

## II.

*(Nezakonodavni akti)*

## ODLUKE

## ODLUKA KOMISIJE (EU) 2015/1225

od 19. prosinca 2012.

**o injekcijama kapitala od strane trgovačkog društva SEA SpA u trgovačko društvo SEA Handling SpA (SA.21420 (C 14/10) (ex NN 25/10) (ex CP 175/06))***(priopćeno pod brojem dokumenta C(2012) 9448)***(Vjerodostojan je samo tekst na talijanskom jeziku)****(Tekst značajan za EGP)**

EUROPSKA KOMISIJA,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 108. stavak 2. prvi podstavak,

uzimajući u obzir Sporazum o Europskom gospodarskom prostoru, a posebno njegov članak 62. stavak 1. točku (a) <sup>(1)</sup>,nakon što je pozvala zainteresirane strane da dostave svoje primjedbe u skladu s prethodno navedenim odredbama <sup>(2)</sup> i uzimajući u obzir dostavljene primjedbe,

budući da:

## 1. POSTUPAK

- (1) U dopisu od 13. srpnja 2006. Komisija je primila pritužbu u pogledu navodne potpore isplaćene trgovačkom društvu SEA Handling SpA (dalje u tekstu: „SEA Handling”) koje pruža zemaljske usluge u zračnim lukama Milan Malpensa i Milan Linate. Pritužba je izvorno podnesena pod brojem CP 175/06.
- (2) Dopisom od 6. listopada 2006. Komisija je od talijanskih nadležnih tijela zatražila objašnjenje pritužbe. Dopisom od 21. prosinca 2006. talijanska nadležna tijela zatražila su produljenje roka za odgovor.
- (3) Dopisom od 11. siječnja 2007. Komisija je odobrila to produljenje. U dopisu od 9. veljače 2007. talijanska nadležna tijela dostavila su traženo objašnjenje.
- (4) Dopisom od 30. svibnja 2007. Komisija je obavijestila podnositelja pritužbe da nema dovoljno informacija na temelju kojih se može zaključiti da je u predmetnom slučaju ispunjen kriterij o državnim sredstvima iz članka 107. stavka 1. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (dalje u tekstu: „UFEU”). Stoga, u skladu s člankom 20. stavkom 2. Uredbe Vijeća (EZ) br. 659/1999 <sup>(3)</sup>, nije postojala dovoljna osnova za razmatranje slučaja. U dopisu od 2. srpnja 2007. podnositelj pritužbe dostavio je dodatne informacije. U kontekstu tih informacija, Komisija je odlučila preispitati pritužbu.
- (5) Dopisom od 3. ožujka 2008. Komisija je od talijanskih nadležnih tijela zatražila da dostave presliku ugovora sa sindikatima sklopljenog 26. ožujka 2002. Dopisom od 10. travnja 2008. talijanska nadležna tijela dostavila su traženi dokument.
- (6) Dopisom od 20. studenoga 2008. talijanska nadležna tijela poslala su Komisiji ugovor sa sindikatima sklopljen 13. lipnja 2008.

<sup>(1)</sup> SL L 1, 3.1.1994., str. 3.<sup>(2)</sup> SL C 184, 22.7.2008., str. 34.<sup>(3)</sup> Uredba Vijeća (EZ) br. 659/1999 od 22. ožujka 1999. o utvrđivanju detaljnih pravila primjene članka 93. Ugovora o EZ-u (SL L 83, 27.3.1999., str. 1.).

- (7) Dopisom od 23. lipnja 2010. Komisija je obavijestila talijanska nadležna tijela da je odlučila pokrenuti postupak iz članka 108. stavka 2. UFEU-a i zatražila je od talijanskih nadležnih tijela da u roku od mjesec dana dostave sve informacije nužne za ocjenu spojivosti predmetnih mjera.
- (8) Dopisom od 19. srpnja 2010. talijanska nadležna tijela zatražila su produljenje vremenskog roka za dostavljanje odgovora do 20. rujna 2010. Komisija je u svom odgovoru od 23. srpnja 2010. odobrila produljenje.
- (9) Dana 20. rujna 2010. talijanska nadležna tijela dostavila su primjedbe općine Milano na odluku Komisije o pokretanju formalnog istražnog postupka.
- (10) Odluka Komisije o pokretanju formalnog istražnog postupka (dalje u tekstu: „odluka o pokretanju postupka”) objavljena je u *Službenom listu Europske unije* <sup>(4)</sup>. Komisija je pozvala zainteresirane strane da dostave svoje primjedbe u vezi s predmetnim mjerama u roku od mjesec dana od datuma objave.
- (11) Dopisom od 11. veljače 2011. trgovačko društvo SEA Handling zatražilo je produljenje roka za podnošenje primjedbi na odluku o pokretanju postupka do 21. ožujka 2011. Dopisom od 23. veljače 2011. Komisija je odobrila to produljenje.
- (12) Dopisom od 25. veljače 2011., [...] (\*) je zatražio produljenje roka za podnošenje primjedbi na odluku o pokretanju postupka do 25. ožujka 2011.
- (13) Dopisom od 21. ožujka 2011., trgovačko društvo SEA Handling i SEA SpA (dalje u tekstu: „SEA”) poslalo je Komisiji zajedničke primjedbe na odluku o pokretanju postupka.
- (14) Dopisom koji je također dostavljen 21. ožujka 2011., [...] je poslao Komisiji svoje primjedbe na odluku o pokretanju postupka.
- (15) Dopisom od 7. travnja 2011. Komisija je prosljedila primjedbe zainteresiranih strana talijanskim nadležnim tijelima i zamolila ih je da dostave svoja opažanja do 16. svibnja 2011.
- (16) Dopisom od 18. travnja 2011. talijanska nadležna tijela zatražila su od Komisije da produlji rok za dostavljanje njihovih opažanja na primjedbe zainteresiranih strana do 2. lipnja 2011. Dopisom od 28. travnja 2011. Komisija je talijanskim nadležnim tijelima odobrila to produljenje.
- (17) Dopisom od 1. lipnja 2011. talijanska nadležna tijela dostavila su svoje primjedbe. Također su dostavila nove argumente na temelju istraživanja koje je izvršio konzultant.
- (18) Dopisom od 11. srpnja 2011. Komisija je potaknula talijanska nadležna tijela da dostave informacije tražene u stavku 5. odluke o pokretanju postupka, koje talijanska nadležna tijela ili SEA još nisu dostavili.
- (19) Dopisom od 28. srpnja 2011. talijanska nadležna tijela zatražila su od Komisije da produlji rok za dostavljanje traženih informacija do 15. listopada 2011. Dopisom od 8. kolovoza 2011. Komisija je odobrila produljenje roka do 15. rujna 2011.
- (20) Dopisom od 26. kolovoza 2011. talijanska nadležna tijela obavijestila su Komisiju da smatraju da produljenje roka odobreno kao odgovor na njihov izvorni zahtjev nije dovoljno.
- (21) Dopisom od 15. rujna 2011. talijanska nadležna tijela dostavila su svoj odgovor na zahtjev Komisije za dostavljanje informacija. Dopisom od 18. listopada 2011. talijanska nadležna tijela dostavila su engleski prijevod dokumenta iz priloga 5. prethodnom podnesku.
- (22) Dopisom od 21. listopada 2011. talijanska nadležna tijela nadopunila su prilog 12. prethodnom podnesku dostavljanjem informacija koje im je dala općina Milano. Dopisom od 7. studenoga 2011. talijanska nadležna tijela dostavila su svoj prijevod tih opažanja na engleski.
- (23) Dana 19. lipnja 2011. održan je sastanak između osoblja Komisije i talijanskih nadležnih tijela. Nakon sastanka, u dopisima od 2. srpnja 2012. i 10. srpnja 2012., talijanska nadležna tijela dostavila su nove argumente za svoje stajalište o predmetnim mjerama. Na zahtjev talijanskog nadležnog tijela 23. studenoga 2012. održan je dodatni sastanak s Komisijom. Talijanska nadležna tijela na sastanku su u osnovi iznijela iste argumente kao na prethodnom sastanku.

<sup>(4)</sup> SL C 29, 29.1.2011., str. 10.

(\*) Povjerljiva informacija.

## 2. SAŽETAK MJERA

- (24) Ova se odluka odnosi na injekcije kapitala od strane društva SEA u njegovo društvo kćer SEA Handling od 2001. do 2010. u svrhu pokrivanja gubitaka u poslovanju društva SEA Handling.

### 2.1. NAVODNI PRIMATELJ POTPORE

- (25) Korisnik predmetnih mjera je društvo SEA Holding, koje je u potpunom vlasništvu društva SEA. Društvo SEA trgovačko je društvo koje upravlja sustavom zračnih luka u Milanu koji se sastoji od zračnih luka Linate i Malpensa. Ono je društvo s ograničenom odgovornošću (SpA) koje je osnovano u skladu s privatnim pravom i koje je u predmetnom razdoblju bilo u gotovo potpunom vlasništvu dva javna tijela, općine Milano (84,56 %) i pokrajine Milano (14,56 %) te nekih drugih malih javnih i privatnih dioničara (0,88 %). U prosincu 2011. ukupno 29,75 % kapitala društva SEA prodano je privatnom fondu F2i (Fondi italiani per le infrastrutture).
- (26) Djelatnosti društva SEA dijele se na sljedeće:
- (a) opće upravljanje zračnom lukom: uvođenje infrastruktura zračnog prijevoza i upravljanje njima;
  - (b) zemaljske usluge: zemaljske usluge za putnike, zrakoplove, prtljagu i teret;
  - (c) povezane djelatnosti: komercijalne djelatnosti u zračnim lukama, uključujući prodaju raznih usluga javnosti i robe oslobođene carine, upravljanje kioscima za prodaju novina, restorani, oglašavanje, parkiranje, iznajmljivanje vozila i upravljanje infrastrukturom i održavanje infrastrukture za djelatnosti koje nisu povezane sa zračnim prijevozom i logističke usluge. Te djelatnosti izravno obavlja društvo SEA ili druge stranke koje imaju posebne ugovore s društvom SEA.
- (27) Društvo SEA Handling osnovano je nakon stupanja na snagu Zakonodavne uredbe br. 18/99 od 13. siječnja 1999. <sup>(5)</sup>, kojim je u talijansko pravo prenesena Direktiva Vijeća 96/67/EZ <sup>(6)</sup>. Tom je Direktivom određen zahtjev za vođenje odvojenih računa za djelatnosti povezane s pružanjem prethodno navedenih usluga <sup>(7)</sup>. Nakon osnivanja društva SEA Handling, društvo SEA odvojilo je taj skup djelatnosti u računovodstvenom i pravnom smislu <sup>(8)</sup>. Osim upravljanja zračnim lukama Malpensa i Linate, trgovačko društvo SEA pruža različite usluge koje su dodatne uslugama zračnog prijevoza i nadopunjuju ih.
- (28) Društvo SEA Handling počelo je s radom 1. lipnja 2002. Do 1. lipnja 2002. zemaljske usluge u zračnim lukama Linate i Malpensa pružalo je izravno društvo SEA <sup>(9)</sup>.

### 2.2. PREDMETNE MJERE

- (29) Prema informacijama koje su dostavljene Komisiji, društvo SEA subvencioniralo je društvo SEA Handling od 2002. nadalje ulaganjem novog kapitala čija je izvorna svrha bila pokriti njegove gubitke u poslovanju.
- (30) Iznosi gubitaka društva SEA Handling iznosili su kako slijedi <sup>(10)</sup>:
- društvo SEA Handling zabilježilo je 2002. ukupni gubitak od 43 639 040,39 EUR (1. lipnja 2002. – 31. prosinca 2002.),
  - društvo SEA Handling zabilježilo je 2003. ukupni gubitak od 49 489 577,23 EUR (1. siječnja 2003. – 31. prosinca 2003.),

<sup>(5)</sup> Gazzetta ufficiale 28, 4.2.1999.

<sup>(6)</sup> Direktiva Vijeća 96/67/EZ od 15. listopada 1996. o pristupu tržištu zemaljskih usluga u zračnim lukama Zajednice (SL L 272, 25.10.1996., str. 36.).

<sup>(7)</sup> U članku 4. Direktive 96/67/EZ navedeno je sljedeće: „Ako upravljačko tijelo zračne luke, korisnik zračne luke ili pružatelj zemaljskih usluga pružaju zemaljske usluge, oni moraju strogo odvojiti račune za djelatnost zemaljskih usluga od računa za svoje druge djelatnosti, u skladu s trenutačnom poslovnom praksom. Nezavisni revizor kojeg odredi država članica mora provjeriti je li to razdvajanje računa izvršeno. Revizor također provjerava da nema nikakvih financijskih tokova između djelatnosti upravljačkog tijela kao uprave zračne luke i djelatnosti zemaljskih usluga.”

<sup>(8)</sup> Dana 1. prosinca 2011. Komisija je donijela paket mjera „za bolje zračne luke”. Taj paket uključuje prijedlog za preispitivanje pravila o zemaljskim uslugama, posebno u cilju poboljšanja kvalitete i učinkovitosti zemaljskih usluga u zračnim lukama. Njime je predviđeno i pravno odvajanje djelatnosti zemaljskih usluga od djelatnosti upravljanja zračnom lukom. Tako bi se najmanji broj pružatelja zemaljskih usluga dostupnih zračnim prijevoznicima u velikim zračnim lukama za glavne zemaljske usluge koje su još uvijek ograničene, uključujući upravljanje prtljagom, rukovanje rampama, usluge točenja goriva i maziva, rukovanje teretom i poštanske usluge povećao s dva na tri.

<sup>(9)</sup> Društvo SEA Handling Srl, koje je postojalo prije osnivanja društva SEA Handling, osnovano je 1998., ali nikada nije poslovalo.

<sup>(10)</sup> Izvještaji od 31. prosinca svake godine.

- društvo SEA Handling zabilježilo je 2004. ukupni gubitak od 47 962 810 EUR (1. siječnja 2004. – 31. prosinca 2004.),
  - društvo SEA Handling zabilježilo je 2005. ukupni gubitak od 42 430 169,31 EUR (1. siječnja 2005. – 31. prosinca 2005.),
  - društvo SEA Handling zabilježilo je 2006. ukupni gubitak od 44 150 435 EUR (1. siječnja 2006. – 31. prosinca 2006.),
  - društvo SEA Handling zabilježilo je 2007. ukupni gubitak od 59 724 727 EUR (1. siječnja 2007. – 31. prosinca 2007.),
  - društvo SEA Handling zabilježilo je 2008. ukupni gubitak od 52 387 811 EUR (1. siječnja 2008. – 31. prosinca 2008.),
  - društvo SEA Handling zabilježilo je 2009. ukupni gubitak od 29,7 milijuna EUR (1. siječnja 2009. – 31. prosinca 2009.),
  - društvo SEA Handling zabilježilo je 2010. ukupni gubitak od 13,4 milijuna EUR (1. siječnja 2010. – 31. prosinca 2010.),
- (31) Između 2002. i 2010. ukupni gubici društva SEA Handling iznosili su 339,784 milijuna EUR. Zbog toga, društvo SEA prenijelo je ukupno 359,644 milijuna EUR društvu SEA Handling u obliku povećanja kapitala koja su se izvršavala svake godine u različitim obrocima. Podjela i iznos navedeni u tablici preuzeti su iz podataka koje su dostavila talijanska nadležna tijela.

(tisuće EUR)

| Godina                         | 2002.            | 2003.            | 2004.            | 2005.                    | 2006.                   | 2007.                              | 2008.  | 2009.            | 2010. |                |
|--------------------------------|------------------|------------------|------------------|--------------------------|-------------------------|------------------------------------|--------|------------------|-------|----------------|
| Uplaćeni iznosi <sup>(1)</sup> | 18 765<br>21 200 | 24 879<br>24 252 | 25 236<br>30 000 | 6 111<br>30 000<br>4 118 | 30 000<br>439<br>30 000 | 11 559<br>2 663<br>3 527<br>23 808 | 25 271 | 13 481<br>34 328 | 0     |                |
| Ukupni godišnji iznos          | 39 965           | 49 132           | 55 236           | 40 229                   | 60 439                  | 41 559                             | 25 271 | 47 810           | 0     |                |
| <b>Sveukupno</b>               |                  |                  |                  |                          |                         |                                    |        |                  |       | <b>359 664</b> |

- <sup>(1)</sup> Povećanja kapitala čija je svrha bila nadoknaditi gubitke u poslovanju nisu nužno sva izvršena tijekom predmetne godine. Na primjer, prvo povećanje kapitala u iznosu od 24,879 milijuna EUR, koje je izvršeno 2003., posljedica je djelomičnog pokrivanja gubitaka iz 2002. Drugo povećanje kapitala u iznosu od 24,252 milijuna EUR, posljedica je djelomičnog pokrivanja gubitaka iz 2003.

### 2.3. ULOGA JAVNIH TIJELA U UPRAVLJANJU DRUŠTVIMA SEA I SEA HANDLING

- (32) Prema informacijama koje su dostavljene Komisiji, uprava općine Milano, društvo SEA i sindikati sklopili su 26. ožujka 2002. ugovor u kojemu je navedeno sljedeće:

Uprava općine Milana ... potvrđuje da...

- društvo SEA zadržat će većinski udjel u društvu za zemaljske usluge najmanje pet godina,
- društvo SEA obvezuje se sindikate obavijestiti o izboru svih partnera i zajedno s njima predstaviti poslovni plan i korporativnu strukturu ... ugovor koji će društvo SEA sklopiti sa sindikatima stupit će na snagu kada poslovni plan bude predstavljen sindikatima i kada ga oni pregledaju,
- dogovorenim planom mobilnosti moraju se riješiti mogući gubici radnih mjesta, isključivanjem postupaka kolektivnih otkaza i obvezivanjem društva SEA na osiguravanje dodatne izobrazbe, prekvalifikacije, poticaja za sporazumni prestanak ugovora o radu i pomoći do mirovine svim navedenim zaposlenicima,
- premještaj radnika u novo trgovačko društvo odvijat će se uz zaštitu svih stečenih prava i uz zajamčeno radno mjesto sljedećih pet godina,

- društvo SEA i svi partneri podržat će uravnoteženje troškova/prometa i opći gospodarski okvir zadržavajući iste upravljačke kapacitete uz znatno unapređenje sposobnosti za primjereno natjecanje na nacionalnom i međunarodnom tržištu,
- nadležnim ministarstvima i upravama zračnih luka obratit će se u cilju uvođenja direktiva kojima se osigurava zajamčeno radno mjesto u slučaju prijenosa djelatnosti zemaljskih usluga na konkurentno društvo u cilju, među ostalim, ispunjenja obveza sigurnosti i pouzdanosti koje se primjenjuju na upravitelje zračnih luka, a koje se moraju primjenjivati i na zaposlenike koji obavljaju zemaljske usluge.

Naposljetku, općinska uprava i sindikati nadzirat će sadržaj tog ugovora na redovitim sastancima osiguravajući njegovu kontinuiranu provedbu.

- (33) Navedene obveze potvrđene su naknadnim ugovorima u kojima je posebno potvrđen sadržaj ugovora. Komisija posebno upućuje na sindikalne ugovore između društva SEA i sindikata od 4. travnja 2002., 15. svibnja 2002. i 9. lipnja 2003., čije su preslike poslane Komisiji.
- (34) U zapisniku Općinskog vijeća također su među obvezama koje je preuzela općina navedene „zaštita prava” i „zajamčeno radno mjesto sljedećih pet godina” <sup>(11)</sup>. Te su obveze potvrđene na sastanku općinskog vijeća održanom 16. lipnja 2003., a preslika zapisnika s tog sastanka poslana je Komisiji.
- (35) Nadalje, vijećnici su 7. studenoga 2006. izrazili zabrinutost u vezi s kriznom situacijom naglašavajući da je pod svaku cijenu potrebno osigurati opstanak društva SEA Handling:

Teškoće s kojima se suočava društvo SEA Handling SpA ... ne mogu u potpunosti snositi radnici... U kontekstu te situacije, predsjednik upravnog odbora zračne luke i gradonačelnik Moratti moraju čim prije Odboru za promet (općine Milano) objasniti kako planiraju obnoviti ulogu društva SEA Handling SpA na tržištu pomoćnih usluga zračne luke <sup>(12)</sup>.

#### 2.4. GOSPODARSKI REZULTATI DRUŠTVA SEA HANDLING <sup>(13)</sup>

- (36) Na sljedećem grafikonu prikazan je razvoj operativnih troškova i bruto operativne marže u razdoblju 2002. – 2010. Isti su podaci prikazani u tablici 1. u nastavku zajedno s razvojem prometa društva SEA Handling i razvojem omjera bruto operativne marže/prometa i troška radne snage/prometa.

Grafikon 1.

#### Gospodarski razvoj trgovačkog društva

[...]

Tablica 1.

#### Razvoj prometa i operativnih troškova

|                                                            | 2002. | 2003.   | 2004.   | 2005.   | 2006.   | 2007.   | 2008.   | 2009.   | 2010.   |
|------------------------------------------------------------|-------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Promet (milijun EUR)                                       | [...] | [...]   | [...]   | [...]   | [...]   | [...]   | [...]   | [...]   | [...]   |
| Razvoj prometa (u odnosu na prethodnu godinu)              |       | [...] % | [...] % | [...] % | [...] % | [...] % | [...] % | [...] % | [...] % |
| Troškovi rada                                              | [...] | [...]   | [...]   | [...]   | [...]   | [...]   | [...]   | [...]   | [...]   |
| Razvoj troškova radne snage (u odnosu na prethodnu godinu) |       | [...] % | [...] % | [...] % | [...] % | [...] % | [...] % | [...] % | [...] % |

<sup>(11)</sup> Sporazum je postignut 26. ožujka 2002. između sindikata, društva SEA i općine Milano.

<sup>(12)</sup> Priopćenje za tisak općinskog vijećnika općine Milano Marca Cormija od 7. studenoga 2006., čija je preslika poslana Komisiji.

<sup>(13)</sup> Podaci prikazani u tablicama i grafikonima u ovom odjeljku preuzeti su iz dokumentacije koju je dostavilo društvo SEA.

|                                                        | 2002.   | 2003.   | 2004.   | 2005.   | 2006.   | 2007.   | 2008.   | 2009.   | 2010.   |
|--------------------------------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Ostali troškovi                                        | [...]   | [...]   | [...]   | [...]   | [...]   | [...]   | [...]   | [...]   | [...]   |
| Razvoj ostalih troškova (u odnosu na prethodnu godinu) |         | [...] % | [...] % | [...] % | [...] % | [...] % | [...] % | [...] % | [...] % |
| Bruto operativna marža (EBITDA)                        | [...]   | [...]   | [...]   | [...]   | [...]   | [...]   | [...]   | [...]   | [...]   |
| Razvoj EBITDA (u odnosu na prethodnu godinu)           |         | [...] % | [...] % | [...] % | [...] % | [...] % | [...] % | [...] % | [...] % |
| Omjer EBITDA/promet                                    | [...] % | [...] % | [...] % | [...] % | [...] % | [...] % | [...] % | [...] % | [...] % |
| Omjer troškova radne snage/promet                      | [...] % | [...] % | [...] % | [...] % | [...] % | [...] % | [...] % | [...] % | [...] % |

- (37) Iz tablice je razvidno da su troškovi radne snage iznosili 160 milijuna EUR između 2002. i 2007., a zatim su se naglo smanjili na malo ispod 100 milijuna EUR 2010., što je pad od gotovo 38 % u tri godine. Sličan pad zabilježen je u pogledu ostalih troškova, koji su se u istom razdoblju smanjili za 37 %.
- (38) Promet se povećao za 10 % između 2002. i 2006. Znatno smanjenje poslovanja društva Alitalia u zračnoj luci Malpensa imalo je velik učinak od 2008. jer se broj putovanja kupljenih preko društva Alitalia smanjio za 87 % između 2007. i 2010., a prihod od društva Alitalia smanjio se za 72 %. Ukupni promet smanjio se za 27 % u istom razdoblju, a smanjenje je nadoknađeno povećanjem prihoda ostvarenih od drugih zračnih prijevoznika.
- (39) Zahvaljujući naporima uložanima u smanjenje operativnih troškova i ograničavanje gubitaka nakon što je Alitalia napustio čvorište 2008. (negativna) bruto operativna marža postupno se poboljšala s - 42,5 milijuna EUR 2007. na - 8,5 milijuna EUR 2010.
- (40) U sljedećoj je tablici prikazan razvoj broja radnika izražen u ekvivalentima punoga radnog vremena (FTE).

Tablica 2.

**Razvoj broja radnika**

|                                                                              | 2002. | 2003. | 2004. | 2005. | 2006. | 2007. | 2008. | 2009. | 2010. |
|------------------------------------------------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| <b>Ukupni FTE</b>                                                            | 3 842 | 3 976 | 3 820 | 3 562 | 3 476 | 3 310 | 2 969 | 2 460 | 2 221 |
| <b>od čega: na neodređeno vrijeme</b>                                        | 3 692 | 3 804 | 3 457 | 3 223 | 3 011 | 2 795 | 2 760 | 2 419 | 2 181 |
| <b>od čega: na određeno vrijeme</b>                                          | 150   | 172   | 363   | 338   | 465   | 515   | 208   | 40    | 40    |
| operativni FTE-ovi (ukupni FTE-ovi + prekovremeni sati – fond za otpuštanja) | 3 964 | 4 125 | 3 979 | 3 706 | 3 642 | 3 461 | 2 852 | 2 227 | 2 050 |

- (41) Iz tablice je razvidan kontinuirani pad broja ekvivalenata punog radnog vremena od 2003. na dalje (-44 % između 2003. i 2010.), posebno među FTE-ovima radnika zaposlenih na neodređeno vrijeme.
- (42) Broj radnika zaposlenih na određeno vrijeme znatno se povećao između 2002. i 2007. sa 150 na 515 FTE-ova. Broj radnika zaposlenih na određeno vrijeme zatim se smanjio usporedno s padom prihoda koji je bio rezultat gubitka prometa koji je osiguravalo društvo Alitalia i većih napora koje je društvo SEA Handling uložilo u smanjenje sredstava za plaće. Posljedica tih napora, u predmetnom razdoblju, bilo je također smanjenje broja prekovremenih sati i povećanje fonda za otpuštanje (*cassa integrazione*), zbog čega se broj operativnih FTE-ova još više smanjio.

- (43) U tablici u nastavku prikazana su povećanja produktivnosti radnika u smislu kretanja koja pokriva radna jedinica i razvoj troškova radne snage.

Tablica 3.

**Razvoj produktivnosti zaposlenika**

[...]

Tablica 4.

**Troškovi rada**

[...]

**3. RAZLOZI ZA POKRETANJE FORMALNOG ISTRAŽNOG POSTUPKA**

- (44) U odluci o pokretanju postupka Komisija je ocijenila, na temelju podataka koje su dostavili podnositelj zahtjeva i talijanska nadležna tijela, da su mjere za razdoblje 2002.–2005. možda činile državnu potporu i izrazila je sumnje u spojivost takve potpore s unutarnjim tržištem. Stoga je u odluci o pokretanju postupka Komisija tražila od Italije da dostavi potrebne dokumente, informacije i podatke do najnovijeg razdoblja kako bi mogla ocijeniti spojivost mjera. Također je istaknula da je potrebno preispitati razdoblje nakon 2005. u kojem Komisija nije izvorno obaviještena u opsegu gubitaka, i razdoblje 2002.–2010. u cjelini, kako bi se moglo utvrditi je li društvo SEA Handling u tom razdoblju primilo nezakonitu državnu potporu u obliku nadoknade gubitaka <sup>(14)</sup>.
- (45) Komisija je zaključila da je zaista bila riječ o državnoj potpori jer je smatrala da su ispunjeni uvjeti iz članka 107. stavka 1. UFEU-a.
- (46) Komisija je zauzela preliminarni stav da su sredstva koja su iskorištena za pokrivanje gubitaka javnog podrijetla s obzirom na većinski udjel općine i pokrajine Milano u kapitalu društva SEA. Komisija je također primijetila da postoji znatna količina dokaza vrste opisane u presudi *Stardust Marine* <sup>(15)</sup> ističući uključenost javnih tijela u mjerama koje je društvo SEA donijelo u pogledu svog društva kćeri SEA Handling.
- (47) Komisija je smatrala da su mjere bile selektivne jer su se odnosile samo na društvo SEA Handling dajući tome društvu gospodarsku prednost koju ono ne bi imalo u uobičajenim tržišnim uvjetima.
- (48) Kako bi utvrdila je li društvo SEA postupalo kao ulagač u tržišnom gospodarstvu u uobičajenim tržišnim uvjetima kada je pokrilo gubitke društva SEA Handling, Komisija je u obzir uzela različite čimbenike.
- (49) U preliminarnoj fazi Komisija je zaključila da je u poslovnom planu odobrenom 2001. predviđen rast dobiti društva SEA Handling do 2005. <sup>(16)</sup>. Navedeno je da je odluka o nastavku poslovanja u sektoru zemaljskih usluga nakon 2002. i o odustajanju od prodaje društva SEA Handling neposredno nakon odvajanja dvaju trgovačkih društava opravdana predviđenim rastom dobiti u trogodišnjem razdoblju. Međutim, poslovni plan iz 2001. nije sadržavao detaljnu strategiju na temelju koje bi društvo SEA moglo jamčiti da će društvo SEA Handling biti profitabilno i tim su planom bile obuhvaćene sve djelatnosti društva SEA. Komisiji nije dostavljen niti jedan drugi detaljni poslovni plan koji se odnosio posebno na trgovačko društvo SEA Handling.
- (50) Komisija je također utvrdila je je između 2003. i 2005. društvo SEA Handling ostvarilo ograničeni napredak, pa čak i negativne rezultate, s godišnjim gubicima većim od 40 milijuna EUR, dok su troškovi radne snage ostali stabilni, ukupni troškovi smanjili su se za oko 3 %, promet se smanjio za 4,5 %, a jedinični troškovi rada narasli su za 7,6 %.
- (51) Talijanska nadležna tijela tvrdila su da je pokrivenost gubitaka društva SEA Handling trebalo promatrati iz grupne perspektive; Komisija je smatrala da to ne objašnjava zašto se, na grupnoj razini, trebalo smatrati povoljnijim pokriti gubitke društva SEA Handling nego ga prodati ili restrukturirati. Komisija je smatrala da je društvo SEA Handling predugo stvaralo gubitke da bi se to razdoblje moglo smatrati „ograničenim razdobljem” iz presude Suda EU-a u predmetu C-303/88, Italija protiv Komisije <sup>(17)</sup>, i da društvo SEA nije postupalo kao ulagač u tržišnom gospodarstvu time što je od 2002. u više navrata pokrivalo gubitke.

<sup>(14)</sup> Odluka o pokretanju postupka, stavci 42. i 102. i odjeljak 5.

<sup>(15)</sup> Predmet C-482/99, Francuska protiv Komisije, [2002.], ECR I-4397.

