förfarandet, där det fastställs att "kommissionen följaktligen anser att det är nödvändigt att granska perioden 2002–2010 för att kontrollera om SEA Handling under de åren mottog olagligt statligt stöd i form av ersättning för förluster". Kommissionen bekräftade alltså att "den beaktade tidsramen löper från 2002 till den senaste perioden och ovannämnda begäran om upplysningar gäller fortfarande".

⁽²¹⁾ Förstainstansrättens dom av den 26 juni 2008 i mål T-442/03, SIC mot kommissionen, REG 2008, s. II-1161, punkt 126.

strategin för att rädda arbetstillfällen, i avsikt att stödja fackföreningarna i övervakningen av att dessa val genomfördes. Ovannämnda "avtal", vars innehåll enligt Milano kommun var uppenbart politiskt och socialt, hade ingen juridisk betydelse eftersom det endast syftade till att försäkra de fackliga organisationerna om att SEA:s åtaganden var seriösa. Man kan mot bakgrund av de dokument som beaktats av kommissionen inte dra slutsatsen att Milano kommun hade en avgörande delaktighet i beslutet att täcka SEA Handlings förluster eller något åtagande i det avseendet. SEA ska alltså ha fattat sina affärsbeslut helt fritt och självständigt.

- (60) Skriftväxlingen under perioden 2002–2005 mellan företagets ledningsorgan och några ledamöter av kommunfullmäktige, till vilken tillgång inte har beviljats, och några interna dokument från SEA som de begärt att få tillgång till, bl.a. verksamhetsplanen, utgör enligt de italienska myndigheterna ett bevis på att de offentliga myndigheterna inte var inblandade i SEA:s verksamhet. Enligt de italienska myndigheterna utgör omständigheten att SEA uttryckligen krävde att få vara självständigt i förhållande till myndigheterna, t.ex. som svar på en fråga ställd av ett kommunalråd, ytterligare ett bevis på detta.
- (61) De italienska myndigheterna anger dessutom att Milano kommun, för att lagligt göra gångbara och rättsligt giltiga åtaganden, skulle ha varit tvungen att agera genom formella handlingar antagna av kommunens egna behöriga organ med uttryckligt angivande av den finansiella täckningen.
- (62) Vad beträffar den andra omständigheten som enligt kommissionen pekar på att åtgärderna kan tillskrivas staten, dvs. det särskilda beroendeförhållande som SEA:s styrelseledamöter och företagsledning stått i gentemot Milano kommun, invänder de italienska myndigheterna mot kommissionens praxis som enligt dem består i att ge påståenden i tidningsartiklar rangen av indicium.
- (63) För det första hävdar de italienska myndigheterna beträffande omständigheten att SEA:s styrelseledamöter undertecknat ansökningar om entledigande in blanco före utgången av respektive mandat och överlämnat dessa till kommunfullmäktiges ordförande i Milano, att dessa inte kan visa att SEA:s ledning stod i något särskilt beroendeförhållande till kommunen. De anger, i likhet med vad styrelsens ordförande konstaterade vid den ordinarie bolagsstämman den 24 februari 2006, att det rör sig om en vanligt förekommande praxis som "i praktiken används för att göra det möjligt att utan dröjsmål avsätta styrelseledamöter som kan tillskrivas rättsstridiga handlingar". Samma styrelseordförande har uteslutit möjligheten att använda sådana skrivelser i fall där en aktieägare invänder mot styrelsens förvaltningsbeslut, eftersom det är styrelsen som ensam har ansvaret för sådana val. I likhet med vad bolagets styrelseordförande betonade vid ovannämnda stämma tillägger de italienska myndigheterna även att "det i vart fall inte är någon som någonsin har utövat påtryckningar med hänvisning till dessa ansökningar om entledigande eller till andra dokument" och att skrivelserna i fråga har "ett moraliskt värde och inte ett juridiskt värde". Enligt kommunens företrädare vid samma ordinarie bolagsstämma i SEA skulle dessa skrivelser dessutom vara "helt otillräckliga för att påverka styrelseledamöternas agerande. De är underställda bolagsstämman och dess ensamma behörighet att utvärdera dem: det är endast av det organet som de kan tillsättas och entledigas, och det är endast inför det organet som de kan ställas till ansvar för företagets ledning". Enligt de italienska myndigheterna är den enda effekten av ovannämnda skrivelser att en styrelseledamot som entledigats av bolagsstämman förlorar rätten till ersättning för den skada som uppkommit på grund av förhållandets förtida upphörande utan saklig grund.
- (64) För det andra påpekar de italienska myndigheterna, beträffande det särskilda beroendeförhållande som företaget SEA sägs ha stått i gentemot Milano kommun, att till skillnad från vad kommissionen hävdar består den kontroll som Milano kommun utövar inte av rätten att tillsätta de egna företrädarna i styrelsen. Den består i stället endast av rätten att nominera dessa företrädare, eftersom det är bolagsstämman som har rätten att tillsätta dem, i enlighet med de vanliga privaträttsliga bestämmelserna om aktiebolag i den italienska civilagen (*Codice civile*). De italienska myndigheterna hävdar dessutom att enligt SEA:s bolagsordning har styrelsen, i enlighet med ordinarie allmänrättsliga bestämmelser och med vad som redan flera gånger påpekats, behörighet att välja namnen på de ledamöter som ska läggas fram för bolagsstämmans godkännande.
- (65) Vad beträffar de omständigheter som är typiska för att en åtgärd ska kunna tillskrivas staten, och särskilt de omständigheter som domstolen anger i Stardust Marine-domen, hävdar de italienska myndigheterna att man borde dra samma slutsats som där om att åtgärderna i fråga inte kan tillskrivas staten. De italienska myndigheterna betonar att det i förevarande fall inte finns någon form av införlivande av företaget SEA med den offentliga förvaltningen, varken på lokal eller på nationell nivå. Med hänvisning till den sista omständigheten, som bestod av karaktären hos företagets verksamheter och av företagets drift av dem på marknaden under normala villkor i konkurrens med privata aktörer, hävdar de italienska myndigheterna dessutom att SEA i detta fall bedriver all sin verksamhet på samma sätt som en normal privat företagare skulle göra. De anser vidare att inte heller företagets rättsliga ställning bör betraktas som en omständighet som pekar på att åtgärderna kan tillskrivas staten i detta fall, eftersom SEA är ett i alla avseenden privaträttsligt företag. Med hänvisning till den eventuella sista omständigheten som domstolen anger, dvs. omfattningen av myndigheternas inflytande över företagets förvaltning, pekar de slutligen på hur i detta fall frånvaron av varje slag av inflytande från kommunens sida och den självständighet som företaget självt krävt gentemot myndigheten visar att den sistnämnda inte var delaktig i något bolagsbeslut.

Om tillämpningen av kriteriet om en privat investerare i en marknadsekonomi

- (66) De italienska myndigheterna vill betona att vid tillämpningen av kriteriet om en privat investerare kan de faktiska omständigheter (ekonomiska uppgifter med mera) som kommissionen fick kännedom om under den preliminära granskningen – men som avser en senare tidpunkt än den då de ifrågasatta åtgärderna beslutades – vid behov användas för att bedöma åtgärdernas förenlighet med EUF-fördraget, om de klassificeras som stöd. De kan dock inte vara till någon hjälp när man bedömer de berörda finansiella åtgärdernas förenlighet med kriteriet om en privat investerare. De italienska myndigheterna anser att kommissionens hela resonemang är förenat med en felaktig tillämpning av kriteriet om en privat investerare som i sin tur är grundad på en felaktig bedömning av de faktiska omständigheterna i detta fall.
- (67) Vad beträffar det sammanhang som lämpligen bör beaktas, konstaterar de italienska myndigheterna för det första att kommissionen inte har tagit hänsyn till att SEA, inom ramen för avregleringen av den europeiska markjtjänstmarknaden till följd av antagandet av direktiv 96/67/EG som införlivades med den italienska rättsordningen genom lagstiftningsdekret nr 18/99, beslutade att inte begränsa sig till en bokföringsmässig uppdelning utan även genomförde en avknoppning av verksamheten i fråga och överförde den till en ny juridisk enhet. Enligt de italienska myndigheterna bidrog denna avknoppning till koncernens strategiska riktlinjer genom letandet efter en företagspartner för markjtjänsterna och fastställandet av åtgärder för att effektivisera markjtjänsterna på Linate och Malpensa.
- (68) Enligt de italienska myndigheterna har, inom ramen för avregleringen, flygplatsernas ledningsenheter i allmänhet anpassat sig genom att organisera sin markjtjänstverksamhet efter att ha beaktat de olika affärsmodeller som är möjliga. Enligt en modell drivs markjtjänsterna inte direkt av flygplatsens ledningsenhet (t.ex. flygplatserna i London, Köpenhamn, Spanien och Dublin) utan tillhandahålls av utomstående företag som är verksamma på flera internationella flygplatser ("outsourcing"). Enligt en annan modell drivs de direkt av flygplatsens ledningsenhet genom en enkel bokföringsmässig uppdelning, eller genom bildandet av ett särskilt företag (SEA, Paris) ("direkt förvaltning"). De italienska myndigheterna betonar att bägge modellerna har fördelar och nackdelar som ledningsenheterna noggrant granskat, även mot bakgrund av det nationella regelverket i respektive land. Enligt de italienska myndigheterna innebär en outsourcing att resurserna kan koncentreras på huvudverksamheterna, vilket leder till omedelbara vinster för resultatet eftersom markjtjänstverksamheter i de flesta fall går med förlust om de inte tillhandahålls i stor skala (och inte bara på de flygplatser där man har ledningsansvaret). Ett upprätthållande av markjtjänstverksamheterna skulle i gengäld ge ledningsenheten möjlighet till ökad kontroll över tjänstens kvalitet, vilket oavsett lagstiftningen har positiva konsekvenser för koncernens verksamheter, framför allt på medellång till lång sikt.
- (69) De italienska myndigheterna betonar alltså att denna andra modell som valts av SEA gör det möjligt för flygplatsens ledningsenhet att säkerställa funktionen som flygplatscentrum och överföringsprocesserna, upprätthålla kontrollen över kvaliteten på den tjänst som tillhandahålls, tillhandahålla utvalda markjtjänster på de flygplatser där det inte finns andra aktörer som kan tillhandahålla dem och slutligen att ha ett fortsatt starkt inflytande på området för flygplatssäkerhet. De hävdar vidare att detta val för med sig ökade driftskostnader, som är en naturlig del av den direkta driften av markjtjänstverksamheterna. De italienska myndigheterna betonar att produktiviteten inom den berörda sektorn inte bör mätas enbart i ekonomiska termer.
- (70) Enligt de italienska myndigheterna var SEA-koncernens val av strategi fullkomligt rationellt, eftersom det gör det möjligt att behålla markjtjänstverksamheterna internt med satsningar på en gradvis återhämtning och på tjänsternas kvalitet som i sin tur leder till vinster för koncernen på medellång till lång sikt. Verksamheternas avknoppning och överföring till ett separat företag med uppgiften att driva dem (SEA Handling), innebär enligt de italienska myndigheterna att SEA fick förutsättningar att utnyttja eventuella möjligheter till allianser med andra aktörer inom sektorn, i syfte att återställa lönsamheten, tack vare de synergieffekter som följer av inträdet i ett internationellt nätverk och av förvärvet av ytterligare operativa kunskaper och erfarenheter.
- (71) SEA ska alltså ha haft för avsikt att bära dotterbolagets inledande förluster med hänsyn till de fördelar som detta skulle leda till för koncernen, samt till den gradvisa förbättringen av SEA Handlings resultat och återställandet av företagets lönsamhet (som inledningsvis förväntades ske före slutet av de första tre årens verksamhet, dvs. senast 2005). Detta skulle uppnås genom de åtgärder som angavs i en omstruktureringsplan, där man även förutsåg ett eventuellt inträde, om möjligt, av en strategisk partner som skulle förvärva en betydande minoritetsandel i SEA Handling.
- (72) Vad beträffar letandet efter en sådan strategisk partner betonar de italienska myndigheterna att SEA i maj 2001 inledde ett konkurrensutsatt förfarande som syftade till att hitta en minoritetspartner till SEA Handling, och att det vid förfarandets slut var det erbjudande som lades fram av [...] som framstod som mest intressant. De förhandlingar som inleddes med den aktören nådde långt och man var nära ett undertecknande, bland annat tack vare en återhämtningsplan. Vid en senare tidpunkt strandade förhandlingarna, främst på grund av oenighet rörande värderingen av företaget.

- (73) De italienska myndigheterna betonar sedan att de åtgärder som anges i den konsoliderade verksamhetsplanen för 2002–2006 var inriktade på en återhämtning av arbetsproduktiviteten med 20 % under samma period. Åtgärderna bedömdes vara lämpliga och tillräckliga för att bekräfta det val av affärsmodell som gjorts. Även om målet att återställa lönsamheten inte uppnåddes var de ekonomiska resultaten lovande och bekräftade, för SEA:s del, att valet av affärsmodell var lämpligt och låg i koncernens och ägarnas ekonomiska intresse.
- (74) Enligt de italienska myndigheterna berodde det faktum att SEA Handling inte återställde lönsamheten inom den tidsfrist som först fastställdes på att marknaden jämfört med tidigare prognoser hade genomgått en genomgripande förändring. Förändringen orsakades av två internationella faktorer som hade en betydande inverkan på luftfartens utveckling under den aktuella perioden (sars och kriget i Irak) och av de ekonomiska svårigheter som detta ledde till för de internationella flygbolagen, som på grund av kraftigt höjda oljepriser tvingades godta en korregerande prisnedsättning i ett konkurrensscenario som var mycket aggressivare än förväntat.
- (75) De italienska myndigheterna uppmanar kommissionen att ompröva sin invändning rörande SEA:s beslut att fortsätta täcka dotterbolagets förluster trots att den ekonomiska utvecklingen, enligt kommissionen, redan från och med de första två hela verksamhetsåren (2003 och 2004) visade att ett återställande av lönsamheten inom en treårsperiod inte var möjligt. Invändningen grundas, enligt de italienska myndigheterna, på en överdrivet förenklad tillämpning av kriteriet om en privat investerare som huvudsakligen handlar om ren lönsamhet på kort sikt. De anser att kommissionen härigenom underlåter att beakta att i detta fall kan andra omständigheter vara av betydelse än de som enbart avser de direkta kassaflöden som investeringen ger upphov till, särskilt med hänsyn till att moderbolaget är vertikalt kopplat till sitt dotterbolag och att en icke obetydlig andel av dess verksamhet är beroende av kvaliteten på de tjänster som tillhandahålls av dotterbolaget. Genom att begränsa sig till att beakta omständigheten att åtgärden inte uppvisade någon lönsamhet under de första två verksamhetsåren, har kommissionen enligt de italienska myndigheterna helt bortsett från särdragen hos sektorn, där ett företag med ansvar för flygplatsledningen kan ha ett intresse av att bedriva (eller ekonomiskt stödja) en mark tjänstverksamhet oberoende av dess omedelbara lönsamhet.
- (76) De italienska myndigheterna har dessutom lagt fram en kontrafaktisk analys utförd av ett externt konsultföretag, vars syfte är att visa att de antaganden som utgör grunden för det av SEA tillhandahållna dokumentet "Presentazione del piano aziendale 2003–2007 di SEA Handling" (nedan kallat *SEA Handlings verksamhetsplan 2003–2007*) var realistiska och rimliga samt att ett antal oförutsedda händelser fick omfattande negativa konsekvenser för SEA Handling, vilket ledde till större förluster än vad man rimligen kunde förvänta sig när beslutet om att täcka förlusterna fattades. Av analysen framgår först och främst att minskningen av hanterad trafik och prisnedgången hade stor inverkan på den negativa skillnaden mellan de resultat som uppnåddes och de som förväntades i verksamhetsplanen. SEA Handling skulle med andra ord inte ha uppnått de ekonomiska mål som anges i verksamhetsplanen även om man hade lyckats uppnå sina mål rörande en minskning av enhetskostnaden, på grund av det betydande intäktsbortfall som följde på trafikminskningen och prisnedgången jämfört med den förväntade nivån.
- (77) Enligt de italienska myndigheterna har kommissionen dessutom mot bakgrund av den tillämpliga italienska lagstiftningen inte fäst tillräcklig vikt vid sektorns särdrag i Italien. De påminner i detta avseende för det första om att enligt artikel 3.3 i lagstiftningsdekret nr 18/99 och artikel 705.2 d i den italienska sjö- och luftfartslagen (*Codice della Navigazione*) är en flygplats ledningsenhet skyldig att se till att de mark tjänster som krävs finns på flygplatsen, antingen genom att tillhandahålla dem direkt eller genom att samordna den verksamhet som bedrivs av andra aktörer som tillhandahåller sådana tjänster till tredje part eller utför dem i form av egenhantering. I artikel 4 i det avtal som den 4 september 2001 ingicks mellan den italienska nationella civila luftfartsorganisationen (*Ente Nazionale per l'Aviazione Civile*, nedan kallad ENAC) och SEA fastställs dessutom, med särskild hänvisning till Milanos flygplatser Linate och Malpensa, att SEA ska garantera mark tjänsterna och säkerställa tillgången till och effektiviteten hos hjälpmedel, utrustning, anläggningar och allt annat som behövs för att kontinuerligt, regelbundet och effektivt tillhandahålla dessa tjänster.
- (78) Med hänsyn till den lagstiftningen kunde och kan SEA enligt de italienska myndigheterna inte bara göra sig av med mark tjänsterna eller lägga ut dem på entreprenad. Även om SEA skulle besluta sig för att göra det måste företaget ändå, med lämpliga avtal och de kostnader som dessa är förenade med, försäkra sig om att tjänsterna motsvarar de behov och krav som fastställts av lagstiftaren eller som följer av beslutet om tilldelning av flygplatsledning. En flygplats ledningsenhet förblir nämligen det organ som gentemot den offentliga myndigheten ansvarar för att mark tjänsterna bedrivs regelbundet och effektivt.
- (79) För en korrekt tillämpning av kriteriet om en privat investerare i det aktuella fallet vill de italienska myndigheterna även påminna om att enligt fast rättspraxis ska den privata aktör som det offentliga företags agerande jämförs med vara av en jämförbar typ och storlek⁽²²⁾. Dessutom har investeringen bestående av en förlusttäckning till förmån för SEA Handling planerats och genomförts av SEA-koncernen, som är aktieägare och part i avtalet om flygplatsledning på Malpensa och Linate. Detta innebär för det första, vilket också kommissionen konstaterar i sitt beslut om att inleda förhandlet, att SEA:s agerande inte kan jämföras med "den vanliga investerarens agerande – vilken placerar

⁽²²⁾ Se förstainstansrättens dom av den 12 december 2000 i mål T-296/97, Alitalia mot kommissionen, REG 2000, s. II-3871, punkt 81.

kapital för att det ska ge avkastning på mer eller mindre kort sikt", utan i stället ska jämföras med "agerandet hos ett privat holdingbolag eller en privat koncern – som har en strukturell, allmän eller sektoriell strategi och som styrs av mer långsiktiga lönsamhetsperspektiv" ⁽²³⁾. För det andra bör man även beakta egenskaperna hos den reglerade sektorn i fråga och den i detta ljus normala dynamiken i de ekonomiska förhållandena mellan moderbolag och dotterbolag ⁽²⁴⁾.

- (80) De italienska myndigheterna anser följaktligen att kommissionen borde ha bedömt åtgärderna i fråga utifrån ett koncernperspektiv, med andra ord genom att granska SEA:s koncernredovisning. En sådan bedömning skulle ha visat att koncernen har gjort stora totala vinster genom att absorbera stora delar av förlusterna inom marktjänstsektorn internt och skapa ett ökat värde för aktieägaren.
- (81) Utöver möjligheten till indirekt materiell nytta genom täckningen av SEA Handlings förluster finns det andra aspekter som bör beaktas, bl.a. de följande: a) möjligheten att få indirekta ekonomiska fördelar genom affärsförbindelserna med dotterbolaget, b) de svårigheter som outsourcing på nationell nivå skulle föra med sig inom den aktuella referensramen, både med hänsyn till den ekonomiska bördan och med hänsyn till ansvaret gentemot den offentliga myndigheten, c) skyddet av koncernens goda namn, d) de förpliktelser gentemot staten som följer av avtalet med ENAC och av lagstiftningen.
- (82) De italienska myndigheterna betonar alltså att SEA-koncernen under treårsperioden 2003–2005 uppnådde betydande resultat när det gäller kvaliteten på den tjänst som tillhandahölls användarna. De hänvisar i detta avseende till den positiva utvecklingen i fråga om väntetider för utlämning av ankommande bagage och punktlighet för de ankomster som hanteras av SEA.
- (83) Avslutningsvis anser de italienska myndigheterna att SEA:s agerande i det här granskade fallet helt motsvarar agerandet hos en privat företagskoncern, som för en strukturell politik och föredrar att omedelbart ersätta förlusterna inom ett eget verksamhetsområde med sikte på att återupprätta lönsamheten på längre sikt och med hänsyn till andra intressen, såväl finansiella som icke-finansiella, men i varje fall relaterade till koncernens ekonomiska intressen. Till skillnad från vad kommissionen hävdar anser de att SEA Handlings stadigt förbättrade ekonomiska situation under treårsperioden 2003–2005, trots att man inte hittade någon strategisk minoritetspartner och trots den svåra situationen på marknaden, visar att det fanns konkreta utsikter att återställa lönsamheten inom en rimlig tid.

Om förenligheten

- (84) Vad beträffar företagets stödberättigande gör de italienska myndigheterna huvudsakligen följande konstateranden: i) med hänsyn till de stadiga förlusterna i samband med marktjänstverksamheterna, även före SEA Handlings bildande, är det uppenbart att företaget befann sig i svårigheter från och med den dag då företaget inledde sin verksamhet, ii) SEA Handlings omstrukturering bygger på en omstruktureringsplan som består av olika dokument avseende perioden 2003–2010 och syftar till att återställa marktjänstverksamhetens lönsamhet, iii) dokumenten innehåller en detaljerad beskrivning av SEA:s strategi och tidsplanen för de åtgärder som planerades i detta syfte.
- (85) De italienska myndigheterna betonar särskilt att i den konsoliderade verksamhetsplanen för 2002–2006 fastställdes följande åtgärder för att återställa produktiviteten inom marktjänstverksamheterna och öka intäkterna:
- Incitament för att minska personalfrånvaron.
 - Datorisering och rationalisering av verksamheten på de operativa kontoren.
 - Tillåtande av övertidsarbete.
 - Integration av sektorerna A och B med flygplatsen Malpensa från och med januari 2002.
 - Tillämpning av nya anställningskontrakt med flexibel arbetstid.
 - Åtgärder för att minska tiderna för överföring av personal.
- (86) De italienska myndigheterna hävdar vidare att valet av minoritetsägare var en av de viktigaste omstruktureringarna.

⁽²³⁾ Se domstolens dom av den 21 mars 1991 i mål C-305/89, Italien mot kommissionen, REG 1991. s. I-1603, punkt 20.

⁽²⁴⁾ Se domstolens dom av den 3 juli 2003 i de förenade målen C-83/01 P, C-93/01 P och C-94/01 P, Chronopost SA m.fl. mot Ufex m. fl., REG 2003, s. I-6993, punkterna 33–38.

- (87) För det andra fastställs i SEA Handlings verksamhetsplan 2003–2007, som var inriktad på SEA Handling, de faktorer som hade störst negativ inverkan på företagets funktion, särskilt arbetskraftskostnaden samt bristen på organisatorisk jämvikt och tekniska innovationer. I dokumentet anges de viktigaste åtgärderna som krävs för att återställa företagets produktivitet enligt följande: i) en ökning av företagets marknadsandel, ii) åtgärder för ökad teknisk innovation, iii) åtgärder för ökad förmåga att anpassa sig till kundernas behov, iv) en omprövning av de externa kostnadskrävande verksamheterna jämfört med kärnverksamheten, v) minskade arbetskraftskostnader, vi) återhämtning av intäkterna för extraverksamhet i förhållande till marktjänstverksamheten.
- (88) För det tredje betonar de att dokumentet "Executive Summary – Linee guida del piano strategico 2007–2012 del gruppo SEA – 11 maggio 2007" (sammanfattning – riktlinjer för SEA-koncernens strategiska plan 2007–2012 – 11 maj 2007, nedan kallad *strategisk plan för 2007–2012*) innehåller en trestegsplan som syftar till att återställa SEA Handlings lönsamhet senast 2011. Målet att återställa marktjänsternas lönsamhet är enligt de italienska myndigheterna uppenbart även i "Piano strategico del gruppo SEA 2009–2016" (nedan kallad *strategisk plan för 2009–2016*) och i "Piano aziendale di SEA 2011–2013" (nedan kallad *SEA:s verksamhetsplan för 2011–2013*).
- (89) För det fjärde hävdar de italienska myndigheterna att det inte finns någon snedvridning av konkurrensen eftersom åtgärderna i fråga var nödvändiga för marknadens avreglering. Företaget vidtog åtgärder för att garantera att konkurrensen inte på ett orimligt sätt skulle snedvridas, bl.a. genom att successivt minska sysselsättningsnivån (en minskning med 1 755 arbetsenheter under perioden 2003–2010) och företagets närvaro på marknaden (fullständig nedläggning av all verksamhet utom kärnverksamheten, nedläggning av avisningsverksamheten och misslyckade försök att sälja en minoritetsandel i SEA Handling).
- (90) Slutligen hävdar Italien att stödet är tydligt begränsat till vad som är absolut nödvändigt, med hänsyn till företagets driftsförluster och det belopp som följaktligen var nödvändigt för att garantera marktjänstverksamhetens driftskontinuitet. Stödet har inte gjort det möjligt för företaget att öka sin marknadsandel till nackdel för sina konkurrenter, eftersom inga investeringsåtgärder som inte omfattas av omstruktureringsplanerna har genomförts.

5. SYNUNKTER FRÅN BERÖRDA PARTER

5.1 SEA

- (91) SEA betonar i sina synpunkter de italienska myndigheternas argument samtidigt som några aspekter av dessa preciseras och fördjupas.

