

II

(Niet-wetgevingshandelingen)

BESLUITEN

BESLUIT (EU) 2015/1225 VAN DE COMMISSIE**van 19 december 2012****betreffende de door SEA SpA ten behoeve van SEA Handling SpA doorgevoerde kapitaalverhogingen
(Steunmaatregel SA.21420 (C 14/10) (ex NN 25/10) (ex CP 175/06))***(Kennisgeving geschied onder nummer C(2012) 9448)***(Slechts de tekst in de Italiaanse taal is authentiek)****(Voor de EER relevante tekst)**

DE EUROPESE COMMISSIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 108, lid 2, eerste alinea,

Gezien de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, en met name artikel 62, lid 1, onder a) ⁽¹⁾,Na de belanghebbenden overeenkomstig de genoemde artikelen te hebben aangemaand hun opmerkingen te maken ⁽²⁾, en gezien deze opmerkingen,

Overwegende hetgeen volgt:

1. DE PROCEDURE

- (1) Bij brief van 13 juli 2006 heeft de Commissie een klacht ontvangen over mogelijke steun voor SEA Handling SpA (hierna „SEA Handling” genoemd), die grondafhandelingsdiensten verricht op de luchthavens van Milaan Malpensa en Milaan Linate. Die klacht werd aanvankelijk geregistreerd onder nummer CP 175/06.
- (2) Bij brief van 6 oktober 2006 heeft de Commissie de Italiaanse autoriteiten om toelichting bij deze klacht verzocht. Bij brief van 21 december 2006 hebben de Italiaanse autoriteiten om een verlenging van de antwoordtermijn verzocht.
- (3) Bij brief van 11 januari 2007 heeft de Commissie in dat verzoek bewilligd. Bij brief van 9 februari 2007 hebben de Italiaanse autoriteiten de verlangde inlichtingen verschaft.
- (4) Bij brief van 30 mei 2007 heeft de Commissie de klager meegedeeld dat zij in de betrokken zaak over onvoldoende gegevens beschikte om te kunnen concluderen dat voldaan was aan het criterium „staatsmiddelen” waarvan sprake in artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna „VWEU” genoemd). Daarom waren er, overeenkomstig artikel 20, lid 2, van Verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad ⁽³⁾, onvoldoende gronden om in de zaak een standpunt in te nemen. Bij brief van 2 juli 2007 heeft de klager aanvullende inlichtingen verstrekt. Na kennisname van die aanvullende informatie heeft de Commissie besloten de klacht opnieuw te onderzoeken.
- (5) Bij brief van 3 maart 2008 heeft de Commissie de Italiaanse autoriteiten verzocht een kopie mee te delen van het akkoord dat op 26 maart 2002 met de bonden was bereikt. Bij brief van 10 april 2008 hebben de Italiaanse autoriteiten het gevraagde document verstrekt.
- (6) Bij brief van 20 november 2008 hebben de Italiaanse autoriteiten de Commissie het akkoord meegedeeld dat op 13 juni 2008 met de bonden was gesloten.

⁽¹⁾ PB L 1 van 3.1.1994, blz. 3.⁽²⁾ PB C 184 van 22.7.2008, blz. 34.⁽³⁾ Verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad van 22 maart 1999 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 93 van het EG-Verdrag (PB L 83 van 27.3.1999, blz. 1).

- (7) Bij brief van 23 juni 2010 heeft de Commissie de Italiaanse autoriteiten in kennis gesteld van haar besluit om de procedure van artikel 108, lid 2, VWEU in te leiden en heeft zij de Italiaanse autoriteiten verzocht haar binnen één maand alle inlichtingen en gegevens te verstrekken die noodzakelijk zijn om de kwestieuze maatregelen op hun verenigbaarheid te beoordelen.
- (8) Bij brief van 19 juli 2010 hebben de Italiaanse autoriteiten verzocht om een verlenging van de termijn tot en met 20 september 2010, verzoek waarin de Commissie in haar antwoord van 23 juli 2010 heeft bewilligd.
- (9) Op 20 september 2010 hebben de Italiaanse autoriteiten de opmerkingen van de gemeente Milaan ten aanzien van het besluit van de Commissie tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure naar de Commissie doorgeleid.
- (10) Het besluit van de Commissie tot inleiding van de procedure is in het *Publicatieblad van de Europese Unie* bekendgemaakt⁽⁴⁾ (hierna „het besluit tot inleiding van de procedure” genoemd). De Commissie heeft belanghebbenden uitgenodigd hun opmerkingen over de kwestieuze maatregelen binnen één maand na de bekendmaking te maken.
- (11) Bij brief van 11 februari 2011 heeft SEA Handling verzocht de termijn voor het maken van haar opmerkingen ten aanzien van het besluit tot inleiding van de procedure te verlengen tot 21 maart 2011. Bij brief van 23 februari 2011 heeft de Commissie in dat verzoek bewilligd.
- (12) Bij brief van 25 februari 2011 heeft [...] (*) verzocht de termijn voor het maken van haar opmerkingen ten aanzien van het besluit tot inleiding van de procedure te verlengen tot 25 maart 2011.
- (13) Bij brief van 21 maart 2011 hebben SEA Handling en SEA SpA (hierna „SEA” genoemd) bij de Commissie hun gezamenlijke opmerkingen ten aanzien van het besluit tot inleiding van de procedure ingediend.
- (14) Bij brief van 21 maart 2011 heeft [...] bij de Commissie haar opmerkingen ten aanzien van het besluit tot inleiding van de procedure ingediend.
- (15) Bij brief van 7 april 2011 heeft de Commissie de opmerkingen van belanghebbenden voor een reactie doorgezonden aan de Italiaanse autoriteiten, met het verzoek opmerkingen te maken tegen 16 mei 2011.
- (16) Bij brief van 18 april 2011 hebben de Italiaanse autoriteiten de Commissie verzocht de termijn voor het maken van opmerkingen bij de opmerkingen van derden te verlengen tot 2 juni 2011. Bij brief van 28 april 2011 heeft de Commissie in dat verzoek van de Italiaanse autoriteiten bewilligd.
- (17) Bij brief van 1 juni 2011 hebben de Italiaanse autoriteiten hun opmerkingen gemaakt. Daarnaast hebben zij nieuwe argumenten aangedragen, in de vorm van een studie van een consultancybureau.
- (18) Bij brief van 11 juli 2011 heeft de Commissie de Italiaanse autoriteiten verzocht de reeds in punt 5 van het besluit tot inleiding van de procedure verlangde inlichtingen te zenden, inlichtingen die de Italiaanse autoriteiten noch SEA tot dan toe hadden gezonden.
- (19) Bij brief van 28 juli 2011 hebben de Italiaanse autoriteiten de Commissie verzocht de termijn voor het verschaffen van de verlangde inlichtingen te verlengen tot 15 oktober 2011. Bij brief van 8 augustus 2011 heeft de Commissie een verlenging van de termijn tot en met 15 september 2011 toegestaan.
- (20) Bij brief van 26 augustus 2011 hebben de Italiaanse autoriteiten de Commissie meegedeeld dat zij de toegestane termijnverlenging — die korter was dan aanvankelijk gevraagd — ontoereikend vonden.
- (21) Bij brief van 15 september 2011 hebben de Italiaanse autoriteiten het antwoord op het verzoek om inlichtingen van de Commissie gezonden. Bij brief van 18 oktober 2011 hebben de Italiaanse autoriteiten een Engelse vertaling ingediend van het document uit bijlage 5 bij de voorgaande brief.
- (22) Bij brief van 21 oktober 2011 hebben de Italiaanse autoriteiten bijlage 12 bij hun voorgaande brief aangevuld met de door de gemeente Milaan verschaft gegevens. Bij brief van 7 november 2011 hebben de Italiaanse autoriteiten een Engelse vertaling van die opmerkingen gezonden.
- (23) Op 19 juni 2012 heeft een bijeenkomst van de diensten van de Commissie met de Italiaanse autoriteiten plaatsgevonden. Na die bijeenkomst hebben de Italiaanse autoriteiten bij brieven van 2 en 10 juli 2012 nieuwe argumenten aangedragen ter staving van hun analyse van de hier te onderzoeken maatregelen. Op verzoek van de Italiaanse autoriteiten heeft op 23 november 2012 een nieuwe bijeenkomst met de diensten van de Commissie plaatsgevonden. De Italiaanse autoriteiten hebben, alles samengenomen, dezelfde argumenten gepresenteerd als tijdens de voorgaande bijeenkomst.

⁽⁴⁾ PB C 29 van 29.1.2011, blz. 10.

^(*) Op bepaalde plaatsen in deze tekst werd vertrouwelijke informatie weggelaten; het weggelaten gedeelte wordt aangegeven met vierkante haken.

2. OVERZICHT VAN DE KWESTIEUZE MAATREGELEN

- (24) Dit besluit ziet op de kapitaalverhogingen die SEA in de periode 2001-2010 heeft doorgevoerd ten faveure van haar dochteronderneming SEA Handling en die in hoofdzaak waren bedoeld om de door SEA Handling geleden bedrijfsverliezen te dekken.

2.1. BEWEERDE BEGUNSTIGDE VAN DE STEUN

- (25) De begunstigde van de kwestieuze maatregelen is SEA Handling, een volle dochteronderneming van SEA. SEA is de onderneming die het beheer verzorgt van het luchthavensysteem van Milaan, dat de luchthavens van Milaan Linate en Milaan Malpensa omvat. Het betreft een privaatrechtelijke onderneming (naamloze vennootschap (*Società per azioni* — SpA)) die gedurende de hele hier onderzochte periode bijna volledig in handen was van overheidsinstanties: de gemeente Milaan (84,56 %), de provincie Milaan (14,56 %) en andere, kleine publieke en private aandeelhouders (0,88 %). In december 2011 is 29,75 % van het kapitaal van SEA verkocht aan het particuliere fonds F2i (Fondi italiani per le infrastrutture).
- (26) De activiteiten van SEA kunnen als volgt worden uitgesplitst:
- a) algemeen luchthavenbeheer: aanleg en beheer van infrastructuurvoorzieningen voor het luchtvervoer;
 - b) grondaafhandeling: grondaafhandelingsdiensten voor reizigers, vliegtuigen, bagage en vracht;
 - c) ondersteunende activiteiten: commerciële activiteiten op luchthavens, zoals verkoop aan het publiek van diverse diensten, taxifreshops, beheer van krantenkiosken, restaurants, reclame, parkeervoorzieningen, autoverhuur, beheer en onderhoud van infrastructuur ten behoeve van niet-luchtvaartgebonden activiteiten, zoals hotelvoorzieningen en logistieke activiteiten. Deze activiteiten worden uitgeoefend door SEA zelf of, op basis van specifieke contracten met SEA, door derden.
- (27) SEA Handling is opgericht na de inwerkingtreding van decreto legislativo nr. 18/99 van 13 januari 1999 ⁽⁵⁾, waarmee Richtlijn 96/67/EG van de Raad ⁽⁶⁾ in Italiaans recht is omgezet; met die richtlijn is de boekhoudkundige scheiding opgelegd voor activiteiten die verband houden met de bewuste diensten ⁽⁷⁾. Daarom heeft SEA bij de oprichting van SEA Handling een boekhoudkundige en juridische scheiding doorgevoerd voor alle betrokken activiteiten ⁽⁸⁾. Naast de activiteiten voor het beheer van de luchthavens Milaan Malpensa en Milaan Linate in strikte zin, verricht SEA nog diverse andere, secundaire diensten, die verband houden met het luchtvervoer en die complementair van aard zijn.
- (28) SEA Handling is sinds 1 juni 2002 in bedrijf. Tot 1 juni 2002 werden de grondaafhandelingsdiensten op de luchthavens van Milaan Linate en Milaan Malpensa door SEA zelf verricht ⁽⁹⁾.