<sup>(16)</sup> „Piano aziendale consolidato del Gruppo SEA 2002-2006” (Konsolidirani poslovni plan grupe SEA za razdoblje 2002.–2006.), koji su dostavila talijanska nadležna tijela.

<sup>(17)</sup> Predmet C-303/88, Italija protiv Komisije, [1991.], ECR I-1433.

- (52) Komisija je zaključila da su [...] ili drugi operateri mogli moći ući na tržište; da gubitak ugleda koji talijanska nadležna tijela spominju kao opravdanje za povlačenje društva SEA iz djelatnosti zemaljskih usluga nije mjerljiv i da je nejasno prikazan; i da, u skladu s obvezom pružanja zemaljskih usluga, društvo SEA nije moralo izravno pružati te usluge jer je nazočnost drugih pružatelja predstavljala praktičnu i valjanu alternativu.
- (53) Naposljetku, Komisija je prosudila da su mjere nesumnjivo imale učinak na trgovinu između država članica i na tržišno natjecanje. Učinak na trgovinu bio je jasan, s obzirom na ciljeve Direktive 96/67/EZ, kojom je uređen pristup tržištu zemaljskih usluga u zračnim lukama zajednice koje su ostvarile razinu prometa navedenu u Direktivi. Također je pretpostavljen učinak na tržišno natjecanje jer se mjerama znatno jačao položaj društva SEA Handling na štetu njegovih konkurenata.
- (54) Komisija je smatrala da trenutno pokrivanje gubitaka čini državnu potporu i izrazila je sumnje u spojivost predmetne potpore s unutarnjim tržištem. U Komunikaciji Komisije „Smjernice zajednice za financiranje zračnih luka i potpora za započinjanje poslovanja zračnih prijevoznika koji lete iz regionalnih zračnih luka” („Smjernice za sektor zračnih luka”) <sup>(18)</sup>, u kojima se upućuje na Direktivu 96/67/EZ, navedeno je sljedeće: „Preko praga od dva milijuna putnika, usluge opsluživanja zrakoplova na zemlji moraju biti samofinancirajuće i ne smiju se međusobno subvencionirati drugim komercijalnim prihodom zračne luke ili javnim sredstvima koja su im odobrena kao tijelu zračne luke ili pružatelju usluge od općega gospodarskog interesa <sup>(19)</sup>.” Komisija je zaključila da je javno subvencioniranje takvih djelatnosti protivno ciljevima iz Direktive 96/67/EZ i stoga bi moglo imati negativni učinak na liberalizaciju tržišta.
- (55) Stoga je Komisija odlučila pokrenuti formalni istražni postupak kako bi uklonila sve sumnje u vezi s time mogu li se predmetne mjere smatrati državnom potporom do najnovijeg razdoblja i jesu li spojive s unutarnjim tržištem.

#### 4. OPAŽANJA TALIJANSKIH NADLEŽNIH TIJELA

##### *Razdoblje obuhvaćeno istragom*

- (56) Talijanska nadležna tijela iznenađena su odlukom u prvom redu zbog kronologije zahtjeva koje je dostavila Komisija. Talijanska nadležna tijela tvrdila su da su se opažanja Komisije odnosila na razdoblje 2006.–2008., koje je bilo nakon razdoblja koje je činilo osnovu za preliminarnu istragu i stoga nakon zahtjeva za pojašnjenje koje su primila za razdoblje 2002.–2005. Općina je stoga zamolila Komisiju da izmijeni okvir obuhvaćen postupkom i da talijanskim nadležnim tijelima pošalje redovni zahtjev za informacije za kasnije razdoblje (od 2006. na dalje) <sup>(20)</sup>.

##### *Odgovornost javnih tijela za mjere za pokrivanje gubitaka*

- (57) Prva naznaka o odgovornosti koju je utvrdila Komisija sastojala se izvadaka iz ugovora od 26. ožujka 2002. koji su potpisale općine Milano, društvo SEA i predstavnici sindikata, izvadaka iz zapisa o ugovoru sa sindikatima od 4. travnja 2002., koji je naknadno potvrđen 15. svibnja 2002., između društva SEA i industrijskog sindikata i saveza sindikata i izvadaka iz zapisnika o ugovoru sa sindikatima koji su sklopili društvo SEA, društvo SEA Handling i industrijski sindikati i savezi sindikata 9. lipnja 2003.. Talijanska nadležna tijela tražila su od Komisije da ponovno razmotri dokaznu vrijednost tih isprava.
- (58) U tom pogledu, talijanska nadležna tijela tvrdila su da bi se mjere mogle pripisati državi samo na temelju objektivnih nalaza da se država članica umiješala u odluku društva SEA na način da ju je mogla odrediti ili na nju utjecati u smislu da bi društvo SEA postupilo drugačije da je moglo donijeti neovisnu odluku <sup>(21)</sup>; tvrdila su da to nije bilo slučaj s općinom Milano.
- (59) Općina je tvrdila da nije bila uključena u potpisivanje ugovora sa sindikatima i da nije imala nikakve veze sa obvezama koje je društvo SEA preuzelo u predmetnim ugovorima s predstavnicima sindikata. Općina je sudjelovala samo na sastanku održanom 26. ožujka 2002. i zaštitila je interese radnika kao većinski dioničar i posebno kao odgovorno tijelo u lokalnoj zajednici. Stoga ona nije preuzela niti jednu obvezu već je sindikatima na političkoj razini dala „potvrdu” za poslovne odluke društva SEA, a posebno za njegovu strategiju spašavanja radnih mjesta kako

<sup>(18)</sup> SL C 312, 9.12.2005., str. 1.

<sup>(19)</sup> Smjernice za sektor zračnih luka, točka 70.

<sup>(20)</sup> Na temelju tog opažanja, Komisija je u svom dopisu od 11. srpnja 2011. uputila na stavak 42. odluke o pokretanju postupka u kojem je navedeno da Komisija smatra nužnim ispitati razdoblje 2002.–2010. kako bi utvrdila je li društvo SEA Handling primalo nezakonitu državnu potporu u obliku nadoknade gubitaka u tom razdoblju. Komisija je dalje potvrdila da predmetno razdoblje počinje od 2002. do najnovijeg razdoblja i da su zahtjevi za podatke valjani.

<sup>(21)</sup> Presude Općeg suda u predmetu T-442/03, SIC protiv Komisije, stavak 126.

bi poduprla sindikate u njihovom nadzoru provedbe tih odluka. Ugovor, koji je očito bilo društvenopolitičke prirode, nije imao zakonsku vrijednost i služio je samo kao jamstvo sindikatima da će društvo SEA ispuniti svoje obveze. Iz dokumenata koje je Komisija pregledala nije se moglo zaključiti da je općina Milano imala odlučujuću ulogu za donošenje odluke o pokrivanju gubitaka društva SEA ili da je preuzela neke obveze u tom smislu. Stoga je društvo SEA svoje poslovne odluke donijelo potpuno slobodno i neovisno.

- (60) Dopisi razmijenjeni od 2002. do 2005. između uprave društva i određenih članova općinskog vijeća, kojima nije odobren pristup određenim internim dokumentima društva SEA koje su zatražili, posebno poslovnim planu, u načelu su dovoljni dokaz da uprava nije utjecala na rad društva SEA. Prema talijanskim nadležnim tijelima, dodatni je dokaz činjenica da je društvo SEA posebno tvrdilo da je neovisno od javne uprave, primjerice u svom odgovoru na pitanje koje je dostavio općinski vijećnik.
- (61) Talijanska nadležna tijela također su izjavila da općina nije mogla zakonito preuzimati valjane i stvarne obveze bez službenih akata nadležnih tijela u kojima je posebno naznačeno financijsko pokrivanje.
- (62) Druga naznaka u vezi s odgovornošću koju je utvrdila Komisija bila je posebna ovisnost članova upravnog odbora i direktora društva SEA o općini Milano: talijanska nadležna tijela protivila su se činjenici da je Komisija tvrdnje iz novinskih članaka smatrala dokazima. Također su iznijela sljedeća opažanja.
- (63) Prvo, u odnosu na navode da su članovi upravnog odbora društva SEA potpisali „bjanko ostavke” koje su dostavljene gradonačelniku Milana prije isteka njihovog mandata, talijanska nadležna tijela tvrdila su da te ostavke ne upućuju na postojanje situacije posebne ovisnosti članova upravnog odbora društva SEA o općini. Predsjednik upravnog odbora potvrdio je na redovnom sastanku održanom 24. veljače 2006. da je to bila uobičajena praksa „za pravovremeno razrješenje članova upravnog odbora koji su navodno neprimjereno postupali”. Predsjednik je isključio uporabu takvih pisama u slučajevima kada se dioničar ne slaže s odlukama upravnog odbora: odbor je imao isključivu odgovornost za takve odluke. Naglasio je da „u svakom slučaju, nitko nije nikada izvršio pritisak u odnosu taj dopis ili neke druge dokumente” i da ti dopisi imaju „moralnu, ali ne pravnu vrijednost”. Predstavnik općine na istom je redovnom sastanku društva SEA tvrdio da „nije vjerojatno da bi se takvim dopisima utjecalo na postupanje članova odbora. Članovi odbora odgovaraju samo općoj skupštini dioničara: to tijelo jedino je koje ih može imenovati i razriješiti i samo tome tijelu odgovaraju za upravljanje društvom”. Prema talijanskim nadležnim tijelima, jedini učinak navedenih dopisa bio je da bi direktor razriješen na skupštini dioničara izgubio pravo na nadoknadu za nepravilno razrješenje.
- (64) Drugo, u odnosu na odnos posebne ovisnosti između društva SEA i općine Milano, talijanska nadležna tijela primijetila su, protivno tvrdnjama Komisije, da općina Milano obavljajući svoju nadzornu ulogu nije imenovala predstavnike u upravni odbor, već ih je samo odredila: članovi upravnog odbora imenuju se samo na općoj skupštini, u skladu s uobičajenim pravilima privatnog prava koje se primjenjuje na društva s ograničenom odgovornošću u okviru talijanskog Građanskog zakona. Također su tvrdili da su, u skladu s uobičajenim zakonskim pravilima, u statutu društva SEA ovlasti za predlaganje članova upravnog odbora dane upravnom odboru koji se imenuju na skupštini.
- (65) Talijanska nadležna tijela potvrdila su da može zaključiti iz drugih pokazatelja, koji bi mogli uputiti na odgovornost države za mjeru, a na temelju posebno vrste dokaza koje je Sud EU-a utvrdio u predmetu *Stardust Marine*, da državna nije odgovorna za mjeru koja se razmatra u ovom slučaju. Društvo SEA nije ugrađeno u strukturu javne uprave ni na koji način, ni na lokalnoj niti na nacionalnoj razini. U pogledu prirode njegovih djelatnosti i njihovog obavljanja na tržištu u uobičajenim uvjetima tržišnog natjecanja s privatnim subjektima, talijanska nadležna tijela izjavila su da je društvo SEA uvijek postupalo kao obično privatno trgovačko društvo. Iz pravnog položaja poduzetnika također se nije moglo zaključiti o odgovornosti države za mjere jer je društvo SEA u svakom pogledu bilo privatno trgovačko društvo. Naposljetku, upućujući na posljednju vrstu dokaza koju je utvrdio sud, odnosno na intenzitet nadzora koji ostvaruju javna tijela nad upravljanjem trgovačkim društvom, tvrdili su da općina nije imala nikakav utjecaj i da je trgovačko društvo proglasilo svoju neovisnost od javne uprave što znači da javna uprava nije sudjelovala u donošenju poslovnih odluka.

***Primjena testa privatnog ulagača u tržišnom gospodarstvu***

- (66) U pogledu primjene testa privatnog ulagača u tržišnom gospodarstvu, talijanska nadležna tijela tvrdila su da se činjenični dokazi (gospodarski i ostali) koje je Komisija prikupila tijekom preliminarnih istraga, a koji se odnose na vrijeme nakon donošenja odluke o osporenim aktima, mogu upotrijebiti, ako je nužno, za ocjenjivanje spojivosti mjera s pravilima iz Ugovora, ako se budu smatrale potporom; ali takvi dokazi nisu bili korisni za utvrđivanje jesu li predmetne financijske mjere spojive s testom privatnog ulagača u tržišnom gospodarstvu. Cijelo obrazloženje Komisije ugroženo je neispravnom primjenom testa privatnog ulagača u tržišnom gospodarstvu koje je posljedica netočne procjene konteksta slučaja.
- (67) U pogledu konteksta koji je trebalo uzeti u obzir, talijanska nadležna tijela prvo su uočila da Komisija nije uzela u obzir činjenicu da je društvo SEA, kao dio liberalizacije europskog tržišta zemaljskih usluga nakon donošenja Direktive 96/67/EZ koja je u talijansko zakonodavstvo prenesena Zakonom br. 18/99, odlučilo da neće jednostavno odvojiti svoje račune već da će odvojiti predmetne djelatnosti i prenijeti ih na novu pravnu osobu. Ta je podjela bila od ključne važnosti za strateške ciljeve grupe u pogledu pronalaženja sektorskog partnera za pružanje zemaljskih usluga i utvrđivanje mjera za poboljšanje učinkovitosti zemaljskih usluga u zračnim lukama Linate i Malpensa.
- (68) Talijanska nadležna tijela tvrde da su društva za upravljanje zračnom lukom u okviru postupka liberalizacije u načelu reorganizirala zemaljske usluge na temelju dva održiva tržišna modela: umjesto da zemaljske usluge izravno pruža upravitelj zračne luke, mogu ih pružati vanjska trgovačka društva koje djeluju na međunarodnoj razini („podugovaranje”, npr. zračne luke u Londonu, Kopenhagenu, Španjolskoj ili Dublinu) ili ih može izravno pružati upravitelj zračne luke uz odvajanje računa (npr. Frankfurt ili Beč) ili osnivanjem zasebnog trgovačkog društva (SEA ili Pariz) („izravno upravljanje”). Svaki od dva modela ima svoje prednosti i nedostatke koje su društva za upravljanje zračnom lukom pažljivo razmotrila, posebno s obzirom na različite regulatorne okolnosti u svakoj državi. Podugovaranjem se omogućilo usmjeravanje sredstava na ključnu djelatnost čime se odmah pridonijelo računu dobiti i gubitka jer su u većini slučajeva zemaljske usluge poslovale s gubitkom, osim ako su se pružale u velikoj mjeri i ne samo u zračnoj luci kojom upravlja trgovačko društvo. Međutim, zadržavanjem zemaljskih usluga omogućilo se upraviteljima zračne luke da ostvaruju veću kontrolu nad kvalitetom usluga što je, ako se zanemare regulatorni aspekti, pridonijelo dobiti grupe, posebno u srednjem i dužem roku.
- (69) U skladu s drugim modelom, koji je odabralo društvo SEA, upravitelju zračne luke omogućeno je da zaštiti ulogu čvorišne zračne luke i postupaka transfera, da zadrži kontrolu nad razinom kvalitete pružene usluge, da pruža odabrane zemaljske usluge u zračnim lukama u kojima ih drugi operateri nisu mogli pružiti i, u konačnici, da zadrži snažan utjecaj nad sigurnošću zračne luke. Ova mogućnost nužno je podrazumijevala operativne troškove koji su svojstveni izravnom pružanju zemaljskih usluga. Produktivnost u ovom području nije se mogla mjeriti u isključivo financijskim okvirima.
- (70) Talijanska nadležna tijela tvrdila su da je ova strategija grupe SEA potpuno razumna jer je njome omogućeno društvu SEA da zadrži zemaljske usluge računajući na postupno povećanje produktivnosti i kvalitete usluga i na srednjoročne i dugoročne koristi grupe. Istodobno, odvajanjem djelatnosti i prenošenjem pružanja usluga na odvojeno trgovačko društvo (društvo SEA Handling), društvo SEA moći će iskoristiti prilike za partnerstvo s ostalim subjektima u sektoru u cilju obnove profitabilnosti zahvaljujući sinergijama ostvarenim integracijom u međunarodni okvir i stjecanjem daljnjeg operativnog znanja i iskustva.
- (71) Stoga je društvo SEA planiralo snositi početne gubitke svog društva kćeri radi kasnijih koristi za grupu, uz postupno povećanje prihoda i profitabilnosti društva SEA Handling (što je izvorno predviđeno nakon tri godine poslovanja, odnosno, do 2005.) koje se trebalo ostvariti mjerama predviđenima u planu restrukturiranja u kojem je također predviđen, po mogućnosti, ulazak strateškog partnera koji bi stekao znatni manjinski udjel u društvu SEA Handling.
- (72) U svibnju 2001. društvo SEA pokrenulo je natječajni postupak podnošenja ponuda kako bi pronašlo manjinskog strateškog partnera za društvo SEA Handling i na kraju tog postupka utvrđeno je da je najpovoljniju ponudu podnio [...]. Pregovori s [...] bili su blizu potpisivanja sporazuma, posebno zahvaljujući planu ponovnog pokretanja. Međutim, nakon toga krenuli su u krivom smjeru većinom zbog neslaganja oko vrednovanja trgovačkog društva.

- (73) Mjere predviđene u konsolidiranom poslovnom planu grupe SEA za razdoblje 2002.–2006. (konsolidirani poslovni plan za razdoblje 2002.–2006.) bile su usmjerene na obnavljanje produktivnosti radne snage od 20 % u tom razdoblju. Te su se mjere smatrale primjerenima i dovoljnim za potvrdu odabira poslovnog modela. Iako cilj obnove profitabilnosti nije ostvaren, financijski rezultati bili su ohrabrujući i potvrdili su mišljenje društva SEA o primjerenosti odabranog poslovnog modela koji je u gospodarskom interesu skupine i njezinih dioničara.
- (74) Talijanska nadležna tijela tvrdila su da društvo SEA Handling nije u izvorno predviđenom razdoblju ponovno ostvarilo produktivnost zbog stanja na tržištu koje se znatno razlikovalo od predviđenog zbog dva međunarodna čimbenika koja su znatno utjecala na razvoj zračnog prometa u tom razdoblju, odnosno SARS-a i rata u Iraku, i posljedičnih gospodarskih problema međunarodnih zračnih prijevoznika koje je pogodio nagli porast cijena nafte i morali su prihvatiti pad cijena u konkurentnom okruženju koje je bilo mnogo agresivnije od očekivanog.
- (75) Talijanska nadležna tijela tražila su od Komisije da ponovno razmotri svoj prigovor na odluku društva SEA da nastavi pokrivati gubitke svog društva kćeri budući da bi, prema njihovom mišljenju, povećanje profitabilnosti u roku od tri godine bilo nemoguće zbog gospodarske situacije u prve dvije godine poslovanja (2003. i 2004.). Talijanska nadležna tijela tvrdila su da se taj prigovor temelji na pojednostavljenoj primjeni testa privatnog ulagača u tržišnom gospodarstvu, u osnovi samo u odnosu na kratkoročnu dobit. Komisija je zanemarila činjenicu da u predmetnom slučaju, uz financijske tokove koji nastaju kao posljedica ulaganja, treba uzeti u obzir i druge čimbenike, posebno zato što je matično društvo bilo vertikalno povezano sa svojim društvom kćeri te da je velik dio njegova poslovanja ovisio o kvaliteti usluga koje pruža društvo kćer. Komisija se ograničila samo na promatranje nedovoljne profitabilnosti mjere u prve dvije godine poslovanja i potpuno je zanemarila posebnu prirodu sektora u kojem upravitelj zračne luke može imati interes u djelatnosti obavljanja zemaljskih usluga ili njezinom financiranju, bez obzira na njezinu neposrednu profitabilnost.
- (76) Talijanska nadležna tijela također su dostavila protučinjeničnu analizu koju je pripremio vanjski konzultant kako bi dokazala da je pretpostavka na kojoj se temelji dokument kojeg je dostavilo društvo SEA *Presentazione del piano aziendale 2003-2007 di SEA Handling* (Prezentacija poslovnog plana društva SEA Handling za razdoblje 2003.–2007., dalje u tekstu „Poslovni plan za razdoblje 2003.–2007.”) realistična i razumna i da je niz nepredviđenih okolnosti imao ozbiljne negativne učinke na društvo SEA Handling uzrokujući gubitke koji su veći od gubitaka koji su se mogli razumno predvidjeti u trenutku kada je donesena odluka o pokrivanju gubitaka. Glavni zaključak ove analize bio je da je pad prometa i cijena glavni razlog zašto su ostvareni rezultati lošiji od rezultata predviđenih u poslovnom planu. Drugim riječima, iako je društvo SEA Handling uspjelo ostvariti svoje ciljeve u pogledu smanjenja jediničnih troškova, ono nije ostvarilo financijske ciljeve utvrđene u poslovnom planu zbog znatnog smanjenja prihoda zbog pada prometa i cijena u usporedbi s predviđenim razinama.
- (77) Komisija nije također primjereno uzela u obzir posebne značajke sektora u Italiji u kontekstu primjenjivog talijanskog zakonodavstva. Prvo, u skladu s člankom 3. stavkom 3. Zakona br. 18/99 i članka 705. stavka 2. točke (d) Zakona o pomorskom i zračnom prometu, upravitelj zračne luke mora osigurati da zračna luka ima sve nužne zemaljske usluge izravnim pružanjem tih usluga ili koordinacijom aktivnosti subjekata koji su takve usluge pružali samo ili putem vanjskih stranaka. Osim toga, uz posebnu uputu na zračne luke Linate i Malpensa, u članku 4. ugovora potpisanog između ENAC-a (talijansko nadležno tijelo za civilno zrakoplovstvo) i društva SEA 4. rujna 2001. posebno je propisano da društvo SEA mora zajamčiti pružanje zemaljskih usluga i osigurati dostupnost i učinkovitost svih vozila, opreme i sustava i sve što je nužno za trajno, redovno i učinkovito pružanje tih usluga.
- (78) Talijanska nadležna tijela tvrdila su da tim zakonodavstvom nije dopušteno društvu SEA da jednostavno prenese ili podugovori pružanje zemaljskih usluga. Čak i ako bi odlučili ići u tome smjeru, svejedno bi morali sklopiti odgovarajuće ugovore i snositi nužne troškove kako bi se uvjerili da se uslugama zadovoljava potražnja i zahtjevi propisani zakonodavstvom i oni koji proizlaze iz odredbi propisanih u mjeri kojom mu se povjerava upravljanje zračnom lukom. Upravitelj zračne luke i dalje za redovno i učinkovito pružanje zemaljskih usluga odgovara nadležnom javnom tijelu.
- (79) Naposljetku, u pogledu ispravne primjene testa privatnog ulagača u tržišnom gospodarstvu, talijanska nadležna tijela primijetila su da u skladu s ustaljenom sudskom praksom, privatni subjekt u tržišnom gospodarstvu s kojim se uspoređuje javno poduzeće mora biti usporedive veličine i prirode<sup>(22)</sup> i da o ulaganju koje se sastoji od pokrivanja gubitaka društva SEA Handling mora odlučiti i izvršiti ga grupa SEA, dioničar u društvu SEA Handling i vlasnik koncesije za upravljanje zračnim lukama Malpensa i Linate. Prvo, to je značilo, kao što je Komisija zaista istaknula u svojoj odluci, da se postupanje društva SEA ne može usporediti s postupanjem uobičajenog ulagača koji ulaže kapital

<sup>(22)</sup> Presuda Općeg suda u predmetu T-296/97, Alitalia, stavak 81.

kako bi u relativno kratkom roku ostvario dobit već se mora usporediti s postupanjem privatnog holding društva ili privatne grupe društava koji provode strukturnu politiku – bez obzira je li ona opća ili sektorska – i čiji je cilj dugoročna profitabilnost<sup>(23)</sup>. Drugo, potrebno je također razmotriti posebne značajke predmetnog uređenog sektora i, u tom kontekstu, uobičajenu dinamiku gospodarskih odnosa između matičnog društva i društva kćeri<sup>(24)</sup>.

- (80) Zbog toga, talijanska nadležna tijela smatrala su da je Komisija trebala ocijeniti predmetne mjere iz grupne perspektive, odnosno, pregledom konsolidirane bilance društva SEA; da je to učinila utvrdila bi je da je grupa ostvarila značajan bruto prihod i da je mogla apsorbirati gubitke svog odjela za zemaljske usluge uz stvaranje vrijednosti za svoje dioničare.
- (81) Uz vjerojatnost ostvarivanja neizravne materijalne dobiti od pokrivanja gubitaka društva SEA Handling, trebalo je uzeti u obzir i druge čimbenike, uključujući sljedeće: (a) mogućnost ostvarivanja neizravnih gospodarskih prednosti na temelju komercijalnih odnosa s podružnicom; (b) teškoće podugovaranja u nacionalnom kontekstu s obzirom na preuzete gospodarske obveze i obveze prema javnim tijelima; (c) zaštitu imidža grupe i (d) ispunjenje obveza prema državi koje proizlaze iz sporazuma i iz zakona.
- (82) U razdoblju od tri godine između 2003.–2005., grupa SEA ostvarila je znatne rezultate u pogledu kvalitete usluga pruženih korisnicima. Poboljšalo se vrijeme čekanja dolazne prtljage i točnost poziva kojima upravlja društvo SEA.
- (83) Zaključno, talijanska nadležna tijela smatrala su da je postupanje društva SEA bilo potpuno u skladu s postupanjem privatne poslovne grupe koja provodi strukturnu politiku i koja je za sada izabrala pokriti gubitke jedne od svojih poslovnih djelatnosti u cilju poboljšanja dugoročne profitabilnosti i uzimajući u obzir druge čimbenike financijske ili nefinancijske prirode koji su povezani s gospodarskim interesima grupe. Protivno argumentima Komisije, stoga, postojanje čvrstih mogućnosti za obnavljanje profitabilnosti u razumnom roku dokazano je trajnim gospodarskim napretkom društva SEA Handling u razdoblju 2003.–2005. unatoč njegovoj nemogućnosti da pronađe strateškog manjinskog partnera i unatoč teškoj situaciji na tržištu.

### **Spojivost**

- (84) U pogledu prihvatljivosti mjera, talijanska nadležna tijela u osnovi su tvrdila sljedeće: i. uzimajući u obzir trajne gubitke djelatnosti pružanja zemaljskih usluga društva SEA Handling, čak i prije njegova osnivanja, bilo je jasno da je trgovačko društvo bilo u teškoćama od datuma početka poslovanja; ii. restrukturiranje društva SEA Handling temeljilo se na planu restrukturiranja koji se sastojao od raznih dokumenata koji se odnose na razdoblje 2003.–2010. u cilju obnove profitabilnosti njegove djelatnosti zemaljskih usluga; iii. u tim dokumentima detaljno je opisana strategija društva SEA i raspored mjera koje će biti poduzete.
- (85) Drugim riječima, u konsolidiranom poslovnom planu za razdoblje 2002.–2006. propisane su sljedeće mjere za ponovno postizanje profitabilnosti zemaljskih usluga i povećanje prihoda:
- poticaji za smanjivanje stope izostajanja radnika s posla,
  - kompjutorizacija i racionalizacija operativnih djelatnosti ogranaka,
  - dopuštanje prekovremenog rada,
  - integracija sektora A i B zračne luke Malpensa od siječnja 2002.,
  - uvođenje novih ugovora o radu s fleksibilnim radnim vremenom, i
  - mjere usmjerene na skraćivanje vremena premještanja radnika.
- (86) Osim toga, talijanska nadležna tijela tvrdila su da je odabir manjinskog dioničara bio jedna od najvažnijih mjera restrukturiranja.

<sup>(23)</sup> Presuda Općeg suda u predmetu C-305/89, Alitalia, stavak 20.

<sup>(24)</sup> Presuda Suda EU-a u spojenim predmetima C-83/01, C-93/01 i C-94/01, Chronopost, stavci 33.–38.

- (87) Drugo, talijanska nadležna tijela tvrde da su u poslovnom planu za razdoblje 2003.–2007., koji je bio usmjeren na društvo SEA Handling, utvrđeni glavni čimbenici koji imaju negativne učinke na poslovanje društva: posebno su istaknuti trošak radne snage, ustrojstvena neravnoteža i nedovoljne tehničke inovacije. U dokumentu su navedene glavne mjere potrebne za obnavljanje produktivnosti društva: i. povećanje tržišnog udjela društva; ii. mjere za povećanje tehnoloških inovacija; iii. mjere za povećanje prilagodljivosti potrebama korisnika; iv. preispitivanje skupih sporednih djelatnosti; b. smanjenje troškova radne snage; vi. povrat prihoda od djelatnosti koje nisu djelatnosti pružanja zemaljskih usluga.
- (88) Treće, talijanska nadležna tijela primijetila su da dokument „Executive Summary – Linee guida del piano strategico 2007-2012 del gruppo SEA – 11 maggio 2007” (Sažetak: Smjernice za strateški plan grupe SEA za razdoblje 2007.–2012., 11. svibnja 2007., dalje u tekstu „Strateški plan za razdoblje 2007.–2012.”) uključuje plan od tri faze usmjeren na obnovu održivosti društva SEA Handling do 2011. Cilj postizanja ponovne profitabilnosti djelatnosti pružanja zemaljskih usluga bio je razvidan i iz strateškog plana grupe za razdoblje 2009.–2016. (dalje u tekstu: „Strateški plan za razdoblje 2009.–2016.”) i poslovnog plana grupe SEA za razdoblje 2011.–2013. (dalje u tekstu: „Poslovni plan za razdoblje 2011.–2013.”).
- (89) Četvrto, talijanska nadležna tijela tvrdila su da tržišno natjecanje nije narušeno jer su predmetne mjere bile nužne za liberalizaciju tržišta. U svakom slučaju, poduzete su mjere kojima se nastojalo izbjeći pretjerano narušavanje tržišnog natjecanja, u prvom redu postupno smanjenje razine zaposlenosti (1 755 radnih mjesta ukinuto je u razdoblju 2003.–2010.) i smanjenje prisutnosti na tržištu (potpuno povlačenje iz svih sporednih djelatnosti; prestanak djelatnosti odmrzavanja; i neuspjeli pokušaji prodaje manjinskog udjela u društvu SEA Handling).
- (90) Naposljetku, Italija je tvrdila da je potpora jasno ograničena na nužan minimum s obzirom na operativne gubitke društva i iznos potreban za osiguranje kontinuiteta pružanja zemaljskih usluga. Potporom nije uzrokovano povećanje tržišnog udjela društva na štetu njegovih konkurenata jer nisu poduzete mjere ulaganja koje nisu bile uključene u planove restrukturiranja.

## 5. OPAŽANJA ZAINTERESIRANIH STRANA

### 5.1. TRGOVAČKO DRUŠTVO SEA

- (91) Društvo SEA u svojim je opažanjima podržalo argumente koje su predstavila talijanska nadležna tijela i razradilo je određene aspekte.