Om huruvida de åtgärder som vidtogs för att täcka förlusterna kan tillskrivas den italienska staten

- (92) För det första vill SEA, med hänvisning till det fackliga avtal av den 4 april 2002 som kommunen enligt kommissionen var aktivt delaktig i, fördjupa hänvisningen till Stardust Marine-domen och påminna om att det är kommissionen som ska bevisa att åtgärderna kan tillskrivas staten, samtidigt som företaget hävdar att de omständigheter som lagts fram i det aktuella fallet är begränsade inte bara till antalet, utan även med avseende på innehåll och grund. Det finns enligt SEA däremot mycket mer solida och betydelsefulla omständigheter som pekar på motsatsen och som styrker den självständighet med vilken företaget fattat besluten rörande omstrukturering av SEA Handling.
- (93) SEA anser att avtalen med de fackliga organisationerna syftade till att ge de anställda försäkranden rörande bevarandet av förvärvade rättigheter och genomförandet av åtgärder för att bevara sysselsättningen enligt den strategi som beslutats av SEA. SEA noterar att man under koncernstyrelsens överläggningar har beslutat om en omorganisering av koncernen, utan att någonsin göra några åtaganden om att inom ramen för denna omorganisering inte genomföra några personalminskningar enligt marknadens behov. Man hävdar vidare att besluten om minskning eller omstrukturering, även under den senaste perioden, alltid har fattats uteslutande i enlighet med en ekonomisk logik där kommunen eller de politiska krafter som finns representerade i denna inte har haft någon framträdande roll.
- (94) SEA konstaterar att farhågorna av social karaktär var och är beaktade både i lagstiftningsdekret nr 18/99 vars artikel 14 handlar om "socialt skydd" och i direktiv 96/67/EG, där det i skäl 24 anges att "[b]efogenheten att garantera socialt skydd i adekvat omfattning för personalen i de företag som tillhandahåller marktjänster bör kvarstanna hos medlemsstaterna", vilket alltså ger dem behörighet (artikel 18) att vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de anställdas rättigheter skyddas (med beaktande av bestämmelserna i det direktivet och "gemenskapsrättens övriga bestämmelser"). Enligt SEA är det enbart inom de ramar som sätts genom det aktuella regelverket som de sociala farhågorna har kunnat spela en roll i de fria beslut om verksamhetsfrågor som fattats av SEA.
- (95) SEA vidhåller dessutom att vissa omständigheter som pekar på motsatsen, och som framhållits av Milano kommun, inte har beaktats av kommissionen. Det gäller bl.a. det faktum att inga av de så kallade åtagandena i det fackliga avtalet av den 26 mars 2002 har tillämpats och att dessa så kallade åtaganden har gällt under en begränsad tidsperiod.

- (96) Vad beträffar den kontroll som kommunen utövar och som kommissionen hänvisar till, hävdar SEA att företaget har rätt till fullständig självständighet i besluts- och förvaltningsfrågor och att denna rätt utövas utan någon som helst påverkan från den milanesiska kommunens eller provinsens sida. Företaget preciserar att styrelseledamöterna har ensam behörighet att leda bolaget och att det inte finns någon möjlighet för utomstående parter (såsom exempelvis majoritetsägare) att utöva styrelseledamöternas befogenheter och funktioner. SEA hävdar vidare att även om man, för att ta ett absurt exempel, skulle anse att den offentliga majoritetsägaren vanligen har ett faktiskt inflytande på de beslut som fattas av SEA:s styrelseorgan är det, i enlighet med Stardust Marine-domen, inte det organisatoriska kriteriet utan det faktiska deltagandet i de omstridda besluten som har relevans vid bedömningen av huruvida åtgärderna kan tillskrivas staten.
- (97) Enligt SEA borde kommissionen fästa större vikt vid de skiljaktiga ståndpunkter som uttrycktes vid Milano kommunfullmäktiges sammanträde den 16 juni 2003. Av protokollet från det sammanträdet framgår företagets självständighet i besluts- och organisationsfrågor tydligt. Dels noterar kommunfullmäktiges ledamöter SEA:s vägran att tillhandahålla uppgifter som är föremål för pågående förhandling med de fackliga organisationerna, eftersom de inte får spridas, dels avslås en motion om att kommunstyrelsen ska be SEA att lägga fram en verksamhetsplan och därav följande företagsstruktur, en motion som inte bara skulle ha godkänts utan som inte skulle ha behövt läggas fram om Milano kommun i praktiken hade utövat eller varit medveten om att kunna utöva det inflytande som kommissionen verkar vilja tillskriva den.
- (98) Vad beträffar ansökningarna om entledigande in blanco tillägger SEA, utöver det som i detta avseende hävdas av Milano kommun, att ordföranden för SEA:s revisorsorgan vid SEA:s bolagsstämma den 24 februari 2006 bekräftade att ingen av revisorsorganets ledamöter ombetts att underteckna några sådana dokument. Enligt SEA står alla de svar som under den bolagsstämman gavs rörande ansökningarna om entledigande in blanco tydligt i strid med den motsatta ståndpunkten enligt vilken företaget stod i ett särskilt beroendeförhållande till Milano kommun. SEA betonar dessutom att styrelsen, i enlighet med vad ordföranden konstaterar under samma bolagsstämma, inte alls hade ställt sig bakom aktieägarens begäran om en utdelning på mellan 250 och 280 miljoner euro. I stället fastställdes det maximala beloppet till 200 miljoner euro, vilket visar att företaget genom att fatta ett beslut som skilde sig från kommunens begäran inte hade låtit sig påverkas av ansökningarna i fråga.
- (99) Slutligen anser SEA att den omständigheten att anklagelserna om styrelsens påstådda beroendeställning till kommunen – anklagelser som återgetts av pressen – hänförs sig till 2006, gör att ingenting alls kan "bevisas" rörande kommunens inflytande på SEA under perioden före det året. Det finns dessutom enligt SEA inga grunder för att anta att ett sådant inflytande fanns, om inte kommissionen tillämpar seriösa och relevanta bevis, även med hänsyn till tidsförliden för händelserna.

Om tillämpningen av kriteriet om en privat investerare som verkar i en marknadsekonomi

- (100) SEA erinrar om att domstolen har fastställt (dom i mål C-305/89, nedan kallad *Alfa Romeo-domen*⁽²⁵⁾ och dom i mål C-303/88, nedan kallad *ENI-Lanerossi-domen*⁽²⁶⁾) att, på samma sätt som en privat aktieägare i ett företag som befinner sig i övergående svårigheter rimligtvis kan skjuta till det kapital som behövs för att säkerställa företagets fortbestånd om det, efter en omstruktureringsplan, är i stånd att åter bli lönsamt, kan också ett moderbolag besluta att kompensera förluster i ett av sina dotterbolag utifrån andra "motiv" än enbart investeringens lönsamhet på kort sikt. I samma ENI-Lanerossi-dom anger domstolen att skäl som exempelvis möjligheten att få en indirekt vinst av investeringen, möjligheten att avveckla dotterbolagets verksamhet på gynnsammare villkor, viljan att skydda hela koncernens goda namn eller avsikten att lägga om verksamheten, för en privat investerare som eftersträvar ett långsiktigt lönsamhetsmål (som inte är rent finansiellt), kan utgöra giltiga motiv för att skjuta till kapital till ett anknutet företag som går med förlust.
- (101) SEA anser att i det aktuella fallet kan, med hänsyn till principen om en privat investerare, giltiga motiv för täckningen av SEA Handlings förluster vara att det finns en strategisk plan och en omstruktureringsplan med goda utsikter att uppnå långfristig lönsamhet. Förlusttäckningen kan även vara motiverad av andra skäl än investeringens rent finansiella lönsamhet, dvs. skäl som är förbundna med SEA:s särskilda ansvar i egenskap av en flygplats ledningsenhet och med företagets goda namn, samt av den omständigheten att denna koncerninterna förlusttäckning aldrig fört med sig någon specifik skuldsättning eller finansiell svårighet för koncernen, som i vilket fall har uppvisat en betydande nettovinst.
- (102) Vidare framhåller SEA att företagets investeringsbeslut inte nödvändigtvis grundas på den typen av hänsyn som avser omedelbar vinst och som kan styra de val (inklusive spekulativa sådana) som görs av en minoritetsägare utan kontrollbefogenheter eller av en majoritetsägare som uteslutande drivs av en strävan efter att få ut högsta möjliga vinst av marktjänstverksamheten i sig. SEA säger sig i stället grunda sina beslut på bredare hänsyn som syftar till en maximering av SEA-koncernens samlade resultat på längre sikt.

⁽²⁵⁾ Domstolens dom av den 21 mars 1991 i mål C-305/89, Italien mot kommissionen, REG 1991, s. I-1603, punkt 20).

⁽²⁶⁾ Domstolens dom av den 21 mars 1991 i mål C-303/88, Italien mot kommissionen, REG 1991, s. I-1433, punkt 21).

Om den rättsliga ramen för åtgärderna

- (103) SEA anser att kommissionen inte kan bortse från det regelverk inom vars ramar förlusttäckningarna ägt rum. Enligt SEA har den rättsliga ram som reglerat konkurrenstrycket som företaget varit utsatt för och de skyldigheter som det måste uppfylla inverkat både på företagets affärsmässiga val och på de resultat som uppnåtts genom de valen. Eftersom de ifrågasatta åtgärderna genomfördes under perioden närmast efter antagandet av direktiv 96/67/EG och dess genomförande på nationell nivå, som syftade till en avreglering av sektorn, påpekar SEA att man sedan 1996 gett sitt samtycke till inträdet av en utomstående leverantör av marktjänster (ATA Handling) på de egna flygplatserna.
- (104) Företaget påpekar även att Italien valt en fullständig avreglering av marknaden för marktjänster och endast föreskrivit att luftfartsmyndigheten (ENAC) får bevilja tillfälliga begränsningar av antalet tjänsteleverantörer om det finns skälig grund för detta. SEA hävdar att ENAC, som certifierat hela 246 leverantörer varav 84 med rätt att bedriva verksamhet på Linate och Malpensa, har överbelastat marktjänstmarknaden på några av Italiens flygplatser. Enligt SEA har Italiens val i praktiken gynnat inträdet av ett stort antal aktörer, men marknadsutvecklingen har gått i riktning mot ett minskat antal verkssamma marktjänstleverantörer på varje flygplats. Detta har enligt SEA även bekräftats genom de bestämmelser som nyligen antagits av ENAC. Bestämmelserna innebär högre krav jämfört med de som tidigare antagits för certifiering av leverantörer av sådana tjänster, vilket bör leda till ett noggrannare urval av aktörer som måste garantera tjänster som håller en högre kvalitets- och säkerhetsnivå. SEA konstaterar i detta sammanhang att de alternativ som valts i andra europeiska länder har gått i motsatt riktning, i syfte att undvika ett alltför högt konkurrenstryck som på grund av ett ökat pristryck kan ge upphov till obalans i leverantörernas ekonomiska villkor.
- (105) Mot bakgrund av ändrade konkurrensvillkor hävdar SEA att valet att genomföra en uppdelning av bolagen utgick från SEA:s strategiska affärsmodell, som då byggde på driften av Malpensa som navflygplats, med ett behov av kontroll, övervakning och ledning av marktjänsterna (enligt en modell liknande den som tillämpas på flygplatserna i Frankfurt och Wien).
- (106) SEA vidhåller för övrigt att marktjänstmarknadens egenskaper måste beaktas när den ekonomiska logik som ligger till grund för företagets val analyseras. SEA hävdar för det första att marktjänstverksamheten har en mycket låg vinstmarginal, en faktor som förstärkts genom marknadens avreglering, och att verksamheten kännetecknades av låga lönsamhetsmarginaler när den inte rent av gick med förlust. De aktörer som i regel har lättast för att uppnå lönsamhetsmarginaler, om än måttliga sådana, är vanligen de som förfogar över ett större nätverk, gärna internationellt, som gör det möjligt att fördela affärsrisken på flera produktionsanläggningar. Verksamhet på flera flygplatser innebär t.ex. att man kan kompensera kostnaderna i länder där regelverket rörande arbetskraften, i form av lagstiftning eller avtal, är mer krävande med de lägre kostnader som man har i länder där regelverket är mer flexibelt. De aktörer som lyckas uppnå positiva marginaler på global nivå är enligt SEA de som förfogar över ett internationellt nätverk och som utnyttjar betydande synergieffekter som har sin grund i globala och exklusiva avtal, en centraliserad förvaltning, stordriftsfördelar för investeringar, marknadsandelar som kan vara tämligen små men ofta kopplade till ett enda referensflygbolag eller en specifik tid samt en storskalighet knuten till möjligheten att betjäna ett flygbolag på flera flygplatser.
- (107) Enligt SEA är marknaden alltså heterogen med avseende på utbudet, eftersom samma verksamhet kan tillhandahållas av aktörer med olika egenskaper i fråga om typ, kapacitet, ansvar och verksamhetsområde, dvs. ledningsenheter med bokföringsmässig uppdelning, ledningsenheter med bolagsmässig uppdelning, utomstående tjänsteleverantörer (som i sin tur kan delas upp i leverantörer som verkar i form av nationella eller internationella nätverk eller i medelstora och små aktörer) eller flygbolag som bedriver verksamhet i form av egenhantering.
- (108) Kommissionen måste följaktligen beakta marktjänstmarknadens funktionssätt och allmänna utveckling, samt jämföra SEA Handlings utveckling med den hos andra aktörer som verkligen är jämförbara med det företaget. SEA anser att med hänsyn till den allmänna utvecklingen och till att marktjänstmarknaden är en sektor där vinstmarginalen är mycket låg kan ett återställande av lönsamheten i en situation där verksamhetsgrenens produktivitet dras med mycket stora underskott och kostnadsstrukturen är i kraftig obalans, samtidigt som marknadssituationen och det allmänna ekonomiska läget präglas av stora svårigheter, inte bli vare sig mirakulöst eller hastigt och inte ens en förlängning av de tidsramar som först fastställdes skulle innebära något påtagligt förändrat scenario.
- (109) SEA bestrider följaktligen påståendet om att SEA, med hänsyn till att det var omöjligt att i enlighet med förväntningarna täcka SEA Handlings förluster inom en treårsperiod, borde ha omprövat sin strategi genom att avveckla den marktjänstverksamhet som bedrevs i egen regi. SEA betonar i detta sammanhang att företagets val inte kunde omprövas årligen, eftersom marktjänstsektorn precis som alla andra ekonomiska sektorer inom flygplatsbranschen arbetar utifrån flerårsperspektiv, där de val som görs bara kan utvärderas fullt ut utifrån ett längre tidsperspektiv.

- (110) Vad beträffar jämförelsen mellan SEA Handlings och andra aktörers ekonomiska resultat menar SEA att den enda verkligt jämförbara aktören – i egenskap av en ledningsenhet på en flygplats som bedriver markttjänstverksamhet med bolagsmässig uppdelning – är [...]. I detta sammanhang noterar SEA att [...] hade förluster under treårsperioden 2004–2006 som kan hänföras till företagets markttjänstverksamhet samt den negativa utveckling som fortsatte under åren därefter och som verkar fortsätta även under den närmaste framtiden.
- (111) Med hänsyn till sin affärsmodell ("huvudflygplats" eller "navflygplats") hävdar SEA att det är nödvändigt att ha en aktör som kan tillhandahålla alla markttjänster som krävs och som håller höga kvalitetsstandarder. Enligt SEA var det bara SEA Handling som kunde uppfylla de kraven, eftersom de andra aktörerna på marknaden inte hade de materiella och ekonomiska och framför allt personalmässiga resurser som behövs för att kunna garantera alla de markttjänster som krävs enligt denna modell.
- (112) SEA hävdar för övrigt att företaget, fränsett de egna intressena, omfattas av en juridisk skyldighet eftersom det är just flygplatsens ledningsenhet som enligt den nationella lagstiftningen har ansvaret för eventuella brister rörande markttjänsternas tillhandahållande.
- (113) Den fullständiga avregleringen av den italienska marknaden har enligt SEA dessutom lett till en ökad belastning för flygplatsens ledningsenhet jämfört med scenariot med en delvis öppnad marknad. Flygplatsens ledningsenhet har nämligen en skyldighet och ett ansvar inför kontrollmyndigheten att utrusta sig med särskilda insatsgrupper som kan säkerställa markttjänsten vid nödsituationer och oförutsedda händelser. Ledningsenheten har inga instrument för att ålägga nya aktörer några "övervakningsskyldigheter", medan sådana skyldigheter kan anges i upphandlingsvillkoren inom ramen för ett konkurrensutsatt förfarande för urval av en aktör på en delvis avreglerad marknad.

Om den ekonomiska rationaliteten i SEA:s agerande

- (114) Verksamheternas uppdelning och den åtföljande överföringen till dotterbolaget SEA Handling syftade enligt SEA till att iaktta unionens lagstiftning och till att hantera avregleringen så bra som möjligt genom att på lång sikt utnyttja dess utvecklingsmöjligheter. Enligt SEA skulle uppdelningen göra det möjligt att på ett bättre sätt genomföra de åtgärder som krävdes för att öka effektiviteten och produktiviteten i de två företagen, samtidigt som man skulle kunna utnyttja eventuella möjligheter att ingå allianser med externa partner.
- (115) SEA hävdar för övrigt att en avveckling av markttjänstverksamheterna skulle ha lett till ökade kostnader för SEA på grund av företagets skyldighet att tillhandahålla tjänster för hantering av nödsituationer och oförutsedda händelser. SEA anser att exempelvis de besparingar som SEA gjorde tack vare stordriftsfördelarna, som uppnåddes genom möjligheten att utnyttja marginalkostnaden för SEA Handlings personal för övervakningsverksamhet i stället för att behöva bära kostnader för inrättande och upprätthållande av en specialiserad arbetsgrupp, motsvarade 10,7 miljoner euro under 2003 och 8,7 miljoner euro under 2010.
- (116) SEA påminner om att SEA Handling redan från början hade en mycket betungande kostnadsstruktur, med extraordinära kostnader och en tydlig uppgift att successivt återställa först markttjänsternas hållbarhet och sedan även deras lönsamhet. Enligt SEA genomförde man därför redan från början ett intensivt omstrukturerings- och återhämtningsprogram för att om möjligt även identifiera en strategisk partner som kunde bidra till att uppnå dessa mål.
- (117) SEA hävdar att man inledde ett konkurrensutsatt förfarande i maj 2001 som syftade till att identifiera en eller flera aktörer med avsikt att förvärva en minoritetsandel i SEA Handling, ett förfarande som merparten av sektorns främsta aktörer deltog i. Efter en analys av de berörda företagens referenser och anbud inledde SEA, även detta 2001, förhandlingar med [...], som hade lagt fram det mest intressanta förslaget till partnerskap. Trots att förhandlingarna hade nått långt och att en gemensam återhämtningsplan för SEA Handling hade utarbetats, beslutade SEA:s styrelse vid sitt sammanträde den 10 september 2002 att inte acceptera erbjudandet från den aktören, då det ansågs vara [...]. SEA medger att förhandlingarnas misslyckande minskade möjligheterna att förverkliga målet att återställa SEA Handlings lönsamhet inom den tidsfrist som först fastställts, ett mål för vilket identifieringen av en strategisk minoritetspartner betraktades som ett viktigt instrument.
- (118) SEA hävdar dessutom att man i april 2008 inledde ett nytt förfarande för en delvis försäljning av SEA Handling, som dock trots det intresse som en stor internationell aktör inledningsvis gav uttryck för fortfarande inte har avslutats.
- (119) SEA betonar att återhämtningsplanen för SEA Handling först och främst var utformad med beaktande av den affärsmodell ("navflygplats") som koncernen valt och att den byggde på ett medellångt till långt tidsperspektiv som kunde möjliggöra en rimlig ekonomisk avkastning på de finansiella åtaganden som krävs för den typen av verksamhet. SEA konstaterar i detta sammanhang att det i direktiv 96/67/EG föreskrivs att markttjänstleverantörerna, när antalet leverantörer av sådana tjänster är begränsat, ska väljas ut genom ett särskilt inrättat förfarande för en tid av sju år, vilket innebär ett indirekt erkännande av att det med kortare tidsperioder inte skulle vara möjligt att åstadkomma en adekvat organisationsplanering och åtföljande ekonomiska återhämtning.

- (120) Konkret bestod planen av insatser som syftade till en återhämtning av arbetsproduktiviteten och till successivt minskade personalkostnader. Målen skulle nås genom kvalitativa insatser avseende formerna för hur mark tjänstverksamheterna bedrevs och kvantitativa insatser avseende antalet anställda. Omstruktureringsplanen grundades för det första på den strategiska planen för 2002–2006, där strategin och målen angavs, samt på de åtgärder som skulle vidtas för att återställa mark tjänsternas lönsamhet. För det andra föreskrevs i SEA Handlings verksamhetsplan för 2003–2007, som antogs den 29 juli 2003, en omstruktureringsplan som syftade till en effektivisering av de tjänster, strukturer och personalresurser som är knutna till mark tjänstsektorn. SEA hoppades kunna återställa lönsamheten för sina mark tjänstverksamheter inom en treårsperiod, dvs. senast 2005 eller allra senast 2007.
- (121) SEA invänder alltså mot kommissionens påståenden om att koncernens verksamhetsplan saknade en detaljerad beskrivning av de återhämtningsåtgärder som SEA planerade att vidta rörande SEA Handling och om att det inte fanns någon detaljerad verksamhetsplan rörande SEA Handling som kunde åskådliggöra strategin för företagets återhämtning och åtföljande successiva genomförande.
- (122) SEA anser att de viktigaste ekonomiska indikatorernas positiva utveckling mellan 2003 och 2004 var uppmuntrande och visade att SEA:s insatser var verkningsfulla. Enligt SEA omintetgjordes det återställande av lönsamheten senast 2005 som föreskrevs i SEA Handlings verksamhetsplan 2003–2007 på grund av en rad olika omständigheter som inverkade negativt på företagets ekonomiska situation. SEA hänvisar i detta avseende till följande omständigheter: spridningen av sars under åren 2002–2003, krigsutbrottet i Irak 2003 och det växande hotet från den internationella terrorismen, det ökande trycket på en prisnedsättning av marknadstjänsterna 2006, som bland annat berodde på inträdet av nya aktörer på flygplatsen Malpensa, bl.a. Aviapartner, vilket ledde till en korregerande prisnedsättning för några kontrakt, bland annat kontraktet med Alitalia (– 6 % av enhetspriset), Alitalias beslut 2007 att minska sitt utnyttjande av Milanos flygplats Malpensa som navflygplats, som fick full effekt fr.o.m. april 2008 samt det askmoln som uppstod på grund av den isländska vulkanen Eyjafjallajökulls utbrott våren 2010.
- (123) Mot bakgrund av SEA Handlings försämrade ekonomiska utveckling under åren 2006–2007 och med anledning av Alitalias minskade utnyttjande, såg sig SEA tvingat att besluta om den egna affärsmodellen skulle behållas och om man i så fall skulle anpassa och uppdatera återhämtningsplanen för SEA Handling. I slutänden beslutade sig SEA år 2007 för att satsa på att skapa en innovativ modell för navflygplatser i form av "self-hub" eller "virtuell hub". Därmed bekräftade man det strategiska valet att fortsätta processen för återhämtning och omstrukturering av SEA Handling, med fortsatt betoning på mark tjänstverksamheternas betydelse för utvecklingen av de egna verksamhetsplanerna enligt ovan nämnda modell. Beslutet grundades enligt SEA på de resultat som redan uppnåts i fråga om arbetsproduktivitet och personalnedskärningar, på tidigare erfarenheter som visat att det var möjligt att återställa lönsamheten, och slutligen på omständigheten att alla andra lösningar – inbegripet outsourcing – fortsatte att uppvisa samma nackdelar som vid den tidigare bedömningen 2003.
- (124) Enligt SEA fanns det fortfarande grund för en förlusttäckning därför att ett utnyttjande av utomstående aktörer för att tillhandahålla viss övervakningsverksamhet inte skulle ha varit vare sig ekonomiskt lämpligt (pga. de högre kostnader det skulle vara förenat med att lägga ut tjänsterna på entreprenad, jämfört med vad som kunde uppnås genom interna synergieffekter), eller konkret genomförbart (eftersom det inte fanns några utomstående aktörer som kunde erbjuda samtliga mark tjänster, och de operatörer som var verksamma på de milanesiska flygplatserna vid ett flertal tillfällen visat sig sakna tillförlitlighet samtidigt som deras tjänster var av låg kvalitet).
- (125) Vad beträffar genomförbarheten för de utomstående aktörernas anbud hävdar SEA för det första att även om några utomstående leverantörer (som t.ex. Aviapartner) från och med 2006 var certifierade för tillhandahållande av samtliga mark tjänster på de milanesiska flygplatserna, var den verkliga situationen en helt annan. Enligt SEA är det standardförfarande som ENAC använder sig av för att utfärda certifieringar otillräckligt, eftersom det ofta bygger på en utvärdering av mark tjänstföretagets samlade resurser inom koncernen i dess helhet och inte på den faktiska kapacitet som företaget kan garantera på en enskild flygplats. SEA anser dessutom att företaget i egenskap av ledningsenhet för en flygplats skulle ha behövt vara direkt inblandat i certifieringen av mark tjänstleverantörer för att inte bli direkt drabbat av konsekvenserna av utomstående aktörers avbrott i tjänsterna och ineffektivitet, utan befogenhet att ålägga dem några sanktioner. Enligt SEA föreskrivs i ENAC:s nya föreskrifter av den 19 januari 2011 att ledningsenheten för en flygplats ska lämna in ett motiverat yttrande om leverantörens överensstämmelse med förfarandena och standarderna.
- (126) För det andra anser SEA att ingen utomstående aktör skulle vara beredd att faktiskt erbjuda samtliga tjänster, eftersom deras affärsstrategi bestod och består i att fokusera på de tjänster som är mest lönsamma.
- (127) För det tredje hade de aktiva aktörerna betydande utestående skulder till SEA Handling, som ofta skulle ha varit tvunget att ingripa i nödsituationer för att täcka upp för deras brister och i slutänden tillgripa rättsliga medel för att driva in sina fordringar hos dessa.