2.2. DE HIER TE ONDERZOEKEN MAATREGELEN

- (29) Volgens de gegevens die de Commissie heeft ontvangen, heeft SEA Handling vanaf 2002 van SEA subsidies ontvangen in de vorm van kapitaalinjecties die in hoofdzaak bestemd waren om de bedrijfsverliezen van de onderneming te dekken.
- (30) De verliezen van SEA Handling waren als volgt ⁽¹⁰⁾:
- in 2002 leed SEA Handling een totaal verlies van 43 639 040,39 EUR (1 juni 2002 — 31 december 2002);
 - in 2003 leed SEA Handling een totaal verlies van 49 489 577,23 EUR (1 januari 2003 — 31 december 2003);

⁽⁵⁾ Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana nr. 28 van 4.2.1999.

⁽⁶⁾ Richtlijn 96/67/EG van de Raad van 15 oktober 1996 betreffende de toegang tot de grondaafhandelingsmarkt op de luchthavens van de Gemeenschap (PB L 272 van 25.10.1996, blz. 36).

⁽⁷⁾ In artikel 4 van Richtlijn 96/67/EG is bepaald: „De beheerder van een luchthaven, de gebruiker of de dienstverlener die grondaafhandelingsdiensten verleent, dient een overeenkomstig de heersende handelspraktijk strikte boekhoudkundige scheiding aan te brengen tussen de aan de levering van deze diensten verbonden activiteiten en zijn overige activiteiten. Op de naleving van deze boekhoudkundige scheiding moet worden toegezien door een door de lidstaat aan te wijzen onafhankelijke controleur. Deze moet er met name op toezien dat er geen geldstroom vloeit tussen de activiteit van de luchthavenbeheerder als luchthavenautoriteit en zijn grondaafhandelingsdiensten.”.

⁽⁸⁾ Op 1 december 2011 heeft de Commissie het pakket „Betere luchthavens” goedgekeurd. Dit pakket omvat een voorstel tot herziening van de regels inzake grondaafhandeling en met name voorstellen die de kwaliteit en de efficiëntie van de grondaafhandelingsdiensten op de luchthavens moeten verbeteren. Daarnaast voorziet het voorstel in een juridische scheiding tussen de grondaafhandelingsactiviteiten en het luchthavenbeheer. Een ander onderdeel van het voorstel is de uitbreiding van het minimumaantal verrichters van grondaafhandelingsdiensten voor vliegtuigmaatschappijen op grote luchthavens van twee naar drie voor de belangrijkste grondaafhandelingsdiensten waarvoor nog beperkingen gelden (bagageafhandeling, platformafhandeling, brandstof- en olielevering en vracht- en postafhandeling).

⁽⁹⁾ SEA Handling Srl, dat bestond voordat SEA Handling werd opgericht, is in 1998 opgericht, maar is nooit operationeel geweest.

⁽¹⁰⁾ Balansgegevens telkens per 31 december.

- in 2004 leed SEA Handling een totaal verlies van 47 962 810 EUR (1 januari 2004 — 31 december 2004);
- in 2005 leed SEA Handling een totaal verlies van 42 430 169,31 EUR (1 januari 2005 — 31 december 2005);
- in 2006 leed SEA Handling een totaal verlies van 44 150 435 EUR (1 januari 2006 — 31 december 2006);
- in 2007 leed SEA Handling een totaal verlies van 59 724 727 EUR (1 januari 2007 — 31 december 2007);
- in 2008 leed SEA Handling een totaal verlies van 52 387 811 EUR (1 januari 2008 — 31 december 2008);
- in 2009 leed SEA Handling een totaal verlies van 29,7 miljoen EUR (1 januari 2009 — 31 december 2009);
- in 2010 leed SEA Handling een totaal verlies van 13,4 miljoen EUR (1 januari 2010 — 31 december 2010).

- (31) Geconfronteerd met in totaal 339,784 miljoen EUR verliezen over de periode 2002-2010, heeft SEA voor in totaal 359,644 miljoen EUR aan SEA Handling overgedragen in de vorm van kapitaalverhogingen die jaarlijks in meerdere fasen plaatsvonden. De verdeling en de bedragen uit de onderstaande tabel stemmen overeen met de door de Italiaanse autoriteiten verschaft gegevens.

(× 1 000 EUR)

Jaar	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
Bedrag kapitaal- breng ⁽¹⁾	18 765 21 200	24 879 24 252	25 236 30 000	6 111 30 000 4 118	30 000 439 30 000	11 559 2 663 3 527 23 808	25 271	13 481 34 328	0	
Jaartotaal	39 965	49 132	55 236	40 229	60 439	41 559	25 271	47 810	0	
Algemeen totaal										359 664

- ⁽¹⁾ De kapitaalverhogingen ter compensatie van de bedrijfsverliezen vonden niet noodzakelijkerwijs altijd plaats in de loop van een bepaald jaar. Zo kwam de eerste kapitaalverhoging, die in 2003 plaatsvond voor een bedrag van 24,879 miljoen EUR, er om de verliezen over 2002 gedeeltelijk te dekken. De tweede kapitaalverhoging van 24,252 miljoen EUR vond dan weer plaats om de verliezen over 2003 gedeeltelijk te dekken.

2.3. DE ROL VAN DE OVERHEID BIJ DE BEDRIJFSVOERING VAN SEA EN SEA HANDLING

- (32) Volgens de informatie die de Commissie heeft ontvangen, hebben het gemeentebestuur van Milaan, SEA en de bonden een akkoord gesloten, waarin het volgende is bepaald (vert.):

„Het bestuur van de gemeente Milaan [...] bevestigt dat [...]:

- het meerderheidsbelang in de afhandelingsonderneming ten minste voor vijf jaar in handen van SEA blijft;
- SEA zich ertoe verbindt om de bonden te informeren over de keuze van eventuele partners en samen met hen het ondernemingsplan en de ondernemingsstructuur te presenteren [...]. Het akkoord dat SEA sluit met de bonden, treedt in werking nadat dit plan aan de bonden is gepresenteerd en zij zich daarover hebben uitgesproken;
- het overeengekomen sociaal plan een oplossing moet bieden voor eventueel overtollig personeel, waarbij collectieve ontslagprocedures zijn uitgesloten en SEA de kosten op zich neemt van bijscholing, omscholing, premies voor vrijwillig vertrek en vervroegd-pensioenregelingen voor de betrokken personeelsleden;
- de overgang van de werknemers naar de nieuwe onderneming gebeurt met behoud van de opgebouwde rechten en met werkgelegenheidsgarantie voor de komende vijf jaar;

- het evenwicht kosten/opbrengsten en het algemene economische kader worden ondersteund door SEA en haar eventuele partners door de beheerscapaciteiten van de onderneming ongewijzigd te behouden en het vermogen van de onderneming om te concurreren op de nationale en internationale markten verder en substantieel te verbeteren;
- met de bevoegde ministeries en de luchthavenautoriteiten wordt contact gezocht om de nodige richtsnoeren goed te keuren voor het behoud van de werkgelegenheid bij het openstellen van de grondaandelingsactiviteiten voor concurrentie, onder meer met het oog op de verplichtingen inzake veiligheid en betrouwbaarheid die luchthavenbeheerders krijgen opgelegd, verplichtingen die ook moeten gelden voor medewerkers die actief zijn in de grondaandelingsdiensten.

Ten slotte zullen het gemeentebestuur en de bonden de inhoud van dit akkoord monitoren door via regelmatige bijeenkomsten toe te zien op de verschillende fasen van uitvoering.”.

- (33) Deze toezeggingen zijn bevestigd in verdere akkoorden waarin de inhoud van dit akkoord uitdrukkelijk is overgenomen. De Commissie verwijst hier met name naar de protocolakkoorden tussen SEA en de bonden van 4 april 2002, 15 mei 2002 en 9 juni 2003, waarvan de Commissie een kopie heeft ontvangen.
- (34) In de notulen van de gemeenteraad wordt verder melding gemaakt van de toezeggingen van de gemeente wat betreft „de bescherming van de opgebouwde rechten” en „de werkgelegenheidsgarantie voor de komende vijf jaar” (vert.)⁽¹¹⁾. Deze toezeggingen werd opnieuw herhaald op de gemeenteraad van 16 juni 2003, waarvan de Commissie een kopie van de notulen heeft ontvangen.
- (35) Voorts hebben de gemeenteraadsleden zich op 7 november 2006 bezorgd uitgelaten over de crisissituatie en verklaard dat hoe dan ook het economische overleven van SEA Handling moest worden gegarandeerd⁽¹²⁾ (vert.):

„De problemen bij SEA Handling [...] mogen niet volledig worden afgewenteld op de werknemers [...] In het licht van deze situatie dienen de voorzitter van het luchthavenbedrijf en burgemeester Moratti zo snel mogelijk voor de commissie Vervoer [van de gemeente Milaan] te verschijnen, om toe te lichten hoe zij de rol van SEA Handling SpA op de markt voor luchtvaartondersteunende diensten opnieuw op de sporen willen krijgen [...]”.

2.4. DE BEDRIJFSRESULTATEN VAN SEA HANDLING⁽¹³⁾

- (36) De volgende grafiek laat zien hoe de bedrijfskosten en de ebitda (winst voor rente, belastingen, afschrijvingen en afwaarderingen) over de periode 2002-2010 zich ontwikkelden. Deze gegevens zijn ook opgenomen in tabel 1, die de ontwikkeling laat zien van de omzet van SEA Handling en van de ratio ebitda/omzet en arbeidskosten/omzet.

Grafiek 1

Economische ontwikkeling van de onderneming

[...]

Tabel 1

Ontwikkeling van de omzet en bedrijfskosten

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Omzet (× miljoen EUR)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Ontwikkeling omzet (jaar-op-jaar)		[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %
Arbeidskosten	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Ontwikkeling arbeidskosten (jaar-op-jaar)		[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %

⁽¹¹⁾ Het akkoord werd op 26 maart 2002 gesloten door de bonden, SEA SpA en de gemeente Milaan.

⁽¹²⁾ Persbericht van Marco Cormio, gemeenteraadslid van Milaan, van 7 november 2006, waarvan de Commissie een kopie is verschaft.

⁽¹³⁾ De tabellen en grafieken in dit onderdeel zijn gebaseerd op door SEA meegeleverde documenten.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Overige kosten	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Ontwikkeling overige kosten (jaar-op-jaar)		[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %
Ebitda	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Ontwikkeling ebitda (jaar-op-jaar)		[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %
Verhouding ebitda/omzet	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %
Verhouding arbeidskosten/omzet	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %

- (37) Hierbij dient te worden aangetekend dat de arbeidskosten in de periode 2002-2007 (met lichte verschillen) stabiel zijn gebleven — rond 160 miljoen EUR — en vervolgens aanzienlijk zijn afgenomen, om in 2010 uit te komen op iets minder dan 100 miljoen EUR, of een daling met circa 38 % in drie jaar tijd. Bij de ontwikkeling van de overige kosten valt een vergelijkbare tendens waar te nemen, met een daling van 37 % in diezelfde periode.
- (38) De omzet is in de periode 2002-2006 gestegen met 10 %. De aanzienlijke afbouw van de activiteiten van Alitalia op Milaan Malpensa deed zich vanaf 2008 sterk voelen, aangezien het aantal vliegbewegingen van Alitalia tussen 2007 en 2010 met 87 % is gedaald en de door de aanwezigheid van Alitalia gegenereerde inkomsten daardoor met 72 % zijn afgenomen. De totale omzet is in diezelfde periode met 27 % gedaald, hetgeen werd gecompenseerd door een stijging van de bij andere luchtvaartmaatschappijen behaalde inkomsten.
- (39) De inspanningen om de bedrijfskosten te drukken en het verlies aan inkomsten te beperken dat is ontstaan doordat Alitalia de luchthaven Malpensa sinds 2008 als hub heeft afgebouwd (*de-hubbing*), hebben geleid tot een geleidelijke verbetering van de (negatieve) ebitda, die is toegenomen van - 42,5 miljoen EUR in 2007 tot - 8,5 miljoen EUR in 2010.
- (40) De volgende tabel laat de ontwikkeling zien van het personeelsbestand, uitgedrukt in voltijdsequivalenten (hierna „VTE's” genoemd).