#### ***Talijanska država odgovorna je za mjere za pokrivanje gubitaka***

- (92) Komisija je tvrdila da je općina imala aktivnu ulogu u ugovoru sa sindikatima od 4. travnja 2002. Društvo SEA prvo je detaljnije proučilo presudu u predmetu *Stardust Marine* tvrdeći da Komisija snosi teret dokazivanja u pogledu odgovornosti i navodeći da su dokazi koji su dostavljeni predmetu bili ograničene količine i nepouzdanog sadržaja i dosljednosti. Postojalo je mnogo više čvrstih i smislenih suprotnih dokaza iz kojih je bilo razvidno da je društvo SEA neovisno donosilo svoje odluke o restrukturiranju društva SEA.
- (93) Svrha ugovora sa sindikatima bila je uvjeriti zaposlenike da će njihova prava biti zaštićena i da će se provoditi zaštitne mjere za zaposlenike utemeljene na strategiji koju je donijelo društvo SEA. Upravni odbor društva SEA odlučio je reorganizirati grupu, ali nije se obvezao da se tijekom reorganizacije neće smanjiti broj zaposlenika s obzirom na tržišne zahtjeve. Sve odluke o ukidanju ili restrukturiranju djelatnosti temeljile su se do današnjeg dana isključivo na gospodarskim čimbenicima i općina i političke snage koje su tamo bile zastupljene nisu u tome imale značajnu ulogu.
- (94) Socijalna pitanja jasno su se odražavala u Zakonu br. 18/19, čiji se članak 14. odnosi na „socijalnu zaštitu” i u Direktivi 96/67/EZ u kojoj je navedeno da države članice „moraju zadržati ovlast da osiguraju prikladnu razinu socijalne zaštite za zaposlenike poduzeća koja pružaju zemaljske usluge” (uvodna izjava 24.) i kojom se države članice ovlašćuju da poduzimaju potrebne mjere kako bi osigurale zaštitu prava radnika i zaštitu okoliša, ne dovodeći u pravo primjenu Direktive i „u skladu s drugim odredbama prava Zajednice.” Društvo SEA slobodno je donijelo svoje poslovne odluke, a socijalna pitanja na njih su utjecala samo unutar granica određenih zakonodavstvom.
- (95) Osim toga, Komisija je zanemarila određene suprotne dokaze koje je predložila općina Milano, odnosno činjenicu da nikada nisu primijenjene obveze navodno dogovorene u ugovoru sa sindikatima od 26. ožujka 2002. i ograničeno trajanje tih obveza.

- (96) Komisija je tvrdila da je općina vršila nadzor; društvo SEA izjavilo je da ima potpunu neovisnost u odlučivanju i upravljanju i da tu neovisnost ostvaruje slobodno bez utjecaja općine ili pokrajine Milano. Korporativno upravljanje isključiva je odgovornost članova upravnog odbora i vanjski subjekti (npr. većinskih dioničara) nisu mogli ostvarivati ovlasti i funkcije članova upravnog odbora. Čak i da se pretpostavi, samo u svrhe rasprave, da bi većinski javni dioničar obično mogao ostvarivati učinkovit utjecaj nad odlukama upravljačkih tijela društva SEA, ključni čimbenik koji treba uzeti u obzir u cilju dokazivanja odgovornosti u svrhe presude *Stardust Marine* nije bila ustrojstvena struktura već stvarni utjecaj na osporene odluke.
- (97) Društvo SEA smatra da je Komisija morala više uzeti u obzir suprotna stajališta izrađena na sastanku općinskog vijeća Milana 16. lipnja 2003. iz čijeg je zapisnika jasno razvidna neovisnost trgovačkog društva u odlučivanju i upravljanju, s jedne strane kada su općinski vijećnici prihvatili odbijanje društva SEA da dostavi povjerljive podatke o temi pregovora sa sindikatima i, s druge strane, u kontekstu odbijanja prijedloga kojim traži od općinskog službenika da zatraži od društva SEA da dostavi poslovni plan: da je općina Milano stvarno vršila utjecaj ili da je bila svjesna da bi mogla vršiti utjecaj koji joj je Komisija željela pripisati, ne samo da bi taj prijedlog bio odbijen već ga ne bi bilo potrebe ni predložiti.
- (98) U pogledu „bjanko ostavki”, društvo SEA dodalo je izjavama općine Milano da je predsjednik odbora revizora društva SEA potvrdio na općoj skupštini društva SEA održanoj 24. veljače 2006. da se niti od jednog od članova odbora nije tražilo da potpiše ta pisma. Svim odgovorima danima na tom sastanku u pogledu bjanko ostavki jasno je pobijena teorija da postoji odnos posebne ovisnosti o općini Milano. Osim toga, kako je potvrdio predsjednik društva SEA na istom sastanku, upravni odbor nije prihvatio zahtjev dioničara da treba podijeliti dividendu društva između 250 milijuna i 280 milijuna i umjesto toga odredio je dostupni iznos od 200 milijuna EUR i tako donio odluku protiv želja općine pokazujući da postojanje tih pisama nije utjecalo na društvo.
- (99) Naposljetku, optužbe da upravni odbor društva SEA ovisi o općini Milano, o čemu je izvještavano u medijima, potjecale su iz 2006. i njima se nije ništa dokazivalo u pogledu utjecaja općine na društvo SEA prije toga. Zapravo nije bilo osnova pretpostaviti da je takav utjecaj postojao ako Komisija nije mogla osigurati čvrste dokaze u tom smislu kojim se uzeo u obzir slijed događaja.

### ***Primjena testa privatnog ulagača u tržišnom gospodarstvu***

- (100) Društvo SEA podsjetilo je da je u predmetima *Alfa Romeo* <sup>(25)</sup> i *ENI-Lanerossi* <sup>(26)</sup> Sud EU-a smatrao da, kao što privatni dioničar može razumno uložiti nužni kapital za preživljavanje društva koje se nalazi u privremenim teškoćama, ali bi moglo nakon reorganizacije ponovno postati profitabilno, tako i matično društvo može odlučiti snositi gubitke jednog od svojih društava kćeri iz razloga koji ne uključuju samo ostvarivanje kratkoročnog povrata na ulaganje. U predmetu *ENI-Lanerossi*, Sud je naveo da u očima privatnog ulagača koji ostvaruje cilj dugoročne profitabilnosti (ne samo financijski) prijenos kapitala na društvo kćer koje ostvaruje gubitke može biti opravdan pitanjima kao što su vjerojatnost neizravne materijalne dobiti od ulaganja, mogućnost raspolaganja društvom kćeri pod boljim uvjetima ili želja za zaštitom imidža grupe ili preusmjerenja njezinih aktivnosti.
- (101) U predmetnom slučaju, društvo SEA smatralo je da se u očima privatnog ulagača u tržišnom gospodarstvu nadoknada gubitaka društva SEA Holding može valjano opravdati ne samo postojanjem strateškog plana i programa restrukturiranja s mogućnošću dugoročne dobiti, već i pitanjima koja ne uključuju samo financijski povrat na ulaganja, pitanjima koja proizlaze iz posebne odgovornosti društva SEA kao upravitelja zračne luke i iz njegova imidža imajući na umu da ni u kojem trenutku unutarnjom nadoknadom nije uzrokovan posebni gubitak ili financijsko opterećenje grupe, koja je zapravo ostvarivala znatnu neto dobit.
- (102) Osim toga, društvo SEA izjavilo je da se njegove odluke o ulaganju nisu nužno zasnivale na mogućnosti ostvarivanja neposredne dobiti na čemu bi se mogle temeljiti odluke manjinskog dioničara bez ovlasti kontrole ili većinskog dioničara koji isključivo želi ostvariti maksimalnu dobit od zasebnog pružanja zemaljskih usluga, već na opsežnijim pitanjima umjerenima na ostvarivanje općeg cilja dugoročne dobiti za grupu SEA.

<sup>(25)</sup> Predmet C-305/89, Italija protiv Komisije, [1991], ECR-I-1603, stavak 20.

<sup>(26)</sup> Predmet C-303/88, Italija protiv Komisije, [1991], ECR-I-1433, stavak 21.

**Kontekst mjera**

- (103) Društvo SEA smatralo je da Komisija nije mogla zanemariti regulatorni kontekst u kojem je ostvarena nadoknada gubitaka. Regulatornim okvirom uspostavljen je pritisak tržišnog natjecanja pod kojim je poslovalo društvo SEA i obveze koje su ga obvezivale i on je utjecao na njegove industrijske odluke i na rezultate ostvarene kao rezultat takvih odluka. Međutim, budući da su se osporene mjere provodile u razdoblju koje je slijedilo neposredno nakon donošenja Direktive 96/67/EZ kojom se nastojao liberalizirati sektor i budući da je ona prenesena u nacionalno zakonodavstvo, društvo SEA istaknulo je da je od 1996. dopuštalo vanjskom pružatelju zemaljskih usluga (društvo ATA Handling) da pruža usluge na njegovim zračnim lukama.
- (104) Također je istaknulo da je Italija izabrala potpunu liberalizaciju tržišta zemaljskih usluga uz jedini uvjet da nadzorno tijelo ENAC može privremeno ograničiti broj pružatelja usluga ako za to postoji primjerena osnova. ENAC je certificirao 246 pružatelja od kojih je 84 bilo ovlašteno za poslovanje u zračnim lukama Linate i Malpensa, i društvo SEA smatralo je da je ENAC time zagušio tržište zemaljskih usluga na određenim talijanskim zračnim lukama. Mogućnost koju je izabrala Italija pogodovala je ulasku brojnih operatera, ali trend na tržištu bilo je smanjenje broja pružatelja zemaljskih usluga u svakoj zračnoj luci. To je potvrđeno u pravilima koja je nedavno odobrio ENAC i kojima su uvedeni stroži zahtjevi od onih koji su se prethodno primjenjivali na potvrđivanje pružatelja takvih usluga u cilju osiguranja pažljivijeg odabira operatera od kojih bi se zatim očekivalo da zajamče usluge više razine kvalitete i sigurnosti. Društvo SEA tvrdilo je da su druge europske zemlje izabrale suprotno kako bi izbjegle pretjerani pritisak tržišnog natjecanja i tako uzrokovala neravnotežu u gospodarskoj situaciji pružatelja zbog pritiska na njihove cijene.
- (105) U kontekstu tržišnog natjecanja u razvoju, društvo SEA izjavilo je da je odluka o podjeli društva donesena u kontekstu njegova strateškog tržišnog modela, koji se u tom trenutku temeljio na uporabi zračne luke Malpensa kao središta i potrebi za kontrolom, nadzorom i upravljanjem zemaljskim uslugama (na temelju modela sličnog zračnim lukama Frankfurt i Beč).
- (106) Društvo SEA inzistiralo je da u analizi gospodarske logike svojih odluka treba uzeti u obzir prirodu tržišta zemaljskih usluga. Prvo, djelatnost zemaljskih usluga imala je vrlo nisku profitnu maržu i taj je čimbenik pojačan liberalizacijom tržišta: profitabilnost je bila loša kada se usluga nije pružala s gubitkom. Operateri kojima je najlakše bilo ostvariti dobit, čak i vrlo malu, obično su bili oni koji su imali mrežu, ponekad i međunarodnu, putem koje su mogli raspodijeliti poslovni rizik na različita mjesta djelovanja. Na primjer, zbog postojanja brojnih zračnih luka operater je mogao poravnati troškove koji su nastali u zemljama koje su imale strože regulatorne ili ugovorne zahtjeve o upravljanju radnom snagom u odnosu na niže troškove nastale u zemljama u kojima su pravila bila fleksibilnija. Opću pozitivnu maržu uspjeli su ostvariti oni operateri koji su imali međunarodnu mrežu i ostvarili znatne sinergije putem isključivih globalnih ugovora, jedinstvene, centralizirane uprave, ekonomija razmjera u ulaganjima, tržišnih udjela koji su bili mali, ali često povezani s jednim referentnim prijevoznikom ili posebnim radnim vremenom i ekonomija razmjera ostvarenih opsluživanjem određenog prijevoznika u više zračnih luka.
- (107) Tržište je bilo heterogeno iz perspektive ponude jer zemaljske usluge mogu pružati subjekti različite vrste, sposobnosti, odgovornosti i područja djelatnosti: upravitelji zračnih luka s odvojenim računima, upravitelji zračnih luka s odvojenim poslovnim strukturama, pružatelji vanjskih usluga (koji bi se mogli podijeliti u nacionalne ili međunarodne mreže i MSP-ove) ili zračni prijevoznici koji pružaju vlastite zemaljske usluge.
- (108) Komisija mora uzeti u obzir funkcioniranje i opći razvoj tržišta zemaljskih usluga i usporediti napredak društva SEA Handling s napretkom usporedivih operatera. Iz perspektive općeg razvoja tržišta, budući da su profitne marže bile vrlo niske, društvo SEA smatralo je da, s obzirom na situaciju teškog deficita u smislu produktivnosti poslovne djelatnosti i velike neravnoteže u pogledu strukture troškova, s posebno teškom tržišnom situacijom i općom gospodarskom klimom, ostvarenje profitabilnosti ne bi bilo neočekivano ili iznenađno i produljenje izravno utvrđenog roka ne bi bilo iznenađujuće.
- (109) Društvo SEA stoga je osporilo argument da je s obzirom na nemogućnost apsorpiranja gubitaka društva SEA Handling u predviđenom trogodišnjem roku, trebalo revidirati svoju strategiju i odvojiti se od svoje djelatnosti zemaljskih usluga. Društvo SEA ističe da nije moglo svake godine ponovno pokretati raspravu o svojim odlukama: zemaljske usluge, kao i svi gospodarski sektori povezani sa zračnim lukama, računaju se u godinama i ispravnost odluka može se ispravno ocijeniti tek dugoročno.

- (110) U pogledu usporedbe gospodarskih rezultata društva SEA Handling s rezultatima ostalih operatera, društvo SEA navelo je da stvarno usporedivi operater mora biti upravitelj zračne luke koji pruža zemaljske usluge putem posebnog društva i jedini takav operater jest [...]. U razdoblju 2004.–2006., [...] je prijavio gubitke svoje djelatnosti pružanja zemaljskih usluga i negativni rezultati nastavili su se sljedećih godina, a činilo se da će se nastaviti u skoroj budućnosti.
- (111) S obzirom na svoj trgovački model čvorišta, društvo SEA moralo je imati operatera koji može pružati sve nužne zemaljske usluge visoke kvalitete. Te zahtjeve moglo je zadovoljiti samo društvo SEA Handling jer niti jedno od drugih društava na tržištu nije imalo materijalna sredstva, gospodarska sredstva ili dovoljan broj zaposlenika za jamčenje pružanja svih usluga potrebnih u okviru ovog modela.
- (112) Bez obzira na njegove interese, društvo SEA imalo je pravnu obvezu jer je u skladu s nacionalnim propisima upravitelj zračne luke odgovoran u slučaju neuspješnog pružanja zemaljskih usluga.
- (113) Nadalje, potpunom liberalizacijom tržišta u Italiji uzrokovano je veće opterećenje upravitelja zračne luke nego što bi bio slučaj na djelomično otvorenom tržištu. Upravitelj zračne luke imao je obvezu i odgovornost prema nadzornom tijelu održati određene posebne postrojbe koje mogu osigurati nesmetani rad u hitnim situacijama ili nepredviđenim događajima. On nije mogao odrediti obvezu trajnog pružanja usluge novim operaterima, ali su se takve obveze mogle predvidjeti u natječajnim specifikacijama koje se upotrebljavaju u postupku odabira kao dio djelomične liberalizacije.

#### ***Gospodarska opravdanost postupanja društva SEA***

- (114) Društvo SEA tvrdi da je odvajanje i naknadni prijenos djelatnosti zemaljskih usluga na društvo kćer, SEA Handling, izvršeno u skladu sa zakonodavstvom Europske unije i u cilju najboljeg mogućeg iskorištavanja liberalizacije u smislu dugoročnih mogućnosti razvoja. Svrha odvajanja bila je omogućiti društvu SEA da bolje provodi politike namijenjene za poboljšanje učinkovitosti i produktivnosti oba trgovačka društva istodobno koristeći sve prilike za osiguranje saveza s vanjskim partnerima.
- (115) Društvo SEA navodi da je posljedica odvajanja djelatnosti zemaljskih usluga bilo povećanje troškova zbog obveze upravljanja hitnim slučajevima i nepredviđenim događajima. Primjerice, ušteda koje je ostvarilo zbog ekonomija razmjera koje su proizašle iz mogućnosti uporabe marginalnih troškova zaposlenika društva SEA Handling za trajno pružanje usluga umjesto troška uspostave i održavanja specijalizirane skupine iznosili su 10,7 milijuna EUR 2003. i 8,7 milijuna EUR 2010.
- (116) Društvo SEA tvrdilo je da je od početka društvo SEA Handling imalo vrlo opsežnu strukturu troškova s izvanrednim opterećenjima i posebnom zadaćom postupnog ostvarivanja održivosti i zatim profitabilnosti zemaljskih usluga. Društvo SEA stoga je od početka provodilo intenzivni program restrukturiranja i obnove u cilju, ako je moguće, pronalaska strateškog partnera koji bi mogao pridonijeti ostvarenju tih ciljeva.
- (117) Društvo SEA pokrenulo je u svibnju 2001. natječajni postupak za podnošenje ponuda u cilju odabira jednog ili više operatera koji žele kupiti manjinski udjel u društvu SEA Handling – postupak u kojem je sudjelovao velik broj vodećih operatera u industriji. Nakon analize isprava i ponuda zainteresiranih trgovačkih društava, društvo SEA iste je godine započelo pregovore s [...] koji je podnio najpovoljniju ponudu za partnerstvo. Iako su pregovori došli u naprednu fazu i izrađen je plan za ponovno pokretanje poslovanja društva SEA Handling, upravni odbor društva SEA odlučio je na svom sastanku 10. rujna 2002. da neće prihvatiti ponudu operatera smatrajući ju [...]. Društvo SEA potvrdilo je da je neuspjehom pregovora ugrožena održivost njihovog cilja ponovne profitabilnosti društva SEA Handling u izvorno predviđenom roku, cilja za koji se utvrđivanje strateškog manjinskog partnera smatralo važnim alatom.
- (118) U travnju 2008. društvo SEA pokrenulo je novi postupak za djelomičnu prodaju društva SEA Handling koji još nije dovršen unatoč početnom interesu vodećeg međunarodnog operatera.
- (119) Društvo SEA naglasilo je da se program sanacije društva SEA Handling temelji u prvom redu na tržišnom modelu glavne čvorišne zračne luke koji je odabrala grupa i na srednjoročnom/dugoročnom vremenskom okviru u kojem bi bio moguć primjereni ekonomski povrat na financijske obveze potrebne za poduzimanje takve aktivnosti. Društvo SEA naglasilo je da je u Direktivi 96/67/EZ navedeno da ako je broj pružatelja zemaljskih usluga ograničen, potonji moraju biti izabrani u odgovarajućem postupku na sedam godina pritom implicitno potvrđujući da bi kraće vremensko razdoblje bilo nedovoljno za ostvarivanje primjerenog rasporeda i posljedičnog ekonomskog povrata.

- (120) Program se sastojao od mjera za povećanje produktivnosti radne snage i postupno smanjenje troškova radne snage. Ti su se ciljevi trebali ostvariti poduzimanjem kvalitativnih mjera u vezi s načinom pružanja zemaljskih usluga i kvantitativnih mjera u vezi s brojem zaposlenika. Plan restrukturiranja u prvom je redu bio povezan s konsolidiranim poslovnim planom grupe SEA za razdoblje 2002.–2006. u kojem je navedena strategija i ciljevi grupe te mjere koje će se poduzeti u cilju ponovnog ostvarivanja profitabilnosti njegovih zemaljskih usluga. Nakon toga, u poslovnom planu društva SEA Handling za razdoblje 2003.–2007., usvojenom 29. srpnja 2003., predviđen je program restrukturiranja usmjeren na poboljšanje učinkovitosti svih usluga, struktura i ljudskih resursa povezanih s pružanjem zemaljskih usluga. Društvo SEA nadalo se da će u roku od tri godine uspeti obnoviti profitabilnost svoje djelatnosti pružanja zemaljskih usluga, odnosno, do 2005. ili najkasnije do 2007.
- (121) Društvo SEA stoga je osporilo tvrdnje Komisije da u konsolidiranom poslovnom planu grupe nije naveden detaljni opis mjera koje društvo SEA planira donijeti u cilju reorganizacije društva SEA Handling i da ne postoji detaljni poslovni plan posebno za društvo SEA Handling u kojem je utvrđena strategija za sanaciju društva i koraci za provedbu strategije.
- (122) Društvo SEA smatralo je da je poboljšanje u ključnim gospodarskim pokazateljima između 2003. i 2004. ohrabrujuće i dokaz valjanosti postupaka društva SEA. Ponovno ostvarenje profitabilnosti do 2005. koje je predviđeno u poslovnom planu za razdoblje 2003.–2007. onemogućeno je zbog negativnog učinka društva SEA Handling na gospodarsku situaciju društva SEA Handling. Pored toga, društvo SEA spominje širenje SARS-a u razdoblju 2002.–2003.; izbijanje rata u Iraku 2003. i rastuću prijetnju od međunarodnog terorizma; sve veći pritisak na smanjenje cijena zemaljskih usluga 2006. nakon dolaska novih operatera u zračnu luku Malpensa, posebno prijevoznika Aviapartner, čija je posljedica bila revizija nekoliko ugovora, uključujući ugovor s društvom Alitalia (–6 % jedinične cijene); odluka društva Alitalia iz 2007. da zračna luka Malpensa u Milanu više neće biti glavno čvorište, čiji su se potpuni učinci osjetili od travnja 2008. i oblak pepela nastao zbog erupcije islandskog vulkana Eyjafjallajökull 2010.
- (123) Zbog sve lošijeg položaja društva SEA Handling u razdoblju 2006.–2007. i odvajanja društva Alitalia od čvorišta, društvo SEA moralo je odlučiti hoće li održati svoj tržišni model i u tom slučaju prilagoditi i ažurirati program za ponovno pokretanje poslovanja društva SEA Handling. Društvo SEA na kraju je odlučilo 2007. da će se usredotočiti na stvaranje inovativnog modela „samo čvorišta” ili „virtualnog čvorišta” i potvrdilo je stratešku odluku o nastavku sanacije i restrukturiranja društva SEA Handling ponavljajući važnost zemaljskih usluga za vlastite industrijske planove, kao u prethodnom modelu. Odluka se temeljila na već ostvarenim rezultatima u smislu produktivnosti radne snage i smanjenja broja zaposlenih, na činjenici da se na temelju prethodnog iskustva može zaključiti da je moguće ponovno ostvariti profitabilnost i na ideji da bi bilo koje drugo rješenje, uključujući podugovaranje, nastavilo uzrokovati iste posljedice koje su ocijenjene 2003.
- (124) Pokrivanje gubitaka i dalje je bilo opravdano jer uporaba vanjskih operatera za neprekinuto pružanje određenih usluga nije gospodarski preporučljiva (s obzirom na visok trošak podugovorenih usluga u usporedbi sa sinergijama koje je moguće ostvariti unutar društva) niti praktična (budući da nema vanjskih operatera koji mogu pružiti niz zemaljskih usluga i s obzirom na nedovoljnu pouzdanost i kvalitetu usluga koje su u niz situacija pružili operateri koji posluju u zračnim lukama u Milanu).
- (125) U pogledu praktičnosti usluga koje pružaju vanjski operateri, društvo SEA prvo tvrdi da je stvarna situacija bila drugačija iako su neki vanjski pružatelji usluga, kao što je društvo Aviapartner, pribavili certifikate nužne za pružanje svih zemaljskih usluga u zračnim lukama u Milanu 2006. godine i dalje. Standardizirani postupak certificiranja koji je provodio ENAC bio je neprimjeren jer se često temeljio na tome zadovoljava li pružatelj zemaljskih usluga određene zahtjeve utvrđene u odnosu na grupu u cjelini, a ne na stvarnom kapacitetu koji društvo može zajamčiti u određenoj zračnoj luci. Kao upravitelj zračne luke, društvo SEA trebalo je sudjelovati u postupku certificacije pružatelja zemaljskih usluga kako ne bi moralo izravno trpjeti posljedice nedostataka ili neučinkovitosti u pružanja usluga vanjskih operatera bez mogućnosti da im odredi kazne. U skladu s novim propisima ENC-a od 19. siječnja 2011., upravitelj zračne luke mora dati obrazloženo mišljenje o zakonitosti postupka i standardima pružatelja.
- (126) Drugo, niti jedan vanjski operater nije mogao pružiti cijeli opseg usluga jer se njihova tržišna strategija sastojala od usmjeravanja na najprofitabilnije usluge.
- (127) Treće, operateri koji rade na zračnim lukama dugovali su velik iznos novca društvu SEA Handling, koje je često moralo intervenirati u hitnim slučajevima kako bi ispravilo njihove nedostatke i naposljetku je odlučilo pravnim putem naplatiti svoja potraživanja.

- (128) Četvrto, protivno izjavama Komisije, glavni konkurenti koji trenutačno posluju u zračnim lukama Milana, društva ATA Handling i Aviapartner, nisu ostvarili dobit. Društvo ATA Handling ostvarilo je gubitke između 2003. i 2005. koji su, prema društvu SEA, bili veći u zračnim lukama Milana. Društvo Aviapartner ostvarilo je dobit u mreži zračnih luka u kojoj je poslovalo, ali društvo SEA smatralo je vjerojatnim da je potonje društvo ostvarilo gubitke na uslugama koje je pružalo u zračnim lukama Milana.
- (129) U pogledu ocjene financijskih rezultata društva SEA Handling, na temelju koje bi možda bila donesena druga ocjena, društvo SEA naglasilo je da bi se u sektoru zemaljskih sluga učinci poslovnih odluka mogli ocjenjivati samo dugoročno i da se, posljedično, odluka društva SEA ne bi mogla razumno promijeniti nakon samo nekoliko godina, posebno s obzirom na ohrabrujuće rezultate ostvarene u početne tri godine koji su imali pozitivne učinke koji su ugroženi samo događajima koji su kasnije nastali izvan grupe SEA.
- (130) U pogledu računovodstvenih rješenja, društvo SEA izjavilo je da zemaljskim uslugama društva SEA Handling nisu dodijeljene subvencije koje bi se mogle ostvariti prijenosom na društvo kćer one djelatnosti koja se plaća po profitabilnijoj stopi, a ne po tržišnim cijenama, što je bio slučaj s drugim europskim operaterima. Društvo SEA Handling bilo je također jedini pružatelj zemaljskih usluga u zračnim lukama Milana koji je redovito plaćao upravitelju zračne luke pristojbu za uporabu zajedničkih objekata; ako, kao drugi operateri koji posluju u zračnim lukama Milana, društvo SEA Handling ne bi platilo pristojbu, njegovi bi računi već bili negativni (2011.). Naposljetku, računi za zemaljske usluge nisu uključivali prihod od upravljanja centraliziranom infrastrukturom, što je bio slučaj s usporedivim operaterima. Uključivanjem tih djelatnosti po utvrđenim stopama u račune društva SEA Handling ostvario bi se dodatni prihod od oko 70 milijuna EUR. Društvo SEA navelo je primjer [...], koji je u svoje račune za zemaljske usluge uključio prihod od „upravljanja centraliziranom infrastrukturom”, stavku koja nije bila na iscrpnom popisu zemaljskih usluga iz Priloga A Direktive 96/67/EZ niti u Sporazumu IATA-e o standardnim zemaljskim uslugama. Da je postupalo na isti način u razdoblju 2005.–2009., društvo SEA bilo bi ostvarilo ukupnu bruto profitnu maržu između - 9 milijuna EUR i - 8 milijuna EUR (u usporedbi sa stvarnim ukupnim iznosom od - 42,5 milijuna EUR i - 23,2 milijuna EUR) čime bi se smanjio operativni gubitak za u prosjeku 100 %.
- (131) Društvo SEA izjavilo je da bi do 2012. ponovno ostvarilo profitabilnost svojih zemaljskih usluga upornom provedbom plana restrukturiranja, što se pokazalo razboritim i u skladu s postupanjem koje se može očekivati od privatnog ulagača u tržišnom gospodarstvu. Društvo SEA moglo bi ponovno početi potragu za strateškim partnerom za pružanje zemaljskih usluga u cilju razvoja vlastitog poslovanja u sektoru, u zračnim lukama Milana i drugdje, te, po mogućnosti, radi širenja svog poslovanja na specijalizirane usluge koje još nije pružao.
- (132) Mnogi upravitelji zračnih luka slične vrste trgovačkog društva, uključujući veće poduzetnike kao što je [...], izričito su prekli da se namjeravaju povući iz sektora pružanja zemaljskih usluga, iako su ih ponekad na to poticali financijski analitičari, što potvrđuje vrijednost ovog poslovnog modela.

## 5.2. [...]

- (133) [...] je istaknuo da sektor zemaljskih usluga u načelu ostvaruje dobit bez obzira na smanjenu maržu. Troškovi zaposlenika činili su znatan dio troškova svakog operatera, vjerojatno negdje između 60 i 70 % prihoda i stoga je bilo od ključne važnosti pažljivo nadzirati operacije primjenom posebnih sustava planiranja.
- (134) U sektoru su postojale ekonomije razmjera: trošak po putniku smanjio se kako je rastao broj putnika. Optimalna razina troška po putniku ostvarena je kada se svake godine upravljalo s 8–9 milijuna putnika i društvo SEA Handling uspješno je premašilo tu razinu, upravljajući s oko 22 milijuna putnika na dvije zračne luke s tržišnim udjelom koji je stalno bio iznad 70 %.
- (135) [...] spomenuo je društvo SAGAT Handling kao primjer poduzetnika koji je bio profitabilan na tržištu i 2009. upravljao s oko 2,5 milijuna putnika uz troškove zaposlenika koji su iznosili oko 55 % njegova prometa. Također je naveo društva Fraport Ground Services Austria, Swissport i Menzies.
- (136) Glavni uzrok loše profitabilnosti društva SEA Handling bili su visoki troškovi zaposlenika koji su stalno premašivali 85 % njegova prometa između 2002. i 2008. i taj je teret [...] smatrao neodrživim. [...] smatrao je posebno iznenađujućim da se čini da društvo SEA Handling ima pristup fondu za otkaze *cassa integrazione*.