- (128) För det fjärde har de största aktuella konkurrenterna som är verksamma på de milanesiska flygplatserna, dvs. ATA Handling och Aviapartner, i motsats till vad kommissionen påstår inte uppvisat några vinstresultat. ATA Handling gick med förlust mellan 2003 och 2005, förluster som enligt SEA var högre med avseende på de milanesiska flygplatserna. Vad beträffar Aviapartner så är det enligt SEA sannolikt att företaget, trots de vinster som gjordes på ett övergripande plan i det nätverk av flygplatser där det bedriver sin verksamhet, gick med förlust i fråga om den verksamhet som bedrevs på de milanesiska flygplatserna.
- (129) Vad beträffar den bedömning av SEA Handlings ekonomiska resultat som hade kunnat motivera ett annat beslut, betonar SEA att effekterna av affärsmässiga val inom markttjänstsektorn endast kan utvärderas på lång sikt. Följaktligen kunde SEA:s val inte rimligen ändras redan efter några få år, framför allt med hänsyn till de lovande resultat som uppnåts under den första treårsperioden, då det enda som äventyrade de positiva effekterna var de externa händelser som sedermera inträffade och som inte var kopplade till SEA-koncernen i sig.
- (130) Med avseende på bokföringen av resultaten noterar SEA för det första att SEA Handlings resultat uppnåddes utan subventionering av markttjänstverksamheterna genom en överföring till SEA Handling av verksamheter som ersätts enligt en fast avgift (och inte på grundval av marknadspriser), vilket självklart är mer lönsamt och tillämplas även för andra europeiska aktörer. SEA uppger vidare att SEA Handling är den enda leverantören av markttjänster på Milanos flygplatser som regelbundet betalar en avgift för utnyttjande av gemensamma tillgångar till flygplatsens ledningsenhet och att SEA Handlings balansräkning redan skulle ha uppvisat ett överskott (2011) om företaget, som de andra aktörerna som är verksamma på de milanesiska flygplatserna, inte hade tillerkänt ledningsenheten denna ersättning. Slutligen preciserar SEA att balansräkningen avseende markttjänster inte inbegriper intäkterna från förvaltningen av de centraliserade infrastrukturerna, vilket den vanligen gör hos andra jämförbara aktörer. Ett inbegripande av dessa verksamheter med en förhandsbestämd avgift i SEA Handlings verksamhetsområde skulle ge ytterligare intäkter på ungefär 70 miljoner euro om året. SEA hänvisar till exemplet med [...], som i sin balansräkning avseende markttjänster inkluderar intäkterna från "förvaltning av centraliserade infrastrukturer", något som inte tas upp i den uttömmande förteckningen över markttjänstverksamheter i bilaga A till direktiv 96/67/EG eller i IATA:s standardavtal om markttjänster (*IATA Standard Ground Handling Agreement*). SEA anser att man i så fall skulle ha fått ett rörelseresultat brutto på mellan - 9 miljoner euro och + 8 miljoner euro för perioden 2005–2009 (jämfört med det faktiska resultatet på mellan - 42,5 miljoner euro och - 23,2 miljoner euro), vilket ger en genomsnittlig minskning av rörelseförlusten med 100 %.
- (131) SEA hävdar att företaget definitivt kommer att ha återställt lönsamheten för sina markttjänstverksamheter före slutet av 2012 tack vare den kontinuitet som det visat i genomförandet av sin omstruktureringsplan, som har visat sig vara genomtänkt och överensstämmande med det agerande som man kan förvänta sig av en privat investerare som verkar i en marknadsekonomi. SEA anser att det t.ex. kommer att kunna återuppta letandet efter en strategisk partner för markttjänsterna i syfte att utveckla sin verksamhet inom sektorn, även utanför de milanesiska flygplatserna, samt eventuellt även utvidga verksamheten till specialiserade tjänster som företaget ännu inte tillhandahåller.
- (132) SEA noterar att många flygplatsledningsenheter som med avseende på typen av verksamhet är jämförbara med SEA, även större ledningsenheter som t.ex. [...], uttryckligen har uteslutit alternativet att utveckla markttjänstverksamheten, trots att finansanalytiker ibland har uppmuntrat dem att göra detta, vilket bekräftar affärsmodellens giltighet.

5.2 [...]

- (133) Generellt anger [...] att markttjänstsektorn går med vinst trots de begränsade marginalerna. [...] betonar att personalkostnaderna utgör en betydande andel av kostnaderna för alla aktörer, sannolikt omkring 60–70 % av omsättningen, och att det därför är helt avgörande att noga kontrollera verksamheten genom bl.a. planeringssystem.
- (134) [...] anser att sektorn har stordriftsfördelar, dvs. att kostnaden per passagerare minskar i takt med att passagerarantalet ökar. I detta sammanhang anser [...] att den optimala nivån för denna kostnad uppnås vid en hantering av 8–9 miljoner passagerare om året och att SEA Handling har överskridit den nivån med råge eftersom företaget hanterar cirka 22 miljoner passagerare på de två flygplatserna, vilket innebär en marknadsandel som ligger stadigt över 70 %.
- (135) [...] hänvisar till SAGAT Handling som exempel på ett lönsamt företag på marknaden, med 2,5 miljoner passagerare 2009 och en personalkostnad motsvarande 55 % av omsättningen. Som exempel nämns även företagen Fraport Ground Services Austria, Swissport och Menzies.
- (136) [...] anser att huvudorsaken till SEA Handlings låga lönsamhet är de höga personalkostnaderna, som under perioden 2002–2008 kontinuerligt uppgick till mer än 85 % av omsättningen, en kostnad som för [...] inte är hållbar. Detta framstår för [...] som desto mer överraskande eftersom SEA Handling verkar ha tillgång till arbetslöshetsersättning.

- (137) [...] vill uppmärksamma kommissionen på att det inte kan uteslutas att SEA Handling har mottagit andra former av stöd. För det första menar [...] att det kan vara SEA som har tillhandahållit tjänsterna *push-back*, bogsering, avisning och transport av passagerare mellan flygplan och flygterminal (bussning), medan SEA Handling säljer dessa tjänster till sina kunder. [...] ger uttryck för tvivel rörande transaktionernas laglighet, på grund av bristen på insyn i hur tjänsterna fakturerats till SEA Handling.
- (138) På samma sätt kan SEA ge SEA Handling ytterligare stöd genom att ställa en del av sin personal till förfogande. Utan korrekt fakturering är det enligt [...] tänkbart att det förekommer olagligt stöd till SEA Handling.
- (139) Ett annat sätt att ge stöd till SEA Handling vore för SEA att i kombinerade offerter till flygbolagen föreslå rabatter villkorade med leveranser av marktjänster från SEA Handling. [...] har tack vare några tidningsartiklar noterat att marktjänsterna i de fall där SEA lyckas ingå ett avtal med ett flygbolag nästan alltid tillhandahålls av SEA Handling.
- (140) Slutligen [...] kollektivavtal mellan marktjänstleverantörer och fackföreningarna. [...] konstaterar att avtalet gäller all personal som tillhör marktjänstleverantörerna. Enligt [...] är det endast SEA som fortsätter att tillämpa sitt eget kollektivavtal, som från ekonomisk och rättslig synpunkt är mindre gynnsamt för SEA både på kort och på lång sikt, ett val som inte överensstämmer med en förvaltning inriktad på att minska kostnaderna.

6. KOMMENTARER FRÅN DE ITALIENSKA MYNDIGHETERNA SOM SVAR PÅ DE SYNPUNKTER SOM INKOMMIT FRÅN BERÖRDA PARTER

- (141) De italienska myndigheterna har inkommit med kommentarer som svar på de synpunkter som lagts fram av [...].
- (142) Vad beträffar det första argumentet, som bygger på antagandet att ett marktjänstföretags lönsamhet är beroende av den trafikvolym som hanteras och alltså på antalet passagerare som betjänas, hävdar de italienska myndigheterna att det rör sig om ett förenklande argument som är resultatet av en abstrakt bedömning där ingen hänsyn tas till det faktum att SEA:s val kan hänföras till långsiktiga ekonomiska överväganden. Stordriftsfördelarna är enligt de italienska myndigheterna inte avgörande för beräkningen av ett marktjänstföretags ekonomiska resultat. De anger särskilt att ett sådant företags intäkter inte har något samband med antalet hanterade passagerare, utan är beroende av antalet betjänade flygningar och deras tonnage.
- (143) För tillämpningen av kriteriet om en privat investerare skulle dessutom den centrala frågan inte vara om företaget hade kunnat göra vinster som det av någon anledning inte lyckats göra, utan om aktieägaren kunde ha ett sunt ekonomiskt intresse att investera i företaget med en förväntad avkastning på sin investering, även på lång sikt eller i strategiskt snarare än rent finansiellt avseende. Följaktligen skulle omständigheten att ha en potentiell möjlighet att ge vinst kunna användas som ett argument som talar för tillämpningen av det kriteriet.
- (144) De italienska myndigheterna betonar vidare att hanteringen av en stor trafikvolym inte är ett tillräckligt villkor för att generera vinst. De påminner framför allt om vikten av att bedriva verksamhet på ett omfattande nätverk av flygplatser, något som de redan tidigare påpekat.
- (145) De italienska myndigheterna vidhåller vidare att ett marktjänstföretag som inte är knutet till en flygplats ledningsenhet, och som inte har en dominerande ställning på marknaden vid en viss flygplats, kan tillämpa en affärsstrategi där man enbart koncentrerar sig på de tjänster som anses vara lönsamma. En sådan strategi kunde inte tillämpas av SEA Handling, som i sin egenskap av dotterbolag till ledningsenheten och med hänsyn till moderbolagets skyldigheter gentemot sektorns kontrollmyndighet (ENAC) att på flygplatserna Linate och Malpensa garantera ett kontinuerligt och effektivt utförande av samtliga marktjänster enligt den uttömmande förteckningen i direktiv 96/67/EG, inte kunde välja att tillhandahålla endast de ekonomiskt mest fördelaktiga tjänsterna eller enbart vid vissa tidpunkter på dygnet.
- (146) De italienska myndigheterna invänder mot påståendet att ett stort antal europeiska marktjänstföretag har stabila lönsamhetsmarginaler. Under 2009 gick de sju största aktörerna i den italienska sektorn med förlust (förutom SEA Handling – Aviohandling, Flightcare, ATA Handling, Aviapartner, Marconi Handling och SAGA). Det är bara SAGAT Handling, som står för en mycket begränsad andel av den italienska marktjänstmarknaden, som har gått med vad de italienska myndigheterna bedömer vara en blygsam vinst.

- (147) Vad beträffar jämförelsen mellan SEA Handlings resultat och de resultat som gjorts av några andra aktörer inom sektorn i Italien eller i Europa, som t.ex. SAGAT Handling, Fraport Ground Services Austria, Swissport och Menzies, anser de italienska myndigheterna dock att dessa företag inte är jämförbara med SEA Handling. De anser dessutom att en sådan jämförelse inte tillför något till analysen av kriteriet om en privat investerare och att man snarare bör fråga sig om det finns andra aktörer som är jämförbara med SEA Handling och vars ägare, även om de är privata, gör val som liknar SEA:s. Organisationen av verksamheterna i SAGAT Handling och i SEA Handling har en annan komplexitet. När det gäller Menzies aviation och Swissport, självständiga marktjänstföretag som verkar inom ramen för ett internationellt nätverk, kan de ekonomiska indikatorerna för de företagen inte användas för en meningsfull jämförelse med SEA Handlings indikatorer, av skäl som de italienska myndigheterna redan tidigare redogjort för.
- (148) Beträffande personalkostnadernas alltför höga andel av SEA Handlings omsättning i jämförelse med genomsnittet i sektorn samt påståendet att detta skulle ha sin grund i att kriteriet om en privat investerare inte beaktas, anser de italienska myndigheterna att argumentet inte tar hänsyn till de skilda aktörernas olikheter. De italienska myndigheterna anser bl.a. att aktörer som, liksom SEA Handling, är resultatet av en uppdelning mellan marktjänstverksamheter och en flygplats ledningsverksamhet oundvikligen, åtminstone under de första verksamhetsåren, har mycket högre arbetskraftskostnader än vad nytillkomna aktörer har.
- (149) De italienska myndigheterna anser följaktligen att för de företag som kontrolleras av en flygplats ledningsenhet och som bedriver samtliga marktjänstverksamheter ska den genomsnittliga personalkostnadens andel av omsättningen fastställas till 70–75 %. Den högre kostnaden beror på att de företagen anställer välutbildad personal som, förutom att kunna bedriva samtliga marktjänstverksamheter, har utmärkt kännedom om sektorn samt om de bestämmelser och förfaranden som reglerar den. Även om det finns ett intresse av att successivt minska arbetskostnadernas andel, fäster aktieägaren/ledningsenheten följaktligen ännu större vikt vid att å ena sidan bevara den expertkunskap som ackumulerats och å den andra sidan vid en integrering med marktjänstverksamheterna, som är av stort strategiskt värde för koncernen. De italienska myndigheterna preciserar dessutom att de aktörer som är nya på marknaden inte behöver bära på historiska kostnader som uppkommit genom tidigare kontrakt.
- (150) De italienska myndigheterna har dessutom önskat redovisa utvecklingen när det gäller arbetskostnadens andel av omsättningen, som är en helt annan än den som beskrivs i synpunkterna från [...] och visar en positiv utveckling över perioden 2002–2011, med knappt 80 % under 2010 och en tendens att närma sig genomsnittet för självständiga marktjänstföretag som ligger strax under 70 %.
- (151) När det gäller det påstådda stöd som tas upp av [...], bestrider de italienska myndigheterna vad de anser vara rena påståenden som är grundlösa och läggs fram utan stöd av någon som helst bevisning.
- (152) Först och främst anger de italienska myndigheterna att de tjänster (bl.a. *push-back*, bogsering och bussar för transport av passagerare) för vilka SEA Handling begagnar sig av SEA regleras av kontrakt om underleverans mot betalning (som ingår enligt marknadsmässiga villkor), vilket förklaras i avtalen mellan flygbolagen och kunderna och i det intyg som utfärdats av ENAC. De preciserar dessutom att tillgången till dessa tjänster ges på ett icke-diskriminerande sätt till alla andra aktörer som ansöker om dem och att utkontrakteringen av vissa tjänster är en vanlig praxis inom den italienska marktjänstsektorn.
- (153) Vad beträffar det andra påståendet om att SEA Handling kostnadsfritt skulle använda sig av SEA:s personal för marktjänsternas tillhandahållande, hävdar de italienska myndigheterna att det saknar grund och att all kompetens som krävs för att tillhandahålla de tjänsterna har tilldelats SEA Handlings kostnadsställen i och med avknoppningen av verksamhetsgrenen för marktjänster.
- (154) Påståendet att SEA skulle bevilja nya flygbolag bättre villkor för inträde på de milanesiska flygplatserna (dvs. rabatter) om de väljer SEA Handling i stället för konkurrerande aktörer, är enligt de italienska myndigheterna helt grundlöst, saknar varje form av bevis och motbevisas för övrigt av de faktiska omständigheterna, eftersom stora flygbolag som Gulf Air på Malpensa samt Air Malta, Air Baltic och Carpatair på Linate har valt leverantörer som konkurrerar med SEA Handling.
- (155) Slutligen, vad beträffar tillämpningen av SEA:s kollektivavtal på SEA Handlings anställda i stället för det nya kollektivavtalet som är särskilt tillämpligt på arbetstagare inom marktjänstsektorn, [...], även om det senare skulle vara mer fördelaktigt än det första med hänsyn till ekonomiska villkor och lagstiftning, vill de italienska myndigheterna först och främst betona att, oavsett innehållet i och tillämpningen av avtalet i fråga, saknar invändningen all relevans i detta sammanhang eftersom den gäller en händelse som faller utanför den tidsram som omfattas av detta förfarande.

- (156) De italienska myndigheterna hävdar dock i vart fall att, eftersom kollektivavtalet kännetecknas av en allmän gemensam del och av tre specifika avsnitt som förhandlats fram självständigt av varje berörd arbetsgivarorganisation (Assoaeroporti, Assohandlers och Assocatering), är det den allmänna delen av avtalet som är aktuell för SEA Handling att tillämpa, samt de specifika bestämmelser som förhandlats fram av Assoaeroporti, eftersom SEA Handling måste beakta de avtal som tidigare ingåtts med de fackliga organisationerna, vilket också framgår av det fackliga avtalet av den 4 februari 2002⁽²⁷⁾, enligt vilket "SEA Handling ska tillämpa det kollektivavtal som undertecknats av Assoaeroporti och de fackliga organisationerna".

7. KOMPLETTERANDE UPPLYSNINGAR LÄMNAD DEN 28 JUNI 2012

- (157) Med anledning av mötet den 19 juni 2012 lade Milano kommun fram ytterligare synpunkter om bedömningen av de granskade åtgärderna, bl.a. om den "interna dimensionen av återhämtningsåtgärderna för SEA Handling inom koncernen SEA", om den affärsmodell som SEA valt för utveckling av de flygplatser som företaget förvaltar och om behovet av att skilja mellan de olika perioder som är föremål för granskningen.

Den interna dimensionen av återhämtningsåtgärderna för SEA Handling inom koncernen SEA

- (158) För det första upprepar de milanesiska myndigheterna att SEA aldrig har behövt tillgripa finansiellt stöd från sina aktieägare (Milano kommun och provins) för återhämtningsåtgärderna. De offentliga myndigheterna i fråga har tvärtom uppburit omfattande utdelningar från SEA-koncernen, motsvarande 550 miljoner euro under perioden 2002–2012.
- (159) För det andra är det enligt de italienska myndigheterna inte alls självklart, utan tvärtom något som till fullo återstår att bevisa, att den finansiella förmånen för de offentliga myndigheterna hade varit ännu större om SEA hade beslutat att inte vidta några återhämtningsåtgärder avseende handlingföretaget och att i stället förlita sig på tjänsterna från en självständig aktör. Detta beror på flera saker. Dels är det svårt att från utomstående, och till intressanta priser, kunna erhålla alla markttjänster som SEA i egenskap av ledningsenhet är skyldig att kontinuerligt, tillgängligt och fullständigt samt i enlighet med gällande lagstiftning tillhandahålla alla flygbolag och passagerare, dels kan det vara svårt att upprätthålla kontrollen över tjänsternas kvalitet, ett ofrånkomligt krav för flygplatsens konkurrenskraft och för att kunna återställa trafikvolymen (vilket SEA faktiskt lyckats göra tack vare den valda affärsmodellen). Ytterligare en faktor som spelar in är det inneboende sambandet mellan denna affärsmodell och modellen för navflygplats, i synnerhet efter Alitalias minskade utnyttjande av flygplatsen Malpensa i Milano som navflygplats och behovet av att utarbeta ett system för flygplatsens funktion som "self-hub" eller "virtuell hub". Milano kommun känner inte till några bedömningar gjorda av kommissionen (eller av oberoende experter på kommissionens uppdrag) som kan läggas till grund för ett bestridande av dessa påståenden.
- (160) Slutligen anser de milanesiska myndigheterna att det ska betonas att en eventuell bedömning av åtgärdernas klassificering som statligt stöd, just med hänsyn dels till att det inte fanns något finansiellt flöde från SEA:s offentliga aktieägare, dels till överensstämmelsen mellan valet att vidta återhämtningsåtgärder för SEA Handling och SEA:s strategiska mål, bör åtföljas av en prövning av huruvida det handlar om ett stöd som kan tillskrivas staten med avseende på varje enskilt beslut om förlusttäckning samt med hänvisning till hela perioden i fråga och i synnerhet den andra fasen (från och med år 2007), på vilken de beaktanden som anges i beslutet om att inleda förfarandet inte är tillämpliga (även om de bestrids av Milano kommun).

SEA-koncernens affärsmodell

- (161) De milanesiska myndigheterna står fast vid den valda modellen, dvs. alternativet att inte lägga ut markttjänsterna på entreprenad, och upprepar att den modellen främjar flygplatsens utveckling på lång sikt. Enligt de milanesiska myndigheterna väger en sådan vision tyngre i ett koncernperspektiv när flygplatssystemet i fråga fungerar som navflygplats. Enligt de milanesiska myndigheterna kräver förvaltningen av ett flygplatssystem som är baserat på att det finns ett flygbolag som utnyttjar det som navflygplats eller på att man bedriver verksamhet som navflygplats, på grund av systemets höga grad av komplexitet, att ledningsenheten är direkt tillhandahållare av vissa flygplatstjänster, inbegripet handlingverksamhet, för att garantera att flygplatsen fungerar effektivt. De milanesiska myndigheterna åberopar i detta avseende exemplet med flygplatserna i Frankfurt, Wien och Paris. Detta val motiveras enligt de milanesiska myndigheterna av följande omständigheter:
- a) Det överensstämde med SEA:s mål att utveckla verksamheten på Milanos flygplats Malpensa i dess egenskap av navflygplats, vilket kräver konstant kontroll, övervakning och ledning av de markttjänstverksamheter som tillhandahålls det flygbolag som använder flygplatsen som navflygplats och är till och med ännu viktigare om man strävar efter en modell där flygplatsen fungerar som en "self-hub" eller "virtuell hub". Enligt de milanesiska myndigheterna innebär modellen med en "self-hub" eller "virtuell hub" att man utvecklar flygplatsens funktion som navflygplats, utan närvaron av ett eller flera flygbolag som utnyttjar den som sin navflygplats. Enligt den här modellen är det nämligen flygplatsens ledningsenhet som direkt erbjuder sina användare möjligheten att använda flygplatsen som navflygplats, genom att koppla samman ankommande och avgående flygningar som drivs av alla flygbolag som finns på flygplatsen oberoende av om det finns några avtal om samtrafik mellan flygbolagen.

⁽²⁷⁾ Kommissionen förmodar att de italienska myndigheterna i själva verket avser ovannämnda fackliga avtal av den 4 april 2002.

- b) Valet fick bekräftelse genom omständigheten att de största och mest bärkraftiga navflygplatserna i kontinentaleuropa hade valt samma lösning.
- c) Det var nödvändigt för utvecklingen av godstrafiken vid de milanesiska flygplatserna, en sektor där konkurrensen mellan de europeiska flygplatserna ökar kraftigt och förmågan att dra till sig nya flygbolag är kopplad även till hur specialiserade handlingtjänster man kan erbjuda. Den affärsmodell som SEA valt har möjliggjort en stadig tillväxt för godsverksamheten på Milanos flygplatser, som ligger på första plats i Italien och på sjätte plats i Europa med den största koncentrationen av flygbolag "för godstransport" från länderna i Mellanöstern och Fjärran Östern (dvs. världens främsta ekonomiska utvecklingsregioner).
- d) Valet överensstämde med den affärsmodell som valts för att värdera kapitalet i det företag som fungerade som ledningsenhet för flygplatserna, med sikte på en eventuell senare privatisering av detsamma.

Skilnaden mellan de perioder som omfattas av undersökningen med avseende på bedömningen av åtgärderna

- (162) De milanesiska myndigheterna hänvisar till den verksamhetsplan för perioden 2003–2007 som översändes till kommissionen efter beslutet om att inleda det formella granskningsförfarandet. Enligt dem visar denna plan att SEA:s insatser för att täcka förlusterna beslutades i enlighet med principen om en försiktig privat investerare.
- (163) De milanesiska myndigheterna anser dock att en analys av SEA Handlings verksamhetsplan för 2003–2007 i vart fall bör visa att återhämtningsåtgärderna avseende SEA Handling överensstämmer med Gemenskapens riktlinjer för statligt stöd till undsättning och omstrukturering av företag i svårigheter från 2004 (nedan kallade 2004 års riktlinjer för omstrukturering)⁽²⁸⁾, eftersom återhämtningsåtgärderna har genomförts med ett väsentligt bidrag från dotterbolaget, de finansiella insatserna har begränsats till vad som var absolut nödvändigt för att undvika en insolvenssituation i den mening som avses i tillämpliga bolagsrättsliga bestämmelser och SEA Handling har avsatt alla sina resurser till återhämtningsinsatser, vilket innebär att företaget har förlorat marknadsandelar till konkurrenterna och avstått från vissa kringverksamheter till förmån för kärnverksamheten.
- (164) De milanesiska myndigheterna påminner om att en mängd olika yttre händelser i kombination med det svåra utgångsläget för företaget (som inte uppstod som ett nystartat företag, utan som en avknoppning från en tidigare verksamhetsgren i svårigheter) och den fullständiga avregleringen av den italienska marknaden för handlingtjänster visserligen grusade aktieägarens förväntningar om att kunna genomföra återhämtningsåtgärderna inom den planerade femårsperioden. De ansträngningar som gjordes under den första (svåra) perioden har dock visat att SEA Handlings återhämtningsinsatser var konkret genomförbara. De erinrar dessutom om att företaget redan vid slutet av den perioden befann sig i en situation som med avseende på ekonomin och produktiviteten var betydligt gynnsammare jämfört med 2002.
- (165) Vad beträffar den andra återhämtningsfasen hänvisar de milanesiska myndigheterna till SEA-koncernens strategiska planer för 2007–2012 respektive 2009–2016. Enligt den sistnämnda ska verksamheten ge ett nollresultat under innevarande år (2012). Om kommissionen trots denna bevisning skulle ha en annan åsikt, hävdar de milanesiska myndigheterna att kommissionen måste göra en enskild analys av varje insats avseende SEA Handlings kapital för att kontrollera förutsättningarna för en förekomst av stöd och särskilt om det i så fall kan tillskrivas Milano kommun, vilket man bestämt förnekar.

8. BEDÖMNING AV STÖDÅTGÄRDEN I ENLIGHET MED ARTIKEL 107.1 I EUF-FÖRDRAGET

- (166) Med anledning av det formella granskningsförfarande som inleddes i enlighet med artikel 108.2 i EUF-fördraget och med beaktande av de argument som inom ramen för detta har lagts fram av de italienska myndigheterna och av de berörda parterna, anser kommissionen att åtgärderna i fråga utgör statligt stöd som är oförenligt med den inre marknaden i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget och olagligt i enlighet med artikel 108.3 i EUF-fördraget.
- (167) Vad beträffar den period som omfattas av detta beslut hade kommissionen uppmanat Italien att inkomma med vissa upplysningar som ansågs vara nödvändiga för att bedöma förenligheten hos åtgärderna i fråga och klargjort vilken period det rörde sig om i punkterna 2.1 och 5 i beslutet om att inleda förfarandet. I punkt 5 bad kommissionen alltså de italienska myndigheterna att tillhandahålla "SEA Handlings verksamhetsplan från 2002 med senare ändringar eller varje annat dokument rörande strategin och återställandet av SEA Handlings lönsamhet; SEA Handlings ekonomiska resultat för hela perioden 2002–2009; beloppen på och den exakta formen för förlusttäckningarna, särskilt uppgifterna rörande perioden från 2005 till i dag [...]".

⁽²⁸⁾ EUT C 244, 1.10.2004, s. 2.