Tabel 2

Ontwikkeling van het personeelsbestand

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Totaal VTE's	3 842	3 976	3 820	3 562	3 476	3 310	2 969	2 460	2 221
waarvan VTE's met contract voor onbepaalde tijd	3 692	3 804	3 457	3 223	3 011	2 795	2 760	2 419	2 181
waarvan VTE's met contract voor bepaalde tijd	150	172	363	338	465	515	208	40	40
VTE's in dienst (totaal VTE's + overwerk — deeltijdwerkloosheid)	3 964	4 125	3 979	3 706	3 642	3 461	2 852	2 227	2 050

- (41) Daarbij valt op hoe het aantal voltijdse medewerkers sinds 2003 voortdurend is gedaald (met 44 % in de periode 2003-2010), met name bij de VTE's met een contract voor onbepaalde tijd.
- (42) De inzet van werknemers met een contract voor bepaalde tijd is in de periode 2002-2007 aanzienlijk toegenomen, van 150 naar 515 VTE's. Daarna valt een daling van dit soort arbeidscontracten vast te stellen, die parallel loopt met het teruglopen van de omzet als gevolg van het verlies van trafiek van Alitalia en door een versterkte inspanning van SEA Handling om de loonmassa te drukken. Die inspanning heeft in de betrokken periode gezorgd voor een daling van het overwerk en een toegenomen gebruik van de deeltijdwerkloosheid (*Cassa Integrazione Guadagni* (CIG)), waardoor het aantal werknemers in VTE nog sterker is gedaald.

- (43) De onderstaande tabel laat de verbetering van de productiviteit van het personeel zien in termen van vliegbewegingen afgehandeld per arbeidseenheid en de ontwikkeling van de arbeidskosten.

Tabel 3

Ontwikkeling van de productiviteit van het personeel

[...]

Tabel 4

Arbeidskosten

[...]

3. GRONDEN VOOR HET INLEIDEN VAN DE FORMELE ONDERZOEKSPROCEDURE

- (44) In haar besluit van 23 juni 2010 was de Commissie van oordeel dat, op basis van de gegevens die zij van de klager en van de Italiaanse autoriteiten had ontvangen, de maatregelen met betrekking tot de periode 2002-2005 staatssteun konden vormen en heeft zij twijfel geformuleerd ten aanzien van de verenigbaarheid van die steun met de interne markt. In haar besluit had de Commissie Italië dan ook verzocht om haar alle bescheiden, inlichtingen en gegevens tot en met de meest recente periode te verstrekken die noodzakelijk zijn om de verenigbaarheid van de maatregelen te kunnen beoordelen. Voorts had zij aangegeven dat een onderzoek moest gebeuren zowel voor de periode na 2005 (waarvoor de omvang van de verliezen aanvankelijk niet aan de Commissie was meegedeeld) als voor de periode 2002-2010 als geheel, ten einde na te gaan of SEA Handling in die periode onrechtmatige staatssteun had ontvangen in de vorm van verliescompensaties ⁽¹⁴⁾.
- (45) De Commissie is tot de conclusie gekomen dat er sprake was van steun, omdat volgens haar was voldaan aan de verschillende voorwaarden van artikel 107, lid 1, VWEU.
- (46) Het voorlopige oordeel van de Commissie was dat, gezien het overwegende aandeel van de gemeente Milaan en de provincie Milaan in het kapitaal van SEA, de voor het dekken van de verliezen gebruikte middelen van de overheid afkomstig waren. Voorts constateerde zij dat er talrijke aanwijzingen waren in de zin van het arrest in de zaak-Stardust Marine ⁽¹⁵⁾, die erop duiden dat overheidsinstanties betrokken waren bij de maatregelen van SEA ten aanzien van haar dochteronderneming SEA Handling.
- (47) Daarom was de Commissie van mening dat de kwetsieuze maatregelen selectief waren omdat deze alleen SEA Handling betroffen en dat daarmee aan SEA Handling een economisch voordeel werd verleend dat zij onder normale marktomstandigheden niet had kunnen krijgen.
- (48) Om te bepalen of SEA, door de verliezen van SEA Handling te dekken, had gehandeld als een voorzichtig investeerder in normale marktomstandigheden, heeft de Commissie een reeks elementen onderzocht.
- (49) In een voorlopige fase heeft de Commissie geconstateerd dat SEA volgens het in 2001 goedgekeurde ondernemingsplan ⁽¹⁶⁾ tegen 2005 opnieuw rendabel zou moeten zijn. Het besluit om de activiteiten in de sector grondaanhandeling na 2002 voort te zetten en om SEA Handling niet onmiddellijk na de opsplitsing in twee ondernemingen te verkopen, werd verantwoord door de verwachting dat de onderneming over een periode van drie jaar opnieuw winstgevend zou kunnen worden. Het ondernemingsplan van 2001 bevatte echter geen gedetailleerde strategie waarmee SEA ervoor kon zorgen dat SEA Handling opnieuw winstgevend zou worden, en dat plan handelde over alle activiteiten van SEA. De Commissie mocht geen ander, nader uitgewerkt ondernemingsplan voor uitsluitend SEA Handling ontvangen.
- (50) Voorts moest de Commissie vaststellen dat SEA Handling in de periode 2003-2005 beperkte vooruitgang of negatieve resultaten boekte, om de volgende redenen: de jaarverliezen lagen hoger dan 40 miljoen EUR; de arbeidskosten bleven stabiel; de totale kosten waren met slechts ongeveer 3 % gedaald; de kosten waren met slechts 4,5 % afgenomen, en de kosten per arbeidseenheid waren met slechts 7,6 % toegenomen.
- (51) De Commissie merkte ook op dat de argumentatie van de Italiaanse autoriteiten als zou het dekken van de verliezen van SEA Handling moeten worden gezien uit groepspectief, niet kon verklaren waarom het — op het niveau van de groep — beter was geweest om de verliezen van SEA Handling te dekken in plaats van de onderneming van de hand te doen of te herstructureren. Bovendien was de Commissie van mening dat de situatie van verlies bij SEA Handling veel te lang aansloopte om te kunnen spreken van een „bepaalde periode” in de zin van het arrest van het Hof van Justitie van 21 maart 1991 in zaak C-303/88 ⁽¹⁷⁾ en dat het recurrente karakter — vanaf 2002 — van de verliesdekking de bevestiging was dat SEA niet handelde als een voorzichtige investeerder.

⁽¹⁴⁾ Zie de punten 42 en 102 en deel 5 van het besluit.

⁽¹⁵⁾ Zie arrest van 16 mei 2002, zaak C-482/99, Frankrijk/Commissie („Stardust Marine”), Jurispr. 2002, blz. I-4397.

⁽¹⁶⁾ Zie het door de Italiaanse autoriteiten meegedeelde *Piano aziendale consolidato del Gruppo SEA 2002-2006* (geconsolideerd ondernemingsplan voor de SEA-groep 2002-2006).

⁽¹⁷⁾ Arrest van 21 maart 1991, zaak C-303/88, Italië/Commissie, Jurispr. 1991, blz. I-1433.

- (52) Ook was de Commissie van mening dat [...] of andere ondernemingen de markt hadden kunnen betreden en dat de imagoschade waarover de Italiaanse autoriteiten het hebben om te verantwoorden waarom SEA heeft afgezien van de grondaafhandelingsactiviteiten, niet was gekwantificeerd en in veel te vage termen was geformuleerd, en ook dat de verplichting om grondaafhandelingsdiensten te verrichten niet betekent dat SEA die diensten zelf moet verrichten, omdat de aanwezigheid van andere dienstverrichters een concreet en valabel alternatief is.
- (53) Ten slotte was de Commissie van mening dat er geen twijfel over bestond dat de maatregelen het handelsverkeer tussen lidstaten en de mededinging ongunstig beïnvloeden. De beïnvloeding van het handelsverkeer staat vast in het licht van de doelstelling van Richtlijn 96/67/EG die de toegang tot de grondaafhandelingsdiensten regelt op luchthavens in de Gemeenschap welke een in die richtlijn vastgesteld verkeersvolume bereiken. Bovendien mocht de beïnvloeding van de mededinging worden aangenomen omdat de kwestieuze maatregelen de positie van SEA Handling opvallend zou versterken ten koste van haar concurrenten.
- (54) Aangezien de Commissie in dat stadium van oordeel was dat het dekken van de verliezen staatssteun vormde, heeft zij ook twijfel geformuleerd over de verenigbaarheid van de betrokken steunmaatregelen met de interne markt. In de mededeling van de Commissie inzake communautaire richtsnoeren voor financiering van luchthavens en aanloopsteun van de overheid voor luchtvaartmaatschappijen met een regionale luchthaven als thuishaven⁽¹⁸⁾ (hierna „richtsnoeren luchthavensteun” genoemd) wordt verwezen naar Richtlijn 96/67/EG die bepaalt dat, boven 2 miljoen passagiers, de verrichting van afhandelingsdiensten zelfvoorzienend moet zijn en moet losstaan van de overige commerciële inkomsten van de luchthaven, zoals overheidsgeld dat deze luchthaven als luchthavenautoriteit of beheerder van een dienst van algemeen economisch belang is toegekend⁽¹⁹⁾. De Commissie moest dus vaststellen dat de subsidiëring van die activiteiten door overheidsinstanties indruist tegen de door Richtlijn 96/67/EG vooropgestelde doelstellingen en bijgevolg ongunstig zou kunnen uitwerken op de liberalisering van de markt.
- (55) Derhalve heeft de Commissie besloten de formele onderzoeksprocedure in te leiden om haar twijfel weg te kunnen nemen ten aanzien van de kwalificatie als staatssteun van de maatregelen tot de meest recente datum en de verenigbaarheid daarvan met de interne markt.

4. OPMERKINGEN VAN DE ITALIAANSE AUTORITEITEN

De te onderzoeken periode

- (56) De Italiaanse autoriteiten zijn in de eerste plaats verbaasd over de tijdsspanne waarop de bezwaren van de Commissie zien. De Italiaanse autoriteiten zijn van mening dat de opmerkingen van de Commissie betrekking hebben op een periode (2006-2008) die recenter is dan de periode waarop het voorlopige onderzoek zag — en dus ook de verzoeken om verduidelijking die zij met betrekking tot de periode 2002-2005 hadden gekregen. De gemeente Milaan had de Commissie daarom verzocht om de periode waarop de procedure zag, te corrigeren, door voor de periode nadien (vanaf 2006) een normaal verzoek om inlichtingen aan de Italiaanse autoriteiten te zenden⁽²⁰⁾.

De toerekenbaarheid aan de overheid van maatregelen ter dekking van verliezen

- (57) Wat betreft de eerste aanwijzing van de toerekenbaarheid aan de overheid waarop de Commissie is gestoten — bepaalde passages uit het akkoord tussen de gemeente Milaan, SEA en vertegenwoordigers van de bonden, het protocolakkoord met de bonden van 4 april 2002 (dat vervolgens op 15 mei 2002 is bekrachtigd) tussen SEA en de vakcentrales en sectorvakbonden en ten slotte de tekst van het akkoord tussen SEA, SEA Handling en de sectorvakbonden van 9 juni 2003 — verzoeken de Italiaanse autoriteiten de Commissie om de bewijskracht van die documenten opnieuw te bezien.
- (58) De Italiaanse autoriteiten betogen in dat verband dat alleen objectieve vaststellingen die tot de slotsom leiden dat de lidstaat zo nauw bij het besluit van SEA betrokken was dat deze dit besluit kon bepalen of beïnvloeden — in die zin dat SEA anders had gehandeld dan wanneer zij autonoom had kunnen beslissen — kunnen leiden tot de conclusie dat de te onderzoeken maatregelen aan de Staat zelf zijn toe te rekenen⁽²¹⁾, hetgeen in dit geval volgens de gemeente Milaan niet het geval is.
- (59) Aangezien de gemeente Milaan op geen enkele wijze betrokken was bij het afsluiten van de akkoorden met de bonden, beklemtoont zij dat zij zelf niets van doen heeft met de toezeggingen die SEA in het betrokken akkoord aan de vertegenwoordigers van de bonden heeft gedaan. De gemeente heeft alleen deelgenomen aan de bijeenkomst van 26 maart 2002 en bevestigt in dat verband dat zij over de belangen van de werknemers heeft gewaakt in haar hoedanigheid van meerderheidsaandeelhouder en vooral als instantie met een verantwoordelijkheid tegenover de lokale gemeenschap. Bijgevolg heeft zij geen enkele toezegging gedaan, maar heeft zij tegenover de bonden de

⁽¹⁸⁾ PB C 312 van 9.12.2005, blz. 1.