- (137) Nije bilo moguće isključiti mogućnost da je društvo SEA primilo druge vrste potpore. [...] je naveo da je društvo SEA pružalo usluge društva SEA Handling, guranje unazad i vuču zrakoplova, odleđivanje i prijevoz autobusom, a društvo SEA Handling prodavalo je te usluge svojim klijentima. [...] je izrazio sumnje u zakonitost operacija s obzirom na nedovoljnu transparentnost naplaćivanja tih usluga društvu SEA Handling.
- (138) Nadalje, društvo SEA možda pruža dodatnu potporu društvu SEA Handling vlastitim osobljem. Bez odgovarajuće naplate društvo SEA Handling možda je primalo nezakonitu potporu.
- (139) Društvo SEA možda je također davalo potporu društvu SEA Handling ponudom kombiniranih usluga zračnim prijevoznicima koje bi uključivale popust za korištenje uslugama društva SEA Handling. Na temelju novinskih članaka [...] je uočio da bi svaki puta kada bi društvo SEA privuklo novog zračnog prijevoznika zemaljske usluge gotovo uvijek pružalo društvo SEA Handling.
- (140) Naposljetku, [...] kolektivni ugovor između pružatelja zemaljskih usluga i sindikata. Ovaj ugovor primjenjivao se na sve zaposlenike pružatelja zemaljskih usluga. Jedino društvo SEA nastavilo je primjenjivati svoj kolektivni ugovor koji je kratkoročno i dugoročno bio manje povoljan za društvo SEA u gospodarskom i pravnom smislu: taj izbor nije bilo u skladu s politikom koja je navodno bila usmjerena na smanjenje troškova.

#### **6. OPAŽANJA TALIJANSKIH NADLEŽNIH TIJELA KAO ODGOVOR NA PRIMJEDBE ZAINTERESIRANIH STRANA**

- (141) Talijanska nadležna tijela dostavila su vlastita opažanja kao odgovor na opažanja [...].
- (142) Talijanska nadležna tijela tvrdila su da je prvi argument, utemeljen na ideji da profitabilnost pružatelja zemaljskih usluga ovisi o količini prometa kojim upravlja i stoga o broju putnika kojima pruža usluge, pojednostavljeni argument koji proizlazi iz apstraktne ocjene kojom nije uzeta u obzir činjenica da se odluke društva SEA temelje na dugoročnim gospodarskim pitanjima. Ova ekonomija razmjera nije bila odlučujući čimbenik za gospodarske rezultate pružatelja zemaljskih usluga. Prihod takvoga trgovačkog društva bio je potpuno nezvan s brojem putnika kojima se upravlja, ali je ovisio o broju letova za koje su pružene usluge i njihovoj tonaži.
- (143) U svrhe testa privatnog ulagača u tržišnom gospodarstvu, glavno pitanje nije bilo je li trgovačko društvo moglo ostvariti dobit koju, iz nekog razloga, nije ostvarilo, već je li dioničar imao čvrst gospodarski interes uložiti u trgovačko društvo u nadi da će ostvariti povrat na svoje ulaganje, makar dugoročno, ili u strateškom, a ne samo financijskom smislu. U skladu s time, činjenica da je društvo moglo biti u mogućnosti ostvariti dobit upućivala je na činjenicu da nije zadovoljilo taj test.
- (144) Talijanska nadležna tijela također su tvrdila da za ostvarivanje dobiti nije bilo dovoljno upravljati velikom količinom prometa. Istaknuli su važnost poslovanja u širokoj mreži zračnih luka, na što su već upozorili u prošlosti.
- (145) Pružatelj zemaljskih usluga koji nije povezan s upraviteljem zračne luke i koji nema vladajući položaj na tržištu u određenoj zračnoj luci mogao bi provoditi tržišnu strategiju koja je usmjerena samo na usluge koje smatra profitabilnima. Društvo SEA Handling nije moglo provoditi takvu strategiju: s obzirom na obveze upravitelja zračne luke prema regulatornom tijelu (ENAC) da osigura trajno i učinkovito pružanje niza zemaljskih usluga koje su navedene u Direktivi 96/67/EZ u zračnim lukama Linate i Malpensa, kao društvo kći upravitelja zračne luke ono nije moglo odlučiti pružati samo usluge koje su gospodarski najpovoljnije ili pružati usluge samo u određeno doba dana.
- (146) Talijanska nadležna tijela osporila su izjavu da veliki broj europskih pružatelja zemaljskih usluga ima velike profitne marže. Sedam najvećih operatera na talijanskom tržištu zabilježilo je gubitke 2009. (osim društva EA Handling to su bila društva Aviohandling, Flightcare, ATA Handling, Aviapartner, Marconi Handling i SAGA). Skromnu dobit ostvarilo je jedino društvo SAGAT Handling, čiji je udjel na talijanskom tržištu zemaljskih usluga bio vrlo mali.

- (147) U svakom slučaju, gospodarski rezultati društva SEA Handling ne mogu se usporediti s rezultatima operatera u tom sektoru u Italiji ili Europi, kao što su SAGAT Handling, Fraport Ground Services Austria, Swissport ili Menzies. Osim toga, ti argumenti nisu pomogli analizi u svrhe teta privatnog ulagača u tržišnom gospodarstvu. Trebalo je postaviti pitanje postoje li drugi operateri usporedivi s društvom SEA Handling čiji su dioničari, čak i privatni, donijeli odluke slične odlukama društva SEA. Društva Sagat Handling i SEA Handling obavljala su djelatnosti različitog stupnja složenosti. Društva Menzies Aviation i Swissport neovisni su pružatelji zemaljskih usluga koji posluju u obliku međunarodne mreže i njihovi gospodarski pokazatelji nisu se mogli pouzdano usporediti s rezultatima društva SEA Handling iz razloga koje su već objasnila talijanska nadležna tijela.
- (148) Tvrdilo se da su troškovi zaposlenika imali pretjerani utjecaj na promet društva SEA Handling u usporedbi s prosjekom industrije i da je to bilo dokaz neusklađenosti s testom privatnog ulagača u tržišnom gospodarstvu; talijanska nadležna tijela tvrdila su da se u tom argumentu nije uzela u obzir različitost operatera. Drugim riječima, operateri koji su osnovani odvajanjem zemaljskih usluga i usluga upravljanja zračnom lukom, kao što je društvo SEA Handling, neizbježno će imati veće troškove radne snage od novih sudionika na tržištu, u najmanju ruku tijekom prvih godina poslovanja.
- (149) U slučaju društva kćeri upravitelja zračne luke koja nude cijeli opseg zemaljskih usluga prosječni učinak troškova zaposlenika na promet morao je biti utvrđen na 70 – 75 %. Viši trošak bio je posljedica toga što su poduzetnici zapošljavali visokokvalificirano osoblje s opsežnim znanjem o sektoru i o pravilima i postupcima koji se na njega primjenjuju koje može pružiti cijeli niz zemaljskih usluga. Zbog toga bi dioničar/upravitelj zračne luke, unatoč tome što želi postupno smanjiti učinak troškova radne snage, pripisao veću važnost očuvanju akumulirane stručnosti i integraciji sa zemaljskim uslugama, što je od strateške važnosti za grupu. Talijanska nadležna tijela istaknula su također da povijesni troškovi prethodnih ugovora nisu utjecali na nove sudionike na tržištu.
- (150) Talijanska nadležna tijela izjavila su da su promjene u utjecaju troškova radne snage na promet bile znatno drugačije nego što je opisao [...]: u razdoblju 2002.–2011. promjene su bile pozitivne i 2010. ostvareno je nešto manje od 80 % što je predstavljalo trend prema prosjeku neovisnih pružatelja zemaljskih usluga koji je iznosio nešto manje od 70 %.
- (151) U pogledu navodne potpore koju spominje [...], talijanska nadležna tijela odbacila su navode za koje su smatrala da su samo neutemeljene pretpostavke koje se ne zasnivaju na odgovarajućim dokazima.
- (152) Usluge za koje društvo SEA Handling upotrebljava društvo SEA (guranje unazad, vuča zrakoplova, prijevoz autobusom) bile su uređene plaćenim ugovorima o podugovaranju sklopljenim pod tržišnim uvjetima, što je razvidno iz ugovora sa zračnim prijevoznicima i na certifikatu koji je izdao ENAC. Pristup tim uslugama pružao se na način kojim se ne diskriminira protiv drugih operatera koji traže te usluge, a podugovaranje određenih usluga bilo je uobičajena praksa u talijanskoj industriji pružanja zemaljskih usluga.
- (153) Tvrdnja da je društvo SEA Handling besplatno upotrebljavalo zaposlenike društva SEA za pružanje zemaljskih usluga bila je neutemeljena i kada su zemaljske usluge odvojene, sve vještine potrebne za pružanje takvih usluga dodijeljene su troškovnim centrima društva SEA Handling.
- (154) Talijanska nadležna tijela smatrala su potpuno neutemeljenim navode da je društvo SEA novim zračnim prijevoznicima odobravalo povoljnije uvjete za pristup zračnim lukama Milana (tj. popuste) po uvjetom da odaberu društvo SEA Handling umjesto njegovih konkurenata jer za njih nije bilo dokaza i osporeni su činjenicama da su vodeći zračni prijevoznici, kao što su Gulf Air u zračnoj luci Malpensa i Air Malta, Air Baltic i Carpatair u zračnoj luci Linate odabrali pružatelje koji su bili konkurenti društva SEA Handling.
- (155) Naposljetku, u vezi s primjenom kolektivnog ugovora društva SEA na zaposlenike društva SEA Handling umjesto kolektivnog ugovora koji se primjenjuje na sve radnike u industriji zemaljskih usluga, [...], čak i kada bi se on pokazao povoljnijim iz gospodarske i regulatorne perspektive, talijanska nadležna tijela prije svega su naglasila da, bez obzira na sadržaj i primjenu predmetnog ugovora, predmetni prigovor nije važan u ovom postupku jer se odnosi na događaj koji je nastao izvan relevantnog razdoblja.

- (156) U svakom slučaju, uzimajući u obzir kolektivni ugovor, koji se sastojao od općeg dijela kojim je obuhvaćeno sve i tri posebna dijela o kojima je posebno pregovarao predstavnik svakog od obuhvaćenih sindikata (Assoaeroporti, Assohandlers and Assocatering), društvo SEA Handling primijenilo je opći dio ugovora na svoje zaposlenike, zajedno s posebnim pravilima koja je dogovorio sindikat Assoaeroporti jer se društvo SEA Handling nije moglo izuzeti od poštovanja ugovora koji su prethodno sklopljeni sa sindikatima, što je opisano u ugovoru sa sindikatima od 4. veljače 2002.<sup>(27)</sup> prema kojemu će „društvo SEA Handling primjenjivati kolektivni ugovor koji su potpisali Assoaeroporti i sindikati.”

#### 7. DODATNE INFORMACIJE DOSTAVLJENE 28. LIPNJA 2012.

- (157) Nakon sastanka 19. lipnja 2012., općina Milano dostavila je dodatna opažanja u kojima je ocijenila predmetne mjere, posebno u odnosu na njezino stajalište da je reorganizacija društva SEA Handling interno pitanje grupe SEA, poslovnog modela koji je društvu SEA odabralo za razvoj zračnih luka kojima upravlja i potrebe za razlikovanjem različitih razdoblja koja su predmet istrage.

#### *Reorganizacija društva SEA Handling interno je pitanje grupe SEA*

- (158) Milanska nadležna tijela ponovno su potvrdila da društvo SEA niti u jednom trenutku nije tražilo financijsku potporu za sanaciju od svojih dioničara, općine i pokrajine Milano. Čak naprotiv, predmetna javna tijela primila su velike dividende od grupe SEA u ukupnom iznosu od 550 milijuna EUR u razdoblju od 2002.–2012.
- (159) Nije se moglo pretpostaviti, i treba tek dokazati, da bi javna tijela ostvarila još veću financijsku korist da je društvo SEA odlučilo da neće pokriti dugovanja društva za prihvrat putnika i prtljage i upotrijebiti usluge neovisnog operatera. To je u osnovi bilo zato što je od vanjskih pružatelja bilo teško dobiti sve usluge prihvata i otpreme putnika i prtljage po konkurentnim cijenama koje je društvo SEA, kao upravitelj zračne luke morao pružati svim zračnim prijevoznicima i putnicima na trajnoj, pristupačnoj i sveobuhvatnoj osnovi u skladu s propisima na snazi; zato što je bilo teško vršiti nadzor nad kvalitetom usluga, a taj je zahtjev bio od ključne važnosti za konkurentnost zračne luke i oporavak prometa (što je društvo SEA zapravo ostvarilo zahvaljujući svom odabranom poslovnom modelu); i zbog uske veze između poslovnog modela trgovačkog društva i modela glavnog čvorišta zračne luke (posebno nakon što se prijevoznik Alitalia odvojio od čvorišta zračne luke Malpensa u Milanu i zbog potrebe za razvojem samostalnog čvorišta ili pojma virtualnog čvorišta). Općina Milano nije bila svjesna ocjena Komisije ili neovisnih stručnjaka u njezino ime, čime bi se mogle osporiti ove tvrdnje.
- (160) Naposljetku, s obzirom na manjak dotoka financijskih sredstava od javnih dioničara društva SEA i činjenicu da je odluka o reorganizaciji društva SEA Handling bila u skladu sa strateškim ciljevima društva SEA, svaki zaključak da predmetne mjere čine državnu potporu trebao bi biti popraćen dokazom da o odgovornosti države za svaku odluku o pokrivanju troškova donesena u predmetnom razdoblju, a posebno u drugoj fazi (nakon 2007.) na koju se nisu primjenjivala razmatranja u odluci o pokretanju postupka, iako ih je općina za svaki slučaj osporila.

#### *Poslovni model grupe SEA*

- (161) Milanska nadležna tijela ponovila su da bi odabrani model kojim bi se izbjeglo podugovaranje zemaljskih usluga dugoročno koristio razvoju zračne luke. Taj je smjer bio povoljniji iz grupne perspektive kada je predmetni sustav zračne luke bio glavno čvorište. Zbog upravljanja sustavom zračne luke na temelju nazočnosti glavnog prijevoznika ili na temelju pružanja djelatnosti glavnog čvorišta, upravitelj je, s obzirom na visok stupanj složenosti sustava, morao moći izravno pružati neke usluge zračne luke kako bi osigurao njezino učinkovito poslovanje. Milanska nadležna tijela navela su primjere zračnih luka Frankfurt, Beč i Pariz. Izbor je opravdan sljedećim:
- (a) Bio je u skladu ciljem društva SEA da razvije svoju djelatnost glavnog čvorišta u zračnoj luci Malpensa u Milanu u okviru koje je bio potreban trajni nadzor i praćenje zemaljskih usluga koje se pružaju glavnom prijevozniku u čvorištu te upravljanje njima, što je bilo još važnije za model samostalnog čvorišta ili virtualnog čvorišta. U okviru modela „samostalnog čvorišta” ili „virtualnog čvorišta” zračna luka razvijala bi se kao čvorište bez postojanja jednog ili više glavnih prijevoznika u čvorištu. U okviru tog modela upravitelj zračne luke samo bi ponudio korisnicima mogućnost da se koriste zračnom lukom kao čvorištem i povezoao bi dolazne i odlazne letove svih zračnih prijevoznika u zračnoj luci bez obzira na to imaju li prijevoznici sklopljene ugovore o međusobnom povezivanju.

<sup>(27)</sup> Komisija pretpostavlja da su talijanska nadležna tijela mislila na prethodno navedeni ugovor sa sindikatima od 4. travnja 2002.

- (b) Podržava ga i činjenica da su zračne luke koje su najveća čvorišta koja ostvaruju najbolje rezultate u Europi izabrale isto rješenje.
- (c) On je bio nužan za razvoj teretnog prometa u zračnim lukama u Milanu, kao sektora u kojem se tržišno natjecanje među europskim zračnim lukama znatno povećavalo i mogućnost privlačenja novih prijevoznika bila je također povezana i s razinom specijalizacije usluga prihvata i otpreme putnika i prtljage. Tržišnim modelom koji je odabralo društvo SEA omogućen je stalni rast djelatnosti teretnog prometa u Milanu, koji je bio na prvom mjestu u Italiji i na šestom mjestu u Europi s najvećom koncentracijom svih teretnih prijevoznika podrijetlom iz Bliskog i Dalekog Istoka, odnosno područja koja su bilježila najbrži gospodarski rast na svijetu.
- (d) Bio je u skladu s poslovnim modelom izabranim za povećanje kapitala upravitelja zračne luke u cilju njegove naknadne privatizacije.

#### ***Razlikovanje između razdoblja koja su predmet istrage u svrhu ocjene mjera***

- (162) Milanska nadležna tijela citirala su poslovni plan za razdoblje 2003.–2007. koji je dostavljen Komisiji nakon što je pokrenut formalni istražni postupak. Prema njihovom mišljenju u planu je prikazano da su odluke o aktivnostima društva SEA u pogledu pokrivanja gubitaka donesene u skladu s testom privatnog ulagača u tržišnom gospodarstvu.
- (163) Međutim, analiza poslovnog plana društva SEA Handling za razdoblje 2003.–2007. mora u svakom slučaju pokazati da je reorganizacija društva SEA Handling u skladu sa smjernicama Zajednice o državnim potporama za sanaciju i restrukturiranje poduzeća u teškoćama (dalje u tekstu: „Smjernice za restrukturiranje iz 2004.”)<sup>(28)</sup>. Budući da je reorganizacija obavljena uz značajni doprinosi društva kćeri, financijska intervencija bila je ograničena na potrebni minimum za sprječavanje nesolventnosti koja bi nastala u skladu s primjenjivim propisima korporativnog prava i društvo SEA Handling uložio sve svoje vlastite napore u sanaciju zbog čega su njegov tržišni udjel preuzimali konkurenti i morao je odustati od određenih sporednih aktivnosti izvan glavne djelatnosti.
- (164) Iako je nada dioničara da će se u planiranom roku od pet godina uspjeti oporaviti dovedena u pitanje zbog niza vanjskih događanja, u kombinaciji s teškom početnom situacijom društva (koje nije osnovano kao novo društvo već se odvojilo od postojećeg trgovačkog društva u teškoćama) i potpunom liberalizacijom tržišta zemaljskih usluga u Italiji, naponi uloženi u prvom, teškom razdoblju pokazali su da je sanacija društva SEA Handling svakako moguća. Na kraju tog prvog razdoblja, trgovačko društvo našlo se u gospodarskoj situaciji s razinom produktivnosti koja je bila znatno bolja nego 2002.
- (165) U odnosu na drugu fazu sanacije, milanska nadležna tijela spomenula su strateške planove grupe SEA za razdoblje 2007.–2012. i 2009.–2016. Prema grupi SEA, očekivalo se da će se ravnoteža između dobiti i gubitka ostvariti tijekom 2012. Ako bi Komisija unatoč dostavljenim dokazima zauzela suprotni stav, milanska nadležna tijela smatrala su da bi trebala pojedinačno analizirati intervencije u kapital društva SEA Handling kako bi utvrdila postojanje potpore i posebno činjenicu da se potpora može pripisati općini Milano, što se čvrsto poricalo.

#### **8. OCJENJIVANJE MJERA U SKLADU S ČLANKOM 107. STAVKOM 1. UFEU-A**

- (166) Nakon formalne istrage pokrenute u skladu s člankom 108. stavkom 2. UFEU-a i uzimajući u obzir argumente talijanskih nadležnih tijela i zainteresiranih stranaka, Komisija smatra da predmetne mjere čine državnu potporu koja nije spojiva s unutarnjim tržištem u skladu s člankom 107. stavkom 1. UFEU-a i nije dopustiva u skladu s člankom 108. stavkom 3. UFEU-a.
- (167) U pogledu razdoblja na koje se odnosi odluka, Komisija je tražila od Italije da dostavi informacije koje je smatrala nužnima za utvrđivanje spojivosti predmetnih mjera, navodeći razdoblje iz odjeljka 2.1. i odjeljka 5. odluke o pokretanju postupka. U odjeljku 5. Komisija je tražila da dostavi poslovni plan za 2002. za društvo SEA Handling, sa svim naknadnim izmjenama, ili bilo koji dokument koji se odnosi na strategiju i ponovnu profitabilnost društva SEA Handling; gospodarske rezultate društva SEA Handling za cijelo razdoblje 2002.–2009; točne iznose i oblik nadoknade gubitaka i, posebno, sve relevantne podatke za razdoblje od 2005. do danas.

<sup>(28)</sup> SL C 244, 1.10.2004., str. 2.

- (168) U svakom slučaju, do talijanskih nadležnih tijela tražilo se da dostave svoja opažanja o cijelom trajanju razdoblja koje se razmatra u odluci o pokretanju postupka. U stavku 42. odluke Komisija je posebno navela da smatra nužnim ispitati razdoblje 2002.–2010. kako bi utvrdila je li društvo SEA Handling dobilo nezakonitu državnu potporu u obliku pokrivanja gubitaka nastalih u tom razdoblju.
- (169) Osim toga, budući da talijanska nadležna tijela nisu dostavila navedene informacije za cijelo razdoblje iz odluke o pokretanju postupka, Komisija je po drugi puta navela koje dokumente treba dostaviti i razdoblje koje je predmet ispitivanja u svom dopisu od 11. srpnja 2011.
- (170) Nakon tog Komisijinog dopisa, talijanska nadležna tijela dostavila su opažanja i podatke do 2010. većinom u svom dopisu od 15. rujna 2011.
- (171) Nadalje, Komisija primjećuje da su mjere koje su se istraživale za razdoblje 2006.–2010. bile iste kao one ispitane za prethodno razdoblje, odnosno, ulaganje dodatnog kapitala za pokrivanje operativnih gubitaka i donijelo ih je isto tijelo u korist istog društva. Komisija je stoga imala dužnost ispitati cijelo predmetno razdoblje u kontekstu tog postupka.
- (172) Iz tih razloga Komisija smatra da predmetno razdoblje počinje teći od datuma kada je osnovano društvo SEA Handling 2002. do Komisijine odluke o pokretanju formalne istrage od 23. lipnja 2010.
- (173) Ova se odluka prvo odnosi na pitanje je li društvo SEA Handling poduzeće u teškoćama u smislu Smjernica Zajednice o državnim potporama za sanaciju i restrukturiranje poduzeća u teškoćama iz 1999. („Smjernice za restrukturiranje iz 1999.”) <sup>(29)</sup>. Smjernica za restrukturiranje iz 2004. (odjeljak 8.1.). Komisija zatim ocjenjuje čine li predmetne mjere državnu potporu društvu SEA Handlingu smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a (odjeljak 8.2.) i, konačno, može li se ta potpora smatrati spojivom s unutarnjim tržištem (odjeljak 8.3.).

#### 8.1. POTEŠKOĆE DRUŠTVA SEA HANDLING

##### **Smjernice za restrukturiranje iz 1999.**

- (174) U točki 5. Smjernica za restrukturiranje iz 1999. navedeno je da se smatra da je poduzeće u teškoćama ako je više od polovice temeljnog kapitala nestalo ili je više od četvrtine tog kapitala izgubljeno u prethodnih dvanaest mjeseci ili ... ako ispunjava uvjete za pokretanje stečajnog postupka na temelju domaćih propisa.
- (175) U točki 6. Smjernica za restrukturiranje iz 1999. navedeno je da uobičajeni znakovi da je poduzeće u teškoćama uključuju povećavanje gubitaka, smanjenje prometa, rast zaliha, višak kapaciteta, smanjenje novčanih tokova, rast duga, rast troškova kamata i pad ili nulta neto vrijednost imovine.
- (176) Opći sud potvrdio je da činjenica da se u točki 6. Smjernica za restrukturiranje iz 1999. spominje „povećavanje” gubitaka ne može spriječiti Komisiju da smatra stalno postojanje gubitaka nekoliko godina za redom znakom financijskih teškoća, iako se ti gubici ne povećavaju <sup>(30)</sup>. Komisija smatra da su 2002., u trenutku kada je donesena odluka o prvom ulaganju dodatnog kapitala, financijske teškoće društva SEA bile očite. Situacija trgovačkog društva znatno se poboljšala u razdoblju 2003.–2004. Poslovalo je unatoč znatnim gubicima koji su uzrokovali kumulativne operativne gubitke u iznosu većem od 140 milijuna EUR u tri godine.
- (177) Opći sud također je prihvatio da je znatno smanjenje kapitala društva važan čimbenik za utvrđivanje nalazi li se poduzeće u teškoćama <sup>(31)</sup>. Komisija smatra da trajni gubici društva, posljedično smanjenje kapitala i odluka društva SEA da uloži novi kapital koji je predmet ove istrage radi rješenja problema smanjenja kapitala jasno pokazuju da se društvo suočilo s ozbiljnim financijskim teškoćama u cijelom razdoblju koje je predmet istrage. U svim godišnjim izvješćima i financijskim izvješćima od 31. prosinca 2002., 2003. i 2004., trgovačko društvo prijavilo je gubitke društva SEA Handling koji su premašivali jednu trećinu njegova kapitala.

<sup>(29)</sup> SL C 288, 9.10.1999., str. 2.

<sup>(30)</sup> Spojeni predmeti T-102/07 i T-120/07, Freistaat Sachsen, MB Immobilien Verwaltungs GmbH and MB System GmbH & Co. KG protiv Komisije, [2010], ECR II-585.

<sup>(31)</sup> Predmet T-565/08, Corsica Ferries France protiv Komisije, [2005.], ECR II-2197, stavak 105.

- (178) Opći sud također je smatrao da popis gospodarskih čimbenika koji upućuju na to da je poduzeće u teškoćama iz Smjernica za restrukturiranje iz 1999. nije iscrpan <sup>(32)</sup>. Dugovi društva SEA Handling povećali su se s 250,3 milijuna EUR u 2002. na 310,6 milijuna EUR u 2003. i tek su se neznatno smanjili 2004. na 259,3 milijuna EUR. Neto vrijednost imovine društva SEA Handling također se smanjila s 35,1 milijuna EUR u 2002. na 34,8 milijuna EUR u 2003. Ti pokazatelji također upućuju na financijske teškoće s kojima se poduzeće suočilo 2002. i 2003.
- (179) U godišnjem izvješću i financijskim izvještajima od 31. prosinca 2003. navedeni su negativni rezultati društva SEA Handling čiji su troškovi ostali previsoki u odnosu na njegov tržišni udjel bez obzira na djelomičnu korist koja proizlazi iz ugovora s radnom snagom. Izgledi daljnjeg pada količine aktivnosti prihvata i otpreme putnika i prtljage u budućnosti znače da trgovačko društvo neće moći ostvariti gospodarsku ravnotežu u predloženim rokovima. Nadalje, u godišnjem izvješću i financijskim izvještajima od 31. prosinca 2004. navedeno je da je teško da će društvo SEA Handling ponovno ostvariti održivost u sljedećih nekoliko godina, posebno u kontekstu rastućeg tržišnog natjecanja na tržištu nakon ulaska novih operatera. Slično je navedeno u izvješću i financijskim izvještajima od 31. prosinca 2005.
- (180) Naposljetku, talijanska nadležna tijela i društvo SEA stalno su ponavljali činjenicu da je trgovačko društvo bilo u teškoćama u trenutku prvog ulaganja dodatnog kapitala <sup>(33)</sup> i to je potvrđeno u brojnim poslovnim planovima koji su dostavljeni Komisiji. Bit će dovoljno istaknuti da je u konsolidiranom poslovnom planu za razdoblje 2002.–2006. predviđeno da će djelatnost zemaljskih usluga postupno ponovno postati profitabilna do 2003. (str. 31.). Društvo SEA samo je potvrdilo, u svojim primjedbama na odluku o pokretanju postupka, da ne bi bilo u mogućnosti apsorbirati svoje gubitke za razdoblje 2003. – 2005. Da društvo SEA nije pokrilo te gubitke, društvo SEA Handling otišlo bi u stečaj.

#### **Smjernice za restrukturiranje iz 2004.**

- (181) Definicija poduzeća u „teškoćama” ostala je u biti nepromijenjena u Smjernicama za restrukturiranje iz 2004. Odredbe iz točki 5. i 6. Smjernica za restrukturiranje iz 1999. ponovno se javljaju u točkama 10. i 11. Smjernica za restrukturiranje iz 2004.
- (182) Nadalje, u točki 11. Smjernica za restrukturiranje iz 2004. navedeno je sljedeće: „Može se smatrati da je poduzeće u teškoćama iako ne postoji niti jedna okolnost iz točke 10., posebno ako su prisutni uobičajeni znakovi poduzeća u teškoćama, kao primjerice povećavanje gubitaka, smanjenje prometa, rast zaliha, višak kapaciteta, smanjenje novčanih tokova, rast duga, rast troškova kamata i pad ili nulta neto vrijednost imovine.”
- (183) Dug trgovačkog društva i njegova neto vrijednost imovine nisu se znatno poboljšali u razdoblju 2004.–2010. Društvo SEA Handling poslovalo je s gubitkom u cijelom predmetnom razdoblju. Situacija se pogoršala 2007. kada je trgovačko društvo zabilježilo operativne gubitke u iznosu većem od 59 milijuna EUR te nakon toga, 2008., operativne gubitke u iznosu od 52,4 milijuna EUR. U razdoblju 2004.–2010. ukupni promet smanjio se sa 177,4 milijuna EUR koliko je iznosio 2004. na 125,9 milijuna EUR u 2010. U istom je razdoblju u društvo SEA Handling uloženi novi kapital u iznosu većem od 270 milijuna EUR.
- (184) Nekoliko dokumenata koje su dostavila talijanska nadležna tijela potvrđuju da je društvo SEA Handling bilo u financijskim teškoćama čak i nakon 2004. Primjerice, u zapisniku sa sastanka upravnog odbora društva SEA Handling koji je održan 31. svibnja 2007. objašnjeno je da je potrebna dubinska reorganizacija društva SEA Handling i navodi se da donesene mjere nisu bile dovoljne za rješavanje teškoća poduzeća. Slično tome, u zapisniku sa sastanka upravnog odbora društva SEA Handling koji je održan 21. prosinca 2006. navedeno je da je jedan od članova ponovio da je situacija društva SEA Handling još uvijek „vrlo zabrinjavajuća”.
- (185) Na temelju svega toga društvo SEA Handling mora se smatrati poduzećem u teškoćama u smislu točke 11. Smjernica za restrukturiranje iz 2004. u skladu s kojom se može smatrati da je poduzeće u teškoćama posebno ako su prisutni uobičajeni znakovi poduzeća u teškoćama, kao primjerice povećavanje gubitaka, smanjenje prometa, rast zaliha, višak kapaciteta, smanjenje novčanih tokova, rast duga, rast troškova kamata i pad ili nulta neto vrijednost imovine.

<sup>(32)</sup> Vidjeti bilješku 32.

<sup>(33)</sup> Na primjer, Prilog 12. primjedbi talijanskih nadležnih tijela od 14. studenoga 2011.

- (186) Komisija nema sumnji da je društvo SEA Handling bilo poduzeće u teškoćama kada se odlučivalo o mjerama. Taj je zaključak dalje potkrijepljen činjenicom da je djelatnost pružanja zemaljskih usluga poslovala s gubitkom čak i prije nego što je 2002. prenesena nad društvo SEA Handling. Veliki i trajni jaz između prihoda i rashoda društva SEA Handling i njegovi stalni gubici značili su da je društvo SEA Handling bilo poduzeće u teškoćama u cijelom razdoblju koje je predmet istrage<sup>(34)</sup>.