- (168) De italienska myndigheterna har under alla förhållanden uppmanats att inkomma med synpunkter rörande hela den period som undersöktes i beslutet om att inleda det formella granskningsförfarandet. Kommissionen preciserade särskilt i punkt 42 i beslutet att "kommissionen anser följaktligen att det är nödvändigt att granska perioden 2002–2010 för att kontrollera om SEA Handling under de åren mottog olagligt statligt stöd i form av förlusttäckningar".
- (169) Eftersom de italienska myndigheterna inte inkom med ovannämnda upplysningar för hela den period som uttryckligen anges i beslutet om att inleda förfarandet, preciserade kommissionen dessutom återigen vilka dokument som skulle tillhandahållas och den aktuella perioden i sin skrivelse av den 11 juli 2011.
- (170) Med anledning av den skrivelsen från kommissionen inkom de italienska myndigheterna med sina synpunkter och tillhandahöll uppgifterna fram till 2010, bl.a. i sin skrivelse av den 15 september 2011.
- (171) Kommissionen konstaterar vidare att de granskade åtgärderna för perioden 2006–2010 är av samma typ som de som granskats för den föregående perioden, dvs. kapitaltillskotten för att täcka rörelseförlusterna, och de har vidtagits av samma aktör till förmån för samma företag. Kommissionen var alltså skyldig att granska hela den aktuella perioden inom ramen för detta förfarande.
- (172) Mot bakgrund av ovanstående skäl anser kommissionen att den period som ska omfattas av granskning är den period som löper från det datum då företaget SEA Handling bildades 2002 till kommissionens beslut att inleda det formella granskningsförfarandet den 23 juni 2010.
- (173) I beslutet behandlas först frågan om huruvida det kan fastställas att SEA Handling kan betraktas som ett företag i svårigheter i den mening som avses i Gemenskapens riktlinjer för statligt stöd till undsättning och omstrukturering av företag i svårigheter från 1999 (nedan kallade 1999 års riktlinjer för omstrukturering)⁽²⁹⁾ och i 2004 års riktlinjer för omstrukturering (se avsnitt 8.1). Därefter bedömer kommissionen om åtgärderna i fråga utgör statligt stöd till förmån för SEA Handling i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget (se avsnitt 8.2) och slutligen om detta stöd kan förklaras vara förenligt med den inre marknaden (se avsnitt 8.3).

8.1 SEA HANDLINGS SVÅRIGHETER

Bedömning på grundval av 1999 års riktlinjer för omstrukturering

- (174) I punkt 5 i 1999 års riktlinjer för omstrukturering fastställs att ett företag kan anses befinna sig i svårigheter när över hälften av det tecknade kapitalet har förlorats och mer än en fjärdedel av detta kapital förlorats under de senaste tolv månaderna, eller när det uppfyller villkoren i nationell lagstiftning för att vara föremål för ett kollektivt insolvensförfarande.
- (175) I punkt 6 i 1999 års riktlinjer för omstrukturering fastställs att ett företags svårigheter normalt visar sig som ökande förluster, sjunkande omsättning, växande lager, överkapacitet, minskande kassaflöde, stigande skuldsättning och finansiella kostnader samt ett sjunkande värde, som kan gå ner till noll, på nettotillgångarna.
- (176) Tribunalen har bekräftat att det faktum att det i punkt 6 i 1999 års riktlinjer för omstrukturering hänvisas till ökande förluster, inte hindrar kommissionen från att beakta det förhållandet att förlusterna bestod under flera konsekutiva år som en indikation på ekonomiska svårigheter även om det inte var fråga om ökande förluster⁽³⁰⁾. Kommissionen anser att SEA Handlings ekonomiska svårigheter 2002, dvs. vid den tidpunkt då det första kapitaltillskottet beslutades, var uppenbara. Företagets situation förbättrades betydligt under perioden 2003–2004. Det gick i praktiken i riktning mot omfattande förluster som ledde till en kumulativ rörelseförlust på över 140 miljoner euro under en treårsperiod.
- (177) Tribunalen har dessutom fastställt⁽³¹⁾ att en väsentlig minskning av ett företags kapitalandel är en relevant faktor för att ange att ett företag befinner sig i svårigheter. Kommissionen anser att företagets kontinuerliga förluster, därav följande minskning av kapitalandelen och SEA:s beslut att i syfte att hantera denna minskning genomföra de kapitaltillskott som är föremål för denna bedömning, tydligt visar att företaget befann sig i allvariga ekonomiska svårigheter under den granskade perioden. Faktum är att företaget självt, i dokumenten avseende rapport och balansräkning per den 31 december 2002, 2003 respektive 2004, förklarar att SEA Handlings förluster uppgår till mer än en tredjedel av företagets kapital.

⁽²⁹⁾ EGT C 288, 9.10.1999, s. 2.

⁽³⁰⁾ Tribunalens dom av den 3 mars 2010 i de förenade målen T-102/07 och T-120/07, Freistaat Sachsen (Tyskland), MB Immobilien Verwaltungs GmbH och MB System GmbH & Co. KG mot kommissionen, REU 2010, s. II-585.

⁽³¹⁾ Tribunalens dom av den 11 september 2012 i mål T-565/08, Corsica Ferries Frankrike mot kommissionen (se även förstainstansrättens dom av den 15 juni 2005 i mål T-349/03, Corsica Ferries France mot kommissionen, REG 2005, s. II-2197, punkt 105).

- (178) Tribunalen har även konstaterat ⁽³²⁾ att förteckningen över ekonomiska faktorer som pekar på att ett företag befinner sig i svårigheter i 1999 års riktlinjer för omstrukturering inte är uttömmande. I SEA Handlings fall konstaterar kommissionen att företagets skuldsättning hade stigit från 250,3 miljoner euro 2002 till 310,6 miljoner euro 2003 och bara sjunkit en aning under 2004, då den uppgick till 259,3 miljoner euro. Dessutom hade värdet på SEA Handlings nettotillgångar minskat, från 35,1 miljoner euro 2002 till 34,8 miljoner euro 2003. Dessa indikatorer visar också på de ekonomiska svårigheter som företaget hade under 2002 och 2003.
- (179) Kommissionen konstaterar dessutom att man i dokumentet "Rapport och balansräkning per den 31 december 2003" hänvisar till "SEA Handlings negativa resultat, med kostnader som fortfarande var för höga i förhållande till företagets marknadsandel oberoende av de delvisa fördelar som följde av arbetskraftsavtalen. Utsikterna för en ytterligare minskning av marktjänstverksamheternas volym under kommande år innebär att företaget inte kommer att kunna nå ekonomisk paritet inom föreskriven tid". På samma sätt fastslås det i "Rapport och balansräkning per den 31 december 2004" att "det förblir svårt att återställa SEA Handlings lönsamhet under de närmaste åren, även med hänsyn till den ökande konkurrensen på marknaden till följd av inträdet av nya aktörer". Liknande konstateranden görs i "Rapport och balansräkning per den 31 december 2005".
- (180) Slutligen konstaterar kommissionen att det faktum att företaget befann sig i svårigheter när det första kapitaltillskottet genomfördes också flera gånger har hävdats av de italienska myndigheterna och av SEA ⁽³³⁾, samt bekräftats i det stora antal verksamhetsplaner som lämnats in till kommissionen. Det räcker med att erinra om att enligt den konsoliderade verksamhetsplanen för 2002–2006 förväntades en gradvis återhämtning av lönsamheten för marktjänstverksamheten till 2003 (s. 31). SEA Handling har dessutom i sina synpunkter på beslutet om att inleda förfarandet bekräftat att det inte kunde kompensera förlusterna under perioden 2003–2005. Hade dessa förluster inte täckts av SEA skulle företaget ha blivit insolvent.

Bedömning på grundval av 2004 års riktlinjer för omstrukturering

- (181) Kommissionen konstaterar att definitionen av ett företag i svårigheter är i huvudsak oförändrad i 2004 års riktlinjer för omstrukturering. Bl.a. återges bestämmelserna i punkterna 5 och 6 i 1999 års riktlinjer för omstrukturering i punkterna 10 och 11 i 2004 års riktlinjer för omstrukturering.
- (182) Dessutom klargörs i punkt 11 i 2004 års riktlinjer för omstrukturering att, även om inga av de omständigheter som anges i punkt 10 föreligger, kan ett företag fortfarande anses befinna sig i svårigheter, i synnerhet om de vanliga tecknen på att ett företag befinner sig i svårigheter föreligger, såsom ökande förluster, sjunkande omsättning, växande lager, överkapacitet, minskande kassaflöde, stigande skuldsättning och finansiella kostnader samt ett sjunkande värde, som kan gå ner till noll, på nettotillgångarna.
- (183) Kommissionen konstaterar att varken företagets skuldsättning eller värdet på nettotillgångarna förbättrades i någon väsentlig utsträckning under perioden 2004–2010. SEA Handling gick dessutom med förlust under hela perioden 2004–2010. Situationen förvärrades 2007 då företaget hade en rörelseförlust på över 59 miljoner euro, följt av en rörelseförlust på 52,4 miljoner euro 2008. Omsättningen genomgick en övergripande nedgång under perioden 2004–2010 och sjönk från 177,4 miljoner euro 2004 till 125,9 miljoner euro 2010. Dessutom hade SEA Handling under perioden 2004–2010 mottagit kapitaltillskott på mer än 270 miljoner euro.
- (184) Några av de dokument som lagts fram av de italienska myndigheterna bekräftar att SEA Handling befann sig i ekonomiska svårigheter även efter 2004. I protokollet från styrelsesammanträdet i SEA Handling den 31 maj 2007 förklaras t.ex. att företaget behöver en grundlig omorganisering och detta förutsätter att de åtgärder som tidigare vidtagits inte är tillräckliga för att lösa företagets svårigheter. På samma sätt hänvisas det i protokollet från SEA Handlings styrelsesammanträde den 21 december 2006 till det inlägg som gjorts av en styrelseledamot, som hävdade att SEA Handlings situation fortfarande var "mycket alarmerande".
- (185) Ovanstående faktorer visar att SEA Handling måste betraktas som ett företag i svårigheter i den mening som avses i punkt 11 i 2004 års riktlinjer för omstrukturering, där det fastställs att ett företag kan anses befinna sig i svårigheter "om de vanliga tecknen [...] föreligger, såsom ökande förluster, sjunkande omsättning, växande lager, överkapacitet, minskande kassaflöde, stigande skuldsättning och finansiella kostnader samt ett sjunkande värde, som kan gå ner till noll, på nettotillgångarna".

⁽³²⁾ Se fotnot 32.

⁽³³⁾ Se t.ex. bilaga 12 till de italienska myndigheternas synpunkter av den 14 november 2011.

- (186) Med hänvisning till ovanstående betvivlar kommissionen inte att SEA Handling kunde anses vara ett företag i svårigheter när åtgärderna beslutades. Detta framstår även som motiverat om man beaktar att marktjänstverksamheterna gick med förlust redan innan de överfördes till den juridiska enheten SEA Handling 2002. Den påtagliga och återkommande obalansen mellan intäkter och utgifter, samt SEA Handlings upprepade förluster, innebär att det kan karakteriseras som ett företag i svårigheter under hela den period som omfattas av denna granskning⁽³⁴⁾.

8.2 FÖREKOMST AV STATLIGT STÖD

- (187) Enligt artikel 107.1 i EUF-fördraget är "stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med den inre marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna".
- (188) För att en nationell åtgärd ska anses utgöra statligt stöd måste följande tre kumulativa villkor vara uppfyllda: 1) Åtgärden i fråga finansieras med hjälp av statliga medel. 2) Fördelen är selektiv och medför en ekonomisk nytta. 3) Åtgärden i fråga snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen och påverkar handeln mellan medlemsstaterna⁽³⁵⁾.
- (189) I det följande redovisas de skäl som gör att kommissionen anser att åtgärderna i fråga uppfyller ovannämnda kumulativa villkor.

8.2.1 OM ÖVERFÖRINGEN AV STATLIGA MEDEL OCH OM HURUVIDA ÅTGÄRDERNA KAN TILLSKRIVAS STATEN

- (190) Det är för det första lämpligt att erinra om att begreppet statliga medel inte bara omfattar stöd som beviljas direkt av staten, utan även stöd som beviljas av offentliga organ eller av privata organ som inrättats eller utsetts av staten för att förvalta stödet. Begreppet "omfattar alla likvida medel som myndigheterna faktiskt kan använda för att stödja företag och det är inte relevant om dessa medel permanent ingår bland statens tillgångar eller inte. Följaktligen är det så att även om de aktuella beloppen inte permanent disponeras av staten är det förhållandet att de fortlöpande kontrolleras av staten och således kan disponeras av behöriga nationella myndigheter tillräckligt för att de skall kunna anses utgöra statliga medel"⁽³⁶⁾.
- (191) De medel som använts för att täcka SEA Handlings förluster har offentligt ursprung eftersom de kommer från SEA, vars kapital under den aktuella perioden till 99,12 % innehades av Milano kommun och av provinsen Milano⁽³⁷⁾. Från denna synpunkt innebär det faktum att överföringarna gjordes av SEA och inte av ovannämnda lokala myndigheter inte att det offentliga ursprunget kan uteslutas. Det ska dock fastställas huruvida det berörda organets handling kan anses vara resultatet av ett agerande som kan hänföras till de offentliga myndigheterna.
- (192) Kommissionen bekräftar sin inledande bedömning rörande huruvida åtgärderna kan tillskrivas de italienska myndigheterna, närmare bestämt Milano kommun. Det ska för det första betonas att samma italienska myndigheter i sina synpunkter på den 15 september 2010 erkänt att kommunen utövar kontroll över SEA genom att tillsätta ledamöterna i styrelsen och revisorsorganet. För det andra bekräftar kommissionen relevansen hos de omständigheter som pekar på att åtgärderna kan tillskrivas staten som anges redan i beslutet om att inleda förfarandet. Dessa omständigheter gäller för hela den aktuella perioden och för alla kapitaltillskott som tas i beaktande i detta beslut.
- (193) Inledningsvis påminner kommissionen om att det, som domstolen förklarar i Stardust Marine-domen, är "nödvändigt att undersöka om de offentliga myndigheterna skall anses ha varit delaktiga på ett eller annat sätt i dessa åtgärder. Det kan i detta hänseende inte krävas att det genom en utförlig undersökning skall visas att myndigheterna har uppmuntrat det offentligägda företaget att vidta de aktuella stödåtgärderna. Med beaktande av det nära sambandet mellan staten och offentligägda företag finns det nämligen, för det första, en verklig risk att staten beviljar stöd via dessa företag på ett föga öppet sätt och med åsidosättande av fördragets bestämmelser om statligt stöd"⁽³⁸⁾.

⁽³⁴⁾ Naturligtvis kan den förbättring av företagets ekonomiska situation som kan uppstå genom ett eventuellt upprepat beviljande av olagligt statligt stöd inte åberopas för att visa att företaget överkommit sina ekonomiska svårigheter. Sådant stöd bör endast beviljas om det är förenligt med fördraget och i enlighet med det förfarande som anges i artikel 108.3 i EUF-fördraget.

⁽³⁵⁾ Se t.ex. domstolens dom av den 10 januari 2006 i mål C-222/04, Ministero dell'Economia e delle Finanze mot Cassa di Risparmio di Firenze SpA m.fl., REG 2006, s. I-289, punkt 129.

⁽³⁶⁾ Stardust Marine-domen.

⁽³⁷⁾ I december 2011 såldes 29,75 % av kapitalet i SEA till den privata fonden F2i (*Fondi italiani per le infrastrutture*).

⁽³⁸⁾ Stardust Marine-domen, punkterna 52 och 53.

- (194) Domstolen har dessutom fastställt att kommissionen för att visa att en stödåtgärd ska tillskrivas staten kan grunda sig på "alla omständigheter som i det enskilda fallet pekar mot att de offentliga myndigheterna är delaktiga eller att det är osannolikt att de inte är delaktiga i en åtgärd" ⁽³⁹⁾.
- (195) Den första omständigheten utgörs av innehållet i flera dokument ⁽⁴⁰⁾ och pekar mot att SEA:s täckning av SEA Handlings förluster genomfördes på kommunens begäran, eller åtminstone med den sistnämnda partens aktiva delaktighet. Kommissionen bekräftar sin bedömning av dokumenten i fråga, vilka tydligt visar Milano kommuns inblandning i SEA Handlings förvaltning genom SEA, särskilt i syfte att upprätthålla sysselsättningen.
- (196) Detta framgår bl.a. av det fackliga avtalet mellan SEA och fackföreningarna som ingicks den 4 april 2002, där det särskilt står att "SEA [...] har åtagit sig att [...] stå för [...] förlusttäckning i syfte att upprätthålla balansen rörande SEA Handling SpA:s finanser och tillgångar" och att dessa åtaganden garanteras genom "den överenskommelse som undertecknats av Milano kommun även i egenskap av absolut majoritetsägare (i SEA SpA), de överföringar som genomförts, de finansiella medel som inte omfattas av lagstadgade begränsningar och som kan överlåtas från SEA SpA till SEA Handling SpA samt SEA:s tillgångar och finansiering" ⁽⁴¹⁾.
- (197) På samma sätt visar alla de texter som nämns i beslutet om att inleda förfarandet (avsnitten 2.4.2 och 3.1.1.2) ⁽⁴²⁾ Milano kommuns deltagande i SEA Handlings förvaltning genom SEA, särskilt i syfte att upprätthålla sysselsättningen.
- (198) Kommissionen anser att de italienska myndigheternas insats, bl.a. i samband med mötet den 26 mars 2002, påverkade SEA:s beslut rörande dotterbolaget SEA Handling. I det avtal som ingicks det datumet gör Milano kommun tydliga åtaganden som har en direkt inverkan på SEA Handlings förvaltning och på SEA:s roll i förhållande till sitt dotterbolag. Kommunen åtar sig dessutom att följa upp tillämpningen av detta avtal och regelbundet utvärdera de olika faserna av dess genomförande. Milano kommuns delaktighet är alltså inte någon intetsägande och betydelselös omständighet, som de italienska myndigheterna och SEA antyder. Det innebär att SEA inte kunde ignorera de åtaganden och krav som den offentliga myndigheten/majoritetsägaren ställde upp i avtalet, utan att företaget måste beakta dem när det beslutade om de åtgärder som rörde förvaltningen av SEA Handling. Kommissionen anser dessutom att de åtgärder som vidtogs för att täcka förlusterna var mer än "villkorade" av Milano kommuns åtagande i avtalet av den 26 mars 2002 och att de i själva verket var en konsekvens av det åtagandet.
- (199) Kommissionen godtar inte påståendet att Milano kommun inte ska ha tagit på sig någon funktion genom att underteckna ovannämnda åtagande utan bara nöjt sig med att bekräfta den strategi för att upprätthålla sysselsättningen som antagits av SEA.
- (200) Kommissionen anser att den omständigheten att kommunen inte var delaktig i undertecknandet av de fackliga avtal som ingåtts efter avtalet av den 26 mars 2002 inte innebär att man kan ignorera den betydande inverkan som det sistnämnda avtalet haft på de senare fackliga avtalen. Hänvisningarna till kommunens åtagande i de fackliga avtalen av den 4 april 2002 och av den 9 juni 2003 är tillräckliga för att visa på räckvidden för det fackliga avtalet av den 26 mars 2002 och dess inverkan på de senare avtalen. SEA har dessutom angett att det fackliga avtalet av den 4 april 2002 fortfarande gällde och att företaget måste fortsätta att iaktta dess bestämmelser. De italienska myndigheterna anger vidare att SEA Handling inte kunde undandra sig skyldigheten att iaktta de avtal som tidigare ingåtts med fackföreningarna och avskeda personalen, vilket enligt kommissionen bevisar räckvidden för dessa avtal och alltså de offentliga myndigheternas delaktighet.
- (201) Slutligen har kommissionen identifierat andra omständigheter som pekar mot att Milano kommun alltid har varit delaktig när SEA har fattat viktiga beslut rörande SEA Handling. Av SEA:s styrelseprotokoll från den 31 maj 2007 rörande presentationen inför styrelsen av SEA-koncernens verksamhetsplan (som enligt de italienska myndigheterna också skulle gälla som verksamhetsplan för SEA Handling) framgår att planen hade presenterats för SEA:s majoritetsägare, som avgett sitt utlåtande om den. Senare, enligt protokollet från SEA Handlings styrelsesammanträde den 13 juni 2008 rörande genomförandet av den strategiska planen för 2009–2016, betonade styrelsens ordförande att den strategiska planen överenskommits med kommunen/aktieägaren. Kommunen anser att båda dokumenten låter förstå att kommunens roll gick utöver en vanlig aktieägars roll, som skulle ha informerats om och utvärderat styrelsens operativa val huvudsakligen genom företagets interna organ och officiella meddelanden. Att man vidhåller att verksamhetsplanen först överenskommits med aktieägaren bekräftar alltså

⁽³⁹⁾ Stardust Marine-domen, punkt 56.

⁽⁴⁰⁾ Se bl.a. det fackliga avtal som ingicks den 26 mars 2002 mellan Milano kommunförvaltning, SEA och de fackliga organisationerna, protokollet över avtalet mellan SEA och de fackliga organisationerna daterat den 4 april 2002, samt protokollet över avtalet mellan SEA, SEA Handling och de fackliga organisationerna daterat den 9 juni 2003.

⁽⁴¹⁾ Se den sista beaktandemeningen i protokollet över det fackliga avtalet mellan SEA och fackföreningarna av den 4 april 2002. Idén att SEA:s åtaganden gentemot SEA Handling garanteras av majoritetsägaren upprepas även i den fjärde beaktandemeningen och i avsnitt 2 i samma dokument.

⁽⁴²⁾ Dessa avsnitt i beslutet om att inleda förfarandet kommer att betraktas som en integrerad del av detta beslut.

kommunens dominerande roll när det gäller SEA:s strategiska val. Denna roll överensstämmer även med de omständigheter som tas upp i punkt 51 i beslutet om att inleda förfarandet och i punkt 35 i detta beslut (en ledamot av Milanos kommunfullmäktige uppmanade SEA:s ordförande och kommunfullmäktiges ordförande att bege sig till kommunens transportutskott för att förklara hur de avsåg att gå tillväga för att se till att öka SEA Handlings roll på marknaden), samt i punkterna 69 och 70 i beslutet om att inleda förfarandet (med avseende på de täta förbindelserna mellan de högsta cheferna för SEA och SEA Handling, vars tillsättning kontrolleras av kommunen).

- (202) Kommissionen bekräftar dessutom relevansen hos den andra omständigheten som pekar mot att åtgärderna kan tillskrivas staten och som består av det särskilda beroendeförhållandet mellan SEA:s styrelseledamöter och företagsledning och Milano kommun.
- (203) I detta avseende anser kommissionen, i motsats till vad de italienska myndigheterna hävdar, att de uttalanden som förekommit i tidningsartiklar bara utgör en stödande omständighet när de återger konstaterade fakta⁽⁴³⁾. Kommissionen konstaterar att varken de italienska myndigheterna eller SEA har bestridit uppgifterna i fråga, eller kommenterat det faktum att kommunfullmäktiges ordförande i Milano – Letizia Moratti – 2006 begärde att Bencini, företagets dåvarande ordförande och verkställande direktör, skulle avgå två år innan hans mandat normalt skulle upphöra, vilket också skedde⁽⁴⁴⁾.
- (204) Kommissionen betonar i detta sammanhang att generaladvokaten i sitt förslag till avgörande i Stardust Marine-målet förklarar att "[p]å grund av bevisvärigheterna och den uppenbara risken för bedrägeri" kan omständigheter som pekar mot ett statligt ingripande även utgöras av vanlig "pressrapportering"⁽⁴⁵⁾.
- (205) Vad beträffar omständigheten att tidningsartiklarna och de uppgifter som återges i dessa enligt SEA härrör från 2006 och inte kan "bevisa" någonting rörande kommunens inflytande på SEA, anser kommissionen att de omständigheter som avser styrelseledamöternas beroendeställning utgör en indikation om det allmänna sammanhang som SEA verkade i, och alltså det sammanhang som de årliga besluten om att täcka SEA Handlings förluster fattades i. Kommissionens granskning omfattar hur som helst även perioden efter 2006.
- (206) För det tredje, beträffande de ansökningar om entledigande in blanco som SEA:s styrelseledamöter överlämnade till kommunfullmäktiges ordförande i Milano, delar kommissionen inte SEA:s och de italienska myndigheternas uppfattning att dessa ansökningar, som påstås ha endast ett moraliskt värde och sakna juridiskt värde, inte var sådana att de påverkade styrelseledamöternas agerande. Kommissionen anser att det enda syftet med denna praxis i själva verket var att stärka Milano kommuns kontroll över SEA:s styrelse, genom att entydigt öka den befogenhet att ålägga ledamöterna några sanktioner som kommunen borde ha utövat endast inom gränsen för sina rättigheter som aktieägare i SEA. Även om dessa ansökningar bara hade haft ett moraliskt värde, vilket inte verkar vara fallet, skulle de ändå utgöra en bekräftelse på de offentliga myndigheternas inflytande i SEA:s förvaltning. Kommissionen påminner hur som helst om att de italienska myndigheterna, på sidan 37 i sina synpunkter av den 15 september 2010, hävdar att ansökningarna snarare än ett rent moraliskt värde innebar att styrelseledamöten i fråga var rättsligt förhindrad att begära skadestånd för olaglig förtida uppsägning av anställningskontraktet i enlighet med den italienska civillagen. Kommunen, som kontrollerar aktieägarnas bolagsstämma, har en mycket fast kontroll över styrelseledamöterna i och med att de, även när de har agerat i företagets bästa intresse, kan uteslutas från stämman utan rätt till någon ersättning för den förtida uppsägningen av kontraktet. Vad beträffar just det argument som lagts fram av SEA Handling, enligt vilket ansökningarna om entledigande inte på något sätt har påverkats av styrelsen eftersom denna inte ställde sig bakom den offentliga aktieägarens begäran om en extra utdelning på mellan 250 och 280 miljoner euro, konstaterar kommissionen att det i protokollet från SEA:s bolagsstämma den 24 februari 2006 klargörs att en extrautdelning på upp till 200 miljoner euro skulle göra det möjligt för företaget att upprätthålla en skuldsättningsgrad som motsvarade den genomsnittliga nivån i jämförbara företag och garantera en tillräcklig finansiell flexibilitet. För det andra konstaterar kommissionen att det i samma dokument anges att SEA fastställt utdelningen till 200 miljoner på grundval av objektiva skäl och att nivån motsvarade det högsta belopp som företaget kunde dela ut på grundval av de finansiella indikatorerna vid den tidpunkten. Enligt förvaltningsredovisningen från 2006 bekräftas skuldsättningsgradens stigning (som under 2006 hade fördubblats jämfört med 2005), vilket delvis berodde på det minskade kassaflödet med hänsyn till de extra utdelningarna till aktieägarna. Om SEA hade genomfört högre utdelningar hade det följaktligen varit svårare att täcka SEA Handlings förluster det året. Att en aktieägare vid vissa tillfällen kan begära ett visst belopp i utdelning medan ledningen genomför en utdelning som uppgår till ett lägre belopp framstår dessutom som en normal händelse i ett företags liv och strider inte mot det faktum att ledningen kan vara hårt kontrollerad av den aktieägaren.

⁽⁴³⁾ Kommissionen hänvisar till de tidningsartiklar som anges i punkt 67 i beslutet om att inleda förfarandet. Se även La Repubblica, 25 februari 2006, SEA, *nuovo attacco della Provincia* (SEA, ny attack från provinsen); L'Unità, 25 februari 2006, SEA, *Penati chiede le dimissioni del consiglio* (SEA, Penati begär att styrelsen avgår).