⁽¹⁹⁾ Richtsnoeren luchthavensteun, punt 70.

⁽²⁰⁾ Als reactie op deze opmerking heeft de Commissie in haar brief van 11 juli 2011 verwezen naar punt 42 van haar besluit tot inleiding van de procedure, waarin zij aangaf (vert.): „de Commissie acht het bijgevolg noodzakelijk om de periode 2002-2010 te onderzoeken, ten einde na te gaan of SEA Handling in die jaren onrechtmatige staatssteun in de vorm van verliescompensatie heeft ontvangen”. De Commissie heeft dus bevestigd dat (vert.) „de te onderzoeken tijdsspanne loopt van 2002 tot de recentste periode en dat bovengenoemde verzoeken om inlichtingen nog steeds gelden”.

⁽²¹⁾ Arrest van 26 juni 2008, zaak T-442/03, SIC — Sociedade Independente de Comunicação SA/Commissie, Jurispr. 2008, blz. II-1161, punt 126.

zakelijke keuzes van SEA op politiek niveau bevestigd — met name de strategie om banen te redden -, met de bedoeling de bonden terzijde te staan bij het toezicht op de daadwerkelijke tenuitvoerlegging van die keuzes. Dit „akkoord” met een duidelijk politiek-sociale inhoud had geen juridische relevantie, aangezien het alleen diende om de bonden gerust te stellen over de ernst van de toezeggingen van SEA. In het licht van de documenten die de Commissie in aanmerking neemt, mag niet worden aangenomen dat de gemeente Milaan een bepalende invloed heeft gehad op het besluit om de verliezen van SEA Handling weg te werken, noch op enige toezegging in die zin. SEA heeft dus haar eigen zakelijke beslissingen in volledige vrijheid en onafhankelijkheid genomen.

- (60) Ten algemene is de correspondentie die in de periode 2002-2005 was gevoerd tussen het management van de onderneming en een aantal leden van de gemeenteraad die de toegang was geweigerd tot bepaalde interne documenten van SEA waarom zij hadden gevraagd (met name het ondernemingsplan), een bewijs van het feit dat er vanwege het gemeentebestuur geen inmenging in de activiteiten van SEA was. Volgens de Italiaanse autoriteiten is een verder bewijs hiervoor dat SEA uitdrukkelijk op haar onafhankelijkheid ten aanzien van het gemeentebestuur had gestaan, bijvoorbeeld in antwoord op vragen van een gemeenteraadslid.
- (61) Voorts geven de Italiaanse autoriteiten aan dat, wilde de gemeente rechtmatig geldige en werkzame toezeggingen kunnen doen, zij had moeten handelen via formele besluiten van haar eigen bevoegde instanties waarin uitdrukkelijk de financiële dekking was vermeld.
- (62) Wat betreft de tweede aanwijzing van de toerekenbaarheid waarop de Commissie heeft gewezen (de bijzondere afhankelijkheidsrelatie tussen de directie en het management van SEA en de gemeente Milaan), vechten de Italiaanse autoriteiten de praktijk van de Commissie aan om van verklaringen in krantenartikelen aanwijzingen te maken. Daarnaast maken zij de volgende opmerkingen.
- (63) In de eerste plaats, wat betreft het feit dat de directeuren van SEA vóór het eind van hun mandaat blanco ontslagbrieven ondertekenden die aan de burgemeester van Milaan zijn overhandigd, betogen de Italiaanse autoriteiten dat hiermee niet kan worden aangetoond dat er een situatie van bijzondere afhankelijkheid van de directeuren van SEA ten opzichte van de gemeente bestaat. Die brieven zijn een aanwijzing, zoals op de gewone vergadering van 24 februari 2006 door de bestuursvoorzitter werd erkend, dat het om een vaak voorkomende praktijk gaat „die concreet wordt gebruikt om snel directeuren te kunnen verwijderen aan wie onrechtmatige handelingen te verwijten vallen” (vert.). Diezelfde bestuursvoorzitter heeft uitgesloten dat dit soort brieven wordt gebruikt wanneer de aandeelhouder het niet eens is met de operationele keuzes van de raad van bestuur, omdat uitsluitend de raad van bestuur verantwoordelijk is voor die keuzes. Daaraan voegen de Italiaanse autoriteiten nog toe dat, zoals de bestuursvoorzitter van de onderneming tijdens voornoemde vergadering heeft beklemtoond, „in geen geval iemand ooit druk heeft uitgeoefend door te verwijzen naar die brief of andere documenten” en dat die brieven „een morele — geen juridische — waarde hebben” (vert.). Bovendien is, volgens de vertegenwoordiger van de gemeente op diezelfde gewone vergadering van SEA, dit soort brieven „totaal ongeschikt om het functioneren van leden van de raad van bestuur te beïnvloeden. Dezen worden namelijk uitsluitend door de aandeelhoudersvergadering beoordeeld: alleen door die instantie kunnen zij worden benoemd en ontslagen, en alleen aan die instantie zijn zij verantwoording verschuldigd voor de bedrijfsvoering van de onderneming” (vert.). Volgens de Italiaanse autoriteiten is het enige effect van deze brieven dat het door de aandeelhoudersvergadering ontslagen lid van de raad van bestuur het recht verliest op schadevergoeding wegens onrechtmatig vervroegd ontslag.
- (64) In de tweede plaats, wat betreft de bijzondere afhankelijkheidsrelatie die er tussen SEA en de gemeente Milaan bestaat, merken de Italiaanse autoriteiten op dat, anders dan door de Commissie betoogd, de zeggenschap van de gemeente Milaan niet tot uiting komt in de benoeming van haar vertegenwoordigers in de raad van bestuur, maar wel in de aanwijzing ervan: de benoemingsbevoegdheid ligt namelijk bij de aandeelhoudersvergadering, overeenkomstig de gewone privaatrechtelijke regels die volgens het Italiaanse Burgerlijk Wetboek voor naamloze vennootschappen gelden. Voorts beklemtonen zij dat de statuten van SEA, overeenkomstig de gemeenrechtelijke regels, en zoals reeds herhaaldelijk opgemerkt, aan de raad van bestuur de bevoegdheid verlenen om de kandidaten te kiezen die zij als lid van de raad van bestuur ter goedkeuring aan de aandeelhoudersvergadering voordragen.
- (65) Daarnaast bevestigen de Italiaanse autoriteiten dat, wat betreft de typische aanwijzingen om een maatregel aan de Staat toe te rekenen en met name de aanwijzingen die het Hof van Justitie in zijn arrest in de zaak-Stardust Marine heeft opgesomd, eveneens de conclusie moet zijn dat de kwestieuze maatregelen niet aan de Staat vallen toe te rekenen. In deze zaak, zo beklemtonen de Italiaanse autoriteiten, maakt SEA — lokaal noch nationaal — op geen enkele wijze deel uit van de structuur van de openbare administratie. Wat dan de aanwijzing betreft die gevormd wordt door de aard van de activiteiten van de onderneming en het feit zij bij het verrichten van deze activiteiten op de markt normaal concurreert met particuliere marktdeelnemers, verklaren de Italiaanse autoriteiten dat SEA in deze zaak al haar activiteiten heeft verricht als een normale particuliere ondernemer. Volgens hen mag ook het juridische statuut van de onderneming in deze zaak geen aanwijzing zijn voor de toerekenbaarheid van de maatregelen aan de Staat, omdat SEA een volwaardige privaatrechtelijke onderneming is. Ten slotte, wat betreft de laatste door het Hof genoemde aanwijzing (de mate waarin de overheid toezicht op de bedrijfsvoering van de onderneming uitoefent), wijzen de Italiaanse autoriteiten erop dat in deze zaak het ontbreken van enige beïnvloeding door de gemeente en de autonomie die de onderneming tegenover het gemeentebestuur opeiste, aantonen dat de gemeente niet betrokken was bij beslissingen van de onderneming.

De toepassing van het criterium van de particuliere investeerder in een markteconomie

- (66) De Italiaanse autoriteiten willen beklemtonen dat, bij de toepassing van het criterium van de particuliere investeerder, de feitelijke elementen (zoals economische gegevens) die de Commissie bij haar voorlopige onderzoek heeft verkregen, maar die zien op een tijdstip dat komt na het tijdstip waarop tot de bestreden maatregelen werd besloten, waar nodig kunnen worden gebruikt om de maatregelen, mochten deze als steun kwalificeren, te toetsen aan het Verdrag; die feitelijke elementen zijn echter niet bruikbaar wanneer wordt getoetst of de betrokken economische maatregelen bestaanbaar zijn met het criterium van de particuliere investeerder. De Italiaanse autoriteiten zijn van mening dat de hele redenering van de Commissie blijkt geeft van een onjuiste toepassing van het criterium van de particuliere investeerder, die voortvloeit uit een onzorgvuldige beoordeling van het hier te onderzoeken feitenkader.
- (67) Wat betreft de context die precies in aanmerking dient te worden genomen, merken de Italiaanse autoriteiten in de eerste plaats op dat de Commissie geen rekening heeft gehouden met het feit dat SEA, in het kader van de liberalisering van de Europese markt voor grondaanhandelingsdiensten als gevolg van de goedkeuring van Richtlijn 96/67/EG, die met decreto legislativo nr. 18/99 in Italiaans recht is omgezet, besloten heeft zich niet te beperken tot de boekhoudkundige scheiding, maar over te gaan tot de afsplitsing van de betrokken activiteiten en deze onder te brengen in een nieuwe rechtspersoon. De Italiaanse autoriteiten betogen dat met deze afsplitsing de strategische doelstellingen van de groep werden gediend om een industriële partner voor de grondaanhandelingsdiensten te zoeken en maatregelen uit te werken om de efficiëntie te verhogen van grondaanhandelingsdiensten op de luchthavens van Milaan Linate en Milaan Malpensa.
- (68) Meer algemeen hebben, volgens de Italiaanse autoriteiten, luchthavenbeheerders zich in het kader van de liberalisering aangepast door hun grondaanhandelingsdiensten te organiseren volgens een van de verschillende levensvatbare bedrijfsmodellen die zij hadden onderzocht: de grondaanhandelingsdiensten worden niet door de luchthavenbeheerder zelf verricht (zoals bijvoorbeeld op de luchthavens van Londen of Kopenhagen, de Spaanse luchthavens of de luchthaven Dublin), maar worden verricht door externe bedrijven die meer internationaal actief zijn („uitbesteding”), of zij worden verricht door de luchthavenbeheerder zelf via een eenvoudige boekhoudkundige scheiding (zoals bijvoorbeeld in Frankfurt of Wenen) of via een aparte onderneming (SEA, Parijs) („eigen beheer”). De Italiaanse autoriteiten beklemtonen dat elk van deze beide modellen voordelen en nadelen biedt die de luchthavenbeheerders zorgvuldig hebben beoordeeld, mede in het licht van het regelgevingskader in elk land. Volgens de Italiaanse autoriteiten bood uitbesteding de mogelijkheid om de middelen te concentreren op de kernactiviteiten, met een direct voordeel voor de resultatenrekening, omdat de grondaanhandelingsactiviteiten in het merendeel van de gevallen verliesgevend is, behalve wanneer die activiteiten grootschalig worden verricht (en niet alleen op de betrokken luchthavens). Daartegenover staat dat, wanneer de grondaanhandelingsactiviteiten behouden zouden blijven, de luchthavenbeheerders meer controle zouden hebben op de kwaliteit van de dienstverlening, hetgeen, afgezien van de aspecten op het gebied van regelgeving, positieve effecten zou hebben op de groepsactiviteiten, vooral op de middellange tot lange termijn.
- (69) De Italiaanse autoriteiten beklemtonen dus dat door de keuze van SEA voor dit tweede model de luchthavenbeheerder de functie van luchthavencentrum en de transferprocedures kon veiligstellen, de controle over de kwaliteit van de dienstverlening kon behouden, bepaalde grondaanhandelingsdiensten kon verrichten op luchthavens waar andere ondernemingen die niet kunnen aanbieden, en ten slotte een grote invloed kon behouden op het punt van de veiligheid op de luchthaven. Voorts betogen zij dat deze keuze hoge bedrijfskosten met zich meebrengt, hetgeen inherent is aan het feit dat de onderneming de grondaanhandelingsdiensten zelf zou verrichten. De Italiaanse autoriteiten beklemtonen dat de productiviteit in de betrokken sector niet uitsluitend in financiële termen mag worden gemeten.
- (70) Volgens de Italiaanse autoriteiten is de strategie waarvoor de SEA-groep had gekozen, volkomen rationeel, omdat hiermee de grondaanhandeling binnen het bedrijf kan worden gehouden en tegelijk kan worden ingezet op een geleidelijke verbetering van de productiviteit en op de kwaliteit van de dienstverlening en de baten die een en ander de groep op middellange tot lange termijn zou opleveren. Tegelijk is SEA, dankzij het afsplitsen van de activiteiten en de onderbrenging ervan in een aparte onderneming die deze activiteiten zou uitvoeren (SEA Handling), in staat eventuele kansen aan te grijpen om allianties aan te gaan met andere ondernemingen in de sector, met als doel opnieuw winstgevend te worden, dankzij de synergie-effecten die de integratie in een internationaal netwerk en de verwerving van bijkomende operationele knowhow opleveren.
- (71) SEA was voornemens geweest om de aanvankelijke verliezen van haar dochteronderneming voor haar rekening te nemen gezien de voordelen die een en ander de groep zou opleveren, samen met de geleidelijke verbetering van de resultatenrekening van SEA Handling en het herstel van de winstgevendheid van de onderneming (die aanvankelijk gepland stond voor het eind van de eerste drie jaar dat zij actief was, d.w.z. tegen 2005); deze doelstelling moest worden behaald via de maatregelen uit een herstructureringsplan dat rekende met, zo mogelijk, de toetreding van een strategische partner die een aanzienlijk minderheidsbelang in SEA Handling zou verwerven.
- (72) Wat de zoektocht naar deze strategische partner betreft, beklemtonen de Italiaanse autoriteiten dat SEA in mei 2001 een concurrerende biedprocedure heeft georganiseerd om een minderheidspartner voor SEA Handling te vinden; aan het eind van die procedure bleek het bod van [...] het meest interessante. De onderhandelingen met deze onderneming waren vrij dicht bij een definitief akkoord gekomen, mede dankzij een plan dat de onderneming een nieuwe start moest laten maken. In een tweede fase zijn de onderhandelingen spaak gelopen, in hoofdzaak wegens meningsverschillen over de waardering van de onderneming.