## 8.2. POSTOJANJE DRŽAVNE POTPORE

- (187) U skladu s člankom 107. stavkom 1. UFEU-a, svaka potpora koju dodijeli država članica ili koja se dodjeljuje putem državnih sredstava u bilo kojem obliku kojim se narušava ili se prijeti da će se narušiti tržišno natjecanje stavljanjem određenih poduzetnika ili proizvodnje određene robe u povoljniji položaj, nespojiva je s unutarnjim tržištem u mjeri u kojoj to utječe na trgovinu između država članica.
- (188) Nacionalna mjera čini državnu potporu ako ispunjuje sve sljedeće kriterije: 1) mjera se mora dodijeliti putem državnih sredstava; 2) prednost mora biti selektivna i mora donositi gospodarsku korist; i 3) mjerom se mora narušavati ili mora postojati prijetnja da će se narušiti tržišno natjecanje i mora utjecati na trgovinu između država članica<sup>(35)</sup>.
- (189) Razlozi zbog kojih je Komisija smatrala da predmetne mjere ispunjuju sve te uvjete navedeni su u nastavku.

### 8.2.1. DRŽAVNA SREDSTVA I ODGOVORNOST DRŽAVE ZA MJERU

- (190) Prvo treba podsjetiti da pojam državnih sredstava uključuje potporu koju izravno dodjeljuje država, ali i javni ili privatni subjekti koje je osnovala ili imenovala država za upravljanje potporom. Pojmom su obuhvaćena sva financijska sredstva kojima javna tijela mogu podržavati poduzetnike, bez obzira na to jesu li ta sredstva trajna imovina javnog sektora. Stoga, čak i ako su iznosi koji odgovaraju mjeri državne potpore financijska sredstva javnih poduzeća i ne drže se u državnoj riznici, činjenice da su stalno javnom kontrolom i stoga da su dostupna nadležnim nacionalnim tijelima dovoljna je da se mogu kategorizirati kao državna sredstva<sup>(36)</sup>.
- (191) Sredstva koja su upotrijebljena na pokrivanje gubitaka društva SEA Handling bila su javnog podrijetla jer su potekla iz društva SEA čijih je 99,12 % kapitala u razdoblju koje je predmet istrage bilo u vlasništvu općine i pokrajine Milana<sup>(37)</sup>. Činjenica da je prijenos izvršilo društvo SEA, a ne navedena lokalna tijela vlasti ne znači da sredstva nisu bila javnog podrijetla. Stoga je potrebno utvrditi treba li smatrati da su postupci predmetne organizacije rezultat postupanja koje se može pripisati javnim tijelima.
- (192) Komisija potvrđuje svoju izvorno ocjenu da se mjere zaista mogu pripisati talijanskim nadležnim tijelima, odnosno točnije općini Milano. Prvo, u svojim opažanjima od 15. rujna 2010. talijanska nadležna tijela potvrdila su da je općina vršila kontrolu nad društvom SEA imenovanjem članova upravnog odbora i revizorskog odbora. Drugo, Komisija potvrđuje vrijednost dokaza o odgovornosti za mjere iz odluke o pokretanju postupka. Ti su dokazi valjani za cijelo razdoblje koje je predmet istrage i za sva ulaganja novog kapitala koja su predmet ove odluke.
- (193) Komisija bi preliminarno željela istaknuti da je Sud EU-a smatrao u presudi u predmetu *Stardust Marine* da je „... nužno ispitati može li se tijela javne vlasti smatrati uključenima, na bilo koji način, u donošenje tih mjera. U vezi s time, ne može se zahtijevati da bude dokazano, na temelju precizne istrage, da su u predmetnom slučaju javna tijela posebno potaknula javnog poduzetnika da poduzme predmetne mjere potpore. U prvom redu, s obzirom na to da su država i javni poduzetnici blisko povezani, postoji stvaran rizik dodjele državne potpore posredstvom takvih poduzetnika na netransparentan način i uz kršenje pravila o državnim potporama utvrđenih Ugovorom<sup>(38)</sup>”.

<sup>(34)</sup> Nije moguće spominjati poboljšanje gospodarskog stanja poduzeća, koje je možda bilo rezultat dodjela nezakonite državne potpore koje su se ponavljale, kao znak da je poduzeće prevladalo svoje financijske teškoće. Potpora je trebala biti dodijeljena samo ako je bila spojiva s Ugovorom i u skladu s postupkom iz članka 108. stavka 3. UFEU-a.

<sup>(35)</sup> Vidjeti, na primjer, presudu Suda EU-a u predmetu C-222/04 *Ministero dell'Economia e delle Finanze* protiv *Cassa di Risparmio di Firenze* [2006] ECR I-289, stavak 129.

<sup>(36)</sup> Presuda u predmetu *Stardust Marine*.

<sup>(37)</sup> U prosincu 2011. ukupno 29,75 % kapitala društva SEA prodano je privatnom fondu F2i (Fondi italiani per le infrastrutture).

<sup>(38)</sup> *Stardust Marine*, stavci 52. i 53.

- (194) Sud je također zaključio da bi Komisija, kako bi dokazala odgovornost za mjeru, mogla utemeljiti svoje obrazloženje na drugim pokazateljima koji upućuju na sudjelovanje javnih tijela u donošenju mjera ili na to da postoji mala vjerojatnost da javna tijela nisu u tome sudjelovala <sup>(39)</sup>.
- (195) Prva kategorija dokaza, koja se sastoji od brojnih isprava <sup>(40)</sup>, upućuje na to da je društvo SEA pokrilo gubitke društva SEA Handling na zahtjev općine ili u najmanju ruku da je aktivnost sudjelovalo u njihovom pokrivanju. Komisija potvrđuje svoju ocjenu predmetnih dokumenata, koji jasno upućuju na to da je općina Milano sudjelovala u upravljanju društvom SEA Handling putem društva SEA, posebno u pogledu održavanja stupnja zaposlenosti.
- (196) To je posebno očito iz zapisnika o ugovoru sa sindikatima potpisanog između društva SEA i sindikata 4. travnja 2002. u kojem je navedeno da se društvo SEA ... obvezuje ... snositi troškove gubitaka radi uspostavljanja ravnoteže financija i imovine društva SEA Handling SpA i da su te obveze zajamčene u ugovoru koji je potpisala općina Milano, između ostalog kao apsolutni većinski dioničar (u društvu SEA SpA), putem doprinosa, financijskih sredstava koja ne podliježu pravnim ograničenjima koje društvo SEA SpA može prenijeti na društvo SEA Handling SpA i stabilnost imovine i financija društva SEA <sup>(41)</sup>.
- (197) Svi dokumenti navedeni u odluci o pokretanju postupka (odjeljci 2.4.2. i 3.1.1.2) <sup>(42)</sup> upućuju na to da je općina Milano utjecala na upravljanje društvom SEA putem društva SEA Handling u cilju održavanja razine zaposlenosti.
- (198) Komisija smatra da društvo SEA donosilo odluke u vezi sa svojim društvom kćeri SEA Handling na temelju koraka koje su poduzela talijanska nadležna tijela, posebno na sastanku od 26. ožujka 2002. U sporazumu postignutom tog datuma, općina Milano preuzela je posebne obveze s izravnim učinkom na upravljanje društvom SEA Handling i na ulogu društva SEA u upravljanju svojim društvom kćeri; štoviše, općina je preuzela zadaću praćenja provedbe ugovora ocjenjujući njegovu provedbu u redovnim vremenskim razmacima. Sudjelovanje općine Milano stoga nije bezopasan nevažni čimbenik kao što navode talijanska nadležna tijela i društvo SEA. Društvo SEA nije moglo ignorirati obveze i zahtjeve koje su prihvatila javna tijela i većinski dioničar u tome ugovoru već je moralo o njima voditi računa kod poduzimanja mjera u vezi s upravljanjem društvom SEA Handling. Komisija također smatra da obveze koje je preuzela općina Milano u ugovoru od 26. ožujka 2002. nisu služile samo kao „smjernice” za mjere za pokrivanje gubitaka već da su te mjere zapravo bile rezultat te obveze.
- (199) Komisija odbacuje tvrdnju da općina Milano nije preuzela nikakvu ulogu kada je preuzela navedenu obvezu i jednostavno je sindikatima potvrdila strategiju zaštite radnih mjesta koju je prihvatilo društvo SEA.
- (200) Činjenica da općina nije sudjelovala u potpisivanju ugovora sa sindikatima koji su slijedili nakon ugovora od 26. ožujka 2002. nije opravdanje za zanemarivanje znatnog utjecaja koji je imala na te naknadne ugovore sa sindikatima. Drugim riječima, upućivanja u ugovorima sa sindikatima od 4. travnja 2002. i 9. lipnja 2003. na obvezu koju je preuzela općina dovoljni su dokaz o značenju ugovora od 26. ožujka 2002. i njegovom utjecaju na naknadne ugovore sa sindikatima. Društvo SEA izjavilo je da se ugovor sa sindikatima od 4. travnja 2002. još uvijek primjenjuje i da mora postupati u skladu s njegovim odredbama. Nadalje, talijanska nadležna tijela također su tvrdila da se društvo SEA Handling nije moglo izuzeti postupanja u skladu s prethodno potpisanim ugovorima sa sindikatima pa stoga nije moglo otpustiti svoje zaposlenike, što prema mišljenju Komisije upućuje na područje primjene tih ugovora i na sudjelovanje javnih tijela.
- (201) Naposljetku, Komisija je pronašla druge dokaze koji upućuju na to da je općina Milano sudjelovala donošenju važnih odluka društva SEA o društvu SEA Handling. U zapisniku sa sastanka upravnog odbora društva SEA od 31. svibnja 2007. navedeno je u odnosu na podnošenje poslovnog plana društva SEA odboru (koji je, prema talijanskim nadležnim tijelima, trebao služiti i kao poslovni plan društva SEA Handling), da je plan već dostavljen većinskom dioničaru društva SEA, koji je izrazio svoje mišljenje. Nakon toga, kako je zabilježeno u zapisniku sa sastanka društva upravnog odbora SEA Handling od 13. lipnja 2008. u pogledu provedbe strateškog plana društva SEA Handling za razdoblje 2009.–2016., predsjednik odbora izjavio je da je strateški plan dogovoren s općinom/dioničarem. Komisija smatra da je jasno iz oba dokumenta da je općina imala veću ulogu od uloge dioničara koji bi bio obaviješten o operativnim odlukama upravnog odbora i prvo bih ih ocijenio putem unutarnjih tijela društva i

<sup>(39)</sup> Presuda „Stardust Marine”, stavak 56.

<sup>(40)</sup> Posebno ugovor sa sindikatima potpisan 26. ožujka 2002. između uprave općine Milano, društva SEA i sindikata; zapisnika o ugovoru između društva SEA i sindikata od 4. travnja 2002. i zapisnika o ugovoru između društva SEA, SEA Handling i sindikata od 9. lipnja 2003.

<sup>(41)</sup> Vidjeti završnu uvodnu izjavu zapisnika o ugovoru sa sindikatima između SEA i sindikata od 4. travnja 2002. Ideja da obveze društva SEA prema društvu SEA Handling podržava većinski dioničar također je izražena u četvrtoj uvodnoj izjavi i na kraju odjeljka 2. istog dokumenta.

<sup>(42)</sup> Ti odjeljci odluke o pokretanju postupka trebaju se smatrati sastavnim dijelom ove Odluke.

putem službene komunikacije. Ustrajanjem na činjenici da je poslovni plan prethodno dogovoren s dioničarem potvrđuje se vodeći utjecaj dioničara na strateške odluke društva SEA. Ta se uloga također odražava u činjenicama navedenima u stavku 51. odluke o pokretanju postupka, u stavku 35. ove Odluke (član općinskog vijeća tražio je od predsjednika upravnog odbora društva SEA i gradonačelnika Milana da zajedno pred općinskim Odborom za promet objasne kako su planirali ponovno pokrenuti poslovanje društva SEA Handling) i u stavcima 69. i 70. odluke o pokretanju postupka (s upućivanjem na stroge veze između uprave društva SEA i društva SEA Handling čije imenovanje nadzire općina).

- (202) Komisija također potvrđuje valjanost drugog pronađenog dokaza o odgovornosti za potporu odnosno, posebne ovisnosti članova upravnog odbora i upravitelja društva SEA o općini Milano.
- (203) Protivno tvrdnjama talijanskih nadležnih tijela, Komisija smatra da su izjave u izvješćima za medije valjani dokazi samo ako se njima izvješćuje o provjerenim činjenicama<sup>(43)</sup>. Talijanska nadležna tijela i društvo SEA nisu osporili predmetne činjenice i nisu komentirali činjenicu da je gradonačelnica Milana, Letizia Moratti, 2006. tražila i osigurala ostavku tadašnjeg predsjednika upravnog odbora i glavnog direktora, g. Bencinija, dvije godine prije isteka njegova mandata<sup>(44)</sup>.
- (204) U svakom slučaju, Komisija ističe da je u predmetu *Stardust Marine* glavni državni odvjetnik rekao da se „zbog teškoća s pribavljanjem dokaza i očite opasnosti od izbjegavanja” dokazi o državnim potporama mogu izvesti i iz „izvješća za medije”<sup>(45)</sup>.
- (205) Društvo SEA tvrdi da izvješća za medije i činjenice iz tih izvješća potječu iz 2006. i njima se ne može dokazati utjecaj općine na društvo SEA; Komisija smatra da dokazi o ovisnosti članova upravnog odbora upućuju na opći kontekst poslovanja društva SEA i stoga na kontekst u kojem su donesene godišnje odluke o pokrivanju troškova društva SEA Handling. U svakom slučaju, istragom Komisije obuhvaćeno je i razdoblje nakon 2006.
- (206) Treće, u pogledu bjanko ostavki koje su članovi upravnog odbora društva SEA dostavili gradonačelniku Milana, Komisija se ne slaže s mišljenjem društva SEA i talijanskih nadležnih tijela da nije postojala vjerojatnost da će ta pisma, koja navodno imaju samo moralnu vrijednost i nisu pravno valjana, utjecati na postupanje članova upravnog odbora. Komisija smatra da je jedina svrha te prakse bila pojačati kontrolu općine Milano nad direktorima društva SEA jasno jačajući njezinu moć utjecaja na članove upravnog odbora koju je općina trebala izvršavati samo u okviru svojih prava koje ima kao dioničar društva SEA. Čak i da su pisma imala samo moralnu vrijednost, ali ne čini se da je tako, svejedno bi se njima potvrdio utjecaj javnih tijela na upravljanje društvom SEA. U svakom slučaju, Komisija ističe da su na str. 37. svojih opažanja od 15. rujna 2010. talijanska nadležna tijela ponovila da pisma nemaju samo moralnu vrijednost već da se njima zakonski sprječava određeni član upravnog odbora da zatraži naknadu za nezakoniti otkaz u skladu s talijanskim Građanskim zakonom. Općina, koja kontrolira skupštinu dioničara, također vrši strogu kontrolu nad članovima upravnog odbora jer ih, čak i da postupaju u najboljem interesu društva, skupština dioničara može razriješiti bez prava na naknadu za nezakoniti otkaz. Društvo SEA Handling tvrdi da bjanko ostavke nisu mogle utjecati na upravni odbor jer on nije prihvatio zahtjev javnog dioničara za izvanrednu isplatu 250–280 milijuna EUR dividendi; Komisija primjećuje da je iz zapisnika s opće skupštine društva SEA od 24. veljače 2006. jasno da bi se isplatom od najviše 200 milijuna EUR izvanrednih dividendi omogućilo društvu da održi razinu duga koja je u skladu s prosječnom stopom za usporediva poduzeća i osigurala dovoljna financijska fleksibilnost. Drugo, u istom je dokumentu navedeno da je društvo SEA ograničilo iznos dividendi na 200 milijuna EUR iz objektivnih razloga i da je taj iznos predstavljao najveći iznos koji trgovačko društvo može isplatiti s obzirom na financijske pokazatelje u tom trenutku. U izvješću uprave za 2006. potvrđeno je da se zaduženost povećavala (udvostručila se od 2005. do 2006.) djelomično zbog smanjenja likvidnosti uzrokovane izvanrednom isplatom dividendi dioničarima. Da je društvo SEA isplatilo veće dividende, te bi godine bilo teže pokriti gubitke društva SEA Handling. Osim toga, činjenica da dioničar može zatražiti određeni iznos dividendi u određenim situacijama, a uprava isplatiti niži iznos čini se uobičajenom pojavom u poslovanju nekog trgovačkog društva i to nije u suprotnosti s mogućnošću da jedan dioničar vrši strogu kontrolu nad upravnim odborom.

<sup>(43)</sup> Komisija upućuje na novinske članke iz stavka 67. odluke o pokretanju postupka. Vidjeti i „Sea, nuovo attacco della Provincia” (SEA, novi napad pokrajine), *la Repubblica*, 25. veljače 2006.; „Sea, Penati chiede le dimissioni del consiglio” (SEA, Penati traži ostavku odbora), *l'Unità*, 25. veljače 2006.

<sup>(44)</sup> Vidjeti [http://archiviostorico.corriere.it/2006/novembre/17/articoli\\_del\\_17\\_novembre\\_2006.html](http://archiviostorico.corriere.it/2006/novembre/17/articoli_del_17_novembre_2006.html)

<sup>(45)</sup> Mišljenje u predmetu *Stardust Marine*, stavak 68.

- (207) Komisija smatra da je ova praksa objektivni odraz situacije ovisnosti. Budući da nije mogla točno ocijeniti kakav će ova praksa imati utjecaj *a posteriori*, Komisija smatra da su pisma ostavke samim svojim postojanjem sigurno mogla (*a priori*) utjecati na postupanje članova upravnog odbora koje imenuje općina Milano. Javna tijela nisu čak morala ni spominjati pisma da bi ostvarila takav utjecaj jer je očito da su samim postojanjem tih pisama članovi upravnog odbora stavljeni u podređeni položaj u odnosu na gradonačelnika Milana.
- (208) U odnosu na izjave talijanskih nadležnih tijela o imenovanju članova upravnog odbora, Komisija ponavlja da općina, *de facto*, „imenuje članove upravnog odbora”. To je jasno iz činjenice da, kao što su izjavila talijanska nadležna tijela, općina predlaže članove upravnog odbora koje zatim imenuje opća skupština čiji je općina dio budući da je većinski dioničar. Formalna kontrola koju općina vrši nad društvom SEA nije sama po sebi dovoljna kao dokaz da općina zaista vrši kontrolu kad društvom SEA u određenom slučaju, ali može pridonijeti dokazivanju te činjenice.
- (209) Talijanska nadležna tijela u nekoliko su navrata dostavila suprotne dokaze da država nije odgovorna za mjere, odnosno, da članovi općinskog vijeća nisu imali pristup internim dokumentima društva SEA. Komisija smatra da ti dokazi nisu uvjerljivi jer samo ispunjenje formalnog zahtjeva iz talijanskog Građanskog zakona o zabrani otkrivanja povjerljivih poslovnih informacija društva, kao što je zapisnik sa sastanka upravnog odbora, ne sprječava općinu da vrši stvarni utjecaj nad društvom SEA općenito i u predmetnom slučaju. Nadalje, Komisija primjećuje da su članovi općinskog vijeća kojima je onemogućen pristup određenim dokumentima pripadali opoziciji i nisu bili dio izvršne vlasti općine. Kada Komisija tvrdi da je općina Milano držala društvo SEA ovisnim o sebi, ona pritom misli na nadležna tijela koja imaju ovlast donošenja odluka u ime općine i koja stoga mogu utjecati na upravljanje društvom.
- (210) Četvrto, na općoj razini, s obzirom na važnost poslovanja zračnih luka Malpensa i Linate u lokalnom socioekonomskom kontekstu i s obzirom na njihovu ključnu ulogu u politici, području prometa i regionalnog razvoja, lokalna javna tijela u pravilu neće biti „odsutna” kada upravitelj zračne luke bude donosio važne uloge u radu i dugoročnom razvoju takvih infrastruktura, posebno kada je to nadležno tijelo istodobno većinski dioničar upravitelja zračne luke. Talijanska nadležna tijela potvrdila su u svojim opažanjima političku važnost predmetnih mjera. Nadalje, kako su talijanska nadležna tijela objasnila u svojim opažanjima, mjere za pokrivanje gubitaka društva SEA Handling bile su u predmetnom slučaju u najmanju ruku sastavni dio strategije grupe SEA.
- (211) Peto, mjere za pokrivanje gubitaka provedene povećanjem kapitala društva SEA Handling nisu bile uobičajene mjere upravljanja već iznimne mjere. Izvanredni karakter mjera očit je u gospodarskim okvirima, s obzirom na veličinu predmetnih iznosa (svaka apsorpcija gubitaka poravnata je povećanjem kapitala od nekoliko milijuna eura) i u političkim okvirima, s obzirom na očekivani učinak mjera na održavanje zapošljavanja.
- (212) S obzirom na njihovu iznimnu prirodu, mjere nije donio upravni odbor društva SEA u okviru vlastitih ovlasti: u skladu sa statutom društva SEA i načelima propisanim u građanskom zakonu, morala ih je odobriti opća skupština na sastanku na kojem je općina većinski dioničar. Stoga nema sumnje da je općina bila potpuno upoznata s mjerama i odobrila ih, što je očito iz zapisnika s opće skupštine. Ne samo da je općina autor mjera u okviru sudjelovanja u ugovoru od 26. ožujka 2002. već je također obaviještena o svakoj mjeri za pokrivanje gubitaka društva SEA, koje je sustavno odobrila. Takve se iznimne mjere stoga nužno mogu pripisati državi.
- (213) Komisija primjećuje da je u presudi u predmetu *Stardust Marine* Sud EU-a zaključio da je odgovornost za mjere može utvrditi na temelju drugih pokazatelja koji upućuju, u određenom slučaju, na sudjelovanje javnih tijela u donošenju mjera ili na to da postoji mala vjerojatnost da javna tijela nisu u tome sudjelovala, uzimajući u obzir opseg mjere, njezin sadržaj ili njezine uvjete<sup>(46)</sup>.
- (214) Naposljetku, kao što je navedeno u odjeljku 8.2.3., činjenicom da društvo SEA nije postupalo u skladu s testom privatnog ulagača u tržišnom gospodarstvu potvrđuje se da su javna tijela sudjelovala u predmetnim mjerama<sup>(47)</sup>.

<sup>(46)</sup> Presuda „*Stardust Marine*”, stavak 56.

<sup>(47)</sup> Mišljenje glavnog odvjetnika Jacobsa u predmetu, *Stardust Marine*, stavak 67.

- (215) Komisija smatra da u ovom slučaju, s obzirom na opseg mjera i ostale čimbenike navedene u ovoj Odluci i u odluci o pokretanju postupka, ima dovoljno dokaza o odgovornosti talijanske države za predmetne mjere budući da je općina Milano sudjelovala u mjerama za pokrivanje gubitaka društva SEA Handling ili s obzirom da nije vjerojatno da javna tijela nisu u tome sudjelovala.
- (216) Naposljetku, Komisija mora odbaciti prijedlog talijanskih nadležnih tijela da bi Komisija trebala pojedinačno analizirati svaku od poduzetih mjera u odnosu na kapital društva SEA Handling kako bi provjerila postojanje potpore i, posebno, odgovornost općine Milano za takvu potporu. Čimbenici opisani u stavcima 174.–186. i analizira mjera iz perspektive privatnog ulagača u tržišnom gospodarstvu, dovoljni su dokaz da pokrivanje gubitaka dovođenjem novog kapitala može biti samo rezultat strategije i sudjelovanja javnih tijela u cijelom razdoblju koje je predmet istrage. Talijanska nadležna tijela sama su izjavila da je, iako se odluke o pokrivanju gubitaka formalno donose svake godine, postojala višegodišnja strategija za pokrivanje gubitaka u razdoblju potrebnom za restrukturiranje (vidjeti stavke 225.–232.).
- (217) Komisija stoga zaključuje da se mjera može pripisati državi.

#### 8.2.2. SELEKTIVNA PRIRODA MJERA

- (218) Predmetna mjera selektivna je jer se odnosi samo na društvo SEA Handling.

#### 8.2.3. PRIMJENA TESTA PRIVATNOG ULAGAČA U TRŽIŠNOM GOSPODARSTVU I POSTOJANJE GOSPODARSKE PREDNOSTI

- (219) U pogledu postojanja gospodarske prednosti, nužno je utvrditi bi li, u sličnim okolnostima, privatni ulagač u tržišnom gospodarstvu pokrio vrstu gubitaka koja je pokrivena u ovom slučaju. Sud EU-a smatrao je da iako postupanje privatnog ulagača u tržišnom gospodarstvu s kojim se mora usporediti intervencija javnog ulagača koji ostvaruje ciljeve gospodarske politike ne mora biti postupanje uobičajenog ulagača koji ulaže kapital u cilju ostvarivanja dobiti u relativno kratkom roku, ono mora u najmanju ruku biti postupanje privatnog holding društva ili privatne grupe poduzetnika koji provode strukturnu politiku koja može biti opće ili sektorske prirode i koji nastoje ostvariti dugoročnu profitabilnost <sup>(48)</sup>.
- (220) Sud je također presudio da privatni dioničar može razumno uložiti nužni kapital za osiguranje očuvanja poduzetnika koji doživljava privremene teškoće, ali bi, nakon restrukturiranja, mogao ponovno ostvariti profitabilnost. Međutim, kada se ulaganjem novog kapitala javnog ulagača zanemaruje svaka mogućnost profitabilnosti, čak i u dugoročnom smislu, takvo dovođenje kapitala mora se smatrati potporom u smislu članka 107. UFEU-a <sup>(49)</sup>.
- (221) Također treba istaknuti da je u cilju ispitivanja ponaša li se država kao razumni ulagač u tržišnom gospodarstvu, nužno staviti se u kontekst razdoblja u kojem su poduzete mjere financijske potpore radi ocjene gospodarske razumnosti postupanja države i tako se suzdržati od ocjenjivanja utemeljenog na kasnijoj situaciji <sup>(50)</sup>. Prema tome, u svrhu dokazivanja da je država članica, prije ili istodobno s davanjem prednosti, donijela tu odluku kao dioničar, nije dovoljno osloniti se na gospodarske ocjene izvršene nakon davanja prednosti, na retrospektivni nalaz da je ulaganje predmetne države članice bilo profitabilno ili na naknadna obrazloženja o odabranom tijeku postupaka. Stoga Komisija može odbiti razmotriti dostavljene dokaze utvrđene nakon donošenja odluke o predmetnom ulaganju <sup>(51)</sup>.

#### **Višegodišnja strategija za pokrivanje gubitaka**

- (222) Talijanska nadležna tijela i društvo SEA ostaju pri svojim opažanjima da se, iako su se odluke o pokrivanju gubitaka formalno donosile svake godine, o višegodišnjoj strategiji za pokrivanje gubitaka tijekom razdoblja potrebnog za restrukturiranje nije moglo svake godine ponovno raspravljati, a rezultati su se mogli ocjenjivati samo nakon više godina. Komisija primjećuje da joj je dostavljeno pet poslovnih planova od kojih su se neki odnosili na razdoblja koja se preklapaju i koja su trajala najviše pet godina. Budući da izrađa novog poslovnog plana u načelu uključuje ocjenjivanje poslovne strategije trgovačkog društva u cilju donošenja odluke hoće li se ona dalje provoditi ili

<sup>(48)</sup> Vidjeti posebno spojene predmete C-278/92, C-279/92 i C-280/92, Španjolska protiv Komisije, [1994], ECR I-4103, stavci 20.–22.

<sup>(49)</sup> Vidjeti, primjerice, predmet C-303/88, Italija protiv Komisije, [1991], ECR I-1433 stavci 21. i 22.

<sup>(50)</sup> Presuda „Stardust Marine”, stavak 71.

<sup>(51)</sup> Presuda Suda EU-a u predmetu C-124/10 P, Komisija protiv EDF-a, stavci 85. i 104.

promijeniti, Komisija smatra da se strategija donesena u pogledu društva SEA Handling stvarno mogla preispitivati u bilo kojem trenutku prije donošenja novog poslovnog plana kako bi se uzele u obzir promjene na tržištu.

- (223) Talijanska nadležna tijela i društvo SEA izjavila su da je odluka o pokrivanju budućih gubitaka izvorno donesena 2002. i zatim drugi puta 2007. kada je, kada nisu ostvareni očekivani ciljevi, donesena odluka o preispitivanju izvorne strategije za pokrivanje gubitaka i nakon toga odluka o nastavku provedbe izvornog plana. Ona u osnovi predstavljaju predmetne mjere kao dva ulaganja novog kapitala u obliku godišnjih uplata o kojima su odluke donesene 2002. i 2007.
- (224) U svom dopisu od 14. rujna, talijanska nadležna tijela izjavila su da je činjenica da je prijevoznik Alitalia napustio čvorište 2007. imala ozbiljne posljedice na poslovanje društva SEA Handling. Te posljedice na financijsko poslovanje poduzeća pogoršale su se zbog gospodarske krize potaknuvši društvo SEA da ponovno ocijeni održivost modela čvorišta i razmotrilo mogućnost odabira drugačijeg poslovnog modela. Talijanska nadležna tijela tvrde da je društvo SEA tijekom posljednje analize odlučilo da neće podugovarati pružanje zemaljskih usluga već izraditi novi poslovni model, odnosno, model „samostalnog čvorišta” ili „virtualnog čvorišta”, koji je bio jednostavni razvoj prethodnog modela. Novim modelom predviđena je stroža kontrola pružanja zemaljskih usluga. Iz toga je razvidna razumnost odluke društva SEA da nastavi pokrivati operativne gubitke svog društva kćeri SEA Handling u cilju ponovnog ostvarivanja profitabilnosti svoje djelatnosti pružanja zemaljskih usluga. Talijanska nadležna tijela stoga su tvrdila da je preispitivanje strategije društva SEA u odnosu na njegovo društvo kćer bilo potpuno opravdano nepredviđenim vanjskim okolnostima i ni na koji način ne ugrožava cilj društva SEA da ostvari ponovnu dugoročnu profitabilnost djelatnosti pružanja zemaljskih usluga.
- (225) Komisija potvrđuje postojanje višegodišnje strategije talijanskih nadležnih tijela za pokrivanje gubitaka (u skladu s obvezom koju je općina Milano preuzela za jamčenje financijske stabilnosti društva SEA Handling i u skladu s prethodno navedenim dokazima da se te odluke mogu pripisati općini), ali smatra da takva strategija nije u skladu s postupanjem razumnog privatnog ulagača u tržišnom gospodarstvu.
- (226) Iako može proći nekoliko godina prije nego što postupak restrukturiranja počne ostvarivati rezultate, razumni privatni ulagač u tržišnom gospodarstvu ne bi slijepo preuzeo višegodišnju obvezu već bi pokušao svake godine odlučiti hoće li ulagati nova sredstva u društvo u kontekstu rezultata postupka restrukturiranja i vjerojatnosti za buduću održivost. U ovom bi slučaju privatni ulagač sigurno ponovno ocijenio strategiju 2003. ili 2004., kada je bilo očito 2005. da neće biti ostvaren cilj ponovnog ostvarivanja profitabilnosti ili u svakom slučaju 2005. kada se pokazalo da cilj nije ostvaren. Čak i da je privatni ulagač u tržišnom gospodarstvu pokrenuo dugoročnu strategiju pokrivanja gubitaka, taj bi ulagač, uz stalnu pretpostavku da nema obvezujućih pravnih ograničenja, preispitao strategiju kad god bi se od njega tražila sredstva za pokrivanje gubitaka društva SEA Handling <sup>(52)</sup>.
- (227) Drugim riječima, kao što je društvo SEA jasno izjavilo u svojim opažanjima, neuspjeli pregovori s [...] 2002. znatno su ugrozili mogućnost ostvarenja cilja ponovne profitabilnosti društva SEA Handling do 2005. Kada je upravni odbor društva SEA odbio ponudu od 10. rujna 2002. samo nekoliko mjeseci nakon osnivanja društva SEA Handling, nije se razmišljalo o promjenama strategije pokrivanja gubitaka.
- (228) Drugo, odluka koja je toliko važna kao ulaganje novog kapitala koje je podložno odobrenju opće skupštine ne može se smatrati samo korakom u provedbi opće odluke o pokrivanju budućih gubitaka.
- (229) Treće, odluke o pokrivanju budućih gubitaka tijekom nekoliko godina nisu spomenute u strateškim poslovnim planovima društva SEA Handling ili SEA. Upravljačka tijela društva SEA nisu preuzela formalne, obvezujuće obveze na temelju poslovnog plana u kojem su predviđena navedena ulaganja novog kapitala društva SEA tijekom navedenog broja godina <sup>(53)</sup>. Odluke donesene 2002. i 2007. odnosile su se na aspekt restrukturiranja društva SEA Handling, a ne na pokrivanje gubitaka tijekom više godina. Privatni ulagač u tržišnom gospodarstvu u svakom slučaju ne bi preuzeo obvezu pokrivanja gubitaka tijekom nekoliko godina bez barem preliminarne procjene ukupnog troška.