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

⁽⁴⁵⁾ Generaladvokat Jacobs förslag till avgörande föredraget den 13 december 2001 i mål C-482/99, REG 2002, s. I-4397, punkt 68.

- (207) Kommissionen anser att denna praxis objektivt överensstämmer med en beroendesituation. Utan att i efterhand kunna bedöma vilket konkret inflytande som denna praxis kan ha haft, anser kommissionen att dessa ansökningar genom sin blotta existens (på förhand) utan tvivel kunde påverka hur de styrelseledamöter som tillsatts av Milano kommun agerade. De offentliga myndigheterna behövde inte ens hänvisa till ansökningarna för att utöva detta inflytande, eftersom det är uppenbart att redan deras existens försätter styrelseledamöterna i en beroendeställning till ordföranden för Milanos kommunfullmäktige.
- (208) Vad beträffar de närmare uppgifter som de italienska myndigheterna inkommit med rörande utnämningen av styrelsens ledamöter hävdar kommissionen att kommunen i praktiken "tillsätter styrelsens ledamöter". Detta framgår tydligt av att det, i enlighet med vad de italienska myndigheterna förklarar, är kommunen som nominerar styrelseledamöterna, som sedan tillsätts av bolagsstämman, där kommunen deltar som majoritetsägare. Detta organisatoriska kriterium för kommunens kontroll över SEA är inte i sig tillräckligt för att bevisa den faktiska kontroll som kommunen utövar över SEA, men det bidrar till att påvisa det.
- (209) Vad beträffar de av de italienska myndigheterna framlagda omständigheterna som pekar mot motsatsen och som syftar till att visa att åtgärderna inte kan tillskrivas staten, dvs. att ledamöter av kommunfullmäktige vid flera tillfällen har nekats tillgång till interna dokument från SEA, anser kommissionen att de är ofullständiga eftersom ett rent iakttagande av de formella regler som i den italienska civillagen fastställs om att inte sprida ett företags interna uppgifter, såsom en styrelses protokoll, inte utesluter ett konkret inflytande från kommunen över SEA, varken i allmänhet eller i det aktuella fallet. Kommissionen betonar dessutom att de olika ledamöterna av kommunfullmäktige som nekats tillgång till vissa dokument tillhörde oppositionen och inte ingick i kommunens verkställande organ. När kommissionen slår fast att SEA står i ett beroendeförhållande till Milano kommun avser den närmare bestämt de myndigheter som utövar kommunens beslutsbefogenheter, med förmåga att påverka företagets förvaltning.
- (210) För det fjärde konstaterar kommissionen att de lokala offentliga myndigheterna, med hänsyn till hur viktiga verksamheterna på flygplatserna Malpensa och Linate är i det lokala sociala och ekonomiska sammanhanget och till den grundläggande roll de har på olika politiska områden, dvs. inom såväl transportpolitiken som politiken för regional utveckling eller territoriell planering, i allmänhet inte är "frånvarande" när flygplatsens ledningsenhet fattar viktiga beslut för dessa infrastrukturers funktioner och långsiktiga utveckling, i synnerhet när myndigheten samtidigt är den aktieägare som kontrollerar ledningsenheten. Kommissionen konstaterar att de italienska myndigheterna i sina kommentarer bekräftar den politiska räckvidden för åtgärderna i fråga. I detta fall betonar kommissionen dessutom att de åtgärder som vidtogs för att täcka SEA Handlings förluster åtminstone var en integrerad del av SEA-koncernens strategi, i enlighet med vad de italienska myndigheterna förklarar i sina kommentarer.
- (211) För det femte anser kommissionen att de åtgärder som vidtogs för att täcka förlusterna och som genomfördes genom kapitaltillskott till SEA Handling, inte utgjorde åtgärder rörande den löpande förvaltningen utan tvärtom extraordinära åtgärder. Deras karaktär av extraordinära åtgärder avspeglas dels i ekonomiskt avseende, med hänsyn till storleken på de berörda beloppen (varje förlusttäckning motsvarade ett kapitaltillskott på flera miljoner euro), dels i politiskt avseende, med hänsyn till åtgärdernas förväntade effekt på sysselsättningens upprätthållande.
- (212) Med hänsyn till deras exceptionella natur vidtogs alltså inte åtgärderna självständigt av SEA:s styrelse, utan de var föremål för ett uttryckligt godkännande från bolagsstämman där kommunen är majoritetsägaren, i enlighet med SEA:s bolagsstadgar och de principer på området som fastställs i den italienska civillagen. Det råder alltså inga tvivel om att kommunen var helt införstådd med och hade godkänt åtgärderna, vilket också framgår av protokollen från bolagsstämmorna. Kommunen låg inte bara bakom åtgärderna genom sin delaktighet i avtalet av den 26 mars 2002, utan informerades dessutom om varje åtgärd som vidtogs för att täcka SEA Handlings förluster, som den systematiskt godkände. Dessa exceptionella åtgärder måste alltså tillskrivas staten.
- (213) Kommissionen erinrar om att domstolen i Stardust Marine-domen fastställer att en omständighet som pekar på att en åtgärd kan tillskrivas staten kan utgöras av "alla omständigheter som i det enskilda fallet pekar mot att de offentliga myndigheterna är delaktiga eller att det är osannolikt att de inte är delaktiga i en åtgärd. Åtgärdens omfattning, dess innehåll och villkoren för dess genomförande skall även beaktas" ⁽⁴⁶⁾.
- (214) Slutligen bekräftar, vilket visas i avsnitt 8.2.3, även den omständigheten att SEA inte agerat i enlighet med kriteriet om en privat investerare att de offentliga myndigheterna var delaktiga i åtgärderna i fråga ⁽⁴⁷⁾.

⁽⁴⁶⁾ Stardust Marine-domen, punkt 56.

⁽⁴⁷⁾ Generaladvokat Jacobs förslag till avgörande föredraget den 13 december 2001 i mål C-482/99, REG 2002, s. I-4397, punkt 67.

- (215) I det konkreta fallet anser kommissionen, med hänsyn till åtgärdernas omfattning och de andra omständigheter som konstateras i detta beslut och i beslutet om att inleda förfarandet, att den på grund av Milano kommuns inblandning i de åtgärder som vidtogs för att täcka SEA Handlings förluster har tillräckliga indicier för att visa att åtgärderna i fråga kan tillskrivas den italienska staten, eller med andra ord att det är osannolikt att de offentliga myndigheterna inte var delaktiga i beslutet om att vidta dessa åtgärder.
- (216) Detta innebär att kommissionen inte kan godta de italienska myndigheternas argument, enligt vilket den måste göra en enskild analys av varje insats avseende SEA Handlings kapital för att kontrollera förutsättningarna för en förekomst av stöd och särskilt om det i så fall kan tillskrivas Milano kommun. Kommissionen anser nämligen att de omständigheter som redovisas i punkterna 174–186 (samt analysen av åtgärderna med hänsyn till principen om en försiktig privat investerare) tillsammans utgör tillräcklig bevisning och visar att förlusttäckningen genom kapitaltillskott inte kan utgöra något annat än resultatet av en strategi och av de offentliga myndigheternas delaktighet under hela den period som granskningen omfattar. Faktum är att de italienska myndigheterna själva hävdar att det, även om besluten om att täcka förlusterna formellt fattades varje år, fanns en flerårig strategi för att täcka förlusterna under den tid som krävdes för omstrukturering (se punkterna 225–232).
- (217) Kommissionens slutsats är alltså att det måste anses att åtgärderna i fråga kan tillskrivas staten.

8.2.2 OM ÅTGÄRDERNAS SELEKTIVA KARAKTÄR

- (218) I detta fall är åtgärden av selektiv art eftersom den enbart avser företaget SEA Handling.

8.2.3 OM TILLÄMPNINGEN AV PRINCIPEN OM EN PRIVAT INVESTERARE SOM VERKAR I EN MARKNADSEKONOMI OCH OM FÖREKOMSTEN AV EN EKONOMISK FÖRDEL

- (219) Vad beträffar förekomsten av en ekonomisk fördel måste en bedömning göras av huruvida en privat investerare skulle vara villig att genomföra en sådan förlusttäckning som i detta fall. Domstolen har i detta avseende fastställt att även om den privata investerarens agerande, med vilket en åtgärd av den offentliga investeraren som eftersträvar ekonomisk-politiska mål ska jämföras, inte nödvändigtvis är detsamma som den vanlige investerarens, vilken placerar kapital för att det ska ge avkastning på mer eller mindre kort sikt, måste det åtminstone motsvara ett agerande som kan förväntas av ett privat holdingbolag eller en privat koncern som för en allmän eller sektoriell strukturpolitik och som styrs av mer långsiktiga lönsamhetsperspektiv⁽⁴⁸⁾.
- (220) Domstolen har dessutom fastställt att en privat aktieägare rimligtvis kan skjuta till det kapital som behövs för att säkerställa ett företags fortbestånd när det befinner sig i övergående svårigheter men, eventuellt efter en omstrukturering, är i stånd att åter bli lönsamt. När emellertid kapitaltillskott från en offentlig investerare sker utan några som helst utsikter till vinst, ens på lång sikt, ska sådana tillskott anses vara stöd enligt artikel 107 i EUF-fördraget⁽⁴⁹⁾.
- (221) Dessutom är det ”mot bakgrund av förhållandena vid tidpunkten då stödåtgärderna vidtogs som det skall bedömas huruvida staten har agerat som en försiktig investerare i en marknadsekonomi i syfte att fastställa om dess agerande var ekonomiskt förnuftigt. All bedömning som grundar sig på senare förhållanden skall undvikas”⁽⁵⁰⁾. Det innebär att ”[v]arken ekonomiska kalkyler som upprättats efter det att förmånen beviljats, retrospektiva rapporter som visar att den berörda medlemsstatens investering faktiskt blivit lönsam eller omständigheter som i efterhand visar att det var motiverat att fatta det beslut som faktiskt fattades kan däremot vara tillfyllest för att visa att medlemsstaten – innan eller samtidigt som den ekonomiska fördelen beviljades – fattat beslutet i egenskap av aktieägare”. Följaktligen får kommissionen ”vägra att lägga sådana upplysningar till grund för sin bedömning [...] om den åberopade bevisningen har upprättats efter det att investeringsbeslutet fattats”⁽⁵¹⁾.

Den fleråriga strategin för att täcka förlusterna

- (222) De italienska myndigheterna och SEA hävdar i sina synpunkter att även om besluten om att täcka förlusterna formellt fattades varje år kunde den fleråriga strategin för att täcka förlusterna under den tid som krävdes för omstruktureringen inte omprövas årligen, och att resultaten bara kunde utvärderas utifrån ett flerårigt perspektiv. Kommissionen konstaterar dock att man har lämnat in fem verksamhetsplaner, varav några avser perioder som överlappar varandra, med en varaktighet på högst fem år. Med hänsyn till att ett företags strategi i allmänhet utvärderas under arbetet med att ta fram en ny verksamhetsplan, i syfte att fortsätta eller ändra strategin, anser

⁽⁴⁸⁾ Se bl.a. domstolens dom av den 14 september 1994 i de förenade målen C-278/92, C-279/92 och C-280/92, Spanien mot kommissionen, REG 1994, s. I-4103, punkterna 20–22.

⁽⁴⁹⁾ Se t.ex. domstolens dom av den 21 mars 1991 i mål C-303/88, Italien mot kommissionen, REG 1991, s. I-1433, punkterna 21 och 22.

⁽⁵⁰⁾ Stardust Marine-domen, punkt 71.

⁽⁵¹⁾ Domstolens dom av den 5 juni 2012 i mål C-124/10 P, kommissionen mot Électricité de France (EDF), punkterna 85 och 104.

kommissionen att strategin avseende SEA Handling i praktiken kunde omprövas när som helst före antagandet av en ny plan för att beakta utvecklingen på marknaden.

- (223) De italienska myndigheterna och SEA hävdar alltså att beslutet om att täcka kommande förluster först fattades 2002 och sedan en andra gång 2007, då man på grund av att de förväntade resultaten inte uppnåts beslutade sig för att ompröva den ursprungliga strategin som omfattade förlusttäckningen, för att sedan besluta att fortsätta den. Sammanfattningsvis verkar de framställa åtgärderna i fråga som två kapitaltillskott beslutade 2002 och 2007, avsedda att genomföras genom årliga inbetalningar.
- (224) I skrivelsen av den 14 september klargör de italienska myndigheterna att Alitalias beslut 2007 att minska sitt utnyttjande av flygplatserna som navflygplats fick svåra återverkningar på SEA Handlings verksamhet. Dessa negativa återverkningar på företagets ekonomiska lönsamhet förvärrades av konjunkturnedgången och ledde till att SEA genomförde en övergripande genomgång av navflygplatsmodellens genomförbarhet och av alternativet att eventuellt välja en annan affärsmodell. Enligt de italienska myndigheterna beslutade SEA, i stället för att välja att lägga ut marktjänsterna på entreprenad, till sist att fortsätta arbetet med att skapa en ny affärsmodell, den med en "self-hub" eller "virtuell hub", som dock är en enkel vidareutveckling av den tidigare modellen. Denna affärsmodell kräver att man har stark kontroll över marktjänstverksamheterna. Enligt de italienska myndigheterna visar detta att SEA:s beslut att täcka dotterbolaget SEA Handlings rörelseförluster i syftet att återställa lönsamheten för marktjänstverksamheten var rationellt. De italienska myndigheterna hävdar följaktligen att SEA:s omprövning av strategin avseende dotterbolaget SEA Handling var helt motiverad av de externa omständigheterna och inte på något sätt påverkar SEA:s mål att återställa marktjänstverksamhetens långfristiga lönsamhet.
- (225) Även om kommissionen erkänner att de italienska myndigheterna hade en flerårig strategi för att täcka förlusterna (i enlighet med Milano kommuns åtagande att garantera SEA Handlings ekonomiska balans och omständigheten att dessa beslut i enlighet med vad som redan visats kan hänföras till kommunen), anser kommissionen att en sådan strategi inte överensstämmer med hur en försiktig privat investerare skulle agera.
- (226) Även om det kan krävas åtskilliga år för att en omstruktureringsprocess ska bära frukt, skulle en försiktig privat investerare inte i blindo ta på sig ett flerårigt åtagande, utan i stället försöka att från år till år besluta om företaget ska tillföras nya medel, baserat på resultaten av omstruktureringen och de framtida utsikterna till lönsamhet. I det aktuella fallet hade en försiktig privat investerare säkert omprövat strategin redan 2003 eller 2004, eftersom det då verkade uppenbart att målet att återställa lönsamheten 2005 inte skulle nås, eller åtminstone 2005, då detta mål faktiskt inte hade uppnåts. En privat investerare skulle faktiskt, även om han gjort åtaganden avseende en strategi för att täcka förlusterna på lång sikt och så länge som han inte var rättsligt förpliktad att genomföra dem, ha gjort en översyn av strategin varje gång det var dags att tillhandahålla medel för att ersätta SEA Handlings förluster⁽⁵²⁾.
- (227) Som SEA anger i sina synpunkter hade bl.a. de strandade förhandlingarna med [...] 2002 en mycket negativ inverkan på möjligheten att uppnå målet att återställa SEA Handlings lönsamhet till 2005. Trots det har man, efter det att SEA:s styrelse avvisade anbudet den 10 september 2002, dvs. bara några månader efter SEA Handlings bildande, inte övervägt någon förändring av strategin för att täcka förlusterna.
- (228) För det andra bör man beakta att ett så viktigt beslut som ett kapitaltillskott, som måste godkännas av bolagsstämman, inte kan anses vara en enkel åtgärd för att verkställa ett mer allmänt beslut om att täcka kommande förluster.
- (229) För det tredje nämns besluten om att täcka förlusterna över flera år varken i SEA Handlings eller i SEA:s strategiska verksamhetsplaner. SEA:s organ har inte gjort några formella och bindande åtaganden grundade på en verksamhetsplan som inbegriper tillskott om vissa belopp från SEA:s sida under ett visst antal år⁽⁵³⁾. Besluten från 2002 och 2007 avser följaktligen främst utformningen av SEA Handlings omstrukturering och inte den förlusttäckning som löpte över flera år. En privat investerare skulle i alla fall inte ha åtagit sig att täcka förlusterna i flera år utan att åtminstone förfoga över en preliminär uppskattning av beloppet.

⁽⁵²⁾ Förstainstansrättens beslut av den 12 december 1996 i mål T-358/94, *Compagnie nationale Air France mot kommissionen*, REG 1996, s. II-2109, punkt 79.

⁽⁵³⁾ Det enda åtagande som skulle kunna tolkas på det sättet är det som gjordes med kommunen i avtalet av den 26 mars 2002, genom vilket kommunen bekräftade att SEA skulle behålla "[a]nsvaret för kostnads-/intäktsbalansen och den ekonomiska ramen i allmänhet". Ett sådant åtagande avser inte exakta belopp som anges i en viss verksamhetsplan och enligt de italienska myndigheterna är det inte juridiskt bindande.

- (230) Detta innebär att de tidpunkter då stödet beviljas är vart och ett av åren under den granskade perioden, särskilt de datum då SEA beslutat att genomföra en kapitalökning till förmån för SEA Handling i det huvudsakliga syftet att täcka de förluster som gjorts, varmed företaget gjort juridiskt bindande åtaganden i det avseendet ⁽⁵⁴⁾.
- (231) I sin analys av kapitaltillskotten kan kommissionen dock inte bortse från de tidigare tillskotten. Åtgärderna är nämligen knutna till varandra. Enligt de italienska myndigheterna ingår de i en och samma strategi. De syftar till att uppfylla samma mål, dvs. att ersätta SEA Handlings förluster för att företaget ska kunna överleva och återställa sin lönsamhet. De utgör även från kronologisk synpunkt en kontinuerlig process, i den mening att de vidtagits varje år, i följd, för att hantera mottagarens ständiga svårigheter ⁽⁵⁵⁾.
- (232) Med hänsyn till de svårigheter som SEA Handling befann sig i redan från och med sitt bildande, anser kommissionen att en försiktig privat investerare skulle ha tagit ställning till risken att dessa åtgärder, från och med det första kapitaltillskottet, kunde utgöra olagligt och eventuellt oförenligt statligt stöd och följaktligen undersökt vilken effekt som ett eventuellt återkrav av stödet skulle ha på lönsamheten hos hans investering. De italienska myndigheterna har aldrig lagt fram någon omständighet som kan visa att en sådan utvärdering gjorts.

2002 års kapitaltillskott

- (233) Att SEA Handling, vid tiden för det första kapitaltillskottet, var ett företag i svårigheter, i den mening som avses i 1999 års riktlinjer för statligt stöd till undsättning och omstrukturering av företag i svårigheter är inte ifrågasatt.
- (234) I punkterna 16 och 17 i de riktlinjerna fastställs att, om de offentliga myndigheterna genomför kapitaltillskott till förmån för företag i ekonomiska svårigheter, är det sannolikt att finansieringen innehåller inslag av statligt stöd (eftersom det vore mycket osannolikt att investeringen skulle ge en avkastning som en försiktig privat investerare som verkar i en marknadsekonomi skulle anse vara godtagbar, med hänsyn till de risker som den för med sig). Sådana tillskott ska alltså anmälas till kommissionen i förtid för att godkännas som statligt stöd.
- (235) De italienska myndigheterna ignorerade dock 2002 anvisningarna i 1999 års riktlinjer för omstruktureringar (liksom vid de andra tillskotten) och genomförde tillskotten trots att det verkar som om de inte grundade sitt beslut på en detaljerad verksamhetsplan som visade att SEA Handling kunde vända utvecklingen och bli lönsamt igen inom en rimlig tidsperiod ⁽⁵⁶⁾.
- (236) Kommissionen anser att en privat investerare i en marknadsekonomi inte skulle ha genomfört 2002 års kapitaltillskott utan någon tillräckligt detaljerad verksamhetsplan baserad på solida och tillförlitliga hypoteser som på ett detaljerat sätt beskrev de åtgärder som krävdes för att återställa företagets lönsamhet, analyserade de olika tänkbara scenarierna och visade att investeringen skulle ge en för investeraren tillfredsställande avkastning (med hänsyn till den inneboende risken) i form av utdelningar, ökat värde på aktieinnehavet eller andra fördelar.
- (237) Det verkar alltså som om redan de första tillskotten 2002 inte uppfyller kriteriet om en privat investerare i en marknadsekonomi utan ger SEA Handling en fördel som företaget inte skulle ha haft under normala marknadsvillkor.

Den rättsliga ramen vid den tidpunkt då besluten fattades

- (238) Vad beträffar den rättsliga ramen inom vilken stödet beviljades och som kommissionen ska beakta vid tillämpningen av principen om en privat investerare, klargör kommissionen i det följande hur den följer sin strategi för att svara på de argument som lagts fram av de italienska myndigheterna och av SEA.
- (239) För det första konstaterar kommissionen, vad beträffar den inverkan som det gällande italienska regelverket på området och det mycket starka konkurrenstryck som detta ledde till hade på SEA:s val, att den är skyldig att försäkra sig om att syftet med direktiv 96/67/EG, det vill säga genomförandet av en inre marknad för marktjänsterna i unionen genom en avreglering av sektorn som medför ökad konkurrens mellan sektorns aktörer, inte hotas av statligt stöd som kan snedvrider konkurrensen. Detta innebär under alla omständigheter att de åtgärder som en medlemsstat vidtar för att genomföra direktivet i fråga inte kan användas för att visa att ett ekonomiskt stöd som beviljas en viss aktör för att kompensera effekterna av ett ekonomiskt sammanhang där konkurrenstrycket är

⁽⁵⁴⁾ Förstainstansrättens domar av den 14 januari 2004 i mål T-109/01, Fleuren Compost BV mot kommissionen, REG 2004, s. II-127, punkt 74; av den 2 december 2008 i de förenade målen T-362/05 och T-363/05, Nuova Agricast och Cofra mot kommissionen, REG 2008, s. II-297, punkt 80; och av den 30 november 2009 i de förenade målen T-427/04 och T-17/05, Frankrike och France Télécom mot kommissionen, REG 2009, s. II-4315, punkt 321.

⁽⁵⁵⁾ Förstainstansrättens dom av den 15 september 1998 i mål T-11/95, BP Chemicals mot kommissionen, REG 1998, s. II-3235, punkt 171. Kommissionen kommer mot bakgrund av ovanstående att göra en övergripande bedömning av de granskade åtgärdernas förenlighet med kriteriet om en privat investerare, med förbehåll för en fokusering på de exakta tidpunkter som den anser vara nödvändiga för att analysera de argument som lagts fram eller av andra skäl.

⁽⁵⁶⁾ För en analys av den konsoliderade verksamhetsplanen för 2002–2006 se punkterna 269–271 i detta beslut.

starkare är förenligt med kriteriet om en försiktig privat investerare. I detta beslut, och särskilt i analysen av hur en privat investerare skulle ha agerat i en situation som den som SEA befann sig i, beaktar kommissionen tvärtom det faktum att Italien valt en fullständig avreglering av marknaden för mark tjänster och att ENAC har gett 84 leverantörer tillstånd att bedriva verksamhet på Malpensa och Linate.

- (240) Kommissionen noterar dessutom att många andra medlemsstater har valt en liknande avreglering (Danmark (Köpenhamn), Spanien, Irland (Dublin), Förenade kungariket och Frankrike (Paris)).
- (241) Kommissionen betonar att den tillämpliga rättsliga ramen är densamma för alla leverantörer inom den italienska sektorn, vilka enligt SEA är så många som 84 leverantörer med verksamhetstillstånd.
- (242) De italienska myndigheterna har inte hävdat att det rör sig om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som marknaden inte kan garantera.
- (243) Kommissionen påminner dessutom om att, oberoende av att SEA valt att genomföra en juridisk (och följaktligen bokföringsmässig) uppdelning, ska artikel 4 i direktiv 96/67/EG tillämpas. Artikel 4 innehåller ett krav på "en strikt bokföringsmässig uppdelning, enligt gällande handelspraxis, mellan den verksamhet som är knuten till tillhandahållandet av [...] [mark tjänster] och övrig verksamhet" och ett förbud mot överföringar "av finansiella medel mellan den verksamhet som ledningsenheten bedriver i egenskap av flygplatsmyndighet och den verksamhet som den bedriver i fråga om mark tjänster". Den bokföringsmässiga uppdelningen och förbudet mot överföringar av finansiella medel mellan ledningsenheten och mark tjänstenheten syftar till att garantera villkoren för att en effektiv konkurrens ska utvecklas på mark tjänstmarknaderna, genom att säkerställa att den mark tjänstverksamhet som bedrivs av aktörer som är vertikalt integrerade inte får några särskilda fördelar jämfört med de andra aktörerna.
- (244) Den förlusttäckning som ledningsenheten genomfört och som medför överföringar av finansiella medel mellan den verksamhet som ledningsenheten bedriver och den verksamhet som bedrivs i fråga om mark tjänster står i strid med direktiv 96/67/EG och med dess syften. Att SEA valt en uppdelning av sina verksamheter som inte bara är bokföringsmässig utan även juridisk kan följaktligen inte leda till någon förändring av kommissionens konstaterande av en olaglig fördel för SEA Handling.
- (245) Vad beträffar påståendet om att SEA har en skyldighet att garantera att alla mark tjänster tillhandahålls, anser kommissionen att den "lagstadgade skyldigheten" enbart ska förstås som att detta ansvar är något som flygplatsens ledningsenhet, i enlighet med vad de italienska myndigheterna själva anger, kan välja att själv ta på sig att uppfylla eller så kan den välja att samordna verksamheten hos utomstående leverantörer. Som kommissionen redan konstaterat i punkt 95 i sitt beslut om att inleda förfarandet är SEA inte på något sätt skyldigt att garantera denna typ av leveranser vare sig på egen hand eller genom sitt dotterbolag SEA Handling. Ledningsenhetens allmänna ansvar vid störningar kan alltså inte åberopas för att rättfärdiga avsaknaden av alternativ till täckningen av SEA Handlings förluster. För det andra konstaterar kommissionen, vad beträffar marknadssituationen i sig, att även om man godtar SEA:s påstående att sektorn för mark tjänster har generellt låga marginaler och låg lönsamhet, så kan denna omständighet inte anses rättfärdiga kapitaltillskotten med avseende på kriteriet om en privat investerare i en marknadsekonomi, i synnerhet med hänsyn till omfattningen av SEA Handlings förluster under hela den beaktade perioden. På sidan 5 i den strategiska planen för 2007–2012 bekräftas tvärtom att de effektivaste flygplatsoperatörerna på europeisk nivå har lagt ut mark tjänsterna på underentreprenad. Samma sak upprepas på sidan 7 i den strategiska planen för 2009–2016. På sidan 28 i den sistnämnda planen bekräftas att marknadstendensen under 2001 var att lägga ut mark tjänsterna på underentreprenad. Detta är omständigheter som talar emot tanken att en vertikal integrering mellan flygplatsens ledningsenhet och mark tjänstleverantören är nödvändig för att garantera kvaliteten och att det var rimligt att inte lägga ut verksamheten på underentreprenad med hänsyn till de knappa marginalerna.
- (246) På en marknad som erbjuder så låga marginaler borde SEA, i stället för att täcka SEA Handlings förluster, framför allt ha vidtagit mer radikala åtgärder för att öka SEA Handlings effektivitet genom att väsentligt minska personalkostnaderna, som enligt vad de italienska myndigheterna själva uppger står för en betydande andel av kostnadsstrukturen i ett företag inom den här sektorn, som är utsatt för ett starkt konkurrenstryck.