- (73) De Italiaanse autoriteiten beklemtonen vervolgens dat de maatregelen uit het geconsolideerde ondernemingsplan voor de SEA-groep 2002-2006 bedoeld waren om de productiviteit van de factor arbeid in dezelfde periode met 20 % te verbeteren. Volgens hen werden die maatregelen passend en voldoende bevonden om de keuze voor een bepaald bedrijfsmodel te bevestigen. Ook al werd de doelstelling van het herstel van de winstgevendheid niet bereikt, toch waren de bedrijfsresultaten bemoedigend en bevestigden zij, in de ogen van SEA, dat zij het juiste bedrijfsmodel had gekozen — in het economische belang van de groep en zijn aandeelhouders.
- (74) Volgens de Italiaanse autoriteiten is het feit dat SEA Handling haar winstgevendheid niet binnen de aanvankelijk daartoe voorziene termijn heeft hersteld, toe te schrijven een marktscenario dat ingrijpend is veranderd ten opzichte van de verwachtingen, als gevolg van twee internationale factoren die de ontwikkeling van het vliegverkeer in die periode sterk hebben beïnvloed (de SARS-epidemie en de oorlog in Irak) en de economische problemen die deze veroorzaakten voor de internationale luchtvaartmaatschappijen die de olieprijs sterk zagen stijgen en moesten instemmen met een neerwaartse herziening van hun tarieven, in een concurrentieklimaat dat veel agressiever was dan verwacht.
- (75) De Italiaanse autoriteiten verzoeken de Commissie om haar bezwaren te herzien tegen het besluit van SEA om de verliezen van haar dochteronderneming te blijven dekken, ook al maakten de economische ontwikkelingen, in haar ogen, al in de eerste twee volledige jaren dat zij actief was (2003 en 2004), duidelijk dat het niet mogelijk was om de winstgevendheid te herstellen binnen een periode van drie jaar. Dit bezwaar is, volgens de Italiaanse autoriteiten, gebaseerd op een overdreven simplistische toepassing van het criterium van de particuliere investeerder, in hoofdzaak in termen van louter winstgevendheid op korte termijn. Daardoor heeft de Commissie nagelaten rekening te houden met het feit dat in deze zaak andere overwegingen meespelen dan alleen de directe financiële stromen die de investering genereert, vooral doordat de moedermaatschappij verticaal verbonden is met haar eigen dochteronderneming en een niet onbelangrijk deel van haar activiteiten afhankelijk zijn van de kwaliteit van de dienstverlening van haar dochteronderneming. Doordat de Commissie alleen heeft gekeken naar het feit dat de maatregel in de eerste twee jaar niet winstgevend was, heeft zij helemaal geen rekening gehouden met de specifieke kenmerken van de sector, waarin een luchthavenbeheerder er belang kan bij hebben om grondaafhandelingsactiviteiten te verrichten (of deze financieel te steunen), ongeacht de onmiddellijke winstgevendheid.
- (76) Voorts hebben de Italiaanse autoriteiten een analyse van een nulsce­nario meegedeeld die door een externe consultant is gemaakt, met als doel aan te tonen dat de aannames waarop het door SEA verschaft document *Presentazione del piano aziendale 2003-2007 di SEA Handling* (hierna „ondernemingsplan 2003-2007” genoemd), realistisch en redelijk waren en dat bepaalde onvoorziene gebeurtenissen grote negatieve gevolgen konden hebben voor SEA Handling, waardoor de verliezen hoger zijn uitgevallen dan redelijkerwijs mocht worden verwacht op het tijdstip van het besluit om de verliezen te dekken. Uit deze analyse blijkt in de eerste plaats dat de daling van het verwerkte verkeersvolume en van de tarieven een belangrijke rol speelde in het negatieve verschil tussen de behaalde resultaten en de in het ondernemingsplan verwachte resultaten. Met andere woorden, hoewel SEA Handling erin was geslaagd om haar doelstellingen te bereiken in termen van een vermindering van de kosten per eenheid, had zij toch de financiële doelstellingen uit het ondernemingsplan niet bereikt als gevolg van het aanzienlijke verlies aan inkomsten dat veroorzaakt werd doordat het verkeersvolume en de tarieven lager waren uitgevallen dan was verwacht.
- (77) De Commissie heeft bovendien onvoldoende rekening gehouden met de specifieke kenmerken van de Italiaanse markt, in het licht van de geldende Italiaanse wet- en regelgeving. In dat verband herhalen de Italiaanse autoriteiten in de eerste plaats dat, overeenkomstig artikel 3, lid 3, van decreto legislativo nr. 18/99 en artikel 705, lid 2, onder d), van de *Codice della navigazione* (luchtvaart-, binnenvaart- en zeevaartwet), de luchthavenbeheerder verplicht is ervoor te zorgen dat op de luchthaven de nodige grondaafhandelingsdiensten beschikbaar zijn, door deze zelf aan te bieden of door de activiteiten te coördineren van entiteiten die deze diensten verrichten ten behoeve van derden of in eigen beheer. Bovendien is, wat meer bepaald de luchthavens Milaan Linate en Milaan Malpensa betreft, in artikel 4 van het akkoord tussen de Italiaanse burgerluchtvaartautoriteit ENAC en SEA van 4 september 2001 aan SEA uitdrukkelijk de verplichting opgelegd om grondaafhandelingsdiensten te garanderen en om de beschikbaarheid en het goede functioneren te verzekeren van onder meer middelen, uitrusting en installaties die nodig zijn om een doorlopende, regelmatige en doelmatige verrichting van die diensten te garanderen.
- (78) In het licht van die voorschriften kon — en kan — SEA, volgens de Italiaanse autoriteiten, de grondaafhandelingsactiviteiten niet gewoonweg afstoten of uitbesteden. Ook wanneer zij een besluit in die zin zou willen nemen, zou zij toch — met de nodige contractuele middelen en door de betreffende kosten op zich te nemen — moeten verzekeren dat de diensten voldoen aan de eisen en voorwaarden die de wetgever heeft bepaald of die voortvloeien uit de bepalingen van het besluit waarmee de onderneming met het beheer van de luchthaven is belast. De luchthavenbeheerder bleef namelijk tegenover de overheid verantwoordelijk voor de regelmatige en efficiënte verrichting van grondaafhandelingsdiensten.
- (79) Voorts willen de Italiaanse autoriteiten, met het oog op een correcte toepassing van het criterium van de particuliere investeerder in deze zaak, herhalen dat, volgens vaste rechtspraak, de particuliere marktdeelnemer met wie de gedragingen van het overheidsbedrijf dienen te worden vergeleken, qua kenmerken en omvang vergelijkbaar moet zijn ⁽²²⁾, en dat de investering in de vorm van de dekking van de verliezen van SEA Handling gepland en uitgevoerd is

⁽²²⁾ Cfr. arrest van 12 december 2000, zaak T-296/97, Alitalia — Linee aeree italiane SpA/Commissie, Jurispr. 2000, blz. II-3871, punt 81.

door de SEA-groep, haar aandeelhouder en tevens de concessiehouder die met het beheer van de luchthavens Milaan Malpensa en Milaan Linate belast is. Een en ander betekent in de eerste plaats dat, zoals de Commissie in haar besluit tot inleiding van de procedure heeft aangegeven, het gedrag van SEA niet kan worden vergeleken met „het gedrag [...] van een gewone investeerder die kapitaal belegt om daaruit op min of meer korte termijn een rendement te halen”, maar net moet worden vergeleken met dat „van een particuliere holding of een particuliere groep van ondernemingen met een algemeen of sectoraal structuurbeleid, en moet worden ingegeven door het uitzicht op rendement op langere termijn”⁽²³⁾. In de tweede plaats moet ook rekening worden gehouden met de kenmerken van de betrokken gereguleerde sector en de normale dynamiek, binnen die context, van de economische verhoudingen tussen de moedermaatschappij en haar dochteronderneming⁽²⁴⁾.

- (80) De Italiaanse autoriteiten zijn dan ook van mening dat de Commissie de kwestieuze maatregelen uit groepsoogpunt had moeten beoordelen, door dus de geconsolideerde balans van SEA te analyseren; zo had zij kunnen vaststellen dat de groep een aanzienlijke totale winst had geboekt waarmee zij grotendeels zelf de verliezen in het bedrijfsonderdeel grondaafhandelingsdiensten had kunnen opvangen en aandeelhouderswaarde had kunnen creëren.
- (81) Naast de reële mogelijkheid dat met het dekken van de verliezen van SEA Handling een indirecte materiële winst had kunnen worden behaald, speelden er dus nog andere overwegingen, zoals onder meer: a) de mogelijkheid om indirecte economische voordelen te behalen via de zakelijke relaties met de dochteronderneming; b) de moeilijkheden die uitbesteding binnen het nationale referentiekader met zich meebrengt, uit oogpunt van zowel de economische kosten als de verantwoordelijkheid tegenover de overheidsinstanties; c) het voorkomen van imagoschade voor de groep, en d) de nakoming van de uit de overeenkomst en de wetgeving voortvloeiende verplichtingen tegenover de Staat.
- (82) De Italiaanse autoriteiten beklemtonen dan ook dat de SEA-groep over de driejaarsperiode 2003-2005 opvallende resultaten heeft neergezet wat betreft de kwaliteit van de dienstverlening aan de gebruikers. In dat verband wijzen zij op de positieve ontwikkeling in de wachttijd voor aankomende bagage en de punctualiteit op de door SEA beheerde luchthavens.
- (83) Om kort te gaan, de Italiaanse autoriteiten zijn van oordeel dat de hier te onderzoeken handelwijze van SEA volkomen in overeenstemming blijkt te zijn met die van een particulier concern dat een structureel beleid voert en ervoor kiest om op korte termijn de verliezen op te vangen van een bedrijfsonderdeel met het oog op het herstel van de winstgevendheid ervan op langere termijn en dat andere belangen (al dan niet financiële aspecten) laat meespelen, die echter wel aansluiten bij de economische belangen van het concern. Immers, anders dan de Commissie betoogt, zijn er concrete vooruitzichten op het herstel van de winstgevendheid binnen een redelijke termijn, zoals mag blijken uit de aanhoudende verbetering van de economische positie van SEA Handling over de periode 2003-2005, die heeft plaatsgevonden zonder dat een strategische minderheidspartner werd gevonden en in moeilijke marktomstandigheden.