<sup>(52)</sup> Presuda Općeg suda u predmetu T-358/94, Air France protiv Komisije, [1996.], ECR II-02109, stavak 79.

<sup>(53)</sup> Jedina obveza koja bi se mogla tako protumačiti jest obveza općine iz ugovora od 26. ožujka 2002. kojim je općina potvrdila da će društvo SEA osigurati ravnotežu između troškova/prihoda i općeg gospodarskog okvira. Ta se obveza ne odnosi na točne iznose navedene u određenom poslovnim planu i talijanska nadležna tijela smatraju da nije pravno obvezujuća.

- (230) Iz toga slijedi da je potpora dodijeljena u svakoj godini koja je predmet istrage, a posebno na datume kada je društvo SEA odlučilo povećati kapital društva SEA Handling, u prvom redu radi pokrivanja njegovih gubitaka, i preuzelo je obvezujuće pravne obveze u tom smislu <sup>(54)</sup>.
- (231) Međutim, prilikom analize ulaganja novog kapitala, Komisija ne može zanemariti prethodna ulaganja novog kapitala. Mjere su blisko povezane. Prema talijanskim nadležnim tijelima, one su bile dio jedinstvene strategije. Njima se ostvarivao isti cilj, odnosno, poravnanje gubitaka društva SEA Handling u cilju osiguranja opstanka poduzeća i ponovne profitabilnosti. Iz kronološke perspektive one su činile kontinuirani postupak jer su se donosile svake godine, jedna za drugom, kao odgovor na trajne poteškoće primatelja <sup>(55)</sup>.
- (232) S obzirom na težinu teškoća društva SEA Handling od njegova osnivanja, Komisija smatra da bi razumni ulagač u privatnom gospodarstvu ocijenio rizik da bi mjere, od prvog ulaganja dodatnog kapitala, mogle činiti nezakonitu i nespojivu državnu potporu i stoga bi proučio učinak koji bi mogući povrat takve potpore mogao imati na profitabilnost njegova ulaganja. Talijanska nadležna tijela nikada nisu dostavila dokaze da je provedena takva ocjena.

### ***Ulaganja novog kapitala 2002.***

- (233) Nije sporno da je u trenutku prvog ulaganja novog kapitala društvo SEA Handling bilo poduzeće u teškoćama u smislu Smjernica za restrukturiranje iz 1999.
- (234) U točkama 16. i 17. tih Smjernica navedeno je da kada poduzeću u financijskim teškoćama kapital osiguravaju javna tijela, vjerojatno će da će ta sredstva činiti državnu potporu (budući da je vrlo teško, s obzirom na uključene rizike, da će se takvim ulaganjem ostvariti dobit koja bi bila prihvatljiva razumnom privatnom ulagaču u tržišnom gospodarstvu) Takva ulaganja novog kapitala stoga se moraju unaprijed prijaviti Komisiji kako bi ih ona odobrila kao državnu potporu.
- (235) Talijanska nadležna tijela zanemarila su 2002. naznake iz Smjernica za restrukturiranje iz 1999., kao i u slučaju kasnijih ulaganja novog kapitala i odlučila su uložiti taj kapital iako se čini da svoju odluku nisu utemeljila na detaljnom poslovnom planu iz kojeg je očito da društvo SEA Handling može promijeniti svoju sudbinu i ponovno postati profitabilno u razumnom roku <sup>(56)</sup>.
- (236) Komisija smatra da ulagač u tržišnom gospodarstvu ne bi 2002. uložio novi kapital bez dovoljno detaljnog poslovnog plana utemeljenog na čvrstim, pouzdanim pretpostavkama u kojima su detaljno opisane mjere potrebne za ponovno ostvarivanje profitabilnosti društva, u kojem su analizirani razni mogući scenariji i u kojem je prikazano da bi se ulaganjem ostvario povrat koji bi bio zadovoljavajući za ulagača (uzimajući u obzir svojstveni rizik) u pogledu dividendi, povećanja vrijednosti ili drugih prednosti.
- (237) U skladu s time, čini se da prva ulaganja novog kapitala 2002. nisu zadovoljila test privatnog ulagača u tržišnom gospodarstvu i da se njima dala prednost društvu SEA Handling koju ono ne bi ostvarilo u uobičajenim tržišnim uvjetima.

### ***Kontekst u trenutku donošenja odluka***

- (238) U pogledu konteksta u kojem je odobrena potpora, a koji Komisija mora uzeti u obzir kada primjenjuje test prihvatnog ulagača u tržišnom gospodarstvu, Komisija će sada izložiti vlastiti pristup kao odgovor na činjenice koje su izložila talijanska nadležna tijela i društvo SEA.
- (239) Prvo, u odnosu na učinak posebnog talijanskog regulatornog okvira na odluke društva SEA i visokog pritiska tržišnog natjecanja koji je stvoren tim okvirom, Komisija je odgovorna osigurati da se dodjelom državne potpore kojom bi se moglo narušiti tržišno natjecanje ne ugrozi cilj Direktive 96/67/EZ, odnosno, stvaranje jedinstvenog tržišta zemaljskih usluga u Europskoj uniji liberalizacijom tog sektora, što podrazumijeva veće tržišno natjecanje među operaterima. Može se zaključiti da mjere koje je donijela država članica za provedbu Direktive nisu dokaz da je financijska potpora dodijeljena predmetnom operateru radi poravnanja učinaka konkurentnijeg gospodarskog

<sup>(54)</sup> Presude Općeg suda u predmetu T-109/01, Fleuren Compost protiv Komisije, [2004.], ECR II-127, stavak 74.; spojeni predmeti T-362/05 i T-363/05, Nuova Agricast protiv Komisije, [2008.], ECR II-297, stavak 80.; i spojeni predmeti T-427/04 i T-17/05, Francuska i France Télécom protiv Komisije, [2009.], ECR II-4315, stavak 321.).

<sup>(55)</sup> Presuda Općeg suda u predmetu T-11/95, BP Chemicals protiv Komisije, [1998.], ECR II-3235, stavak 171. U kontekstu prethodnih naznaka u ovoj Odluci, Komisija će ocijeniti spojivost mjere koja je predmet istrage s testom privatnog ulagača u tržišnom gospodarstvu iz opće perspektive, ali će se usmjeriti na posebne trenutke kada ju smatra nužnom za analizu podnesenih argumenata ili iz drugih razloga.

<sup>(56)</sup> Analiza konsolidiranog poslovnog plana za razdoblje 2002.–2006. dostupna je u stavicima 269.–271.

okruženja u skladu s testom privatnog ulagača u tržišnom gospodarstvu. Međutim, u toj odluci, i u svojoj analizi postupanja privatno ulagača u situaciji društva SEA, Komisija će uzeti u obzir činjenicu da se Italija odlučila za potpunu liberalizaciju tržišta zemaljskih usluga i da je društvo ENAC odobrilo 84 pružatelja da pružaju usluge u društvu Malpensa i Linate.

- (240) Mnoge druge države članice odlučile su se za slični oblik liberalizacije (Danska (Kopenhagen); Španjolska, Irska (Dublin), UK (London), Francuska (Pariz)).
- (241) Primjenjivi regulatorni okvir u svakom je slučaju isti za sve pružatelje u tom sektoru u Italiji, koji prema mišljenju društva SEA ima mnogo, a 84 ih ima ovlaštenje za pružanje usluga.
- (242) Talijanska nadležna tijela nisu tvrdila da je riječ o uslugama od općeg gospodarskog interesa koje tržište ne bi moglo zajamčiti.
- (243) Bez obzira na činjenicu da se društvo SEA odlučilo za pravno odvajanje djelatnosti (i stoga računa), i dalje se primjenjuje članak 4. Direktive 96/67/EZ: u njemu je navedeno da operateri „moraju strogo odvojiti račune za djelatnost zemaljskih usluga od računa za svoje druge djelatnosti, u skladu s trenutačnom poslovnom praksom” i zabranjuju se „financijski tokovi između djelatnosti upravljačkog tijela kao uprave zračne luke i djelatnosti zemaljskih usluga”. Svrha je odvajanja računa i zabrane financijskih tokova između upravljačkog tijela i subjekta koji pruža zemaljske usluge zajamčiti primjerene uvjete za razvoj učinkovitog tržišnog natjecanja na tržištu zemaljskih usluga osiguravajući da se djelatnosti zemaljskih usluga vertikalnog integriranih operatera ne osigurava posebna prednost u odnosu na druge operatere.
- (244) Ako upravitelj zračne luke pokriva gubitke financijskim tokovima između djelatnosti upravitelja i djelatnosti zemaljskih usluga, to je protivno Direktivi 96/67/EZ i njezinim ciljevima. Stoga se činjenica da je društvo SEA izabralo ne samo odvajanje računa već i pravno odvajanje svojih djelatnosti ne utječe na zaključak Komisije da je društvu SEA Handling osigurana nepoštena prednost.
- (245) U pogledu tvrdnje da društvo SEA ima obvezu jamčiti pružanje svih zemaljskih usluga, Komisija primjećuje da ta „pravna obveza” znači samo da, kao što su istaknula talijanska nadležna tijela, tu zadaću može izvršavati sama zračna luka ili da zračna luka može koordinirati aktivnosti vanjskih operatera. Kao što je Komisija izjavila u stavku 95. odluke o pokretanju postupka, društvo SEA nije obvezno jamčiti takvo pružanje usluga izravno ili putem društva kćeri SEA Handling. Stoga se u slučaju neodgovarajućeg funkcioniranja nije moguće pozvati na opću odgovornost upravitelja zračne luke da pokaže da nema alternativnih načina za pokrivanje gubitaka društva SEA Handling. Drugo, čak i da prihvati tvrdnje društva SEA da djelatnost zemaljskih usluga u načelu ima niske profitne marže i nisku razinu profitabilnosti, Komisija ne može u svrhe testa privatnog ulagača u tržišnom gospodarstvu prihvatiti tvrdnju da su ulaganja novog kapitala opravdana tržišnim kontekstom, posebno s obzirom na opseg gubitaka nastalih društvu SEA Handling u cijelom predmetnom razdoblju. S druge strane, na stranici 5. strateškog plana za razdoblje 2007.–2012. potvrđeno je da su najučinkovitiji upravitelji zračnih luka u Europi podugovorili djelatnosti zemaljskih usluga. Ista je tvrdnja ponovljena na stranici 7. strateškog plana za razdoblje 2009.–2016. Na stranici 28. tog dokumenta potvrđeno je da je 2001. trend na tržištu bilo podugovaranje zemaljskih usluga. Dokazi su u suprotnosti s tvrdnjom da je vertikalna integracija između upravitelja zračne luke i pružatelja zemaljskih usluga nužna za jamčenje kvalitete i da je s obzirom na nisku protivnu maržu djelatnosti zemaljskih usluga razumno izbjeći podugovaranje tih usluga.
- (246) Na tržištu koje nudi tako nisku profitnu maržu, umjesto pokrivanja gubitaka društva SEA Handling, društvo SEA trebalo je poduzeti radikalnije mjere za povećanje učinkovitosti društva SEA Handling smanjenjem troškova zaposlenika za koje talijanska nadležna tijela tvrde da čine velik dio strukture troškova trgovačkog društva u tom sektoru koji je izložen snažnom pritisku konkurencije.

#### ***Alternative pokrivanju gubitaka društva SEA Handling***

- (247) Komisija smatra da stajalište društva SEA Handling da nema alternativa restrukturiranju društva SEA Handling i pokrivanju njegovih gubitaka ne odgovara postupanju privatnog ulagača u tržišnom gospodarstvu. Moguće alternative uključivale su potpuno ili djelomično podugovaranje usluga ili osnivanje strateškog saveza prenošenjem dijela društva SEA Handling na strateškog partnera. Osim toga, kao što je navedeno u prethodnom stavku, ništa nije sprječavalo društvo SEA da donese radikalnije mjere restrukturiranja usmjerene na povećanje učinkovitosti društva SEA Handling u roku prihvatljivom privatnom ulagaču u tržišnom gospodarstvu.

- (248) U odnosu na mogućnost prijenosa, Komisija ne može prosuditi kakve je napore uložilo društvo SEA u uspostavu takvog saveza koji bi mu omogućio da iskoristi sinergije koje proizlaze iz njegove integracije u međunarodnu mrežu. Međutim, Komisija primjećuje da je društvo SEA u svojim primjedbama spomenulo samo dva pokušaja djelomične prodaje: jedan koji je završio neuspjelim pregovorima s [...] 2002. i jedan koji je započet, ali nije završen u razdoblju 2007. – 2008. Čini se da je od tada mogućnost prodaje ovisila o ponovnom ostvarivanju profitabilnosti društva SEA Handling drugim sredstvima. Komisija smatra da je očiti nedostatak interesa privatnih društava za ulaganje u društvo SEA Handling pokazatelj manjka čvrstih izgleda za profitabilnost tog društva.
- (249) U pogledu mogućeg podugovaranja svih ili dijela djelatnosti zemaljskih usluga, talijanska nadležna tijela tvrdila su u prvom redu da niti jedan drugi operator nije želio preuzeti tu djelatnost. Komisija primjećuje da je državnu potporu prijavio [...], i da je [...] također izrazio svoje protivljenje mjerama.
- (250) Osim toga, tvrdnja ili specifični navodi da su potencijalni vanjski operateri zainteresirani samo za određene profitabilnije usluge (biranje) temelje se na uočenom nedostatku interesa, primjerice nakon natječajnog postupka koji je objavilo društvo SEA za pružanje predmetnih usluga. Drugim riječima, tvrdnje nisu potkrijepljene posebnim dokazima, a za pružanje svojih usluga u Italiji ovlašteni su brojni operateri, posebno u zračnim lukama Malpensa i Linate.
- (251) U odnosu na sposobnost vanjskih operatera, talijanska nadležna tijela insistirala su da nema operatera koji mogu zajamčiti razinu kvalitete propisanu tržišnim modelom društva SEA, odnosno modelom zračne luke „čvorišta” ili „samostalnog čvorišta”. Društvo SEA smatralo je da mu je potreban pružatelj koji može pružati sve zemaljske usluge i da je to nemoguće jer drugi pružatelji na tržištu nemaju materijalne resurse, gospodarske resurse ili posebno ljudske potencijalne potrebne za osiguranje cijelog opsega usluga.
- (252) Prvo, Komisija ističe da društvo SEA netočno pretpostavlja da je dostupna ponuda zemaljskih usluga ograničena na treće osobe koje su u određenom trenutku prisutne u zračnim lukama Malpensa i Linate i ne uključuje moguću ponudu drugih pružatelja koji su također ovlašteni tamo raditi. Nejasne tvrdnje društva SEA o navodno negativnoj gospodarskoj situaciji drugih pružatelja koji su aktivni u zračnoj luci Milano ili o razini resursa koje stvarno upotrebljavaju u tim zračnim lukama nisu relevantne. Marginalna nazočnost pružatelja koji stvarno posluju u zračnim lukama u Milanu samo je jedan primjer ponude koja je potencijalno dostupna i može ući na tržište. Osim toga, na temelju činjenice da vanjski pružatelji koji trenutačno posluju u zračnim lukama u Milanu ne pružaju sve zemaljske usluge ne može se prosuđivati o njihovoj sposobnosti pružanja tih usluga.
- (253) Drugo, talijanska nadležna tijela i društvo SEA nisu objasnili zašto je društvo SEA moralo prenijeti sve svoje zemaljske usluge na jednog operatera. Iako se može prihvatiti da su neke djelatnosti manje profitabilne, te djelatnosti mogle su se prenijeti na operatera koji je mogao iskoristiti prednosti međunarodnih ekonomija razmjera.
- (254) Treće, u pogledu stvarne sposobnosti vanjskih operatera da pružaju sve zemaljske usluge, Komisija odbacuje tvrdnju da niti jedan operator nije imao nužne resurse. Društvo SEA tvrdi da je 84 pružatelja ovlašteno za poslovanje u zračnim lukama Linate i Malpensa. Kao što je već navedeno, svakako je bilo izvedivo podugovoriti dio djelatnosti, umjesto svih djelatnosti.
- (255) Četvrto, društvo SEA nije posebno pokazalo da vanjski operater neće moći zadovoljiti sve zahtjeve kvalitete koji su se smatrali nužnima da bi tržišni model društva SEA mogao ispravno funkcionirati. Komisija se ne slaže s mišljenjem da se u ovom kontekstu primjenjuje zahtjev kvalitete usluge iz Direktive 96/67/EZ i talijanskog zakonodavstva.
- (256) U pogledu gospodarskog opravdanja društva SEA, koje nastoji dokazati da je podugovaranje određenih zemaljskih usluga neprimjereno jer upravitelj zračne luke snosi krajnju odgovornost za jamčenje neprekinutog pružanja usluga u hitnim ili nepredviđenim situacijama, Komisija je suzdržana u odnosu na niz pitanja.
- (257) Prvo, društvo SEA dostavilo je sumnjive izračune u potporu svoje teorije. U njima je broj jedinica ekvivalenta punog radnog vremena (FTE) osoblja u društvu SEA Handling dodijeljenog za hitno upravljanje na visokoj razini. Društvo SEA procijenilo je 2003. da je taj broj iznosio najmanje 336 FTE uz ukupni trošak od 9,9 milijuna EUR i jednako 1,8 % ukupnih FTE-a društva SEA Handling. Jasno je da je stvarni trošak društva SEA Handling bio puno manji jer su ti zaposlenici obavljali i druge poslove, ako im oni nisu bili primarni. Međutim, kako bi izračunalo ukupni trošak koji bi moralo snositi 2003. kao upravitelj zračne luke za obavljanje te djelatnosti, društvo SEA predložilo je množenje tog broja FTE-ova dodijeljenih neprekinutom pružanju usluge i hitnom upravljanju s faktorom od 1,7 i tako je došlo do zaključka da je društvu SEA potrebno 569 radnika sa punim radnim vremenom čiji je ukupni trošak 20,6 milijuna EUR. Društvo SEA zaključilo je da razlika između ta dva iznosa (20,6 milijuna EUR i 9,9 milijuna EUR) čini stvarnu dobit od neprenošenja djelatnosti društva SEA. Komisija smatra da je čimbenik od 1,7 arbitran jer nije

dostavljeno obrazloženje, odnosno, društvo SEA trebalo je dokazati da je taj hipotetski trošak ispravno izračunan. Komisija također procjenjuje da je broj FTE-ova upotrebljen za izračun ukupnog troška društva SEA potpuno nerealističan.

- (258) Komisija smatra da bi se u procjeni troška društva SEA Handling trebao uzeti u obzir stvarni trošak koji društvo SEA Handling obično naplaćuje društvu SEA i realističnija procjena broja FTE-a koje je društvo SEA Handling pripisalo takvim zadaćama na temelju prosječnog broja hitnih situacija, nepredviđenih događaja i slučajeva neprekinutog pružanja usluga tijekom godine.
- (259) Drugo, izračunom se ne uzimaju u obzir znatni troškovi nastali društvu SEA kao rezultat pokrivanja gubitaka koji su se mogli zbjeći podugovaranjem nekih ili svih zemaljskih usluga konkurentnijem operateru. Podugovaranjem nekih djelatnosti neprekinutog pružanja usluga možda bi nastali veći troškovi za društvo SEA zbog sinergija koje se mogu ostvariti kombinacijom tih usluga s ostalim djelatnostima u kući, ali opća korist od podugovaranja mogla bi biti pozitivna pa taj argument sam po sebi ne pokazuje da nije bilo drugog rješenja osim pokrivanja gubitaka društva SEA Handling, što društvo SEA tvrdi u svojim primjedbama.
- (260) [...] je previdio prodaju društva SEA Handling nakon odvajanja prijevoznika Alitalia od čvorišta. Prema mišljenju [...], glavni cilj društva SEA bio je razviti zračnu luku Malpensa kao glavno čvorište (str. [...]) i pronaći novog zračnog prijevoznika u roku od pet godina (str. [...]). Prodaja društva SEA Handling bila je od ključne važnosti za ostvarenje tog cilja i predstavljala je postignuće u reorganizaciji društva SEA kako bi ga se smjestilo među najprofitabilnije zračne prijevoznike (str. [...]). Društvo SEA stoga nije smatralo potrebnim zadržati društvo SEA Handling u grupi za upravljanje zračnom lukom Malpensa kao čvorištem ili za poboljšanje općeg financijskog položaja društva SEA.
- (261) S obzirom na navedeno, Komisija zaključuje da dok se čini da je društvo SEA uložilo napore u uspostavu saveza sa strateškim partnerom koji bi mogao znatno pridonijeti ponovnoj profitabilnosti društva SEA Handling, podugovaranje svih ili dijela djelatnosti vanjskim operaterima bila je gospodarski povoljna mogućnost koju bi privatni ulagač svakako uzeo u obzir i, po mogućnosti, ostvario umjesto da godinama pokriva velike gubitke. Međutim, niti jedan od dostavljeni dokumenata ne upućuje na to da se razmatralo o budućnosti društva SEA Handling u cijelom predmetnom razdoblju.

#### ***Odabir tržišnog modela grupe SEA***

- (262) Talijanska nadležna tijela izjavila su da u skladu s odlukom društva SEA o održavanju sustava čvorišne zračne luke predmetne usluge mora pružati upravitelj zračne luke, ali čini se da taj argument nije potkrijepljen analizom kojom se utvrđuje zašto je društvu SEA bilo gospodarski isplativo nadoknaditi oko 360 milijuna EUR gubitaka u odnosu na moguću zaradu od postojanja čvorišta. Talijanska nadležna tijela svoje općenite tvrdnje nisu potkrijepila niti jednim dokumentom iz kojeg je razvidno na čemu je utemeljen taj izbor.
- (263) Drugim riječima, u odnosu na argument da je pokrivanje gubitaka društva SEA Handling bila najučinkovitija moguća osnova za odabrani model čvorišta društva SEA zbog komplementarne prirode djelatnosti pružanja zemaljskih usluga i upravljanja zračnom lukom, Komisija primjećuje, ali pritom ne ocjenjuje mudrost odluka grupe SEA, da se ovo ograničenje strategije društva SEA Handling (pored protivne činjenice da su najuspješnije zračne luke u Europi/čvorišta prenijela pružanje svojih zemaljskih usluga i pored poslovnih planova iz stavaka 281.–282. i 283.–286. <sup>(57)</sup>) temelji jedino na pretpostavci da niti jedan vanjski operater ne bi mogao pružati usluge dovoljne kvalitete. Društvo SEA nije pojasnilo koja je razina kvalitete potrebna ili koji bi učinak nedovoljna razina kvalitete mogla imati na rad zračne luke i na prihode. To je još više iznenađujuće s obzirom na tvrdnju društva SEA da bi neprimjereno pružanje zemaljskih usluga ugrozilo ugled društva SEA kao upravitelja zračne luke, što se moglo jednostavno potvrditi istraživanjem tržišta (stavak 106. dopisa društva SEA Handling od 21. ožujka 2011.). Budući da nije bilo jasne procjene štete koja bi mogla biti nanesena imidžu ili ugledu društva SEA u slučaju podugovaranja svih ili dijela zemaljskih usluga, Komisija ne može prihvatiti argument da je postupanje društva SEA, koje se sastojalo od sustavnog pokrivanja gubitaka društva SEA Handling, bilo gospodarski racionalno i nužno kako bi se izbjegla ta šteta. Osim toga, primjenom članka 15. Direktive 96/67/EZ, država članica može pružateljima zemaljskih usluga odrediti pravila postupanja u cilju osiguranja primjerenog funkcioniranja zračne luke (ako je to primjereno na prijedlog zračne luke), čak i u slučaju vanjskih pružatelja. U svakom slučaju, društvo SEA i Italija nisu dostavili konkretni dokaz da se model čvorišta ne bi mogao provoditi podugovaranjem svih ili dijela zemaljskih usluga.

<sup>(57)</sup> Strateški plan za razdoblje 2007. – 2012., str. 5. i Strateški plan za razdoblje 2009. – 2016. str. 9.

- (264) Nadalje, [...] potvrđuje namjeru društva SEA da više ne ulaže u društvo SEA Handling jer se njegovo ulaganje smatra nestratiškim holdingom kojim se osigurava da zračna luka Malpensa vrati svoj položaj čvorišta nakon odvajanja prijevoznika Alitalia.

#### **Restrukturiranje društva SEA Handling i ciljevi društva SEA**

- (265) Talijanska nadležna tijela citiraju presudu u predmetu *ENI-Lanerossi* u kojoj je navedeno da privatni dioničar može razumno uložiti nužni kapital kojim će osigurati preživljavanje poduzetnika koji doživljava privremene teškoće, ali bi, nakon restrukturiranja, mogao ponovno ostvariti profitabilnost. Stoga treba prihvatiti činjenicu da će matično društvo ograničeno vrijeme snositi gubitke jednog od svojih društava kćeri kako bi mu omogućilo prestanak poslovanja pod najboljim mogućim uvjetima. Takve odluke mogu biti motivirane ne samo vjerojatnošću neizravne materijalne dobiti već i drugim razmatranjima, kao što je želja zaštititi imidž grupe ili preusmjeriti njegove djelatnosti. Međutim, kada se ulaganjem kapitala javnog ulagača zanemaruje bilo kakva mogućnost profitabilnosti, čak i dugoročno, takvo se ulaganje kapitala mora smatrati potporom u smislu članka 92. Ugovora i njegova se spojivost sa zajedničkim tržištem mora ocijeniti samo na temelju kriterija propisanih u toj odredbi<sup>(58)</sup>.
- (266) Talijanska nadležna tijela posebno tvrde da bi Komisija trebala ocijeniti odluke o pokrivanju gubitaka društva kćeri ne samo na temelju vjerojatnosti neposredne dobiti već i s obzirom na druge činjenice kojima bi se moglo opravdati pokrivanje gubitaka društva kćeri koje bi moglo ponovno postati profitabilno nakon postupka restrukturiranja.
- (267) Društvo SEA smatra da je poravnanje gubitaka društva SEA opravdano u prvom redu postojanjem strateškog plana i programa restrukturiranja s dobrim izgledima dugoročne profitabilnosti i, drugo, činjenicama koje ne uključuju samo financijsku profitabilnost.
- (268) U pogledu prvog argumenta, Komisija smatra da poslovni planovi društva SEA Handling koji su joj dostavljeni nisu dovoljno detaljni da se njima može opravdati takva odluka privatnog ulagača u tržišnom gospodarstvu. Drugim riječima, planovi nisu planovi o „promjenama” koje bi tražio razumni privatni ulagač u tržišnom gospodarstvu prije ulaganja tolikih količina novog kapitala u društvo koje je bilo o gospodarskim teškoćama od osnivanja. Planovi nisu utemeljeni na dubinskoj reviziji uzroka teškoća i mjera potrebnih za njihovo rješavanje. Ono nisu utemeljeni na realističnim predviđanjima razvoja aktivnosti društva SEA Handling ili sektora niti sadržavaju analizu alternativnih scenarija koje bi razumni privatni ulagač očekivao u sličnoj situaciji.

#### **Konsolidirani poslovni plan za razdoblje 2002.–2006.**

- (269) U konsolidiranom poslovnom planu za razdoblje 2002.–2006. koji je odobren 2001. predviđeno je da će društvo SEA Handling ponovno postati profitabilno do 2005. Međutim, tim planom obuhvaćene su sve djelatnosti društva SEA i on nije sadržavao detaljni opis mjera koje bi društvo SEA trebalo poduzeti kako bi zajamčilo profitabilnost društva SEA Handling.
- (270) U planu su navedene mjere koje treba provesti za povećanje produktivnosti radne snage za 20 % do 2006. (str. 17.), ali nije ocijenjen učinak takvog povećanja produktivnosti na opće financijske rezultate društva. Komisija smatra da se ne može smatrati da je plan utemeljen na vjerodostojnim pretpostavkama jer ne uključuje posebne mjere za uklanjanje strukturnih uzroka kroničnih gubitaka u pružanju zemaljskih usluga, odnosno pretjeranih troškova radne snage (str. 23.). S druge strane, u dokumentu je predviđeno povećanje troškova radne snage u djelatnosti pružanja zemaljskih usluga u tom razdoblju (Prilog 3., str. 13.). Također je predviđeno povećanje prihoda od zemaljskih usluga u iznosu od 37 % (str. 30.) bez realističnog opravdanja, posebno s obzirom na postojanje drugih pružatelja zemaljskih usluga u zračnim lukama u Milanu i rastućeg tržišnog natjecanja u sektoru. Komisija napominje da je društvo SEA u svom izvješću i financijskim izvještajima od 31. prosinca 2003. potvrdilo da je tržišni udjel društva SEA Handling smanjio zbog tržišnog natjecanja.
- (271) Kao što je Komisija primijetila u stavcima 82.–85. odluke o pokretanju postupka, gospodarski rezultati društva SEA Handling na temelju konsolidiranog poslovnog plana za razdoblje 2002.–2006. i poslovnog plana za razdoblje 2003.–2007. nisu bili zadovoljavajući.