Alternativ till täckningen av SEA Handlings förluster

- (247) Kommissionen anser inte att SEA:s bedömning av bristen på alternativ till omstruktureringen och förlusttäckningen avseende SEA Handling motsvarar agerandet hos en privat investerare i en marknadsekonomi. Några av de tänkbara alternativen bestod bl.a. i en fullständig eller delvis outsourcing av verksamheterna, eller i att ingå en strategisk allians genom att avyttra en del av SEA Handling till en strategisk partner. I enlighet med vad som betonas i ovanstående punkt fanns det dessutom ingenting som hindrade SEA från att vidta mer radikala omstrukturingsåtgärder inriktade på att öka SEA Handlings effektivitet inom en tid som vore godtagbar för en privat investerare.

- (248) Vad beträffar möjligheten till en avyttring kan kommissionen inte göra någon bedömning av SEA:s ansträngningar för att ingå en allians som skulle ha gjort det möjligt för företaget att utnyttja de synergieffekter som följer av inträdet i ett internationellt nätverk. Kommissionen konstaterar dock att SEA i sina synpunkter bara nämner två förfaranden för delvis försäljning, det vill säga det som ledde till de strandade förhandlingarna med [...] år 2002 och det som utan ytterligare resultat inleddes 2007–2008. Detta alternativ verkar sedan dess vara underordnat kravet på ett föregående återställande av SEA Handlings lönsamhet med hjälp av andra medel. Kommissionen anser att den uppenbara brist på intresse som de privata företagen visar av att investera i SEA Handling är en indikator på att företaget saknar tillförlitliga utsikter att bli lönsamt.
- (249) Vad beträffar möjligheten att lägga ut en del av eller alla marktjänstverksamheter på entreprenad hävdar de italienska myndigheterna framför allt att ingen aktör har velat överta dessa verksamheter. Kommissionen konstaterar i detta avseende att anmälan lämnades in av [...] och att även [...] har gett uttryck för sina invändningar mot åtgärderna i fråga.
- (250) Det påståendet och det mer specifika påståendet att de potentiella utomstående aktörerna bara skulle vara intresserade av några mer lönsamma tjänster (dvs. plocka russinen ur kakan) verkar dessutom inte stämma med den uttalade brist på intresse som konkret kan konstateras i samband med t.ex. ett anbudsförfarande som SEA utlyste rörande tillhandahållandet av tjänsterna i fråga. Påståendet har med andra ord inte stöd i någon konkret omständighet, medan ett flertal aktörer har tillstånd att erbjuda sina tjänster i Italien och särskilt på flygplatserna Malpensa och Linate.
- (251) Vad beträffar de utomstående aktörernas kapacitet vidhåller de italienska myndigheterna dessutom att ingen aktör kunde garantera den kvalitet som krävdes för SEA:s affärsmodell, dvs. modellen med en huvudflygplats ("hub" och sedan "self-hub"). Enligt SEA måste man ha en leverantör som kan tillhandahålla alla marktjänster, vilket inte var möjligt eftersom de aktörer som fanns på marknaden inte hade de materiella, ekonomiska och framför allt personalmässiga resurser som behövs för att kunna garantera alla de marktjänster som krävs.
- (252) För det första betonar kommissionen att SEA har fel när de hävdar att det utbud som är tillgängligt för leveransen av marktjänster är begränsat till utbudet från de utomstående aktörer som vid en viss tidpunkt är verksamma på flygplatserna Malpensa och Linate, och alltså inte omfattar det potentiella utbudet från alla leverantörer med tillstånd att bedriva verksamhet på Linate och Malpensa. De tämligen vaga iakttagelserna om den påstått negativa ekonomiska situationen för de andra leverantörerna som är aktiva på de milanesiska flygplatserna eller om omfattningen av de resurser som de faktiskt använder sig av har inte någon som helst relevans. Den faktiska och marginella närvaron av leverantörer på de milanesiska flygplatserna är bara ett exempel på det potentiellt tillgängliga utbud som kan träda in på marknaden. Att de utomstående leverantörer som för närvarande är aktiva på de milanesiska flygplatserna inte täcker alla marktjänster innebär dessutom inte att man kan göra någon bedömning av deras kapacitet.
- (253) För det andra har de italienska myndigheterna och SEA inte tydliggjort varför SEA nödvändigtvis måste avyttra alla marktjänster till en enda aktör. Även om man kan gå med på att vissa verksamheter kan vara mindre lönsamma, borde de rationellt sett avyttras om de övertas av en aktör som har tillgång till stordriftsfördelar på internationell nivå.
- (254) För det tredje godtar kommissionen vad beträffar de utomstående aktörernas faktiska kapacitet att tillhandahålla alla marktjänster inte påståendet att ingen aktör hade de resurser som krävdes. Enligt SEA har 84 leverantörer tillstånd att bedriva verksamhet på Linate och Malpensa. Som redan nämnts var det dessutom möjligt att lägga ut en del av verksamheterna på entreprenad, i stället för samtliga verksamheter.
- (255) För det fjärde har SEA inte konkret visat att en utomstående aktör inte skulle kunna uppfylla de kvalitetskrav som betraktas som väsentliga för att SEA:s affärsmodell ska fungera väl. Kommissionen håller inte med om att det i detta sammanhang vore lämpligt att tillämpa det krav på tjänsternas kvalitet som anges i direktiv 96/67/EG och i den nationella lagstiftningen.
- (256) Vad beträffar SEA:s ekonomiska motivering, som syftar till att visa att en utläggning av vissa marktjänster är olämplig därför att det skulle leda till att flygplatsens ledningsenhet fick det slutliga ansvaret för att garantera övervakningstjänsterna vid nödsituationer och oförutsedda händelser, reserverar sig kommissionen på flera punkter.
- (257) För det första har SEA lagt fram tvivelaktiga beräkningar till stöd för sin tes. Antalet anställda hos SEA Handling uttryckt i heltidsekvivalenter som avsatts för verksamhet avseende hantering av nödsituationer blir därför mycket högt. För 2003 uppskattar SEA detta antal till inte mindre än 336 heltidsekvivalenter, för en sammanlagd kostnad på 9,9 miljoner euro och motsvarande cirka 8 % av det totala antalet heltidsekvivalenter hos SEA Handling. Det är uppenbart att den faktiska kostnad som burits av SEA Handling är mycket lägre, eftersom denna personal även är tilldelad, om än inte huvudsakligen, andra arbetsuppgifter. För att beräkna den sammanlagda kostnad som SEA i sin egenskap av en flygplats ledningsenhet 2003 skulle behöva bära för att överta dessa verksamheter föreslår dock SEA att det tidigare beräknade antalet heltidsekvivalenter som avsatts för sådan övervakningsverksamhet och för hantering av nödsituationer ska multipliceras med 1,7, med slutsatsen att SEA skulle behöva ha 569 arbetstagare anställda på heltid för en sammanlagd kostnad på 20,6 miljoner euro. SEA:s slutsats är att mellanskillnaden mellan dessa två belopp (20,6 miljoner euro - 9,9 miljoner euro) motsvarar den faktiska vinsten av att inte överföra

verksamheterna. Kommissionen anser att faktorn 1,7 är godtycklig eftersom ingen som helst motivering har lämnats, trots att det var SEA som var skyldigt att visa att denna hypotetiska kostnad var korrekt beräknad. För det andra bedömer kommissionen att det antal heltidsekvivalenter som använts för att beräkna den sammanlagda kostnaden för SEA är helt orealistiskt.

- (258) Kommissionen anser att man för att uppskatta SEA Handlings kostnader i stället bör beakta den faktiska kostnad som SEA Handling normalt fakturerar SEA, samt en mer realistisk uppskattning av antalet heltidsekvivalenter hos SEA Handling som tilldelas dessa arbetsuppgifter utifrån de nödsituationer, oförutsedda händelser och övervakningsåtgärder som i genomsnitt faktiskt hanteras under ett år.
- (259) För det andra beaktas i beräkningen inte SEA:s väsentliga kostnad för att täcka de förluster som kunde ha undvikits genom att lägga ut några eller samtliga marktjänstverksamheter på entreprenad till en mer konkurrenskraftig aktör. Även om en outsourcing av övervakningstjänsterna kunde leda till högre kostnader för SEA på grund av de möjliga synergieffekterna av deras kombination med andra interna verksamheter, innebär den potentiella sammanlagda vinsten med att lägga ut dem på entreprenad i sig att man kan hävda att det inte fanns någon annan möjlig lösning än att täcka SEA Handlings förluster, vilket är vad SEA påstår i sina synpunkter.
- (260) Faktum är att [...] planerade en avveckling av SEA Handling 2010 efter Alitalias beslut att sluta använda flygplatserna som navflygplats. SEA:s huvudmål var, i enlighet med [...] att utveckla Malpensa som primär navflygplats (s. [...]) och att hitta ett nytt flygbolag inom 5 år (s. [...]). Avvecklingen av SEA Handling är avgörande för att nå det målet och en hörnsten i omorganiseringen av SEA i syftet att se till att företaget åter blev en av de mest lönsamma aktörerna inom flygsektorn (s. [...]). SEA ansåg alltså inte själva att det var nödvändigt att behålla SEA Handling inom koncernen, varken för förvaltningen av flygplatsen Malpensa som navflygplats (hub) eller för att förbättra SEA:s övergripande finansiella situation.
- (261) Kommissionens slutsats är mot bakgrund av ovanstående att SEA visserligen verkar ha gjort ansträngningar i syfte att ingå en allians med en strategisk partner som kunde haft ett betydande inflytande på återställandet av SEA Handlings lönsamhet. Men outsourcing av en del av eller samtliga verksamheter till utomstående aktörer hade varit ett ekonomiskt lämpligt alternativ som en privat investerare absolut skulle ha övervägt och i förekommande fall genomfört i stället för att fortsätta att betala rörelseförlusterna i många år och till mycket höga kostnader. Inte något av de dokument som inkommit vittnar dock om något eventuellt övervägande rörande SEA Handlings framtid under hela den beaktade perioden.

Om valet av affärsmodell för koncernen SEA

- (262) Frånsett de italienska myndigheternas allmänna påstående att SEA:s val att upprätthålla ett flygplatssystem som fungerar som navflygplats kräver att flygplatsens ledningsenhet direkt tillhandahåller dessa tjänster, verkar detta val inte vara grundat på någon analys som är lämplig för att avgöra på vilket sätt det var ekonomiskt mest fördelaktigt för SEA att täcka förluster i storleksordningen 360 miljoner euro i förhållande till de potentiella vinsterna med existensen av en sådan navflygplats. Frånsett de allmänna påståendena har de italienska myndigheterna inte inkommit med något dokument som visar att man gjorde några överväganden i fråga om detta val.
- (263) Med avseende på idén att täckningen av SEA Handlings förluster gjorde det möjligt att på ett mer effektivt sätt genomföra den modell för navflygplats som SEA valde, på grund av modellens karaktär av komplement till marktjänstverksamheterna och flygplatsledningen, konstaterar kommissionen utan att ta ställning till relevansen i koncernen SEA:s val att denna inverkan på strategin för SEA Handling (förutom att motsägas av synpunkten att de stora europeiska flygplatserna/navflygplatserna som är mest effektiva har överlåtit marktjänstverksamheterna och av de verksamhetsplaner som nämns i punkterna 281–282 och 283–286⁽⁵⁷⁾) i princip bara grundas på ett antagande om den otillräckliga kvalitet som en utomstående aktör skulle kunna tillhandahålla. SEA har inte tillhandahållit några närmare uppgifter om vilken kvalitetsnivå som krävs, eller om den effekt som en otillräcklig kvalitet skulle ha på flygplatsens funktioner och på intäkterna. Detta är desto mer överraskande om man beaktar att SEA påstår att SEA:s anseende som flygplatsaktör skulle skadas om utomstående aktörer levererade undermåliga marktjänster, något som enkelt kunde ha bekräftats genom en marknadsundersökning (punkt 106 i SEA Handlings skrivelse av den 21 mars 2011). Eftersom det inte finns någon tydlig utvärdering av de eventuella skadorna för SEA i fråga om image eller anseende på grund av fullständig eller delvis outsourcing av marktjänsterna, kan kommissionen inte godta argumentet att SEA:s agerande – som bestod i att systematiskt täcka SEA Handlings förluster – var ekonomiskt rationellt och nödvändigt för att undvika sådana skador. Med tillämpning av artikel 15 i direktiv 96/67/EG kan en medlemsstat dessutom (i förekommande fall på begäran av flygplatsens ledningsenhet) ålägga leverantörer som tillhandahåller marktjänster att följa regler som syftar till att garantera att flygplatsen fungerar tillfredsställande, även när leverantörerna är utomstående aktörer i förhållande till flygplatsens ledningsenhet. Varken SEA eller Italien har dock inkommit med några konkreta bevis på att modellen för navflygplats inte kan genomföras om alla eller delar av marktjänstverksamheterna läggs ut på entreprenad.

⁽⁵⁷⁾ Strategisk plan för 2007–2012, s. 5, och strategisk plan för 2009–2016, s. 9.

- (264) I stället bekräftar [...] SEA:s avsikt att inte längre investera i SEA Handling eftersom detta anses vara ett innehav som inte överensstämmer med strategin att garantera att Malpensa återigen blir en navflygplats efter Alitalias avveckling av sitt utnyttjande.

Om omstruktureringen av SEA Handling och om SEA:s mål

- (265) De italienska myndigheterna hänvisar till ENI-Lanerossi-domen, där det anges att "en privat aktieägare rimligtvis kan skjuta till det kapital som behövs för att säkerställa ett företags fortbestånd när det befinner sig i övergående svårigheter men, eventuellt efter en omstrukturering, är i stånd att åter bli lönsamt. Det finns följaktligen skäl att anta att ett moderbolag också, under en begränsad tid, kan kompensera förluster i ett av sina dotterbolag för att senare kunna avveckla det på gynnsammare villkor. Sådana beslut kan motiveras inte bara av möjligheten att få en indirekt vinst, utan även av andra skäl, som omsorg om koncernens goda namn eller en omläggning av verksamheten. När emellertid kapitaltillskott från en offentlig investerare sker utan några som helst utsikter till vinst, ens på lång sikt, skall sådana tillskott anses vara stöd enligt artikel 92 i fördraget, och deras oförenlighet med den inre marknaden skall bedömas enbart med beaktande av de kriterier som anges i den bestämmelsen"⁽⁵⁸⁾.
- (266) De italienska myndigheterna anser alltså bl.a. att kommissionen ska bedöma besluten att täcka ett dotterbolags förluster inte bara på grundval av sannolikheten för omedelbar vinst, utan även på grundval av andra hänsyn som kan motivera täckningen av förlusterna i ett dotterbolag som kan bli lönsamt genom en omstrukturering.
- (267) I detta avseende anser SEA att giltiga motiv för att kompensera SEA Handlings resultat för det första kan vara att det finns en strategisk plan och en omstruktureringsplan med goda utsikter att uppnå långfristig lönsamhet och för det andra motiv som inte avser den rent finansiella lönsamheten.
- (268) Vad beträffar det första påståendet anser kommissionen att de verksamhetsplaner för SEA Handling som ställts till dess förfogande inte är tillräckligt detaljerade för att motivera ett sådant beslut av en privat investerare i en marknadsekonomi. Verksamhetsplanerna innehåller t.ex. inte de "turnaround-planer" (omställningsplaner) som en försiktig privat investerare skulle kräva för att göra så omfattande tillskott till kapitalet i ett företag som befunnit sig i ekonomiska svårigheter sedan det bildades. De bygger inte på någon fördjupad granskning av orsakerna till dessa svårigheter och av de åtgärder som krävs för att lösa problemen. Verksamhetsplanerna bygger för övrigt inte på realistiska prognoser rörande utvecklingen av SEA Handlings verksamhet eller av sektorns utveckling. De innehåller heller inte någon analys av de alternativa scenarier som en försiktig privat investerare skulle ha krävt i en liknande situation.

Den konsoliderade verksamhetsplanen för 2002–2006

- (269) Enligt den konsoliderade verksamhetsplan för 2002–2006 som godkändes 2001 förväntades SEA Handlings lönsamhet vara återställd 2005. Verksamhetsplanen gällde dock SEA:s samtliga verksamheter och innehöll ingen närmare beskrivning av de åtgärder som SEA måste vidta för att garantera SEA Handlings lönsamhet.
- (270) Planen innehåller en förteckning över de åtgärder som ska vidtas för en återhämtning av arbetsproduktiviteten med 20 % senast 2006 (s. 17), dock utan någon bedömning av en sådan produktivitetsöknings effekt på företagets övergripande ekonomiska lönsamhet. Kommissionen anser att planen inte kan anses bygga på trovärdiga hypoteser eftersom inga specifika åtgärder anges för att hantera de strukturella orsakerna till de kroniska förlusterna inom mark tjänstverksamheten, dvs. de alltför höga arbetskraftskostnaderna (s. 23). Tvärtom förutses i dokumentet en ökning av arbetskraftskostnaden för mark tjänsterna under den perioden (bilaga 3, s. 13). Dessutom förutses en ökning på 37 % av intäkterna för mark tjänstverksamheterna (s. 30) utan att det finns några realistiska motiveringar till varför en sådan ökning skulle ske, framför allt med hänsyn till att det fanns mark tjänstleverantörer på Milanos flygplatser och till den ökande konkurrensen i sektorn. Kommissionen konstaterar i detta sammanhang att SEA redan i dokumentet "Rapport och balansräkning per den 31 december 2003" medgav att SEA Handlings marknadsandel hade minskat på grund av konkurrensen.
- (271) Kommissionen påminner dessutom, i enlighet med vad den konstaterar i punkterna 82–85 i beslutet om att inleda förfarandet, om att de ekonomiska resultat som SEA Handling uppnådde på grundval av den konsoliderade verksamhetsplanen för 2002–2006 och SEA Handlings verksamhetsplan för 2003–2007 inte var tillfredsställande.

Verksamhetsplanen för 2003–2007

- (272) I beslutet om att inleda förfarandet uppmanade kommissionen uttryckligen de italienska myndigheterna att "tillhandahålla [...] SEA Handlings verksamhetsplan från 2002 med senare ändringar eller varje annat dokument rörande strategin och återställandet av SEA Handlings lönsamhet". Till att börja med reagerade de italienska myndigheterna inte i sina kommentarer. SEA inkom slutligen, i egenskap av berörd part, med "SEA Handlings verksamhetsplan för 2003–2007". Det sistnämnda dokumentet är dock att döma av titeln och formen snarare en presentation av ovannämnda verksamhetsplan, där de huvudsakliga allmänna hypoteserna beskrivs utifrån det

⁽⁵⁸⁾ Domstolens dom av den 21 mars 1991 i mål C-303/88, Italien mot kommissionen, REG 1991, s. I-1433, punkterna 21 och 22.

återställande av lönsamheten som förutses i prognoserna för 2005. Kommissionen anser att presentationen i princip återger de handlingslinjer som SEA på koncernnivå fastställt för SEA Handling i sin konsoliderade verksamhetsplan för 2002–2006 och att den inte innehåller någon tillräckligt detaljerad förklaring av de åtgärder som ska garantera den lönsamhet som en privat investerare logiskt sett skulle ha krävt.

- (273) Även om SEA Handlings verksamhetsplan för 2003–2007 innehåller en beskrivning av en mycket kritisk situation för SEA Handling (för hög arbetskostnad, en organisation i kraftig obalans, otillräckliga tekniska innovationer och en avsaknad av vissa potentiella intäktsposter, s. 1), som skulle kunna leda till en förlust av marknadsandelar och som SEA Handling är medvetet om (s. 15), så begränsar sig åtgärderna rörande arbetskraftskostnadens minskning i princip till omnämmandet av en satsning på incitament för frivillig avgång och en ökning av internrekryteringen, samt ett minskat utnyttjande av övertidsarbete. SEA uppskattar att man på så sätt skulle minska personalkostnaderna med 3,1 % mellan 2003 och 2007.
- (274) Även om arbetskostnadens andel av SEA Handlings omsättning enligt de uppgifter som lämnats av de italienska myndigheterna var 103,7 % 2002 och 94,9 % 2003 (medan den för de självständiga aktörerna i genomsnitt var lägre än 70 %), var det enda målet som SEA Handling satte upp det att från och med 2005 uppnå en andel på cirka 75 % och att därefter stanna kvar på den nivån.
- (275) SEA Handling förväntade sig dessutom att denna förbättring skulle bero huvudsakligen på en ökning av företagets omsättning på 25 % mellan 2003 och 2007 (s. 5 och 6 i verksamhetsplanen) och inte på en minskning av personalkostnaderna, som bara uppskattades till motsvarande - 3,1 % mellan 2003 och 2007 (med en lätt ökning av arbetskraftskostnaden under perioden 2004–2007).
- (276) Kommissionen anser att en privat investerare, med hänsyn till omfattningen av den omstrukturering som krävdes, skulle ha fokuserat på att återställa lönsamheten för de interna åtgärder som man kan ha större kontroll över och som huvudsakligen avser en minskning av arbetskostnaderna eftersom de dittills hade varit högre än omsättningen, i stället för att invänta en ökning av priser och efterfrågan, som SEA Handling hade betydligt sämre möjligheter att kontrollera.
- (277) Kommissionen konstaterar dessutom att enligt det avtal som ingicks med Alitalia för perioden 2001–2005 skulle priserna öka med 7 % under 2004 och 2005, en ökning som visade sig vara för hög och ledde till prissänkningar under 2006 och 2007 mot bakgrund av den prissänkning som berodde på en mer konkurrensutsatt miljö. Eftersom avregleringen av sektorn i slutänden måste leda till en sänkning av priserna anser kommissionen att SEA inte rimligen kan hävda att denna prissänkning var "en oförutsägbar negativ händelse". SEA Handlings verksamhetsplan för 2003–2007 var alltså inte baserad på realistiska förväntningar. För övrigt anser kommissionen att en privat investerare skulle ha förutsett den förändring av konkurrensmiljön som följde av sektorns avreglering och inte ha engagerat sig i en strategi där lönsamhetens återställande i huvudsak var beroende av en intäktsökning.
- (278) Kommissionen anser därför att det var orealistiskt att målet att återställa lönsamheten till 2005 skulle nås, med hänsyn till de enda åtgärder som SEA betraktade som nödvändiga, enligt vad som anges i SEA Handlings verksamhetsplan för 2003–2007 och i den konsoliderade verksamhetsplanen för 2002–2006.
- (279) De italienska myndigheterna har med anledning av kommissionens begäran av den 11 juli 2011 dessutom inte kunnat tillhandahålla protokollet från det styrelsesammanträde i SEA Handling där de åtgärder som läggs fram i verksamhetsplanen för SEA Handling godkänns. Kommissionen har från de italienska myndigheterna i stället mottagit protokollet från SEA:s styrelsesammanträde den 23 juli 2003, där en konsoliderad verksamhetsplan för SEA-koncernen godkändes. Enligt det utdrag från sammanträdesprotokollet som tillhandahållits gjordes vid det tillfället endast en presentation av SEA Handlings verksamhetsplan för 2003–2007, och den har alltså inte varit föremål för något godkännande.
- (280) Vad beträffar en eventuell anpassning av den ursprungliga verksamhetsplanen eller en omarbetning av en annan senare verksamhetsplan, konstaterar kommissionen på grundval av de upplysningar som lämnats av de italienska myndigheterna med anledning av den påminnelse som kommissionen översände den 11 juli 2011 att behovet av en ny återhämtningsplan inte behandlades förrän i samband med styrelsesammanträdet den 21 december 2006. Vid det sammanträdet beslutades att ordföranden skulle utarbeta en fördjupad omstruktureringsplan. Kommissionen konstaterar att man vid det tillfället inte nämnde någon omstruktureringsplan som var under genomförande.

Den strategiska planen för 2007–2012

- (281) SEA:s strategiska riktlinjer redovisas sedan i ett dokument som lades fram av ett externt konsultföretag under SEA Handlings styrelsesammanträde den 31 maj 2007. Detta dokument, med titeln "Executive Summary – Linee guida del piano strategico 2007–2012 del gruppo SEA – 11 maggio 2007", är en presentation som utarbetats av ett externt konsultföretag och som avser de utvecklingsscenarier som är tänkbara för koncernen SEA, och i det nämns endast mycket kortfattat – på två sidor (s. 8 och 12) – SEA Handlings situation, där det bara anges att det är absolut nödvändigt att återställa lönsamheten senast 2012. Ingen specifik åtgärd föreskrivs för att återställa företagets

lönsamhet. Kommissionen kan följaktligen inte godta de italienska myndigheternas påstående att "i det dokumentet beskrivs koncernen SEA:s strategi för perioden 2007–2012 [...] i tre steg". Den enda strategiska åtgärden som behandlades vid det sammanträdet var omorganiseringen av produktionsmodellen, med stöd av en sammanfattande beskrivning av några återhämtningsåtgärder.

- (282) I planen bekräftas dessutom som redan nämnts att aktörer som inte är vertikalt integrerade uppvisar bättre ekonomiska resultat än de flygplatsaktörer som har behållit kontrollen över marktjänstaktörerna.