De verenigbaarheid

- (84) Wat betreft de vraag of de ondernemingen aanspraak konden maken op de maatregelen, hebben de Italiaanse autoriteiten in essentie het volgende verklaard: i) gezien de aanhoudende verliezen op de grondaafhandelingsactiviteiten, ook nog vóór de oprichting van SEA Handling, spreekt het voor zich dat de onderneming van bij de aanvang van haar activiteiten in moeilijkheden verkeerde; ii) de herstructurering van SEA Handling is gebaseerd op een herstructureringsplan dat is gebaseerd op diverse documenten die de periode 2003-2010 betreffen en dat inzet op het herstel van de winstgevendheid van de grondaafhandelingsactiviteiten, en iii) die documenten geven in detail de strategie van SEA en het tijdschema van de daartoe te nemen maatregelen.
- (85) Meer bepaald hebben de Italiaanse autoriteiten beklemtoond dat in het geconsolideerde ondernemingsplan 2002-2006 voor de SEA-groep (hierna „het geconsolideerde ondernemingsplan 2002-2006” genoemd) de volgende maatregelen zijn genomen om de productiviteit van de grondaafhandelingsactiviteiten te verbeteren en de inkomsten te doen toenemen:
 - prikkels om het absentisme bij werknemers terug te dringen;
 - informatisering en rationalisering van de activiteiten van de operationele units;
 - het toestaan van overwerk;
 - de integratie van sectoren A en B van de luchthaven Malpensa vanaf januari 2002;
 - de toepassing van nieuwe arbeidscontracten met flexibele arbeidstijden;
 - maatregelen om de transfertijden van personeel te verkorten.
- (86) Daarnaast was, volgens de Italiaanse autoriteiten, een van de belangrijkste herstructureringsmaatregelen de keuze van een minderheidsaandeelhouder.

⁽²³⁾ Cfr. arrest van 21 maart 1991, zaak C-305/89, Italië/Commissie („Alfa Romeo”), Jurispr. 1991, blz. I-1603, punt 20.

⁽²⁴⁾ Cfr. arrest van 3 juli 2003, gevoegde zaken C-83/01 P, C-93/01 P en C-94/01 P, Chronopost SA e.a./Union française de l'express (Ufex) e.a., Jurispr. 2003, blz. I-6993, punten 33 t/m 38.

- (87) In de tweede plaats werden, zo nog steeds de Italiaanse autoriteiten, in het ondernemingsplan 2003-2007, dat sterker op SEA Handling was gericht, de belangrijkste factoren genoemd die een negatief effect hadden op het functioneren van de onderneming, met name de arbeidskosten, de organisatorische onevenwichtigheden en de ontoereikende technologische innovatie. Het document somt de belangrijkste maatregelen op die nodig zijn om de productiviteit van de onderneming te herstellen: i) uitbreiding van het marktaandeel van de onderneming; ii) maatregelen om de technologische innovatie te vergroten; iii) maatregelen om soepeler te kunnen inspelen op de eisen van klanten; iv) nieuw onderzoek van de dure externe activiteiten ten opzichte van de kernactiviteiten; v) het verminderen van de arbeidskosten, en vi) het invorderen van inkomsten voor activiteiten niet zijnde grondaafhandeling.
- (88) In de derde plaats beklemtonen de Italiaanse autoriteiten dat het document met als titel „*Executive Summary — Linee guida del piano strategico 2007-2012 del gruppo SEA — 11 maggio 2007*” (hierna „strategisch plan 2007-2012” genoemd) een uitgewerkt plan in drie fasen bevat dat de winstgevendheid van SEA Handling tegen 2011 moet herstellen. De doelstelling van het herstel van de winstgevendheid van de grondaafhandelingsactiviteiten bleek ook duidelijk uit het *Piano strategico del gruppo SEA 2009-2016* (hierna „strategisch plan 2009-2016” genoemd) en het *Piano aziendale di SEA 2011-2013* (hierna „ondernemingsplan 2011-2013” genoemd).
- (89) In de vierde plaats betogen de Italiaanse autoriteiten dat er geen sprake is van vervalsing van de mededinging aangezien de kwestieuze maatregelen noodzakelijk waren met het oog op de liberalisering van de markt. Hoe dan ook zijn maatregelen genomen om te verzekeren dat de mededinging niet buitensporig wordt vervalst, met name de geleidelijke personeelsinkrimping (een daling met 1 755 eenheden in de periode 2003-2010), de vermindering van de aanwezigheid op de markt (volledige stopzetting van alle niet-kernactiviteiten; stopzetting van de activiteiten op het gebied van het ijsvrij maken van vliegtuigen; (mislukte) pogingen om een minderheidsbelang in SEA Handling te verkopen).
- (90) Ten slotte voert Italië aan dat de steun duidelijk tot het noodzakelijke minimum beperkt is gebleven, gelet op de door de onderneming gemaakte bedrijfsverliezen en het bedrag dat nadien noodzakelijk bleek om de operationele continuïteit van de grondaafhandelingsactiviteiten te verzekeren. De steun heeft het marktaandeel van de onderneming niet doen toenemen ten koste van concurrenten, omdat alleen investeringsmaatregelen zijn genomen die in de herstructureringsplannen waren opgenomen.

5. OPMERKINGEN VAN BELANGHEBBENDEN

5.1. SEA

- (91) SEA legt in haar opmerkingen de nadruk op de door de Italiaanse autoriteiten gepresenteerde argumenten, die zij voor bepaalde aspecten verder preciseert en uitwerkt.

De toerekenbaarheid aan de Italiaanse Staat van de maatregelen ter dekking van verliezen

- (92) In de eerste plaats, wat betreft het akkoord met de bonden van 4 april 2002 waaraan — volgens de Commissie — de gemeente Milaan actief heeft meegewerkt, wil SEA de verwijzing naar het arrest-Stardust Marine verder uitwerken, door te herhalen dat de bewijslast voor de toerekenbaarheid op de Commissie blijft rusten en door erop te wijzen dat de elementen die in deze zaak zijn aangedragen niet alleen beperkt in aantal zijn, maar ook qua inhoud en consistentie. Er bestaan „tegenaanwijzingen” die veel steviger en dwingender zijn, om te bewijzen hoe SEA autonoom te werk is gegaan bij de keuzes met betrekking tot de herstructurering van SEA Handling.
- (93) Volgens SEA waren de akkoorden met de bonden bedoeld om de werknemers gerust te stellen met betrekking tot het behoud van de verworven rechten en het feit dat de in de strategie van SEA vastgestelde maatregelen ter bescherming van de werkgelegenheid ook zouden worden uitgevoerd. Zij wijst erop dat tijdens het overleg van de raad van bestuur van SEA besloten was om de groep te reorganiseren, zonder evenwel enige toezeggingen te doen om, in het kader van die reorganisatie, het personeelsbestand niet in te krimpen afhankelijk van de vraag op de markt. SEA betoogt voorts dat de besluiten om activiteiten in te krimpen of te herstructureren — ook in de recentere periode — steeds uitsluitend werden ingegeven door een economische logica, zonder dat de gemeente Milaan of de daarin vertegenwoordigde politieke krachten een rol van betekenis hebben gespeeld.
- (94) SEA tekent aan dat de sociale overwegingen ook duidelijk meespeelden — en meespelen — in zowel decreto legislativo nr. 18/99, dat in artikel 14 ingaat op de „sociale bescherming”, als in Richtlijn 96/67/EG, waar in overweging 24 wordt erkend dat „de lidstaten de bevoegdheid moeten behouden om voor het personeel van de bedrijven die grondaafhandelingsdiensten verlenen, een adequate sociale bescherming te garanderen”, waardoor zij dus het recht krijgen (artikel 18) om de maatregelen te nemen die noodzakelijk zijn voor de bescherming van de rechten van de werknemers (onverminderd de toepassing van de bepalingen van deze richtlijn en met inachtneming van „de overige bepalingen van het Gemeenschapsrecht”). Volgens SEA hebben de sociale overwegingen alleen binnen de marges van het normatieve referentiekader kunnen meespelen bij de vrij genomen zakelijke besluiten van SEA.
- (95) SEA benadrukt voorts dat de Commissie is voorbijgegaan aan bepaalde „tegenaanwijzingen” waarop de gemeente Milaan had gewezen, nl. het feit dat de zogeheten toezeggingen uit het akkoord met de bonden van 26 maart 2002 niet ten uitvoer werden gelegd en de beperkte looptijd van die zogeheten toezeggingen.

- (96) Wat de door de Commissie beweerde controle door de gemeente Milaan betreft, verklaart SEA te beschikken over een volledige beslissings- en beheersvrijheid, die vrijelijk wordt uitgeoefend, zonder dat enige voorwaarden worden gesteld door de gemeente Milaan of de provincie Milaan. Volgens de onderneming behoorde de concrete bedrijfsvoering tot de uitsluitende bevoegdheid van de leden van de raad van bestuur en hadden externe partijen (zoals bijvoorbeeld de aandeelhouders met een zeggenschapsbelang) niet de mogelijkheid om bevoegdheden en taken van de leden van de raad van bestuur uit te oefenen. SEA betoogt voorts dat, zelfs indien, tegen alle waarschijnlijkheid in, zou worden aangenomen dat de publieke meerderheidsaandeelhouder in de regel een daadwerkelijke invloed uitoefent op het overleg van de raad van bestuur van SEA — niet het organieke criterium, maar wel de daadwerkelijke beïnvloeding van de omstreden besluiten het bewijs levert voor de toerekenbaarheid.
- (97) Volgens SEA had de Commissie meer rekening moeten houden met de uiteenlopende standpunten die aan het licht waren gekomen op de bijeenkomst van de gemeenteraad van Milaan van 16 juni 2003, uit de notulen waarvan ondubbelzinnig beslissings- en beheersautonomie van de onderneming blijkt, wanneer de gemeenteraadsleden akte nemen van de weigering van SEA om gegevens mee te delen die niet mochten worden vrijgegeven omdat de onderhandelingen met de bonden nog liepen, maar ook uit de verwerping van de motie om het gemeentebestuur te doen eisen dat SEA een ondernemingsplan zou meedelen; deze motie was niet alleen goedgekeurd, maar de indiening ervan was ook niet nodig geweest indien de gemeente Milaan concrete invloed had uitgeoefend of had beseft dat zij de invloed had kunnen uitoefenen die de Commissie haar wil toedichten.
- (98) Ten aanzien van de blanco ontslagbrieven voegt SEA aan de verklaringen van de gemeente Milaan nog toe dat de voorzitter van het *collegio sindacale* (raad van commissarissen) op de vergadering van SEA van 24 februari 2006 heeft bevestigd dat aan geen van de leden van de raad was gevraagd dit soort brieven te ondertekenen. Volgens SEA kunnen alle antwoorden welke op die bijeenkomst met betrekking tot de blanco ontslagbrieven zijn gegeven, als zekere aanwijzingen gelden voor de stelling die ingaat tegen het argument als zou er een bijzondere afhankelijkheidsverhouding bestaan met de gemeente Milaan. SEA beklemtoont voorts dat, zoals de voorzitter op diezelfde bijeenkomst verklaarde, de raad van bestuur in feite niet was ingegaan op het verzoek van de aandeelhouder om een dividend van tussen 250 en 280 miljoen EUR uit te keren, maar het beschikbare bedrag net had beperkt tot 200 miljoen EUR, hetgeen bewijst dat de onderneming, door een ander besluit te nemen dan de gemeente Milaan, niet werd beïnvloed door de betrokken brieven.
- (99) Ten slotte is SEA van mening dat het feit dat de klachten met betrekking tot de vermeende afhankelijkheid van SEA's raad van bestuur van de gemeente Milaan — aanklachten die in de pers zijn overgenomen — teruggaan tot 2006, geen enkel „bewijs” kan leveren met betrekking tot de greep van de gemeente Milaan op SEA gedurende de periode vóór dat jaar. Bovendien waren er geen redenen om aan te nemen dat dit soort beïnvloeding zou spelen, indien de Commissie geen rekening houdt met ernstige en relevante bewijselementen, zelfs uit oogpunt van de chronologie van de opeenvolgende gebeurtenissen.