#### **Poslovni plan za razdoblje 2003. – 2007.**

- (272) U odluci o pokretanju postupka jasno se tražilo od talijanskih nadležnih tijela da dostave „poslovni plan za 2002. za društvo SEA Handling i sve njegove izmjene ili druge dokumente u vezi sa strategijom i ponovnim ostvarenjem profitabilnosti društva SEA Handling”. U svojim opažanjima talijanska nadležna tijela izvorno nisu reagirala. Društvo SEA, kao zainteresirana strana, na kraju je dostavilo dokument pod nazivom „Piano d'impresa 2003-2007 di SEA Handling” (poslovni plan za razdoblje 2003.–2007. za društvo SEA Handling). Međutim, na temelju naslova i oblika može se zaključiti da je taj dokument više prikaz poslovnog plana u kojem su navedene glavne opće pretpostavke za

<sup>(58)</sup> Presuda Suda EU-a C-303/88, Italija protiv Komisije, [1991], ECR I-1433, stavci 21. i 22.

obnavljanje profitabilnosti predviđene u predviđanjima društva za 2005. Komisija smatra da se u toj prezentaciji u osnovi reproducira politika za društvo SEA Handling uspostavljena na razini grupe SEA u konsolidiranom poslovnom planu društva SEA za razdoblje 2002.–2006., ali nisu dovoljno precizno objašnjene mjere za osiguranje profitabilnosti koje bi privatni ulagač u tržišnom gospodarstvu logično očekivao.

- (273) U poslovnom planu za razdoblje 2003.–2007. opisana je vrlo kritična situacija za društvo SEA Handling (pretjerani troškovi radne snage, velika ustrojstvena neravnoteža, nedovoljne tehnološke inovacije i neiskorištavanje određenih mogućih stavki prihoda, str. 1.) čija bi posljedica mogao biti gubitak tržišnog udjela i čega je bilo svjesno i društvo SEA Handling (str. 15.); ali mjere za smanjenje troškova radne snage u osnovi su ograničene na usputno spominjanje politike poticanja dobrovoljnih ostavki, povećanje broja zaposlenika na određeno vrijeme i smanjenje prekovremenog rada. Društvo SEA procijenilo je da bi se time smanjili troškovi zaposlenika za 3,1 % između 2003. i 2007.
- (274) Prema podacima koje su dostavila talijanska nadležna tijela, troškovi rada iznosili su 2002. ukupno 103,7 % prometa društva SEA Handling, a 2003. ukupno 94,9 %, dok je odgovarajući podatak za neovisne operatere bio manji od 70 % u prosjeku, ali društvo SEA Handling odredilo si je cilj da do 2005. ostvari samo oko 75 % i da nakon toga održava tu razinu.
- (275) Osim toga, društvo SEA Handling predvidjelo je da bi to poboljšanje bilo u prvom redu posljedica 25 %-tnog povećanja prometa između 2003. i 2007. (str. 5. i 6. poslovnog plana), a ne smanjenja troškova zaposlenika, koji se procjenjuju na oko - 3,1 % između 2003. i 2007. (s malim povećanjem troškova rada u razdoblju 2004.–2007.).
- (276) Komisija smatra da bi, se obzirom na opseg potrebnog restrukturiranja, privatni ulagač svoje napore za obnavljanje profitabilnosti društva usmjerio na unutarnje mjere nad kojima bi imao najviše kontrole, posebno na smanjenje troškova radne snage, koji su u tom trenutku bili viši od prometa, a ne na predviđanje povećanja cijena i potražnje, odnosno čimbenika nad kojima društvo SEA Handling ima daleko manje kontrole.
- (277) Komisija također smatra da je u ugovoru potpisanom s prijevoznikom Alitalia za razdoblje 2001.–2005. predviđeno povećanje cijena od 7 % tijekom 2004. i 2005. koje se kasnije pokazalo pretjeranim i slijedila su smanjenja 2006. i 2007. u kontekstu pada cijena zbog konkurentnijeg okruženja. Budući da bi se moglo očekivati da će liberalizacija sektora u konačnici dovesti do smanjenja cijena, Komisija smatra da društvo SEA ne može razumno tvrditi da je takvo smanjenje bilo „nepredvidivi negativni događaj”. Poslovni plan za razdoblje 2003. – 2007. stoga se nije temeljio na realističnim očekivanjima. Nadalje, Komisija smatra da bi privatni ulagač u tržišnom gospodarstvu predvidio promjenu u konkurentnom okruženju uzrokovanu liberalizacijom sektora i ne bi pokrenuo strategiju u skladu s kojom bi obnavljanje profitabilnosti ovisilo o povećanju prometa.
- (278) Komisija stoga smatra da je cilj ponovne održivosti do 2005. nerealističan ako će biti poduzete samo mjere koje društvo SEA smatra nužnima u skladu s naznakama iz poslovnog plana za razdoblje 2003.–2007. i konsolidiranog poslovnog plana za razdoblje 2002.–2006.
- (279) U odgovoru na zahtjev Komisije od 11. srpnja 2011., talijanska nadležna tijela nisu mogla dostaviti zapisnik sa sastanka upravnog odbora društva SEA Handling na kojem su odobrene mjere opisane u poslovnom planu društva SEA Handling. Talijanska nadležna tijela umjesto toga su poslala Komisiji zapisnik sa sastanka upravnog odbora održanoga 23. srpnja 2003. na kojem je grupa SEA odobrila konsolidirani poslovni plan Prema dostavljenom izvratku iz zapisnika, tom je prilikom samo predstavljen poslovni plan društva SEA Handling za razdoblje 2003.–2007. i nakon toga nije odobren.
- (280) U vezi s mogućom izmjenom izvornog poslovnog plana, ili sastavljanjem naknadnoga poslovnog plana, Komisija zaključuje, na temelju podataka koje su dostavila talijanska nadležna tijela u odgovoru na njezin zahtjev od 11. srpnja 2011., da se nakon toga o potrebi za novim programom sanacije raspravljalo tek na sastanku upravnog odbora od 21. prosinca 2006. kada je donesena odluka da će predsjednik izraditi detaljni plan restrukturiranja. Tom prilikom nije spomenut plan restrukturiranja koji se trenutačno provodi.

#### **Strateški plan za razdoblje 2009.–2016.**

- (281) Strategija koju je isplaniralo društvo SEA naknadno je iznesena u dokumentu kojeg je izradio vanjski konzultant i koji je pripremljen na sastanku upravnog odbora društva SEA Handling 31. svibnja 2007. Taj dokument, pod nazivom „Executive Summary – Linee guida del piano strategico 2007-2012 del gruppo SEA – 11 maggio 2007” (Sažetak: Smjernice za strateški plan grupe SEA za razdoblje 2007.–2012. od 11. svibnja 2007. prezentacija je vanjskog konzultanta o mogućim scenarijima razvoja grupe SEA i u njoj je ukratko opisana situacija društva SEA Handling na samo dvije stranice (str. 8. i 12.) na kojima je navedena apsolutna potreba za ponovnim ostvarivanjem

njegove profitabilnosti do 2012. Nisu predviđene posebne mjere za ponovno ostvarivanje profitabilnosti društva. Komisija stoga osporava izjavu talijanskih nadležnih tijela da je u tom dokumentu navedena strategija grupe SEA za razdoblje 2007.–2012. u tri faze. Jedina strateška mjera o kojoj se razgovaralo na sastanku bila je reorganizacija modela proizvodnje uz kratku naznaku određenih sanacijskih mjera.

- (282) Štoviše, kao što je već istaknuto, planom je potvrđeno da operateri koji nisu vertikalno integrirani pružaju usluge koje su u gospodarskom smislu bolje od usluga koje pružaju upravitelji zračnih luka koji su zadržali kontrolu nad pružateljima zemaljskih usluga.

#### **Strateški plan za razdoblje 2009.–2016.**

- (283) Talijanska nadležna tijela tvrde da je društvo SEA, kada se Alitalia odvojio od čvorišta zračne luke Malpensa 2007., razmatralo mogućnost napuštanja svog modela čvorišta radi odlaska glavnog prijevoznika u čvorištu na kojem se temeljio model. Potom je upravnom odboru društva SEA predstavljen novi strateški plan („Piano strategico 2009–2016”) koji je izradio vanjski konzultant i on ga je odobrio 15. srpnja 2008. Dokument ima neke značajke svog prethodnika jer nisu navedene pojedinosti o mjerama povezanim s planiranom sanacijom društva SEA Handling osim kratkog opisa aspekata koji se odnose na preispitivanje ugovora i unaprjeđenja u upravljanju te na hitne postupke kao što je fond za izvanredne otkaze (cassa integrazione).
- (284) Protivno tvrdnjama talijanskih nadležnih tijela, glavni cilj društva SEA prema tom planu jest razvoj zračne luke Malpensa u glavno čvorište određivanjem novog glavnog prijevoznika u središtu „u roku od pet godina” (str. 5). Prema planu prodaje društva SEA Handling, od ključne je važnosti ostvariti taj cilj do 2010. (str. 12, 35 i 37). Komisija primjećuje da se u planu ne spominje model virtualnog čvorišta niti je u njemu navedeno da se razvojna strategija temelji na novom poslovnom modelu i nužno uključuje vertikalnu integraciju društva SEA Handling. U zapisniku sa sastanka upravnog odbora društva SEA Handling od 13. lipnja 2008. također je potvrđeno da tadašnji cilj društva SEA nije bio da postane virtualno čvorište već da privuče novog glavnog prijevoznika u čvorištu. U zapisniku sa sastanka upravnog odbora društva SEA od 15. srpnja 2008. također je opisana prodaja društva SEA Handling do 2010. kao ključni čimbenik u održivosti plana.
- (285) Komisija također primjećuje da dokument „VIA Milano” koji su dostavila talijanska nadležna tijela 28. lipnja 2012. uključuje opis modela virtualnog čvorišta. U dokumentu je navedeno da je društvo SEA provodilo tu strategiju od 2011. Međutim, ni u tom dokumentu ne spominje se da je za model virtualnog čvorišta potrebna vertikalna integracija zračne luke i pružatelja zemaljskih usluga.
- (286) U planu je potvrđeno da su od 2001. na dalje vodeći europski upravitelji zračnih luka postupno napustili tržište zemaljskih usluga i prepustili ga ulasku novih, neovisnih operatera (str. 28.).

#### **Poslovni plan za razdoblje 2011.–2013.**

- (287) Naposljetku, društvo SEA izjavljuje da je njegov upravni odbor 27. lipnja 2011. odobrio dokument pod nazivom „Piano d'impresa di SEA 2011–2013” (Poslovni plan društva SEA za razdoblje 2011.–2013.) u kojem je, između ostalog, istaknuta „potreba za nastavkom strategije za poboljšanje učinkovitosti zemaljskih usluga”. Međutim, Komisija primjećuje da taj dokument sadržava samo financijska predviđanja i u njemu se ne spominje posebno bilo koja mjera koja se odnosi na društvo SEA Handling.
- (288) Komisija također ističe da je u poslovnom planu navedeno da su sve promjene povezane s troškovima radne snage koje snosi društvo SEA Handling ostale gotovo nepromijenjene od 2009. (vidjeti tablicu o troškovima radne snage).
- (289) Komisija stoga zaključuje da talijanska nadležna tijela nisu mogla dostaviti dovoljno detaljne poslovne planove za društvo SEA Handling ili neke druge dokumente u kojima bi mogla biti opisana strategija restrukturiranja i njezina provedba u predmetnom razdoblju, kao ni dokumente iz kojih je razvidno da je tom strategijom od samog početka predviđena nužnost ili mogućnost pokrivanja operativnih gubitaka društva SEA Handling u navedenom razdoblju i navedenim iznosima. Komisija stoga smatra da talijanska nadležna tijela nisu mogla dostaviti konkretne dokaze o strategiji restrukturiranja društva SEA Handling kojom bi se u očima razumnog privatnog ulagača opravdalo privremeno pokrivanje njegovih gubitaka u svrhu obnavljanja profitabilnosti. To je iznenađujuće u ovom slučaju jer bi privatni operater, zato što je riječ o trgovačkom društvu koje je akumuliralo gubitke otkad je osnovano prije par godina, prije ulaganja u to trgovačko društvo tražio dubinsku reviziju i poduzimanje preciznih mjera.

- (290) Komisija ne može prihvatiti argument društva SEA Handling da činjenica da je društvo SEA Handling skoro ostvarilo točku pokrića 2011./2012. dokazuje razumnost strategije društva SEA o stalnom pokrivanju gubitaka društva SEA Handling te da su ulaganja novog kapitala zadovoljila test privatnog ulagača u tržišnom gospodarstvu. Budući da su se gubici društva SEA Handling neprekidno pokrivali gotovo deset godina, nije iznenađujuće da je društvo SEA Handling već trebalo ponovno postati profitabilno. Svako trgovačko društvo koje je primilo istu financijsku potporu moglo bi ponovno ostvariti profitabilnost uz skromne mjere restrukturiranja. Međutim, ti izgledi ne bi bili dovoljni za privatnog ulagača koji bi u najmanju ruku zahtijevao projekciju iz koje je razvidno da povrat ostvaren strategijom srednjoročnog i dugoročnog pokrivanja gubitaka u smislu dividendi, povećane zajedničke vrijednosti, izbjegavanja štete za ugled i slično – premašuje kapital uložen za pokrivanje tih gubitaka. Komisija primjećuje da niti jedan od poslovnih planova koji je dostavila Italija ne sadržava predviđanja kojima se pokušava prikazati da će strategija za pokrivanje gubitaka tijekom tako dugog vremenskog razdoblja biti gospodarski povoljnija za društvo SEA od prodavanja društva SEA Handling ili kojima se pokušava skratiti razdoblje restrukturiranja u cilju objavljivanja profitabilnosti u razumnom roku i svodenja gubitaka na najmanju razinu.
- (291) Budući da je društvo SEA Handling ostvarivalo gubitke svake godine u predmetnom razdoblju, Komisija smatra da je društvo SEA Handling bilo gubitnik predugo da bi se to razdoblje moglo smatrati „ograničenim razdobljem” u smislu presude u predmetu *ENI-Lanerossi* <sup>(59)</sup>. Društvo SEA Handling ostvarivalo je gubitke od osnivanja 2002. i, prema predviđanjima društva SEA iz 2011., u najbolju ruku može postati profitabilno tek 2012. Odluke o pokrivanju gubitaka donosile su se svake godine i stalni godišnji gubici nisu doveli do promjene u strategiji društva SEA ili do radikalnijih mjera restrukturiranja.
- (292) U pogledu drugog argumenta u vezi s pitanjima koja se ne odnose samo financijsku profitabilnost, Komisija, iz prethodno navedenih razloga, osporava zabrinutost koju je izrazilo društvo SEA u pogledu navodno nedovoljne razine kvalitete koju bi mogao pružiti vanjski pružatelj za koju se tvrdi da bi imala negativni učinak na razvoj društva SEA i općenito na njegove rezultate i zbog koje bi društvo SEA postalo odgovorno za sve kvarove.
- (293) Kao što je prethodno navedeno, Komisija smatra da talijanska nadležna tijela i društvo SEA nisu dostavili pojedinosti o mogućoj šteti za ugled društva SEA ili šteti koju bi mogli pretrpjeti putnici. Oni nisu kvantificirali te gubitke čak ni nakon odluke o pokretanju postupka. Međutim, društvo SEA potvrdilo je da su se takvi gubici jednostavno mogli potvrditi analizom tržišta. Komisija stoga smatra da se posebno zbog nepostojanja ocjene štete za ugled društva SEA ili njegove moguće odgovornosti ili izgleda za dugoročni povrat ne može dokazati da su mjere spojive s testom razumnog privatnog ulagača s obzirom na opseg uključenih ulaganja novog kapitala. Razumni dioničar izvršio bi gospodarsku ocjenu tih rizika i izgleda prije plaćanja ukupnog iznosa od 359,644 milijuna EUR <sup>(60)</sup>.
- (294) Tvrdilo se da cilj najvećeg mogućeg povećanja dugoročne dobiti grupe SEA mora prevladati nad financijskom profitabilnošću društva SEA Handling, ali je zanemarena činjenica da bi gubici društva kćeri bili znatno veći da ih društvo SEA nije sustavno pokrivalo. Nadalje, talijanska nadležna tijela nisu dostavila dokaze iz kojih je razvidno da bi društvo SEA dugoročno ostvarilo veću profitabilnost provedbom strategije pokrivanja gubitaka nego poduzimanjem drastičnijih mjera restrukturiranja ili podugovaranjem svih ili dijela zemaljskih usluga.
- (295) U skladu s presudom u predmetu *ENI-Lanerossi*, Komisija smatra da društvo SEA Handling nije doživljavalo „doživljavalo privremene teškoće” već je imalo ozbiljan strukturni problem i da društvo SEA njegove gubitke nije pokrivalo „ograničeno vrijeme”. Osim toga, ako su se gubici snosili „kako bi se omogućilo [društvu kćeri] da prestane s poslovanjem u najboljim mogućim uvjetima”, važno je primijetiti da je od 2001. društvo SEA objavilo samo dva natječaja ili barem da optimalni uvjeti nisu ostvareni u razumnom roku. U svakom slučaju, tim se ciljem ne može samim po sebi dokazati da su mjere u skladu s testom razumnog privatnog ulagača.
- (296) Zaključno, Komisija zaključuje da dostavljeni poslovni planovi nisu utemeljeni na realističnim predviđanjima razvoja poslovanja društva SEA Handling ili sektora niti sadržavaju analizu alternativnih scenarija koje bi razumni privatni ulagač zahtijevao u sličnoj situaciji.

<sup>(59)</sup> Presuda Suda EU-a u predmetu C-303/88 *Italija protiv Komisije* [1991]. ECR I-1433 stavak 21.

<sup>(60)</sup> Vidjeti presudu Općeg suda u predmetu T-565/08, *Corsica Ferries protiv Komisije*, stavci 101.–108.

**Gospodarski rezultati društva SEA Handling**

- (297) Iako se na temelju gospodarskih rezultata društva SEA Handling nakon donošenja odluke o pokrivanju njegovih gubitaka u određenoj godini ne može odlučiti o usklađenosti s testom privatnog ulagača, njegovim rezultatima prije donošenja te odluke, a posebno usmjerenjem, pojašnjava se činjenični kontekst u kojem je donesena odluka. Odnos između mjera restrukturiranja koje se primjenjuju na društvo SEA Handling i ostvarenih rezultata u predmetnom razdoblju nužno bi utjecao, u najmanju ruku, na odluku privatnog ulagača hoće li nastaviti pokrivati gubitke trgovačkog društva. Stoga ih treba analizirati u tom kontekstu.
- (298) Talijanska nadležna tijela i društvo SEA implicitno potvrđuju to načelo kada kažu da je prema njihovom mišljenju pozitivan razvoj glavnih gospodarskih rezultata društva SE Handling u razdoblju 2003.–2004. bio ohrabrujući i da pokazuje da je ponovna profitabilnost moguća. Međutim, u odluci o pokretanju postupka Komisija je istaknula da su u razdoblju između 2003. i 2005. gubici društva i dalje iznosili više od 40 milijuna EUR; njegova je bruto profitna marža bila negativna; njegovi jedinični troškovi radne snage povećali su se za 7,6 %; ukupni troškovi smanjili su se za oko 3 % i prihod se povećao za oko 4,5 %.
- (299) Ako stavimo sa strane Komisijinu negativnu ocjenu stupnja preciznosti planova restrukturiranja koje su dostavila talijanska nadležna tijela, treba napomenuti da se na temelju pokazatelja čvrstog gospodarskog razvoja zabilježenih u tom razdoblju, posebno onih povezanih s donesenim unutarnjim mjerama i oni koji nisu utemeljeni na vanjskim činjenicama na koje društvo ne može utjecati, može izvršiti izravno ocjenjivanje opsega mjera restrukturiranja koje su stvarno provedene. To je slučaj, primjerice, u pogledu uočenog smanjenja troškova radne snage koji su posljedica produktivnosti, smanjenja jediničnih troškova radne snage i smanjenja broja zaposlenih.
- (300) S druge strane, Komisija smatra da se pokazatelji kvalitete, kao što su promjene u vremenu čekanja dolazne prtljage i točnosti poziva kojima upravlja društvo SEA, ne mogu upotrijebiti za ocjenu opsega mjera restrukturiranja, iako su korisni za ocjenjivanje konkurentnosti ponuđenih usluga.
- (301) Za stvarno ostvarene gospodarske rezultate, Komisija upućuje na nizu dijagrama i tablica u odjeljku 2.4.
- (302) Komisija ističe da je prema podacima iz tablice 3.a u razdoblju između 2004. i 2010. uočeno povećanje produktivnosti od 22 %. Društvo SEA izjavilo je da je to poboljšanje bilo rezultat bolje i fleksibilnije uporaba ljudskih potencijala, podugovaranja usluga niske produktivnosti (npr. čišćenje kabine) i boljeg nadzora zaposlenika (posebno smanjenjem stopa odsutnosti).
- (303) Društvo SEA tvrdi da društvo SEA Handling nije uspjelo ostvariti svoj cilj profitabilnosti do 2005. ili najkasnije do 2007. uglavnom zbog gubitka prihoda što je posebno bila posljedica smanjenja cijena, uključujući onih koje je plaćao prijevoznik Alitalia od 2006. na dalje, i povećanja jediničnih troškova radne snage. Naposljetku, društvo SEA izjavljuje da je niža razina prometa od očekivane utjecala na prihode između 2002. i 2007.
- (304) U pogledu troškova radne snage, Komisija primjećuje da su se jedinični troškovi radne snage povećali za gotovo 10 % između 2003. i 2010. Društvo SEA tvrdi da je bila ograničena njegova ograničena sposobnost za ostvarenje znatnih smanjenja operativnih troškova. Tvrdi da je njegov prostor za manevriranje smanjen zbog moći sindikata u kolektivnom pregovaranju i njihove političke uloge u Italiji. Troškovi radne snage bili su veliki, ali nisu bili dovoljni za poravnanje povećanja jediničnih troškova radne snage prije 2008. niti za znatno smanjenje troškova povezanih s radnom snagom (-38 % između 2008. i 2010.). Komisija ovdje navodi zapisnik sa sastanka upravnog odbora od 21. prosinca 2006. na kojem je jedan od članova istaknuo da je situacija društva SEA Handling još uvijek „vrlo zabrinjavajuća”. Činjenica da je od 2008. na dalje društvo SEA Handling uspjelo znatno smanjiti troškove radne snage upućuje na to da su u to područje uloženi veliki naponi. Međutim, u kontekstu slučaja ne može se zaključiti da su ulaganja novog kapitala u skladu s testom privatnog ulagača. Komisija je posebno već primijetila da se ulaganja novog kapitala od 2007. na dalje ne mogu ispitivati bez uzimanja u obzir prethodnih ulaganja kapitala. Komisija je također istaknula da se ona nisu temeljila na financijskim analizama i poslovnim planovima usporedivima s onima koje bi zatražio privatni ulagač.
- (305) U odnosu na smanjenje cijene koje je uveo prijevoznik Alitalia, Komisija primjećuje da je u ugovoru potpisanom s prijevoznikom Alitalia za razdoblje 2001. – 2005. predviđeno povećanje cijena od 7 % tijekom 2004. i 2005. koje se kasnije pokazalo pretjeranim i slijedila su smanjenja 2006. i 2007. u kontekstu pada cijena zbog konkurentnijeg okruženja. Budući da bi se moglo očekivati da će posljedica liberalizacije sektora u konačnici biti smanjenje cijena, Komisija smatra da društvo SEA ne može razumno tvrditi da je smanjenje, koje je u najvećoj mjeri činilo prilagodbu nakon povećanja koje se pokazalo pretjeranim i reakciju na ulazak konkurenta, društva Aviapartner, 2006. Stajalište je Komisije da bi privatni ulagač predvidio promjenu u konkurentnom okruženju koja će nastati zbog liberalizacije

sektora. Na primjer, takav ulagač ne bi računao na povećanje cijena od 9 % između 2003. i 2007. <sup>(61)</sup> i očekivao bi da će se smanjiti tržišni udjel društva SEA Handling, koji odražava status monopola.

- (306) Društvo SEA smatra da je drugi „nepredvidivi događaj” koji je imao ozbiljne negativne posljedice na ponovnu profitabilnost društva SEA Handling bio gubitak prihoda nakon 2008. zbog odluke društva Alitalia da smanji svoje usluge u zračnoj luci Malpensa. Komisija prepoznaje važnost tog povlačenja za prihode društva SEA Handling, ali smatra da su naponi društva SEA usmjereni na poboljšanje situacije društva SEA Handling pojačani kada je 2007. najavljeno povlačenje. Broj operativnih FTE-ova smanjio se za gotovo 41 % između 2007. i 2010. Zbog toga, trošak radne snage smanjio se između 2007. i 2009., dok se rast produktivnosti ubrzao. Ostali operativni troškovi također su se smanjili za 40 % između 2007. i 2010. Bruto profitna marža društva u načelu se povećala, unatoč padu prometa, zahvaljujući tom smanjenju troškova nakon smanjenja usluga društva Alitalia. Ti rezultati nisu omogućili društvu SEA Handling da ponovno uspostavi gospodarsku ravnotežu u kratkom roku, unatoč prethodno odobrenoj potpori. Nadalje, izračuni upućuju da se društvo SEA Handling moglo nadati da će ponovno postati profitabilno 2009. u drugačijem scenariju u kojem bi društvo Alitalia nastavilo pružati usluge u zračnoj luci Malpensa, a tržišni udjel društva SEA Handling ostao bi na razini iz 2005. koju su istaknula talijanska nadležna tijela, ali stajalište je Komisije da naponi usmjereni na smanjenje troškova u predmetnom razdoblju ne bi bili toliko dalekosežni bez povlačenja društva Alitalia <sup>(62)</sup>. U svakom slučaju, Sud EU-a ponovio je da za ocjenu usklađenosti s načelom privatnog ulagača nije dovoljno osloniti se na gospodarske ocjene ostvarene prednosti, na retrospektivni zaključak da je ulaganje predmetne države članice zapravo bilo profitabilnost ili na naknadna opravdanja odabranog postupka... ako se čini da bi se mogao primijeniti test privatnog ulagača u tržišnom gospodarstvu, Komisija je dužna tražiti od predmetne države članice da joj dostavi sve relevantne informacije na temelju kojih može utvrditi jesu li ispunjeni uvjeti za primjenjivost i primjenu tog testa i ne može odbiti provjeriti te podatke osim ako su dostavljeni dokazi utvrđeni nakon donošenja odluke o predmetnom ulaganju <sup>(63)</sup>.
- (307) Talijanska nadležna tijela potvrdila su da je moguća težina situacije nakon povlačenja društva Alitalia potaknula društvo SEA da uloži napore u poboljšanje troškova.
- (308) Naposljetku, društvo SEA Handling također je izjavilo da su nepredviđeni događaji imali negativan utjecaj na njegove rezultate i posebno je uputilo na učinke koje su na njegov promet imali SARS, terorističke prijetnje nakon rata u Iraku 2003. i erupcija vulkana Eyjafjallajökull 2010. Komisija primjećuje da je jačina učinka tih događaja na promet društva SEA opisana u studiji RBB Economicsa od 1. lipnja 2011. Međutim, u ovoj se studiji samo ponavljaju izjave društva SEA Handling, odnosno da su SARS i terorističke prijetnje nakon izbijanja rata u Iraku 2003. uzrokovali 3 %-tno smanjenje prometa te da je posljedica erupcije vulkana Eyjafjallajökull bilo smanjenje prometa od 1,5 milijuna EUR. Protučinjenična analiza temelji se na tim pretpostavkama i njome se ne osigurava način za ocjenjivanje učinka predmetnih događaja. Osim toga, Komisija smatra da se, čak i kada bi se procjene društva SEA mogle smatrati pouzdanima bez popratnih dokaza, kontinuirana ulaganja novog kapitala društva SEA u iznosu od gotovo 360 milijuna EUR u razdoblju 2002.–2010. ne bi mogla realistično opravdati učincima nepredvidivih događaja navedenih u studiji RBB Economicsa. Nadalje, Komisija smatra da bi ulagač u tržišnom gospodarstvu vjerojatno proveo studiju neposredno nakon tih događaja, a ne nekoliko godina kasnije, kako bi ocijenio njihov učinak i odlučio hoće li promijeniti svoju strategiju, nastaviti provoditi postojeću strategiju ili izmijeniti svoj poslovni plan. Međutim, budući da je studija RBB Economicsa izrađena nekoliko godina nakon odluke o pokretanju postupka, Komisija smatra da ne ona nije u skladu s postupanjem razumnog privatnog ulagača već je izvršena u svrhe predmetnog postupka u cilju naknadnog opravdanja razumnosti postupanja društva SEA u gospodarskom pogledu. Studija se stoga ne može uzeti u obzir za primjenu testa razumnog privatnog ulagača. Naposljetku, Komisija napominje da privatni ulagači, kako bi osigurali profitabilnost svog ulaganja čak i nakon negativnih događaja, traže financijske analize iz kojih je razvidan povrat na ulaganje u lošim scenarijima, posebno u industrijama kao što je zračni prijevoz koja je po svojoj prirodi izložena čimbenicima rizika koji su izvan nadležnosti i kontrole operatera. Italija i društvo SEA nisu dokazali da je ta analiza izvršena u trenutku provođenja predmetnih mjera.
- (309) Komisija stoga zauzima stav da naponi usmjereni na smanjenje troškova, iako su bili veliki nakon osnivanja društva, posebno nakon 2007., nisu bili dovoljni kako bi se mogla predvidjeti ponovna profitabilnost, čak ni samo dugoročno, odnosno za više od deset godina, i bez uzimanja u obzir rizika od povrata nezakonite potpore

<sup>(61)</sup> Kako je opisano u dokumentu „Piano aziendale 2003-2007” društva SEA Handling.

<sup>(62)</sup> Održanje tržišnog udjela trgovačkog društva na razini iz 2005. (76,65 %) do 2010. samo je pretpostavka.

<sup>(63)</sup> Presuda u predmetu C-124/10 P, Komisija protiv EDF-a, stavci 85. i 104.

dodijeljene u prošlosti. Nije iznenađujuće da bi nakon toliko godina primanja javne potpore rezultati društva SEA bili bolji, ali Komisija smatra da bi, s obzirom na vrlo opterećenu troškovnu strukturu društva SEA Handling i kontekst liberalizacije tržišta, privatni ulagač tražio opsežniju operaciju restrukturiranja 2002. prije nego što bi pristao pokriti troškove tijekom razdoblja potrebnog za provođenje postupka restrukturiranja i ostvarenje razumnog povrata na ulaganje u razumnom roku.