Den strategiska planen för 2009–2016

- (283) Enligt de italienska myndigheterna övervägde SEA med anledning av Alitalias beslut 2007 att minska sitt utnyttjande av Malpensa som navflygplats i ett första skede att överge modellen med en navflygplats, eftersom det flygbolag som modellen var baserad på hade försvunnit. Följaktligen lades en ny "strategisk plan för 2009–2016" som utarbetats av ett externt konsultföretag fram för SEA:s styrelse, som godkände planen den 15 juli 2008. I dokumentet presenteras samma egenskaper som i det föregående och det innehåller inga närmare uppgifter om den återhämtning som planerades för SEA Handling, utan endast en sammanfattning av olika omständigheter rörande den avtalsmässiga översynen och förvaltningsmässiga förbättringen, förutom nödsatser såsom utnyttjandet av den extraordinarie arbetslöshetskassan (*Cassa integrazione straordinaria*).
- (284) Kommissionen konstaterar att enligt denna plan var SEA:s huvudmål, tvärt emot vad de italienska myndigheterna hävdar, att utveckla Malpensa som primär navflygplats genom identifieringen av ett nytt flygbolag för funktionen som navflygplats "inom 5 år" (s. 5). Enligt avvecklingsplanen för SEA Handling måste det målet nå senast 2010 (s. 12, 35 och 37). Kommissionen konstaterar att planen inte innehåller några hänvisningar till modellen för flygplatsen som en virtuell navflygplats ("virtuell hub"). Inte heller förklaras det att utvecklingsstrategin skulle bygga på en ny affärsmodell eller att den nödvändigtvis skulle vara förenad med en vertikal integration av SEA Handling. Även protokollet från SEA Handlings styrelsesammanträde den 13 juni 2008 bekräftar att SEA:s mål vid den tidpunkten inte var att bli en "virtuell hub", utan att dra till sig ett nytt flygbolag för funktionen som navflygplats. På samma sätt beskrivs i protokollet från SEA:s styrelsesammanträde den 15 juli 2008 avvecklingen av SEA Handling senast 2010 som en avgörande faktor för planens hållbarhet.
- (285) Samtidigt konstaterar kommissionen att dokumentet VIA Milano (inlämnat av de italienska myndigheterna den 28 juni 2012) innehåller en beskrivning av modellen för en "virtuell hub". I dokumentet antyds att SEA har följt den strategin sedan 2011. Inte heller i det dokumentet sägs dock att modellen med en "virtuell hub" kräver en vertikal integration av flygplatsen med marktjänstaktörerna.
- (286) Kommissionen konstaterar även att planen bekräftar att de mest framgångsrika flygplatsaktörerna i Europa sedan 2001 successivt övergett marktjänstmarknaden, vilket har lett till att nya självständiga aktörer har inträtt på marknaden (s. 28).

SEA:s verksamhetsplan för 2011–2013

- (287) Slutligen hävdar SEA att företagets styrelse den 27 juni 2011 godkände "SEA:s verksamhetsplan för 2011–2013", där bl.a. "behovet att fortsätta strategin för en 'effektivisering av handlingverksamheten'" betonas. Kommissionen konstaterar att dokumentet tvärtom endast innehåller finansiella prognoser och i strikt mening nämns inga åtgärder som avser SEA Handling.
- (288) Kommissionen konstaterar dessutom att det i verksamhetsplanen anges att SEA Handlings utgifter för arbetskostnaden i princip legat kvar på samma nivå sedan 2009 (se tabellen rörande arbetskostnaden).
- (289) Kommissionen konstaterar följaktligen att de italienska myndigheterna inte kunnat tillhandahålla några tillräckligt detaljerade verksamhetsplaner avseende SEA Handling, eller några andra dokument där omstruktureringsstrategin och dess successiva genomförande under den beaktade perioden beskrivs, än mindre att det i strategin redan från början skulle ha angetts att det var nödvändigt eller möjligt att man måste täcka SEA Handlings rörelseförluster under en viss period och med vissa belopp. Kommissionen anser därför att de italienska myndigheterna inte har kunnat lägga fram konkreta bevis på en omstruktureringsstrategi för SEA Handling som skulle motivera en försiktig investerare att tillfälligt täcka företagets förluster med utgångspunkt från ett återställande av lönsamheten. Detta är desto mer förvånande i det aktuella fallet, i den mening att en privat aktör, inför ett företag som sedan det bildades har gått med förlust under en lång tid, skulle ha krävt en fördjupad översyn och att specifika åtgärder vidtogs innan han investerade sina resurser i det företaget.

- (290) Kommissionen kan dessutom inte godta SEA Handlings argument att omständigheten att företaget nästan nådde sitt nollresultat åren 2011–2012 visar att SEA:s strategi att täcka SEA Handlings förluster under hela tidsperioden var rationell och att kapitaltillskotten därför överensstämmer med kriteriet om en privat investerare i en marknadsekonomi. Kommissionen anser att det, om man beaktar att företagets rörelseförluster ständigt täcktes under en period på nästan tio år, inte är förvånande att SEA Handling till sist återställde lönsamheten. Vilket företag som helst som erhöll samma finansiella stöd skulle återställa sin lönsamhet genom att vidta ett minimum av omstruktureringsåtgärder. Det är dock inte en utsikt som vore tillräcklig för att tillfredsställa en privat investerare som åtminstone skulle kräva en prognos som visade att de förväntade intäkterna tack vare strategin att täcka förlusterna på medellång och lång sikt – i form av utdelningar, ökat värde på aktieinnehavet eller imageförluster som undvikits osv. – var större än det kapital som tillskjutits för att täcka förlusterna i fråga. Kommissionen konstaterar att ingen av de verksamhetsplaner som lagts fram av Italien innehåller tydliga prognoser där man försöker visa att strategin att täcka förlusterna under en så lång period var ekonomiskt mer fördelaktig för SEA än att avveckla SEA Handling, eller se till att korta ned omstruktureringsperioden och återställa lönsamheten inom rimlig tid och minimera förlusterna.
- (291) Med hänsyn till SEA Handlings upprepade förluster under de år som referensperioden omfattar, anser kommissionen dessutom att SEA Handling har befunnit sig i svårigheter under en period som är alltför lång för att kunna betraktas som en "begränsad tid" i den mening som avses i domstolens dom av den 21 mars 1991 ⁽⁵⁹⁾. Faktum är att SEA Handling har gått med förlust sedan det bildades, 2002, och att företaget i bästa fall skulle kunna bli lönsamhet först under 2012, enligt de prognoser som SEA gjorde 2011. Besluten att täcka förlusterna fattades årligen, och kommissionen konstaterar att de upprepade årliga förlusterna inte ledde till någon ändring av SEA:s strategi eller till radikalare omstruktureringsåtgärder.
- (292) Vad beträffar det andra påståendet kan kommissionen, av de skäl som redan angivits, inte godta de "farhågor" som SEA åberopar rörande den otillräckliga kvalitet som en utomstående leverantör skulle kunna tillhandahålla och som alltså skulle ha negativa effekter på SEA:s utveckling och allmänna resultat, samt eventuellt även på SEA:s ansvar i händelse av störningar.
- (293) Som redan konstaterats anser kommissionen att de italienska myndigheterna och SEA inte har inkommit med några upplysningar rörande den imageförlust som SEA i så fall skulle lida, inte heller rörande den skada som man påstår att passagerarna skulle lida. De har inte ens efter beslutet om att inleda förfarandet kvantifierat denna förlust. Kommissionen noterar likväl att SEA själva har medgett att en sådan förlust enkelt skulle kunna bekräftas genom en marknadsundersökning. Kommissionen anser följaktligen att avsaknaden av en värdering av SEA:s imageförlust och riskerna för att företaget skulle kunna ställas till ansvar liksom av utsikterna för en indirekt återhämtning på lång sikt, är desto mer graverande för bedömningen av huruvida åtgärderna i fråga är förenliga med kriteriet om en försiktig investerare, med hänsyn till beloppen på kapitaltillskotten i fråga. En rationell aktieägare skulle ha gjort någon form av ekonomisk analys av dessa risker och utsikter innan han betalade ut ett sammanlagt belopp på 359,644 miljoner euro ⁽⁶⁰⁾.
- (294) Argumentet att målet att maximera SEA-koncernens långfristiga resultat väger tyngre än SEA Handlings ekonomiska lönsamhet beaktar inte det faktum att SEA skulle ha gjort en betydligt bättre vinst utan den systematiska täckningen av dotterbolagets förluster. De italienska myndigheterna har dessutom inte lagt fram någonting som kan visa att SEA på lång sikt skulle nå en högre lönsamhet genom att följa ovannämnda strategi att täcka förlusterna än om man hade vidtagit mer drastiska omstruktureringsåtgärder eller lagt ut alla eller delar av marktjänstverksamheterna på entreprenad.
- (295) Kommissionen anser att SEA Handling inte befann sig "i övergående svårigheter" i den mening som avses i ENI-Lanerossi-domen, utan hade ett allvarligt strukturellt problem och att företagets förluster inte täcktes av SEA under "en begränsad tid". Om dotterbolagets förluster hade täckts för att kunna "avveckla det senare på gynnsammare villkor" är det för övrigt nödvändigt att konstatera att SEA sedan 2001 inlett endast två konkurrensutsatta anbudsförfaranden och, hur som helst, att de villkor som bedömdes som optimala inte uppnåddes inom rimlig tid. Ett sådant mål kan i vart fall inte i sig visa att de aktuella åtgärderna är förenliga med kriteriet om en försiktig privat investerare.
- (296) Avslutningsvis konstaterar kommissionen att i detta fall var de verksamhetsplaner som översänts inte grundade på realistiska prognoser avseende utvecklingen för SEA Handlings verksamhet eller inom sektorn, och de innehåller ingen analys av de alternativa scenarier som en försiktig privat investerare skulle ha krävt i en liknande situation.

⁽⁵⁹⁾ Domstolens dom av den 21 mars 1991 i mål C-303/88, Italien mot kommissionen, REG 1991, s. I-1433, punkt 21.

⁽⁶⁰⁾ Se tribunalens dom av den 11 september 2012 i mål T-565/08, Corsica Ferries Frankrike mot kommissionen, punkterna 101–108.

Om SEA Handlings ekonomiska resultat

- (297) SEA Handlings ekonomiska resultat efter beslutet att täcka förlusterna under ett visst år kan förvisso inte ligga till grund för bedömningen av överensstämmelsen med kriteriet om en privat investerare. Dock utgör resultaten före beslutet och särskilt deras utveckling den faktiska bakgrunden till och det sammanhang inom vilket det beslutet fattades. Sambandet mellan de omstruktureringsåtgärder som tillämpades på SEA Handling och de resultat som följde av dessa under den beaktade perioden hade oundvikligen påverkat en privat investerares beslut att fortsätta att täcka förlusterna eller inte. Resultaten måste följaktligen analyseras mot denna bakgrund.
- (298) De italienska myndigheterna och SEA erkänner indirekt den här principen genom att hävda att den positiva utvecklingen av SEA Handlings viktigaste ekonomiska resultat under perioden 2003–2004 var, enligt deras mening, lovande och pekade mot att ett återställande av lönsamheten var möjlig. I sitt beslut om att inleda förfarandet konstaterar kommissionen dock att förlusterna mellan 2003 och 2005 fortfarande uppgick till mer än 40 miljoner euro; rörelseresultatet brutto var fortfarande negativt; enhetskostnaderna för arbetet ökade med 7,6 %; de totala kostnaderna minskade bara med cirka 3 % och intäkterna ökade med cirka 4,5 %.
- (299) Frånsett kommissionens negativa bedömning av nivån av exakthet i de omstruktureringsplaner som lämnats in av de italienska myndigheterna, är det alltså nödvändigt att konstatera att de indikatorer på en god ekonomisk utveckling som uppvisats under periodens gång, särskilt de som huvudsakligen rör de interna åtgärder som vidtagits och som inte baserats på externa faktorer som företaget inte kan påverka, innebär att det är möjligt att göra en direkt bedömning av omfattningen av de omstruktureringsåtgärder som faktiskt genomförts. Detta gäller t.ex. en konstaterad minskning av personalkostnaderna, som kan bero på produktivitetsökningen, den minskade enhetskostnaden för arbetet och nedskärningen av antalet anställda.
- (300) Däremot anser kommissionen att kvalitetsindikatorerna, bl.a. utvecklingen i fråga om väntetiderna för utlämning av ankommande bagage och punktligheten för de ankomster som hanteras av SEA, kan vara lämpliga för att utvärdera konkurrenskraften hos de tjänster som erbjuds, men inte medger en bedömning av omstruktureringsåtgärdernas betydelse.
- (301) Vad beträffar de ekonomiska resultat som faktiskt uppnåtts hänvisar kommissionen till de diagram och tabeller som nämns i avsnitt 2.4.
- (302) Kommissionen betonar att man på grundval av de uppgifter som återges i tabell 3 kan konstatera en produktivitetsökning på 22 % mellan 2004 och 2010. Enligt SEA beror denna ökning på ett bättre utnyttjande av personalresurserna och en ökad flexibilitet i hur de utnyttjas, på en outsourcing av de tjänster som har låg produktivitet (t.ex. städning av flygkabinerna) och på ökad personalkontroll (bl.a. minskad frånvaro).
- (303) Enligt SEA kan de främsta skälen till att SEA Handling inte nådde sitt lönsamhetsmål för 2005 eller senast 2007 hänföras till intäktsförlusterna, särskilt på grund av de sänkta priserna, bl.a. de som tillämpades av Alitalia från och med 2006, och till den ökade enhetskostnaden för arbete. Slutligen hävdar SEA att även trafiknivån, som var lägre än förväntat, fick återverkningar på intäkterna mellan 2002 och 2007.
- (304) Vad beträffar arbetskostnaden konstaterar kommissionen att enhetskostnaden för arbete steg med nästan 10 % mellan 2003 och 2010. SEA uppskattar att man haft en begränsad förmåga att göra betydande nedskärningar i fråga om de egna driftskostnaderna. Enligt SEA har fackföreningarnas makt i förhandlingarna om kollektivavtalen och deras politiska roll i Italien begränsat företagets manöverutrymme på kort sikt. Personálnedskärningen var visserligen omfattande men inte tillräcklig för att kompensera enhetskostnadens ökning före 2008, inte heller för att leda till någon minskning av betydelse i fråga om de kostnader som är knutna till arbetskraften (– 38 % mellan 2008 och 2010). I detta avseende noterar kommissionen protokollet från styrelsemötet den 21 december 2006, där en av ledamöterna påminde om att SEA Handlings situation fortfarande var "mycket alarmerande". Att SEA Handling från och med 2008 lyckades minska sina kostnader knutna till arbetskraften väsentligt visar att det gjordes betydande ansträngningar i detta avseende. Den omständigheten kan dock i detta sammanhang inte läggas till grund för att visa att kapitaltillskotten i fråga överensstämmer med kriteriet om en privat investerare. Vad beträffar de tillskott som genomfördes från och med 2007 har kommissionen redan betonat att de inte kan granskas utan beaktande av de tidigare tillskotten. Kommissionen har även betonat att de inte var baserade på finansiella analyser och verksamhetsplaner som var jämförbara med de som en privat investerare skulle ha krävt.
- (305) Vad beträffar de priser som togs ut av Alitalia, konstaterar kommissionen att enligt det avtal som ingicks med Alitalia för perioden 2001–2005 föreskrevs en prisökning på 7 % under 2004 och 2005, en ökning som visade sig vara för hög och som ledde till prissänkningar under 2006 och 2007 mot bakgrund av den mer konkurrensutsatta miljön. Kommissionen anser att det var oundvikligt att sektorns avreglering, vars mål var att främja konkurrensen, i slutändan ledde till en prissänkning. SEA kan alltså inte rimligen hävda att denna prissänkning, som till stor del var en anpassning till följd av en höjning som visat sig vara för kraftig och en reaktion på inträdet av en ny konkurrent 2006 (Aviapartner), var "en oförutsägbar negativ händelse". Kommissionen anser att en privat investerare skulle ha förutsett den förändring av konkurrensmiljön som följde av sektorns avreglering. En privat investerare skulle t.ex.

inte ha förväntat sig en prisökning på 9 % mellan 2003 och 2007 ⁽⁶¹⁾ och det hade gått att förutse att SEA Handlings marknadsandel, även om den i praktiken var resultatet av en monopolsituation, skulle minska.

- (306) Bland de andra "oförutsägbara händelser" som fick negativa återverkningar på återställandet av SEA Handlings lönsamhet anger SEA även de intäktsförluster som uppstod från och med 2008 på grund av Alitalias beslut att minska sin verksamhet på Malpensa. Kommissionen erkänner den uppenbara betydelsen av denna avveckling för SEA Handlings intäkter, men anser att SEA:s omfattande insatser för att återhämta SEA Handlings situation intensifierades just när denna avveckling tillkännagavs 2007. Antalet operativa heltidsekvivalenter sjönk t.ex. med nästan 41 % mellan 2007 och 2010. Till följd av detta minskade bl.a. arbetskostnaden mellan 2007 och 2009, medan produktivitetsoökningen gick snabbare. Även de övriga driftskostnaderna minskade med 40 % mellan 2007 och 2010. Tack vare dessa kostnadsminskningar blev det sammantagna rörelseresultatet brutto bättre efter Alitalias minskning av verksamheten, trots den sjunkande omsättningen. Dessa resultat innebar dock inte att SEA Handling snabbt kunde återupprätta en ekonomiskt balanserad situation, trots det stöd som tidigare beviljats. Även om SEA Handling hade kunnat aspirera på att återställa lönsamheten under 2009, enligt beräkningar som bygger på ett kontrafaktiskt scenario där omfattningen av Alitalias verksamhet på Malpensa var oförändrad och SEA Handlings marknadsandelar låg på den nivå för 2005 som de italienska myndigheterna anger, anser kommissionen att åtgärderna för att minska kostnaderna under den beaktade perioden i själva verket inte hade varit lika omfattande utan denna händelse ⁽⁶²⁾. Domstolen har i vart fall redan fastslagit, i samband med bedömning av huruvida principen om en privat investerare har beaktats, att varken "ekonomiska kalkyler som upprättats efter det att förmånen beviljats, retrospektiva rapporter som visar att den berörda medlemsstatens investering faktiskt blivit lönsam eller omständigheter som i efterhand visar att det var motiverat att fatta det beslut som faktiskt fattades kan [...] vara tillfyllest" och att "[d]å det visar sig att kriteriet om en privat investerare kan vara tillämpligt, ankommer det således på kommissionen att förelägga den berörda medlemsstaten att inkomma med alla relevanta upplysningar som gör det möjligt för kommissionen att pröva om villkoren för detta kriteriums tillämplighet och tillämpning är uppfyllda. Kommissionen får vägra att lägga sådana upplysningar till grund för sin bedömning endast om den åberopade bevisningen har upprättats efter det att investeringsbeslutet fattades" ⁽⁶³⁾.
- (307) De italienska myndigheterna hade faktiskt bekräftat att just det potentiella allvaret i situationen efter Alitalias avveckling av sin verksamhet på Malpensa ledde till att SEA beslutade att vidta de åtgärder som syftade till att förbättra kostnadsläget.
- (308) Slutligen har SEA Handling även förklarat att oförutsedda händelser hade en negativ inverkan på företagets resultat, varvid de bl.a. hänvisar till de effekter på omsättningen som följde på sars, terroristhotet efter krigsförklaringen i Irak 2003 och vulkanen Eyjafjallajökulls utbrott 2010. Kommissionen konstaterar att den enda kvantifieringen av dessa händelserns konsekvenser för SEA Handlings omsättning är den som ingår i RBB Economics undersökning från den 1 juni 2011. Vad beträffar ovannämnda händelser inskränker man sig i undersökningen till att upprepa några uttalanden av SEA Handling, särskilt att sars och terroristhotet efter krigsförklaringen mot Irak 2003 ledde till en minskning av omsättningen på 3 % och att vulkanen Eyjafjallajökulls utbrott orsakade en minskning på 1,5 miljoner euro av omsättningen. Den kontrafaktiska analysen är grundad på dessa förutsättningar, utan angivande av någon som helst rimlig metod för utvärdering av konsekvenserna av händelserna i fråga. Kommissionen anser dessutom att även om man skulle betrakta SEA:s uppskattningar som tillförlitliga trots att det inte finns något underlag som rättfärdigar dem, är de effekter som avser oförutsägbara händelser och som anges RBB Economics undersökning inte av en sådan natur att de på ett realistiskt sätt kan motivera SEA:s kontinuerliga kapitaltillskott med ett belopp motsvarande nästan 360 miljoner euro under perioden 2002–2010. Dessutom anser kommissionen att en investerare som verkar under normala marknadsvillkor troligen skulle ha genomfört en undersökning omedelbart efter att dessa händelser inträffat, och inte flera år senare, för att utvärdera deras effekt och besluta om en annan strategi, behålla den befintliga strategin eller ändra verksamhetsplanen. Eftersom RBB Economics undersökning gjordes flera år efter beslutet om att inleda förfarandet anser kommissionen i stället att undersökningen inte överensstämmer med agerandet hos en försiktig privat investerare, utan att det utarbetats med anledning av förfarandet, dvs. för att i efterhand bevisa den påstådda ekonomiska rationaliteten i SEA:s agerande. Denna undersökning kan följaktligen inte beaktas för tillämpningen av kriteriet om en försiktig privat investerare. Slutligen konstaterar kommissionen att just för att garantera att deras investeringar är lönsamma kräver privata investerare, även vid negativa händelser, finansiella analyser som visar investeringens avkastning i försämrade scenarier, framför allt i en sektor som den för flygtransporter som på grund av sin natur är utsatt för riskfaktorer som ligger utom räckvidd för aktörernas kompetens och kontroll. I detta fall har varken Italien eller SEA visat att någon sådan analys gjordes vid tidpunkten för åtgärden i fråga.
- (309) Kommissionen anser därför att ansträngningarna för att minska kostnaderna, trots att de i flera avseenden var betydande efter företagets bildande och särskilt efter 2007, inte var tillräckliga för att förvänta sig ett återställande av lönsamheten, annat än på lång sikt – dvs. efter ett tiotal år – och förutsatt att man bortser från risken för återkrav

⁽⁶¹⁾ I enlighet med SEA Handlings verksamhetsplan för 2003–2007.

⁽⁶²⁾ Upprätthållandet fram till 2010 av marknadsandelarnas nivå 2005, dvs. en nivå på 76,65 %, är helt hypotetiskt.

⁽⁶³⁾ Domstolens dom av den 5 juni 2012 i mål C-124/10 P, kommissionen mot Électricité de France (EDF), punkterna 85 och 104.

rörande det eventuellt oförenliga stöd som tidigare beviljats. Det är inte förvånande att SEA Handling efter att i så många år mottagit offentligt stöd har lyckats förbättra sina resultat. Kommissionen anser dock att en privat investerare, med hänsyn till SEA Handlings extremt betungande kostnadsstruktur och marknadens avreglering, skulle ha krävt en mycket mer omfattande omstrukturering 2002 för att godta att täcka förlusterna under den tid som krävdes för omstruktureringen och få en rimlig avkastning på sin investering inom en lika rimlig tid.

Om jämförelsen med andra aktörers ekonomiska resultat

- (310) Kommissionen kan inte godta idén att jämförelser inte skulle kunna göras med de ekonomiska resultaten hos marktjänstaktörer av en annan "art" (de italienska myndigheterna hänvisar till ledningsenheter med bokföringsmässig uppdelning, ledningsenheter med bolagsmässig uppdelning, flygbolag som bedriver marktjänstverksamhet i form av egenhantering och utomstående tjänstleverantörer, som i sin tur kan delas upp i leverantörer som verkar i form av nationella eller internationella nätverk eller i medelstora och små aktörer) eller med ett annat verksamhetsområde (vissa leverantörer tillhandahåller alla marktjänster, medan andra bara tillhandahåller några).
- (311) Syftet med sektorns avreglering är just det att främja konkurrensen så att leverantörer med mer konkurrenskraftiga affärsmodeller kan hävda sig på marknaden, vilket gynnar användarna, flygbolagen och definitivt resenärerna. Kommissionen anser att de aktörer som de italienska myndigheterna inte vill jämföra SEA Handling med bedriver sin verksamhet i faktisk eller potentiell konkurrens med det sistnämnda företaget. De italienska myndigheternas argument leder i praktiken till att antalet konkurrenter som är jämförbara med SEA Handling blir lika med noll, eftersom ingen aktör tillhandahåller exakt samma utbud av tjänster som för närvarande tillhandahålls av SEA Handling, även om de är av samma "art" som SEA Handling, dvs. ett företag knutet till ett företag med ansvar för flygplatsledning som är verksamt enligt ett system för bolagsmässig uppdelning. Detta utan att ta med i beräkningen att SEA anser att kommissionen även bör beakta formerna för genomförandet av direktiv 96/67/EG för att jämföra det utbud som tillhandahålls av leverantörer som är verksamma på en marknad som är annorlunda än den italienska marknaden.
- (312) Kommissionen konstaterar att ett stort antal marktjänstaktörer är mottagare av omstruktureringsstöd. Att andra marktjänstaktörer kan ha gått med förlust under samma period verkar dock snarare än att bevisa det rationella i SEA:s agerande tyda på motsatsen, eftersom alla företag som befinner sig i ekonomiska svårigheter försöker inrikta sig på sin kärnverksamhet och på att sluta investera i verksamheter som leder till strukturella förluster eller är mindre lönsamma. Som redan flera gånger påpekats betonar SEA Handling i två av de verksamhetsplaner som lämnats in att marknadstendensen under perioden i fråga var den att flygplatsaktörerna slutade investera i marktjänstverksamheterna och att de aktörer som lagt ut marktjänsterna på underentreprenad i allmänhet hade en högre lönsamhet än de vertikalt integrerade aktörerna.
- (313) Av liknande skäl kan kommissionen inte godta SEA:s argument om att den enda jämförbara aktören var [...] ⁽⁶⁴⁾, som påstås ha gått med förlust under perioden 2004–2006 ⁽⁶⁵⁾ och inte lagt ut marktjänsterna på underentreprenad. För det första är [...] fortfarande kontrollerat av staten, varför dess agerande inte kan anses vara typiskt för de privata aktörerna ⁽⁶⁶⁾. För det andra har kommissionen inte tillgång till uppgifter som gör att den kan fastställa om [...] mottagit ett finansiellt stöd för sina marktjänstverksamheter som med avseende på belopp eller varaktighet kan jämföras med det stöd som mottagits av SEA Handling.
- (314) Slutligen anser kommissionen att den jämförelse som SEA Handling gör med [...] och med [...] saknar betydelse. SEA Handling hävdar, utan att lägga fram tillräcklig bevisning, att dessa aktörer har gått med förlust i den verksamhet som bedrivits på dessa flygplatser ⁽⁶⁷⁾. Det verkar dessutom som om dessa aktörers negativa resultat delvis är en konsekvens av det stöd som mottagits av SEA Handling. Om SEA Handling inte hade fått de upprepade kapitaltillskotten från SEA, skulle det ha gått i konkurs eller genomgått en mer omfattande och snabbare omstrukturering. Marknadsstrukturen skulle då följaktligen ha förändrats och konkurrenterna hade haft möjlighet att öka sina marknadsandelar och förbättra sina resultat.

⁽⁶⁴⁾ [...].

⁽⁶⁵⁾ Synpunkt från SEA Handling av den 21 mars 2011, punkterna 99 och 100.

⁽⁶⁶⁾ Se: [...].

⁽⁶⁷⁾ Synpunkt från SEA Handling av den 21 mars 2011, punkt 105.