De toepassing van het criterium van de particuliere investeerder in een markteconomie

- (100) SEA herhaalt dat het, volgens het Hof van Justitie (in zijn arrest-Alfa Romeo ⁽²⁵⁾ en het arrest-ENI-Lanerossi ⁽²⁶⁾), zeer wel denkbaar is dat een particuliere aandeelhouder het kapitaal inbrengt dat noodzakelijk is voor het voortbestaan van een onderneming die tijdelijk in moeilijkheden verkeert, maar die — eventueel na herstructurering — opnieuw rendabel kan worden. Het is dus evenzeer denkbaar dat een moedermaatschappij gedurende een bepaalde tijd de verliezen van een van haar dochterondernemingen draagt uit andere „overwegingen” dan het zuivere rendement van de investering op korte termijn. In datzelfde arrest-ENI-Lanerossi heeft het Hof verklaard dat overwegingen zoals de kans om een indirecte materiële winst op de investering te behalen, de mogelijkheid om de activiteiten van de dochteronderneming tegen betere voorwaarden van de hand te doen, de wil tot behoud van het aanzien van de groep in zijn geheel of het voornemen om de activiteiten van de groep te heroriënteren, een goede grond kunnen zijn om, uit oogpunt van een particuliere investeerder die op lange termijn een (niet zuiver financieel) rendement nastreeft, kapitaal in te brengen in een verliesgevende dochteronderneming.
- (101) In dit geval is SEA van oordeel dat de compensatie van de verliezen van SEA Handling, uit oogpunt van het criterium van de particuliere investeerder, goed te verantwoorden valt, niet alleen doordat er een strategisch plan en een herstructureringsplan met goede vooruitzichten op winstgevendheid op lange termijn voorliggen, maar ook door andere overwegingen dan de zuivere financiële winstgevendheid van de investering, die verband houden met de bijzondere verantwoordelijkheid die rust op SEA als luchthavenbeheerder, en haar imago, maar ook het feit dat de compensatie binnen de onderneming op geen enkel tijdstip een bepaalde schuld of financiële problemen heeft doen ontstaan voor de groep, die zelfs een aanzienlijke nettowinst heeft geboekt.
- (102) Bovendien beweert SEA dat, op basis van haar investeringsbesluiten, het niet noodzakelijk overwegingen van onmiddellijke winst zijn — zoals die welke de (zelfs speculatieve) keuzes kunnen bepalen van een minderheidsaandeelhouder zonder zeggenschap of zelfs van een aandeelhouder mét zeggenschapsbelang die uitsluitend winstmaximalisatie nastreeft bij de grondafhandelingsactiviteiten op zich beschouwd — maar wel bredere overwegingen, die zijn ingegeven door de doelstelling van algemene winstmaximalisatie van de SEA-groep op lange termijn.

⁽²⁵⁾ Arrest van 21 maart 1991, zaak C-305/89, Italië/Commissie, Jurispr. 1991, blz. I-1603, punt 20.

⁽²⁶⁾ Arrest van 21 maart 1991, zaak C-303/88, Italië/Commissie, Jurispr. 1991, blz. I-1433, punt 21.

De context van de maatregelen

- (103) Volgens SEA kan de Commissie niet voorbijgaan aan het regelgevingskader waarbinnen de verliescompensatie heeft plaatsgevonden. Dit raamwerk, dat bepalend is voor de concurrentiedruk waaraan SEA is blootgesteld, maar ook voor de verplichtingen waardoor de onderneming is gebonden, heeft een impact gehad op zowel de bedrijfsmatige keuzes van de onderneming als op de resultaten die als gevolg van die keuzes werden behaald. Aangezien de kwetsieuze maatregelen ten uitvoer zijn uitgelegd onmiddellijk na de goedkeuring van Richtlijn 96/67/EG en de omzetting daarvan op nationaal niveau met de liberalisering van de sector als doel, tekent SEA aan dat zij — vanaf 1996 — een andere verrichter van grondafhandelingsdiensten (ATA Handling) op de door haar beheerde luchthavens heeft toegelaten.
- (104) Ook wijst zij erop dat Italië heeft gekozen voor een volledige liberalisering van de markt voor grondafhandelingsdiensten, waarbij de bevoegde sectorale toezichthouder (ENAC) alleen de mogelijkheid had om het aantal dienstverrichters tijdelijk te beperken wanneer daarvoor gegronde redenen waren. SEA is van mening dat toezichthouder ENAC door 246 dienstverrichters te erkennen — van wie er 84 gemachtigd zijn om op de luchthavens Milaan Linate en Milaan Malpensa te opereren — op een aantal Italiaanse luchthavens voor congestie op de markt voor grondafhandelingsdiensten heeft gezorgd. Volgens SEA heeft de door Italië gemaakte keuze inderdaad ervoor gezorgd dat talrijke spelers op de markt zijn gekomen, maar gaat de markttrend in de richting van een beperking van het aantal verrichters van grondafhandelingsdiensten dat op een luchthaven actief is. Een en ander wordt trouwens bevestigd door de regelgeving die ENAC recentelijk heeft goedgekeurd, en waarmee de eisen ten aanzien van de erkenning van de verrichters van dit soort diensten werden verstrengd ten opzichte van vroeger, zodat er een zorgvuldigere selectie komt van de ondernemingen, die bij hun dienstverlening aan hogere eisen inzake kwaliteit en veiligheid moeten voldoen. In dat verband wijst SEA erop dat de keuzes die in andere Europese landen zijn gemaakt, in de andere richting gaan, om te vermijden dat een buitensporige concurrentiedruk bij dienstverrichters leidt tot economische onevenwichtigheden als gevolg van de druk op de tarieven.
- (105) In een concurrentieklimaat in volle ontwikkeling was, zo nog steeds SEA, de keuze om de onderneming op te splitsen ingegeven door het zakelijke strategische model van SEA, dat in die periode was gebaseerd op het beheer van Milaan Malpensa als hub, hetgeen controle, monitoring en beheer van grondafhandelingsdiensten vereiste (volgens een model dat te vergelijken is met dat van de luchthavens van Frankfurt en Wenen).
- (106) Voorts beklemtoont SEA dat, bij de analyse van de economische logica achter de gemaakte keuzes, rekening dient te worden gehouden met de kenmerken van de markt voor grondafhandelingsdiensten. In de eerste plaats is de winstmarge bij grondafhandelingsdiensten volgens SEA zeer laag, een factor die nog wordt versterkt door de liberalisering van de markt, en wordt deze activiteit gekenmerkt door een lage winstgevendheid, zo deze activiteit al niet met verlies wordt uitgeoefend. In de regel zijn de ondernemingen die er beter in slagen om (zelfs bescheiden) winstmarges te behalen, meestal de ondernemingen die over — een doorgaans internationaal — netwerk beschikken, waardoor zij het operationele risico over meerdere bedrijfslocaties kunnen spreiden. Zo is het bijvoorbeeld door de aanwezigheid op meerdere luchthavens mogelijk de kosten in de landen waar de (wettelijke of contractuele) regels voor het personeelsbeheer strenger zijn, te compenseren met de lagere kosten in de landen waarin de regels soepeler zijn. De ondernemingen die internationaal positieve marges behalen, beschikken over een internationaal netwerk en behalen aanzienlijke synergie-effecten dankzij internationale en exclusieve contracten, één gecentraliseerde administratieve structuur, schaalvoordelen voor hun investeringen, lagere marktaandelen die echter vaak gekoppeld zijn aan één referentievliegtuigmaatschappij of bepaalde tijdstippen en schaalvoordelen doordat zij één maatschappij op meerdere luchthavens kunnen bedienen.
- (107) De markt is volgens SEA dus heterogeen uit oogpunt van het aanbod, omdat dezelfde activiteit kan worden verricht door entiteiten met uiteenlopende kenmerken wat betreft aard, capaciteit, verantwoordelijkheden en de aangeboden activiteiten: luchthavenbeheerders die werken met een boekhoudkundige scheiding, luchthavenbeheerders met verzelfstandigde activiteiten, externe dienstverrichters (die zelf dan weer kunnen worden opgesplitst in dienstverrichters die binnen een nationaal of internationaal netwerk actief zijn dan wel kleine of middelgrote bedrijven) of luchtvaartmaatschappijen die de grondafhandeling voor eigen rekening nemen.
- (108) De Commissie kan het functioneren en de algemene ontwikkeling van de grondafhandelingsmarkt dus niet buiten beschouwing laten en moet de ontwikkeling van SEA Handling afzetten tegen die bij marktdeelnemers die daadwerkelijk vergelijkbaar zijn. Wat betreft de algemene marktontwikkeling is SEA van mening dat, gelet op de zeer lage winstmarges op de markt voor grondafhandelingsdiensten, uitgaande van een situatie die sterk verliesgevend is wat betreft de productiviteit van het bedrijfsonderdeel en met een sterk onevenwicht in termen van kostenstructuur en binnen een bijzonder moeilijke marktstructuur en algemene economische context, het herstel van de winstgevendheid er niet bij toverslag of plots kan komen, en dat ook een verlenging van het aanvankelijk bepaalde tijdschema een mogelijkheid is die amper verbazing hoeft te wekken.
- (109) Daarom bestrijdt SEA de stelling als had SEA, doordat het onmogelijk is gebleken om de verliezen bij SEA Handling binnen de verwachte termijn van drie jaar te dekken, haar eigen strategie moeten bijstellen en de grondafhandeling moeten afsplitsen van de rest van haar activiteiten. In dat verband beklemtoont SEA dat de keuzes die zij heeft gemaakt, niet ieder jaar op nieuw kunnen worden besproken, omdat in de sector van de grondafhandeling — evenals in alle economische bedrijfstakken uit de luchtvaartsector — een meerjarenbenadering wordt gehanteerd en de geldigheid van de gemaakte keuzes alleen op lange termijn correct kunnen worden ingeschat.

- (110) Wat betreft de vergelijking van het bedrijfsresultaat van SEA Handling met dat van andere spelers, oppert SEA dat de enige daadwerkelijk vergelijkbare speler — een luchthavenbeheerder die grondafhandelingsdiensten verricht die in een aparte onderneming zijn ondergebracht — [...] is. In dat verband tekent SEA aan dat [...] in de driejaarsperiode 2004-2006 verliezen heeft geleden op haar eigen grondafhandelingsactiviteiten en dat de negatieve trend zich de jaren nadien heeft doorgezet en ook in de nabije toekomst lijkt te zullen aanhouden.
- (111) SEA zegt dat zij, gezien haar eigen zakelijke model (als hub), een beroep moet kunnen doen op een speler die alle vereiste afhandelingsdiensten kan verrichten, conform hoge kwaliteitseisen. Volgens SEA was alleen SEA Handling in staat aan die eisen te voldoen, omdat de andere, op de markt aanwezige ondernemingen niet beschikten over de materiële, economische en vooral personele middelen die nodig zijn om alle vereiste afhandelingsdiensten volgens dit model te verrichten.
- (112) Overigens spelen voor SEA niet alleen haar eigen belangen mee, maar ook een juridische verplichting doordat zij volgens de nationale wet- en regelgeving als luchthavenbeheerder aansprakelijk is voor het slechte functioneren van de grondafhandelingsdiensten.
- (113) Bovendien heeft de volledige liberalisering van de Italiaanse markt voor de luchthavenbeheerder zwaardere lasten met zich meegebracht dan in het scenario van een gedeeltelijke liberalisering van de markt. De luchthavenbeheerder is namelijk tegenover de toezichthouder verplicht en verantwoordelijk om over specifieke taskforces te beschikken die de dienst kunnen verzekeren in noodgevallen en onvoorziene omstandigheden. De toezichthouder beschikt over geen enkel middel om die stand-by-verplichtingen op te leggen aan de nieuwe spelers, terwijl die verplichtingen wel kunnen zijn opgenomen in de specificaties van de concurrerende selectieprocedure van een speler in het kader van de gedeeltelijke liberalisering.