### ***Usporedba s dobiti drugih operatora***

- (310) Komisija odbacuje argument da nije moguća usporedba s gospodarskim rezultatima ostalih pružatelja zemaljskih usluga drugačije „prirode” (talijanska nadležna tijela navode upravitelje zračnih luka koji posluju s odvojenim računima, upravitelje zračnih luka koji vode odvojena trgovačka društva, zračne prijevoznike koji pružaju vlastite zemaljske usluge i vanjske pružatelje koji se mogu podijeliti u pružatelje s domaćim ili međunarodnim mrežama i MSP-ove) ili s različitim područjem djelatnosti (neki pružatelji nude sve zemaljske usluge, a drugi samo neke).
- (311) Svrha je liberalizacije sektora potaknuti tržišno natjecanje kako bi se dobavljači s najkonkurentnijim poslovnim modelima mogli ostvariti položaj na tržištu koji bi koristio korisnicima, zračnim prijevoznicima i, u konačnici, korisnicima. Komisija smatra da su operateri s kojima talijanska nadležna tijela ne žele uspoređivati društvo SEA Handling svejedno njegovi stvarni ili mogući konkurenti. Argumentima talijanskih nadležnih tijela zapravo se broj konkurenata koji su usporedivi s društvom SEA Handling svodi na nulu jer niti jedan operater ne pruža potpuno isti opseg usluga koje trenutačno nudi društvo SEA Handling čak i kada je operater iste „prirode”, odnosno poduzeće koje je povezano s upraviteljem zračne luke, ali posluje kao zasebno trgovačko društvo. Pritom se zanemaruje činjenica da društvo SEA smatra da bi Komisija trebala također uzeti u obzir načine provedbe Direktive 96/67/EZ radi usporedbe usluga koje pružaju pružatelji koji posluju na tržištu izvan Italije.
- (312) Brojne zemaljske usluge pružatelja usluga strukturno su profitabilne. U svakom slučaju, činjenicom da su drugi pružatelji zemaljskih usluga ostvarivali gubitke u istom razdoblju ne može se opravdati razumnost postupanja društva SEA već ona upućuje na suprotno jer će se trgovačko društvo koje se nalazi u teškoćama nastojati usredotočiti na svoju osnovnu djelatnost i prekinuti ulaganja u djelatnosti koje ostvaruju strukturne gubitke ili su manje profitabilne. Kao što je već istaknuto u nekoliko navrata, u dva poslovna plana koja je dostavilo društvo SEA Handling istaknuto je na tržištu u predmetnom razdoblju postoji trend prekida ulaganja upravitelja zračnih luka u zemaljske usluge i da su operateri koji su podugovorili zemaljske usluge općenito bili profitabilniji od vertikalno integriranih operatera.
- (313) Zbog sličnih razloga Komisija mora odbaciti argument društva SEA da je jedini usporedivi operater bio [...] <sup>(64)</sup>, za kojeg se pretpostavlja da je pretrpio gubitke u razdoblju 2004. – 2006. <sup>(65)</sup> i nije podugovarao svoje zemaljske usluge. Prvo, [...] još uvijek je pod kontrolom države pa se stoga njegovo postupanje ne može smatrati tipičnim za privatnog ulagača <sup>(66)</sup>. Drugo, Komisija nema potrebne podatke kako bi mogla utvrditi je li [...] primio financijsku potporu za svoje zemaljske usluge koja je usporediva u svom iznosu ili trajanju s potporom dodijeljenom društvu SEA Handling.
- (314) Naposljetku, Komisija ne smatra značajnom usporedbu koju je izvršilo društvo SEA Handling s [...] i [...] Društvo SEA Handling tvrdi da su ti operateri ostvarili gubitke od pružanja usluga u tim zračnim lukama, ali nije dostavilo dovoljne dokaze <sup>(67)</sup>. Nadalje, čini se da su negativni rezultati tih operatera djelomično posljedica potpore dodijeljene društvu SEA Handling. Da društvo SEA Handling nije u nekoliko navrata dobilo ulaganja novog kapitala od društva SEA, postalo bi nesolventno i prošlo bi brži i dubinski postupak restrukturiranja od onog koji je prošlo. Struktura tržišta promijenila bi se i konkurenti bi imali priliku povećati svoju tržišni udjel i poboljšati svoju dobit.

<sup>(64)</sup> [...]

<sup>(65)</sup> Opažanja društva SEA Handling od 21. ožujka 2011., stavci 99. i 100.

<sup>(66)</sup> Vidjeti: [...]

<sup>(67)</sup> Opažanja društva SEA Handling od 21. ožujka 2011., stavak 105.

- (315) Komisija zaključno smatra da predmetna ulaganja novog kapitala ne mogu zadovoljiti test privatnog ulagača i da se njima društvu SEA Handling daje prednost koju ne bi ostvarilo u uobičajenim tržišnim uvjetima.

#### 8.2.4. UČINAK NA TRGOVINU IZMEĐU DRŽAVA ČLANICA I NARUŠAVANJE TRŽIŠNOG NATJECANJA

- (316) Mjerama se utječe na trgovinu između država članica i one narušavaju tržišno natjecanje ili prijete narušavanjem tržišnog natjecanja na unutarnjem tržištu jer pogoduju jednom poduzeću koje se natječe na tržištu s drugim pružateljima zemaljskih usluga u zračnoj luci Malpensa i Linate i sa svim ostalim pružateljima koji su ovlašteni tamo poslovati od kojih mnogi posluju u više od jedne države članice, posebno zato što je liberalizacija sektora provedena 2002.

#### 8.2.5. ZAKLJUČAK

- (317) Komisija stoga zaključuje da mjere koje je poduzelo društvo SEA za pokrivanje gubitaka društva SEA Handling čine državnu potporu u smislu članka 107. stavka 1. točke UFEU-a.

#### 8.3. SPOJIVOST POTPORE S UNUTARNJIM TRŽIŠTEM

- (318) Budući da smatra da predmetne mjere čine državnu potporu u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a, Komisija je preispitala njihovu spojivost u kontekstu iznimaka predviđenih u članku 107. stavicama 2. i 3.
- (319) Jasno je da članak 107. stavak 2. nije primjenjiv s obzirom na prirodu predmetnih mjera i Italija i društvo SEA nisu se na njega pozivale.
- (320) U pogledu članka 107. stavka 3., Komisija je u odluci o pokretanju postupka izrazila zabrinutost u pogledu spojivosti mjera sa Smjernicama za sektor zrakoplovstva. U tim je smjernicama opisano kako će Komisija ocjenjivati javno financiranje usluga zračnih luka u skladu s pravilima i postupcima koji se primjenjuju na državne potpore.
- (321) U pogledu subvencioniranja usluga zračnih luka, u Smjernicama za sektor zrakoplovstva upućuje se na Direktivu 96/67/EZ u skladu s kojom preko praga od dva milijuna putnika, usluge opsluživanja zrakoplova na zemlji moraju biti samofinancirajuće i ne smiju se međusobno subvencionirati drugim komercijalnim prihodom zračne luke ili javnim sredstvima koja su im odobrena kao tijelu zračne luke ili pružatelju usluge od općega gospodarskog interesa.
- (322) Stoga treba istaknuti da je subvencioniranje takvih djelatnosti protivno ciljevima iz Direktive 96/67/EZ i moglo bi imati negativni učinak na liberalizaciju tržišta.
- (323) Komisija u skladu s tim smatra da se potpora ne može proglasiti spojivom s unutarnjim tržištem na temelju Smjernica za sektor zrakoplovstva.
- (324) Alternativno su talijanska nadležna tijela tražila od Komisije da ocjeni spojivost potpore u skladu s člankom 107. stavkom 3. točkom (c) UFEU-a i Smjernica za restrukturiranje iz 2004. Talijanska nadležna tijela nisu se pokušala osloniti na neku drugu pravnu osnovu kojom bi se mogla dokazati spojivost predmetne potpore s unutarnjim tržištem u kontekstu članka 107. stavka 3. niti su Komisiji dostavila dokaze o spojivosti. Talijanska nadležna tijela zapravo su izjavila da se Smjernice za sektor zrakoplovstva ne primjenjuju na ocjenu spojivosti predmetnih mjera. Komisija stoga mora analizirati argumente koje su navela talijanska nadležna tijela kako bi dokazala spojivost potpore kao potpore za restrukturiranje.
- (325) U skladu s točkom 104. Smjernica za restrukturiranje iz 2004.:

Komisija će ocjenjivati sukladnost sa zajedničkim tržištem potpore za sanaciju i restrukturiranje koje nemaju njezino odobrenje ... na temelju ovih Smjernica ako su potpore dodijeljene nakon objavljivanja smjernica u *Službenom listu Europske unije*. U svim drugim slučajevima provest će se ocjenjivanje na temelju smjernica koje su se primjenjivale u vrijeme dodjele potpore.

- (326) Smjernice za restrukturiranje iz 2004. objavljene su 1. listopada 2004.

- (327) Budući da Komisija smatra da se predmetna mjera mora shvaćati kao niz odluka o ulaganju novog kapitala u društvo SEA Handling za pokrivanje njegovih operativnih gubitaka, a ne kao jedan ili dva obroka potpore za restrukturiranje (što čini se tvrde talijanska nadležna tijela, vidjeti stavak 84.), spojivost mjera mora se ocjenjivati u kontekstu Smjernica za restrukturiranje iz 1999. i 2004. ovisno o tome primjenjuju li se na njih obvezujuće obveze preuzete prije ili nakon 1. listopada 2004. <sup>(68)</sup>

### ***Prihvatljivost poduzeća***

#### **Mjere poduzete prije 1. listopada 2004.**

- (328) S obzirom na o osnove iz stavaka 174. – 180., Komisija smatra da se društvo SEA Handling može smatrati poduzećem u teškoćama u smislu Smjernica za restrukturiranje iz 1999.
- (329) U skladu s točkom 7. tih Smjernica, novoosnovano poduzeće ne može dobiti potporu za sanaciju ili restrukturiranje. Međutim, u Smjernicama je navedeno da se osnivanje društva kćeri kao sredstva za preuzimanje imovine i obveza ne smatra osnivanjem novog poduzeća. Budući da je društvo SEA Handling osnovano odvajanjem od društva SEA radi pružanja zemaljskih usluga, Komisija smatra da se društvo SEA Handling ne može smatrati novoosnovanim poduzećem u smislu Smjernica.
- (330) Osim toga, financijske poteškoće društva SEA ne proizlaze iz arbitrarne podjele troškova unutar grupe. One se nisu mogle pripisati holding društvu SEA već su većinom bile posljedica pretjeranog troška radne snage zbog čega trgovačko društvo nije moglo uspostaviti ravnotežu među svojim računima.

#### **Mjere poduzete nakon 1. listopada 2004.**

- (331) Komisija primjećuje da se 2004. financijska situacija društva nije poboljšala u usporedbi s 2002. Kao što je objašnjeno u stavcima 181. – 184., trgovačko društvo i dalje je bilo u financijskim teškoćama 2004. i moralo se smatrati poduzećem u teškoćama u skladu sa Smjernicama za restrukturiranje iz 2004.
- (332) U skladu s točkom 13. tih Smjernica, novoosnovano poduzeće ne može dobiti potporu za sanaciju ili restrukturiranje. To je slučaj, primjerice, ako je novo poduzeće nastalo likvidacijom prethodnog poduzeća ili je samo preuzelo imovinu takvog poduzeća. Poduzeće se u načelu smatra novoosnovanim tijekom prve tri godine od započinjanja poslovanja o određenom području.
- (333) Iz razloga navedenih u stavku 330., Komisija smatra da se društvo SEA Handling ne može smatrati novoosnovanim poduzećem. Komisija primjećuje da su, u svom zadnjem pismu, talijanska nadležna tijela potvrdila da se društvo SEA Handling treba smatrati novoosnovanim poduzećem u skladu sa Smjernicama za restrukturiranje iz 2004. jer je osnovano odvajanjem od postojećeg odjela društva SEA za zemaljske usluge i stoga je preuzelo imovinu i obveze matičnog društva u vezi s pružanjem zemaljskih usluga.
- (334) Ovdje se ponovno primjenjuju razmatranja iz stavka 331.
- (335) Komisija zaključuje da je društvo SEA Handling moglo dobiti potporu za restrukturiranje u skladu sa Smjernicama za restrukturiranje iz 1999. i 2004.

### ***Obnova dugoročne održivosti***

- (336) U skladu sa Smjernicama za restrukturiranje iz 2004., dodjela potpore mora ovisiti o provedbi plana restrukturiranja, koji u slučaju pojedinačnih potpora mora prihvatiti Komisija (točka 34. Smjernica za restrukturiranje iz 2004. i točka 31. Smjernica za restrukturiranje iz 1999.). Osim toga, potpora za restrukturiranje mora stoga biti povezana s provedivim planom restrukturiranja kojim se obvezuje država članica. Plan mora u svim relevantnim detaljima biti podnesen Komisiji (točka 35. Smjernica za restrukturiranje iz 2004. i točka 32. Smjernica za restrukturiranje iz 1999.).

---

<sup>(68)</sup> Treba napomenuti da bi se u slučaju da je argument talijanskih tijela točan primjenjivale samo Smjernice za restrukturiranje iz 2004., ali ocjena spojivosti ostala bi nepromijenjena.

- (337) Prvo, „planovi restrukturiranja” koje navode talijanska nadležna tijela uključuju konsolidirani poslovni plan za razdoblje 2002.–2006. („Piano aziendale consolidato 2002–2006”), poslovni plan društva SEA 2003.–2007. („Piano aziendale 2003–2007 SEA”), strateški plan za razdoblje 2007.–2012. („Piano strategico 2007–2012”), strateški plan za razdoblje 2009.–2016. („Piano strategico 2009–2016”), i poslovni plan za razdoblje 2011.–2013. („Piano aziendale 2011–2013”). Komisija, na temelju ocjene dokumenata navedenih u stavcima 269.–296. ove Odluke, smatra da niti jedan od njih ne ispunjuje kriterije iz Smjernica.
- (338) Drugim riječima, u točki 35. Smjernica za restrukturiranje iz 2004. navedeno je sljedeće: „Plan restrukturiranja, čije trajanje mora biti što je kraće moguće, mora povratiti dugoročnu održivost poduzeća unutar primjerenog razdoblja i na temelju realnih pretpostavki o budućim uvjetima poslovanja. Potpora za restrukturiranje mora stoga biti povezana s provedivim planom restrukturiranja... u svim relevantnim detaljima biti podnesen Komisiji te posebno mora uključivati istraživanje tržišta. Poboljšanje održivosti mora proizlaziti uglavnom iz unutarnjih mjera iz plana restrukturiranja; može se temeljiti na vanjskim čimbenicima kao što su odstupanja u cijenama i potražnji na koje trgovačko društvo nema velikog utjecaja, ali samo ako su dane tržišne pretpostavke općeprivačene.” U točki 32. Smjernica za restrukturiranje iz 1999. nalazi se slična odredba.
- (339) Komisija primjećuje da se konsolidirani poslovni plan za razdoblje 2002.–2006. i planovi za razdoblje nakon 2007.<sup>(69)</sup>, osim poslovnog plana za razdoblje 2003.–2007., odnose na društvo SEA u cjelini i u njima se samo na pojedinim mjestima upućuje na društvo SEA Handling. Stoga se ne mogu smatrati planovima za restrukturiranje društva SEA Handling u smislu Smjernica. Ne sadržavaju ni nužne podatke propisane Smjernicama, odnosno, detaljni opis okolnosti u pozadini teškoća poduzeća i istraživanje tržišta. Nadalje, u njima nisu detaljno opisane mjere potrebne za obnovu dugoročne održivosti poduzeća u razumnom roku i predviđeno je poboljšanje profitabilnosti prije svega zahvaljujući vanjskim mjerama kojima se osigurava povećanje prihoda (to se posebno primjenjuje na poslovni plan za razdoblje 2003.–2007.), ali nije ni na koji način prikazano da su pretpostavke za trendove na tržištu općenito prihvaćene.
- (340) U kratkim odlomcima tih dokumenata u kojima se spominje društvo SEA Handling nije naveden raspored s rokovima koji su razumno potrebni za obnovu dugoročne održivosti društva SEA Handling niti trajanje mogućeg postupka restrukturiranja. Mjere restrukturiranja stoga sadržavaju premalo pojedinosti za zadovoljavanje zahtjeva u Smjernicama.
- (341) Zbog toga je predmetna potpora isplaćena prije nego što je prijavljena i bez plana restrukturiranja koji zadovoljava uvjete iz smjernica za restrukturiranje. Zbog toga ona nije ovisila o provedbi plana restrukturiranja vrste navedene u točkama 34. i 35. Smjernica za restrukturiranje iz 2004. ili točkama 31. i 32. Smjernica za restrukturiranje iz 1999. To je samo dovoljno za isključenje spojivosti s unutarnjim tržištem<sup>(70)</sup>.
- (342) Drugo, treba napomenuti da budući da potpora nije prijavljena i nije postojao održiv plan restrukturiranja, Komisija nije imala priliku propisati uvjete i obveze koje smatrala nužnima za odobravanje potpore<sup>(71)</sup> niti je mogla nadzirati ispravnu provedbu plana restrukturiranja na temelju redovitih i detaljnih izvješća<sup>(72)</sup>.

#### ***Sprječavanje neopravdanog narušavanja tržišnog natjecanja***

- (343) U skladu s točkom 38. Smjernica za restrukturiranje iz 2004., kako bi se osiguralo što je veće moguće smanjivanje štetnih učinaka na trgovinske uvjete, tako da pozitivni učinci premašuju štetne učinke, moraju se poduzeti kompenzacijske mjere. U suprotnom slučaju smatrat će se da je potpora „protivna zajedničkom interesu” te stoga nespojiva sa zajedničkim tržištem. U točki 35. Smjernica za restrukturiranje iz 1999. nalazi se slična odredba.
- (344) Talijanska nadležna tijela i društvo SEA Handling navode da se mjerama potpore nije narušilo tržišno natjecanje na tržištu zemaljskih usluga jer su bile nužne za zadovoljavanje uvjeta za liberalizaciju tržišta u skladu sa Zakonom br. 18/99, kojim se provodi Direktiva 96/67/EZ.
- (345) Ona dodaju da su zajedno s potporom poduzete primjerene mjere u cilju izbjegavanja narušavanja tržišnog natjecanja.

<sup>(69)</sup> Vidjeti „Sažetak – Linee guida del piano strategico 2007-2012 del gruppo SEA–11 maggio 2007”, „Piano strategico 2009–2016”, i „Piano aziendale SEA 2011–2013”.

<sup>(70)</sup> Vidjeti, npr. presudu Suda EFTA-e od 8. listopada 2012. u predmetu *Hurtigruten protiv Nadzornog tijela EFTA-e*, stavci 228. i 234.–240.

<sup>(71)</sup> Smjernice, točke 46.–48.

<sup>(72)</sup> Smjernice, točke 49.–51.

- (346) Talijanska nadležna tijela tvrde da je prva takva mjera bilo smanjenje kapaciteta društva SEA Handling, posebno u pogledu radne snage, postupnim smanjenjem broja zaposlenih između 2003. i 2010.
- (347) Drugom takvom mjerom smanjena je prisutnost društva SEA Handling na tržištu smanjivanjem opsega njegovih djelatnosti. Društvo SEA Handling prestalo je pružati usluge održavanja zrakoplova i izdavanja karata i neke dodatne usluge kao što je čišćenje kabine i pomaganje maloljetnim putnicima, koje su od 2004. na dalje povjerene trećim osobama. Društvo SEA Handling također je 2004. prebacilo usluge odleđivanja na društvo SEA.
- (348) Treća mjera sastojala se od pokušaja prodaje manjinskog udjela u društvu SEA Handling što bi, da je bilo uspješno, završilo ulaskom novog konkurenta na tržište.
- (349) Naposljetku, talijanska nadležna tijela smatraju da su zbog visokog stupnja liberalizacije tržišta zemaljskih usluga u Italiji bile nužne mjere za pokrivanje gubitaka u cilju osiguranja neprekinutog pružanja i kvalitete svih zemaljskih usluga i u cilju postupne prilagodbe novoj situaciji. Plaćanjem potpore u načelu je omogućen uredni prelazak na tržište na kojem postoji tržišno natjecanje uz izbjegavanje svih negativnih posljedica za putnike.
- (350) Komisija ističe da se otpis dugova i zatvaranje gubitaških djelatnosti, koji su u svakom slučaju potrebni za ponovno uspostavljanje održivosti, neće smatrati smanjivanjem kapaciteta ili tržišne prisutnosti u smislu ocjenjivanja kompenzacijskih mjera <sup>(73)</sup>. Stoga je stajalište Komisije da druga mjera ne čini kompenzacijsku mjeru već je sastavni, pa čak i nužni, dio same operacije restrukturiranja. Kao što su izjavila talijanska nadležna tijela, te djelatnosti nisu dio osnovnih poslovnih djelatnosti društva SEA Handling; njihovo povlačenje ne može se stoga smatrati kompenzacijskom mjerom usmjerenom na ostvarivanje znatnog smanjenja prisutnosti trgovačkog društva na tržištu <sup>(74)</sup>.
- (351) Slično tome, smanjenje kapaciteta, posebno u pogledu radne snage, ključni je korak u postupku obnove održivosti društva zbog pretjerano visokih troškova zaposlenika društva SEA Handling, posebno u usporedbi s njegovim prometom, i ne može se smatrati mjerom kojom se poravnava odobrena potpora.
- (352) U odnosu na namjeru prodaje manjinskog udjela, Komisija primjećuje da su do danas objavljena samo dva natječaja <sup>(75)</sup>. Štoviše, prodaja trenutačno ovisi o obnovi održivosti i stoga nije mjera nadoknade za operaciju restrukturiranja. U svakom slučaju, otprilike deset godina nije bio prijenos kapitala društva SEA Handling i namjera za prijenos ne može se smatrati mjerom za poravnanje potpore.
- (353) Naposljetku, u pogledu argumenta da je potporom osiguran prelazak na tržište na kojem vlada tržišno natjecanje, Komisija smatra da prenošenje Direktive 96/67/EZ u talijansko pravo ne znači da se državna potpora može dodijeliti radi plaćanja nadoknade određenim operatorima, u ovom slučaju društvu SEA Handling, kako bi im se olakšala prilagodba, čije točno trajanje talijanska nadležna tijela nisu nikada spomenula.
- (354) Na temelju tih okolnosti može se isključiti spojivost potpore s unutarnjim tržištem.

***Potpora koja je ograničena na najmanju razinu***

- (355) U skladu s točkom 43. Smjernica za restrukturiranje iz 2004. i točkom 40. Smjernica za restrukturiranje iz 1999., kako bi se iznos potpore za troškove restrukturiranja ograničio na najmanju moguću razinu, od korisnika potpore očekuje se značajan doprinos planu restrukturiranja iz njihovih vlastitih sredstava, uključujući prodaju imovine koja nije neophodna za opstanak poduzeća, ili iz vanjskog financiranja pod tržišnim uvjetima. U slučaju velikih poduzeća Komisija obično smatra primjerenim doprinos restrukturiranja od najmanje 50 %.
- (356) Talijanska nadležna tijela nisu dostavila podatke o znatnom doprinosu društva SEA Handling postupku restrukturiranja. Činjenica da niti jedan privatni ulagač nije financijski pridonio restrukturiranju društva SEA Handling dodatni je znak da tržište nije vjerovalo u izvedivost obnove održivosti poduzeća (točka 43. Smjernica iz 2004.).

<sup>(73)</sup> Smjernice, točka 40.

<sup>(74)</sup> Presuda Općeg suda u spojenim predmetima T-115/09 i T-116/09, Electrolux protiv Komisije, stavci 51.–58.

<sup>(75)</sup> Talijanska nadležna tijela navela su da je jedan objavljen 2001. i drugi 2007.

**Načelo jednokratne dodjele**

- (357) Naposljetku, da bi se smatrala spojivom, potpora za restrukturiranje mora zadovoljavati načelo jednokratne dodjele. U točki 43. Smjernica za restrukturiranje iz 1999. i točki 72. točke 43. Smjernica za restrukturiranje iz 2004. navedeno je da se potpora ne može dodijeliti poduzeću koje je primilo potporu u posljednjih deset godina. Na temelju toga, Komisija zaključuje da je potpora za restrukturiranje dodijeljena društvu SEA Handling nakon prvog ulaganja novog kapitala 2002. bila nespojiva s unutarnjim tržištem jer nije bila u skladu s načelom jednokratne dodjele. Isto se primjenjuje i na potporu dobivenu 2007., ako se smatra da je društvo SEA donijelo dvije odluke o dodjeli potpore u obrocima tijekom niza godina, što čini se tvrde talijanska nadležna tijela (vidjeti stavak 223.).

**Zaključci**

- (358) Prethodno navedeni argumenti upućuju na to da mjere potpore ne zadovoljavaju testove iz Smjernica za zračni promet ili iz Smjernica za restrukturiranje iz 1999. i 2004. da bi se mogle smatrati spojivima u skladu s člankom 107. stavkom 3. točkom (c) UFEU-a.

- (359) Stoga potpora nije spojiva s unutarnjim tržištem.

**8.4. POVRAT**

- (360) U članku 14. stavku 1. Uredbe (EZ) br. 659/1999 navedeno je da se od korisnika mora osigurati povrat nezakonite potpore koja nije spojiva s unutarnjim tržištem.

- (361) Ova je potpora dodijeljena društvu SEA Handling nezakonito i nije spojiva s unutarnjim tržištem i stoga ju trgovačko društvo mora vratiti.

- (362) S obzirom na vrlo lošu financijsku situaciju društva SEA Handling i nepostojanje izgleda da će profitirati od ulaganja novog kapitala, privatni ulagač u tržišnom gospodarstvu ne bi uložio novi kapital i stoga društvo SEA Handling ne bi moglo osigurati takva sredstva na tržištu. Budući da je povrat na kapitalna ulaganja čimbenik u održivosti poslovnog modela poduzeća, privatni ulagač ne bi uložio kapital ako nije siguran da će ostvariti primjerenu odštetu od trgovačkog društva za uključeni rizik. Komisija u skladu s time smatra da poduzeće ne bi moglo povećati svoj vlasnički kapital na tržištu kapitala jer zbog očekivanog prinosa ne bi mogao ponuditi takav veliki povrat svakom potencijalnom ulagaču. Protučinjenična situacija, odnosno situacija koja bi nastala da nije bilo potpore i koja se nastoji obnoviti sanacijom, stoga je situacija u kojoj nije uloženi nikakav kapital<sup>(76)</sup>. U skladu s utvrđenom sudskom praksom, „U slučaju injekcije vlasničkog kapitala, Komisija može zauzeti stav da ukidanje odobrene prednosti mora zahtijevati povrat uloženog kapitala”<sup>(77)</sup>. Iznos potpore koji treba vratiti stoga je ukupan iznos za koji je povećan kapital poduzeća.

- (363) U svrhe tog povrata treba uzeti u obzir i kamate nastale od datuma kada je svaki obrok potpore stavljen na raspolaganje trgovačkom društvu, odnosno, datum svakog povećanja kapitala, do datuma povrata<sup>(78)</sup>.

**8.5. ZAKLJUČAK**

- (364) Komisija zaključuje da je Italija nezakonito dodijelila potporu koja se sastoji od niza ulaganja novog kapitala društva SEA u njegovo društvo kćer SEA Handling s ciljem pokrivanja gubitaka društva kćeri protivno članku 107. stavku 1. UFEU-a.

- (365) Italija stoga mora poduzeti sve nužne mjere za povrat državne potpore za koju se smatra da nije spojiva s unutarnjim tržištem od primatelja, društva SEA Handling.

DONIJELA JE OVU ODLUKU:

<sup>(76)</sup> Odluka Komisije 2012/252/EU od 13. srpnja 2011. o državnoj potpori br. C 6/08 (ex NN 69/07) koju je provela Finska u korist društva Ålands Industrihus Ab (SL L 125, 12.5.2012., str. 33.).

<sup>(77)</sup> Presuda Općeg suda u predmetu T-16/96 BP, Cityflyer protiv Komisije, [1998.], ECR II-757, stavak 56.

<sup>(78)</sup> Prethodno navedeni članak 14. stavak 2. Uredbe (EZ) br. 659/1999.

*Članak 1.*

Ulaganja novog kapitala koja je izvršilo društvo SEA u svoje društvo kćer SEA Handling za svaku od financijskih godina u razdoblju 2002.–2010. u procijenjenom iznosu od otprilike 359,644 milijuna EUR, bez kamata na povrat, čine državu potporu u smislu članka 107. UFEU-a.

*Članak 2.*

Državna potpora dodijeljena je protivno članku 108. stavku 3. UFEU-a i nije spojiva s unutarnjim tržištem.

*Članak 3.*

1. Italija će osigurati povrat potpore iz članka 1. od korisnika.
2. Na iznose koji se moraju vratiti obračunavaju se kamate od datuma kad su ti iznosi korisniku stavljeni na raspolaganje do njihovog stvarnog povrata.
3. Kamate se obračunavaju složenim kamatnim računom u skladu s poglavljem V. Uredbe Komisije (EZ) br. 794/2004 <sup>(79)</sup>.

*Članak 4.*

1. Povrat potpore iz članka 1. neposredan je i učinkovit.
2. Italija osigurava provedbu ove Odluke u roku od četiri mjeseca od obavijesti.

*Članak 5.*

1. U roku od dva mjeseca otkad je obaviještena o ovoj Odluci, Italija Komisiji dostavlja sljedeće podatke:
  - (a) ukupan iznos (glavnicu i kamate) čiji povrat treba ostvariti od korisnika;
  - (b) detaljni opis mjera koje su već poduzete ili se planiraju poduzeti u cilju usklađivanja s ovom Odlukom,
  - (c) dokumente kojima se dokazuje da je korisniku određen povrat potpore.
2. Italija obavještuje Komisiju o napretku provedbe nacionalnih mjera koje su donesene u okviru provedbe ove Odluke do potpunog povrata potpore iz članka 1. Nadalje, na zahtjev Komisije, Italija odmah dostavlja sve informacije koje su važne za mjere koje su već poduzete ili se planiraju poduzeti u cilju usklađivanja s ovom Odlukom. Ona također dostavlja detaljne informacije o iznosima potpore i kamatama čiji je povrat ostvaren od korisnika.

*Članak 6.*

Ova je Odluka upućena Talijanskoj Republici.

Sastavljeno u Bruxellesu 19. prosinca 2012.

*Za Komisiju*  
Joaquín ALMUNIA  
*Potpredsjednik*

---

<sup>(79)</sup> Uredba komisije (EZ) br. 794/2004 od 21. travnja 2004. o provedbi Uredbe Vijeća (EZ) br. 659/1999 o utvrđivanju detaljnih pravila za primjenu članka 93. Ugovora o EZ (SL L 140, 30.4.2004., str. 1.).