- (315) Avslutningsvis anser kommissionen mot bakgrund av ovanstående att kapitaltillskotten i fråga inte uppfyller kriteriet om en privat investerare och att de följaktligen gav SEA Handling en fördel som företaget inte skulle ha fått under normala marknadsvillkor.

8.2.4 OM VILLKOREN FÖR PÅVERKAN PÅ HANDELN MELLAN MEDLEMSSTATERNA OCH FÖR SNEDVRIDNING AV KONKURRENSEN

- (316) Kommissionen anser att de granskade åtgärderna påverkar handeln mellan medlemsstaterna samt snedvrider eller hotar att snedvrider konkurrensen på den inre marknaden, eftersom de gynnar ett enda företag som konkurrerar med de andra leverantörerna av marktkjänster på flygplatserna Malpensa och Linate, samt med alla leverantörer som har tillstånd att bedriva verksamhet där, varav många är verksamma i flera medlemsstater, särskilt efter det att avregleringen av sektorn trädde i kraft 2002.

8.2.5 SLUTSATS

- (317) Med hänsyn till ovanstående anser kommissionen att de åtgärder som SEA vidtagit till förmån för SEA Handling för att täcka företagets förluster utgör statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget.

8.3 STÖDETS FÖRENLIGHET MED DEN INRE MARKNADEN

- (318) Eftersom kommissionen anser att stödet i fråga utgör statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget har den granskat den eventuella förenligheten mot bakgrund av de undantag som anges i punkterna 2 och 3 i ovan nämnda artikel.
- (319) Med hänsyn till de berörda åtgärdernas karaktär är det uppenbart att bestämmelserna i artikel 107.2 i EUF-fördraget inte är tillämpliga, de har heller inte åberopats av Italien eller SEA.
- (320) Vad beträffar artikel 107.3 i EUF-fördraget har kommissionen redan i sitt beslut om att inleda det formella granskningsförfarandet gett uttryck för tvivel rörande åtgärdernas förenlighet med riktlinjerna för flygplatssektorn. I dessa riktlinjer för flygplatssektorn fastställs i vilken mån och enligt vilka villkor som kommissionen, i enlighet med reglerna och förfarandena för statliga stöd, kommer att bedöma offentlig finansiering av flygplatstjänster.
- (321) Vad beträffar subventioner för flygplatstjänster hänvisas det i ovan nämnda riktlinjer till direktiv 96/67/EG, enligt vilket marktkjänstverksamhet med mer än 2 miljoner passagerare ska vara självbärande, oberoende av flygplatsens övriga kommersiella intäkter eller offentliga medel som den får i sin egenskap av flygplatsleverantör eller leverantör av en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse.
- (322) Det bör följaktligen fastställas att de offentliga myndigheternas subventionering av dessa verksamheter strider mot de mål som fastställs i direktiv 96/67/EG och att de alltså kan inverka negativt på avregleringen av denna marknad.
- (323) Mot bakgrund av ovanstående anser kommissionen att stödet på grundval av riktlinjerna för flygplatssektorn inte kan anses vara förenligt med den inre marknaden.
- (324) I andra hand har de italienska myndigheterna bitt kommissionen att bedöma stödets förenlighet i den mening som avses i artikel 107.3 c i EUF-fördraget och i 2004 års riktlinjer för omstrukturering. De italienska myndigheterna har inte åberopat några andra rättsliga grunder som visar att stödet i fråga är förenligt med den inre marknaden enligt artikel 107.3, inte heller har de till kommissionen överlämnat några bevis som stödjer denna förenlighet. De italienska myndigheterna har förklarat att riktlinjerna för flygplatssektorn inte i detta fall kan tillämpas för att bedöma förenligheten hos åtgärderna i fråga. Kommissionen måste därför analysera de argument som de italienska myndigheterna har lagt fram till stöd för omstruktureringsstödet förenlighet.
- (325) I punkt 104 i 2004 års riktlinjer för omstrukturering fastställs följande:

"Kommissionen kommer att granska förenligheten med den gemensamma marknaden av alla undsättnings- och omstruktureringsstöd som beviljas utan kommissionens godkännande [...] om stödet, eller del av det, beviljades efter det att riktlinjerna offentliggjordes i *Europeiska unionens officiella tidning*. I alla andra fall kommer granskningen att företas på grundval av de riktlinjer som var tillämpliga när stödet beviljades."

- (326) Riktlinjerna för statligt stöd till undsättning och omstrukturering av företag i svårigheter från 2004 offentliggjordes den 1 oktober 2004.

- (327) Eftersom kommissionen anser att åtgärden i fråga måste förstås som en rad beslut avseende kapitaltillskott till förmån för SEA Handling i syfte att täcka företagets driftsförluster i takt med att de uppstod och inte som ett eller två omstruktureringsstöd som ska genomföras genom delutbetalningar (vilket är vad de italienska myndigheterna tycks hävda, se punkt 84), måste dessa åtgärders förenlighet granskas mot bakgrund av både 1999 och 2004 års riktlinjer för omstrukturering, beroende på om åtgärderna har fastställts på ett juridiskt bindande sätt före eller efter den 1 oktober 2004⁽⁶⁸⁾.

Företagets stödberättigande

Åtgärder som beviljats före den 1 oktober 2004

- (328) På grundval av de skäl som anges i punkterna 174–180 anser kommissionen att SEA Handling kan anses vara ett företag i svårigheter i den mening som avses i 1999 års riktlinjer för omstrukturering.
- (329) Enligt bestämmelserna i punkt 7 i de riktlinjerna har nybildade företag inte rätt till undsättnings- eller omstruktureringsstöd. I riktlinjerna fastställs dock att ett företags bildande av ett dotterbolag, endast för att ta emot dess tillgångar och eventuellt dess skulder, inte anses utgöra bildande av ett nytt företag. Eftersom SEA Handling bildades till följd av en uppdelning av SEA för leveransen av mark tjänster, anser kommissionen att det inte har karaktären av ett nybildat företag i den mening som avses i dessa riktlinjer.
- (330) Dessutom är SEA Handlings ekonomiska svårigheter inte en följd av en godtycklig kostnadsfördelning inom koncernen. De kan inte på något sätt tillskrivas holdingbolaget SEA, utan beror snarare på de för höga arbetskraftskostnaderna som ledde till att företaget inte lyckades balansera budgeten.

Åtgärder som beviljats efter den 1 oktober 2004

- (331) Kommissionen konstaterar att företagets ekonomiska situation inte var bättre 2004 jämfört med 2002. I enlighet med vad som konstateras i punkterna 181–184 hade företaget fortfarande ekonomiska svårigheter 2004 och måste anses vara ett företag i svårigheter på grundval av 2004 års riktlinjer för omstrukturering.
- (332) I punkt 13 i de riktlinjerna fastställs att ett nybildat företag inte har rätt till undsättnings- eller omstruktureringsstöd. Detta gäller t.ex. ett nytt företag som bildats till följd av nedläggningen ett tidigare företag eller en tidigare koncern och som tar över ett sådant företags tillgångar. Ett företag betraktas principiellt som nybildat under de första tre åren efter det att verksamheten inletts på det relevanta verksamhetsområdet.
- (333) Av de skäl som anges i punkt 330 anser kommissionen att SEA Handling inte kan betraktas som ett nybildat företag. Kommissionen konstaterar i detta sammanhang att de italienska myndigheterna i den sista skrivelsen hävdar att SEA Handling har karaktären av ett nybildat företag i den mening som avses i 2004 års riktlinjer för statligt stöd till undsättning och omstrukturering av företag i svårigheter, eftersom det bildades till följd av en uppdelning av SEA:s tidigare verksamhetsgren för tillhandahållande av mark tjänster och följaktligen tagit över moderbolagets tillgångar och skulder med avseende på tillhandahållandet av mark tjänster.
- (334) På motsvarande sätt gäller de beaktanden som anges i punkt 331.
- (335) Kommissionens slutsats är följaktligen att SEA Handling var berättigat till omstruktureringsstöd i enlighet med riktlinjerna för stöd till undsättning och omstrukturering av företag i svårigheter från 1999 och i enlighet med riktlinjerna från 2004.

Den långsiktiga lönsamheten ska återställas

- (336) På grundval av 2004 års riktlinjer för omstrukturering "beviljas [stödet] under förutsättning att den omstruktureringsplan som kommissionen skall ha godkänt för varje enskilt stöd genomförs" (punkt 34 i 2004 års riktlinjer för omstrukturering och punkt 31 i 1999 års riktlinjer för omstrukturering). Dessutom "måste [omstruktureringsstödet] således knytas till en genomförbar omstruktureringsplan som medlemsstaten förbinder sig att följa. Denna plan skall läggas fram för kommissionen tillsammans med alla närmare upplysningar" (punkt 35 i 2004 års riktlinjer för omstrukturering och punkt 32 i 1999 års riktlinjer för omstrukturering).

⁽⁶⁸⁾ Det ska betonas att om de italienska myndigheternas påstående hade haft grund skulle endast 2004 års riktlinjer för omstrukturering ha tillämpats, men det skulle inte ändra bedömningen av förenligheten.

- (337) För det första utgörs de "omstruktureringsplaner" som åberopas av de italienska myndigheterna av den konsoliderade verksamhetsplanen för 2002–2006, SEA Handlings verksamhetsplan för 2003–2007, den strategiska planen för 2007–2012, den strategiska planen för 2009–2016 och SEA:s verksamhetsplan för 2011–2013. Kommissionen anser inte att någon av dessa uppfyller de kriterier som fastställs i riktlinjerna, i enlighet med sin bedömning av dessa dokument som behandlas i punkterna 269–296 i detta beslut.
- (338) I punkt 35 i 2004 års riktlinjer för omstrukturering fastställs följande: "Omstruktureringsplanen, som skall ha en så kort varaktighet som möjligt, skall göra det möjligt att återställa företagets långfristiga lönsamhet inom en rimlig tid och på grundval av realistiska antaganden om de framtida villkoren för verksamheten. Omstruktureringsstödet måste således knytas till en genomförbar omstruktureringsplan [...] tillsammans med alla närmare upplysningar och i synnerhet en marknadsanalys. Förbättringen av lönsamheten skall i första hand uppnås genom de interna åtgärder som anges i omstruktureringsplanen; den får vara baserad på externa faktorer, såsom pris- och efterfrågeförändringar som företaget självt inte i högre grad kan påverka, men bara om de antaganden som gjorts beträffande marknadens utveckling allmänt erkänns." Punkt 32 i 1999 års riktlinjer för omstrukturering innehåller en liknande bestämmelse.
- (339) Kommissionen konstaterar att den konsoliderade verksamhetsplanen för 2002–2006 och planerna för perioden efter 2007⁽⁶⁹⁾ gäller SEA-koncernen i dess helhet (med undantag för verksamhetsplanen för 2003–2007) och innehåller bara ett fåtal hänvisningar till SEA Handling. De kan följaktligen inte anses utgöra omstruktureringsplaner för SEA Handling i enlighet med riktlinjerna för omstrukturering. De innehåller för övrigt inte alla de uppgifter som krävs enligt riktlinjerna: det finns ingen närmare beskrivning av de omständigheter som lett till att företaget hamnat i svårigheter, och ingen marknadsanalys. Dessutom innehåller planerna ingen närmare beskrivning av de åtgärder som är nödvändiga för att återställa företagets långfristiga lönsamhet inom en rimlig tid. För övrigt anges det att en ökad lönsamhet ska uppnås huvudsakligen genom externa åtgärder som avser ökade intäkter (särskilt i verksamhetsplanen för 2003–2007), utan någon uppgift som visar att de hypoteser som läggs fram rörande marknadsutvecklingen är allmänt accepterade.
- (340) Även med beaktande av de korta stycken där det särskilt hänvisas till SEA Handling i dessa dokument, konstaterar kommissionen att de inte innehåller några tidsplaner där det anges vilka tider som rimligen krävs för att återställa SEA Handlings långfristiga lönsamhet eller varaktigheten för en eventuell omstrukturering av SEA Handling. Omstruktureringsåtgärderna är för övrigt inte tillräckligt detaljerade för att uppfylla riktlinjernas krav.
- (341) Detta innebär att stödet i fråga har beviljats innan det anmälades och utan en omstruktureringsplan som uppfyller kraven i riktlinjerna för omstrukturering. Följaktligen omfattas stödet inte av det krav på genomförande av en sådan omstruktureringsplan som fastställs i punkterna 34–35 i 2004 års riktlinjer för omstrukturering eller i punkterna 31–32 i 1999 års riktlinjer för omstrukturering. Denna omständighet är tillräcklig för att utesluta stödets förenlighet med den inre marknaden⁽⁷⁰⁾.
- (342) För det andra ska det betonas att kommissionen, med hänsyn till att stödet inte har anmälts och att det inte finns någon genomförbar omstruktureringsplan, inte har haft tillfälle att fastställa de villkor och skyldigheter som den anser vara nödvändiga för att godkänna stödet⁽⁷¹⁾, den har inte heller genom regelbundna och detaljerade rapporter kunnat försäkra sig om att omstruktureringsplanen genomförs på ett riktigt sätt⁽⁷²⁾.

Stödet ska förhindra otillbörlig snedvridning av konkurrensen

- (343) Enligt punkt 38 i 2004 års riktlinjer för omstrukturering måste "[k]ompenserande åtgärder [...] vidtas för att säkerställa att de negativa effekterna på handelsvillkoren minimeras så mycket som möjligt, så att de positiva effekter som uppnås överväger de negativa. I annat fall måste stödet anses 'strida mot det gemensamma intresset' och därmed som oförenligt med den gemensamma marknaden". Punkt 35 i 1999 års riktlinjer för omstrukturering innehåller liknande bestämmelser.
- (344) Enligt de italienska myndigheterna och SEA Handling har stödåtgärderna inte lett till en snedvridning av konkurrensen på marknaden för mark tjänster, eftersom de var nödvändiga för att uppfylla villkoren för avregleringen av marknaden i enlighet med lagstiftningsdekret nr 18/99 med tillämpning av direktiv 96/67/EG.
- (345) De har vidare bedömt att tillräckliga kompletterande åtgärder till stödet har vidtagits för att undvika en eventuell snedvridning av konkurrensen.

⁽⁶⁹⁾ Dvs. den strategiska planen för 2007–2012, den strategiska planen för 2009–2016 och SEA:s verksamhetsplan för 2011–2013.
⁽⁷⁰⁾ Se t.ex. Eftadomstolens dom av den 8 oktober 2012, Hurtigruten ASA mot Eftas övervakningsmyndighet, punkterna 228 och 234–240.

⁽⁷¹⁾ Punkterna 46–48 i riktlinjerna.

⁽⁷²⁾ Punkterna 49–51 i riktlinjerna.

- (346) Enligt de italienska myndigheterna bestod den första åtgärden av en minskning av SEA Handlings kapacitet, särskilt i fråga om arbetskraft, genom en gradvis minskning av personalstyrkan mellan 2003 och 2010.
- (347) Den andra åtgärden bestod av en minskning av SEA Handlings marknadsandel, genom en minskning av företagets verksamhetsområde. SEA Handling avvecklade bl.a. sina verksamheter för underhåll av flygplan och för biljetthantering, samt några sekundära verksamheter såsom städning av kabiner och assistans till minderåriga passagerare, som sedan 2004 läggs ut på entreprenad till utomstående aktörer. SEA Handling överlät 2004 dessutom avisningsverksamheten till SEA.
- (348) Den tredje åtgärden bestod av försöken att sälja en minoritetsandel i SEA Handling, som om de hade lyckats skulle ha lett till inträdet av en ny konkurrent på marknaden.
- (349) Slutligen anser de italienska myndigheterna att den höga graden av avreglering av den italienska marknaden för marktjänster ledde till att förlusttäckningsåtgärderna blev nödvändiga för att garantera alla marktjänsters kontinuitet och kvalitet samt för att gradvis anpassa sig till den nya situationen. Sammantaget ska stödet alltså ha möjliggjort en välordnad övergång till en konkurrensutsatt marknad, varmed man undvikit negativa konsekvenser för passagerarna.
- (350) Kommissionen påminner om att "[a]vskrivningar och nedläggning av förlustbringande verksamhet som under alla omständigheter är nödvändiga för att återställa lönsamheten kommer inte att bedömas som en minskning av kapaciteten eller marknadsnärvaron vid bedömningen av kompensationsåtgärderna" ⁽⁷³⁾. På denna grundval anser kommissionen att den andra åtgärden inte utgör en "kompletterande" åtgärd, utan en integrerad och till och med väsentlig del av omstruktureringen i egentlig mening. Dessa verksamheter ingår, som de italienska myndigheterna har föreslagit, inte i SEA Handlings kärnverksamhet och deras avyttring kan därför inte betraktas som ett lämpligt motvärde som kan garantera en betydande minskning av närvaron på den marknad som det rör sig om ⁽⁷⁴⁾.
- (351) På samma sätt är kapacitetsminskningen, särskilt i fråga om arbetskraft, en väsentlig faktor för återställandet av företagets lönsamhet, med hänsyn till SEA Handlings mycket höga personalkostnader i synnerhet i förhållande till företagets omsättning, och den kan inte betraktas som ett motvärde för det beviljade stödet.
- (352) Vad beträffar viljan att avyttra en minoritetsandel konstaterar kommissionen att hittills har endast två konkurrensutsatta anbudsförfaranden inletts ⁽⁷⁵⁾. Detta avyttringsprojekt är dessutom för närvarande underordnat lönsamhetens återställande och utgör alltså inte något motvärde för omstruktureringen. Under alla omständigheter har på cirka tio år inte någon avyttring av SEA Handlings kapital ägt rum och följaktligen kan avyttringsviljan inte betraktas som ett motvärde för stödet i fråga.
- (353) Slutligen anser kommissionen, vad beträffar omständigheten att stödet garanterat övergången till en konkurrensutsatt marknad, att införlivandet av direktiv 96/67/EG inte förutsätter att statligt stöd får kompensera vissa aktörer, i detta fall SEA Handling, på ett sätt som gynnar dess anpassning under en viss tid, vars exakta varaktighet för övrigt inte anges av de italienska myndigheterna.
- (354) Dessa omständigheter är tillräckliga för att utesluta stödets förenlighet med den inre marknaden.

Stöd begränsat till ett minimum

- (355) I enlighet med bestämmelserna i punkt 43 i riktlinjerna för statligt stöd till undsättning och omstrukturering av företag i svårigheter från 2004 och punkt 40 i riktlinjerna för statligt stöd till undsättning och omstrukturering av företag i svårigheter från 1999 ska, för att stödbeloppet ska begränsas till vad som är absolut nödvändigt, stödmottagaren i väsentlig utsträckning bidra till omstruktureringen med egna medel. Detta synsätt omfattar försäljningen av tillgångar som inte är oundgängliga för företagets överlevnad och extern finansiering på marknadsmässiga villkor. Kommissionen bedömer att för stora företag är ett bidrag till omstruktureringen på minst 50 % lämpligt.
- (356) Kommissionen konstaterar att de italienska myndigheterna inte har tillhandahållit några upplysningar rörande väsentliga bidrag till omstruktureringen från SEA Handling. Omständigheten att ingen privat investerare har bidragit finansiellt till SEA Handlings omstrukturering utgör ytterligare ett tecken på att marknaden inte trodde på att företagets lönsamhet kunde återställas (punkt 43 i 2004 års riktlinjer för omstrukturering).

⁽⁷³⁾ Punkt 40 i 2004 års riktlinjer för omstrukturering.

⁽⁷⁴⁾ Tribunalens dom av den 14 februari 2012 i de förenade målen T-115/09 och T-116/09, Electrolux AB och Whirlpool Europe BV mot kommissionen, REU 2012, s. 00000, punkterna 51–58.

⁽⁷⁵⁾ Som de italienska myndigheterna har angett inleddes ett 2001 och ett annat 2007.

Principen om "en enda gång"

- (357) Slutligen måste ett stöd till omstrukturering beakta principen om "en enda gång". I punkt 43 i riktlinjerna för statligt stöd till undsättning och omstrukturering av företag i svårigheter från 1999 och i punkt 72 i punkt 43 i riktlinjerna för statligt stöd till undsättning och omstrukturering av företag i svårigheter från 2004 fastställs att ett företag som har mottagit ett omstruktureringsstöd under de senaste tio åren inte får beviljas ytterligare omstruktureringsstöd. På denna grundval är det kommissionens slutsats att det omstruktureringsstöd som beviljades SEA Handling efter det första kapitaltillskottet 2002 är oförenligt med den inre marknaden även därför att det inte beaktar principen om "en enda gång". Samma sak skulle gälla det stöd som mottogs 2007 om man beaktade att SEA hade fattat två bindande beslut att genomföra stödet genom delutbetalningar under flera år, vilket är vad de italienska myndigheterna tycks hävda (se punkt 223).

Slutsatser

- (358) Det framgår av ovanstående att stödåtgärderna inte uppfyller de villkor som fastställs i riktlinjerna för flygplatssektorn eller i 1999 års och 2004 års riktlinjer för omstrukturering för att garantera ett stöds förenlighet i den mening som avses i artikel 107.3 c i EUF-fördraget.
- (359) Stödet i fråga är följaktligen inte förenligt med den inre marknaden.

8.4 ÅTERKRAV

- (360) Kommissionen erinrar om att i kraft av artikel 14.1 i förordning (EG) nr 659/1999 ska allt stöd som är olagligt och oförenligt med den inre marknaden återkrävas från mottagaren.
- (361) Det statliga stöd som olagligt beviljats SEA Handling är oförenligt med den inre marknaden och stödet i fråga ska återkrävas från mottagaren.
- (362) Kommissionen erinrar om att en privat investerare, med hänsyn till SEA Handlings mycket allvarliga ekonomiska svårigheter och avsaknaden av utsikter till avkastning av tillskotten i fråga, inte skulle ha genomfört kapitaltillskotten i fråga och att SEA Handling följaktligen inte hade erhållit de medel som det rör sig om på marknaden. Med hänsyn till att avkastningen av kapitalinvesteringar är en faktor för lönsamheten i företagets affärsmodell, skulle en privat investerare inte göra investeringen om han inte var säker på att företaget kommer att kompensera honom tillräckligt för den risk den innebär. Kommissionen anser följaktligen att företaget inte skulle ha kunnat erhålla samma belopp på kapitalmarknaden genom att erbjuda en högre avkastning, eftersom företagets förväntade lönsamhet inte gjorde det möjligt att åstadkomma en högre avkastning för någon investerare. Den kontrafaktiska situationen, det vill säga den situation i avsaknad av stöd som återkravet är avsett att återställa eller åstadkomma, är således att inget kapital skulle ha investerats över huvud taget ⁽⁷⁶⁾. Enligt fast rättspraxis kan kommissionen "[v]ad beträffar ett kapitaltillskott [...] anse att undanröjandet av den beviljade förmånen medför att tillskottet måste återbetalas" ⁽⁷⁷⁾. Det stödbelopp som ska återkrävas är därför det fulla beloppet av kapitaltillskotten.
- (363) Det stödbelopp som ska återkrävas ska innefatta ränta från och med den dag då stödet ställdes till företagets förfogande, det vill säga vid den tidpunkt då varje kapitaltillskott genomfördes, till och med den dag det har återbetalats ⁽⁷⁸⁾.

8.5 SLUTSATSER

- (364) Kommissionen konstaterar att Italien olagligen har beviljat stöd bestående av en rad kapitaltillskott som genomförts av SEA till förmån för dotterbolaget SEA Handling i syfte att täcka dess förluster, i strid med artikel 107.1 i EUF-fördraget.
- (365) Italien ska följaktligen vidta alla nödvändiga åtgärder för att återkräva detta med den inre marknaden oförenliga statliga stöd från mottagaren, det vill säga SEA Handling.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

⁽⁷⁶⁾ Kommissionens beslut 2012/252/EU av den 13 juli 2011 om det statliga stöd nr C 6/08 (f.d. NN 69/07) som Finland har genomfört till förmån för Ålands Industrihus Ab (EUT L 125, 12.5.2012, s. 33).

⁽⁷⁷⁾ Förstainstansrättens beslut av den 30 april 1998 i mål T-16/96, Cityflyer Express Ltd mot kommissionen, REG 2008, s. II-757, punkt 56.

⁽⁷⁸⁾ Se artikel 14.2 i förordning (EG) nr 659/99.

Artikel 1

De kapitaltillskott som SEA har genomfört till förmån för sitt dotterbolag SEA Handling för varje räkenskapsår under perioden 2002–2010 (till ett sammanlagt belopp uppskattat till motsvarande 359,644 miljoner euro, exklusive ränta) utgör statligt stöd i den mening som avses i artikel 107 i EUF-fördraget.

Artikel 2

Det statliga stöd som beviljats i strid med artikel 108.3 i EUF-fördraget är oförenligt med den inre marknaden.

Artikel 3

1. Italien ska återkräva det stöd som avses i artikel 1 från stödmottagaren.
2. Det stöd som ska återkrävas ska innefatta ränta från och med den dag då stödet ställdes till stödmottagarens förfogande till och med den dag då det har återbetalats.
3. Räntan ska beräknas som sammansatt ränta enligt kapitel V i kommissionens förordning (EG) nr 794/2004⁽⁷⁹⁾.

Artikel 4

1. Återkravet av det stöd som avses i artikel 1 ska genomföras omedelbart och effektivt.
2. Italien ska säkerställa att detta beslut genomförs inom fyra månader efter den dag då detta beslut har delgetts.

Artikel 5

1. Inom två månader efter den dag då detta beslut har delgetts ska Italien lämna följande uppgifter till kommissionen:
 - a) Det totala belopp (kapital och räntor) som ska återkrävas från stödmottagaren.
 - b) En detaljerad beskrivning av de åtgärder som redan har vidtagits eller som planeras för att rätta sig efter detta beslut.
 - c) Dokument som visar att stödmottagaren har anmodats att betala tillbaka stödet.
2. Italien ska hålla kommissionen underrättad om utvecklingen vad gäller de nationella åtgärder som har vidtagits för att genomföra detta beslut till dess att återkravet av det stöd som avses i artikel 1 har slutförts. Italien ska på kommissionens begäran omgående lämna uppgifter om de åtgärder som redan har vidtagits eller som planeras för att rätta sig efter detta beslut. Italien ska också lämna detaljerade uppgifter om de stödbelopp och räntebelopp som redan har återkrävts från stödmottagaren.

Artikel 6

Detta beslut riktar sig till Republiken Italien.

Utfärdat i Bryssel den 19 december 2012.

På kommissionens vägnar

Joaquín ALMUNIA

Vice ordförande

⁽⁷⁹⁾ Kommissionens förordning (EG) nr 794/2004 av den 21 april 2004 om genomförande av rådets förordning (EG) nr 659/1999 om tillämpningsföreskrifter för artikel 93 i EG-fördraget (EUT L 140, 30.4.2004, s. 1).