De economische rationaliteit van het gedrag van SEA

- (114) De afsplitsing van de activiteiten die daarna aan de dochteronderneming SEA Handling zijn overgedragen, was bedoeld om zowel het Unierecht in acht te nemen als om beter gewapend te zijn tegen de liberalisering van de markt en er op lange termijn de daaraan verbonden groeikansen aan te grijpen. Volgens SEA moest het met deze opsplitsing beter mogelijk zijn om de beleidsmaatregelen voor het verbeteren van de efficiency en de productiviteit van de beide ondernemingen te verbeteren en om tegelijk eventuele kansen te benutten om allianties aan te gaan met externe partners.
- (115) Voorts betoogt SEA dat de stopzetting van de grondafhandelingsactiviteiten tot een stijging van de kosten voor SEA had geleid omdat de onderneming verplicht is diensten te verrichten voor het beheer van noodsituaties en onvoorziene omstandigheden. Ter illustratie: de besparingen die SEA dankzij de schaalvoordelen behaalde doordat zij voor de stand-by-activiteiten tegen marginale kosten een beroep kon doen op medewerkers van SEA Handling — in plaats van zelf kosten te moeten maken voor de oprichting en instandhouding van een gespecialiseerd team — bedroegen 10,7 miljoen EUR in 2003 en 8,7 miljoen EUR in 2010.
- (116) SEA herhaalt dat SEA Handling van bij haar oprichting geconfronteerd werd met een zeer zware kostenstructuur, buitengewone lasten en de precieze opdracht om voor de grondafhandelingsdiensten geleidelijk aan eerst tot houdbaarheid te komen en vervolgens tot winstgevendheid. SEA verklaart daarom van bij de aanvang een intensief herstructurerings- en saneringsprogramma ten uitvoer te hebben gelegd, dat, zo mogelijk, ook een strategische partner moest helpen te vinden die kon bijdragen aan het behalen van die doelstellingen.
- (117) SEA zegt in mei 2001 een concurrerende procedure te hebben ingeleid voor de selectie van één of meer operatoren die een minderheidsbelang in het kapitaal van SEA Handling wilden nemen; aan deze procedure heeft een groot aantal vooraanstaande spelers uit de sector deelgenomen. Nadat SEA de geloofwaardigheid en de biedingen van de geïnteresseerde ondernemingen had onderzocht, is zij — nog steeds in 2001 — onderhandelingen begonnen met [...], die het interessantste voorstel voor een partnerschap had ingediend. Ook al waren de onderhandelingen in een vergevorderd stadium gekomen en ook al was er een gezamenlijk plan uitgewerkt om SEA Handling een nieuwe start te laten maken, toch heeft de raad van bestuur van SEA op zijn bijeenkomst van 10 september 2002 besloten dat hij niet kon ingaan op het bod van die partij, omdat hij het [...] vond. SEA geeft toe dat het mislukken van de onderhandelingen negatief uitwerkte op de haalbaarheid van de doelstelling om de winstgevendheid van SEA Handling binnen de aanvankelijk bepaalde termijn te herstellen; voor deze doelstelling werd de keuze van een strategische minderheidspartner als een belangrijk instrument beschouwd.
- (118) Voorts verklaart SEA dat zij in april 2008 een nieuwe procedure heeft ingeleid voor de gedeeltelijke verkoop van SEA Handling, maar dat deze niet kon worden afgerond, ondanks aanvankelijke blijken van belangstelling van een vooraanstaande internationale partij.
- (119) SEA beklemtoont dat het saneringsprogramma voor SEA Handling in de eerste plaats rekende met het zakenmodel voor de luchthaven (het hub-model) dat de groep had gekozen en was gebaseerd op een tijdschema op de middellange termijn, dat een afdoende economisch rendement moest opleveren voor de financiële inspanningen die dit soort activiteiten vergen. SEA wijst in dat verband erop dat Richtlijn 96/67/EG bepaalt dat, wanneer het aantal verrichters van grondafhandelingsdiensten wordt beperkt, deze dienstverrichters via een aparte procedure worden geselecteerd voor een periode van zeven jaar — en zodoende impliciet erkent dat het met kortere termijnen niet mogelijk is een afdoende organisatorische planning te maken en zo een afdoende financieel rendement te behalen.

- (120) Concreet gesproken omvatte het programma maatregelen om de arbeidsproductiviteit op te drijven en de personeelskosten geleidelijk te doen dalen. Die doelstellingen zouden worden bereikt door in te grijpen zowel kwalitatief in het procesverloop van de grondafhandelingsactiviteiten als kwantitatief in het personeelsbestand. Het herstructureringsprogramma beruiste in de eerste plaats op het geconsolideerde ondernemingsplan van de SEA-groep voor 2002-2006, waarin de strategie en de doelstellingen werden uitgetekend, alsmede de maatregelen die moesten worden genomen om de grondafhandelingsdiensten opnieuw winstgevend te maken. In de tweede plaats bevatte het ondernemingsplan 2003-2007 van SEA Handling, dat op 29 juli 2003 werd goedgekeurd, een herstructureringsprogramma dat inzette op een verbetering van de efficiëntie van de diensten, structuren en personele hulpbronnen die bij deze activiteiten werden ingezet. SEA hoopte de winstgevendheid van haar eigen grondafhandelingsactiviteiten binnen een termijn van drie jaar te kunnen herstellen — tegen 2005, of uiterlijk 2007.
- (121) SEA betwist dus de opmerkingen van de Commissie dat het in het geconsolideerde ondernemingsplan van de groep ontbrak aan een gedetailleerde beschrijving van de maatregelen die SEA wilde nemen om SEA Handling te saneren, en dat het ontbrak aan een gedetailleerd ondernemingsplan voor SEA Handling waarin de uiteindelijke strategie voor de sanering van de onderneming en de daartoe te nemen maatregelen werden uiteengezet.
- (122) SEA is van mening dat de positieve ontwikkeling van de kerncijfers in de periode 2003-2004 bemoedigend was en bewees dat de SEA de juiste maatregelen nam. Het herstel van de winstgevendheid dat in het ondernemingsplan 2003-2007 voor 2005 was voorzien, werd volgens SEA gefnuikt door een reeks omstandigheden die negatief hebben uitgewerkt op de economische situatie van SEA Handling. SEA haalt in dat verband aan: de SARS-epidemie in 2002-2003; het begin van de oorlog in Irak in 2003 en de toenemende dreiging van het internationale terrorisme; de stijgende druk om de grondafhandelingsstarieven te verlagen in 2006, mede door de komst van nieuwe spelers op de luchthaven van Milaan Malpensa (Aviapartner), die heeft geleid tot een neerwaartse aanpassing van een aantal contracten, zoals dat met Alitalia (- 6 % van het stuktarief); het besluit van Alitalia in 2007 om Milaan Malpensa op te geven als hub (*de-hubbing*), waarvan de effecten zich in april 2008 in volle omvang deden voelen, en de aswolk na de uitbarsting van de Eyjafjallajökull-vulkaan op IJsland in 2010.
- (123) Gezien de verslechtering van de economische positie van SEA Handling in de periode 2006-2007 en na de *de-hubbing* van Alitalia, moest SEA beslissen of zij haar bedrijfsmodel zou bevestigen, en in dat geval hoe zij het programma om SEA Handling opnieuw op de rails te krijgen, zou aanpassen of bijwerken. In 2007 heeft SEA uiteindelijk besloten om een nieuw innovatief model van *self-hub* of *virtuele hub* uit te werken, en heeft zij zo de strategische optie bevestigd om het sanerings- en herstructureringsprogramma voor SEA Handling voort te zetten; daarbij herhaalde zij het belang van de grondafhandelingsactiviteiten voor de ontwikkeling van haar eigen ondernemingsplannen, evenals in het vorige model. Dat besluit was ingegeven door de resultaten die waren behaald op het gebied van arbeidsproductiviteit en personeelsinkrimping, door het feit dat de opgedane ervaring had geleerd dat een herstel van de winstgevendheid mogelijk was en ten slotte door de overweging dat iedere andere oplossing — zoals ook uitbesteding — nog steeds dezelfde tegenaanwijzingen opleverde als die welke in 2003 waren geanalyseerd.
- (124) Volgens SEA was de verliescompensatie nog steeds verantwoord omdat een beroep doen op externe partijen voor het verrichten van een aantal stand-by-activiteiten economisch niet doenbaar was (doordat de kosten voor de uitbestede diensten hoger liggen dan de intern te behalen synergie-effecten) noch concreet uitvoerbaar (omdat er geen externe partijen waren die een volledig aanbod aan grondafhandelingsdiensten konden bieden, nog afgezien van de geringe betrouwbaarheid en kwaliteit van de diensten waarvan de op de Milanese luchthavens aanwezige ondernemingen in het verleden bij herhaling hadden blijik gegeven).
- (125) Wat betreft de praktische haalbaarheid van de dienstverrichting door derden betoogt SEA in de eerste plaats dat, ook al beschikken bepaalde externe dienstverrichters (zoals Aviapartner) sinds 2006 over een vergunning om het volledige aanbod grondafhandelingsdiensten op de Milanese luchthavens te verrichten, de situatie in werkelijkheid zeer verschillend was. SEA vindt de standaardprocedure die toezichthouder ENAC voor het afgeven van de vergunningen hanteerde, ontoereikend omdat deze vaak is gebaseerd op een beoordeling waarbij wordt gekeken of de grondafhandelingsonderneming voldoet aan eisen die aan de groep in zijn geheel worden gesteld — in plaats van te kijken naar de reële capaciteit die de onderneming op een bepaalde luchthaven kan garanderen. Voorts vindt SEA dat zij, als luchthavenbeheerder, betrokken had moeten worden bij de procedure voor het verlenen van vergunningen aan de verrichters van grondafhandelingsdiensten, zodat zij niet rechtstreeks te maken kreeg met de gevolgen van het uitvallen van de dienstverlening door of de inefficiënties van externe partijen, zonder dat zij hen daarvoor sancties kan opleggen. Volgens SEA moet de luchthavenbeheerder, volgens de nieuwe regels van 19 januari 2011 van toezichthouder ENAC, een met redenen omkleed advies uitbrengen over de conformiteit van de procedures en de normen van de dienstverrichter.
- (126) In de tweede plaats was, volgens SEA, geen enkele externe speler bereid om daadwerkelijk het volledige pakket diensten te verrichten, omdat hun zakelijke strategie erin bestond — en bestaat — zich toe te leggen op de meest winstgevende diensten.
- (127) In de derde plaats hebben de actieve spelers schulden uitstaan bij SEA Handling, die in noodgevallen vaak had moeten ingrijpen om hun tekortkomingen te verhelpen en die uiteindelijk via de rechter haar vorderingen op die partijen had moeten invorderen.

- (128) In de vierde plaats — en anders dan door de Commissie verklaard — hebben de huidige concurrenten die op de Milanese luchthavens actief zijn (ATA Handling en Aviapartner), geen winst geboekt. ATA Handling heeft in de periode 2003-2005 verliezen geleden die, zo nog steeds SEA, hoger liggen dan die van de luchthavens van Milaan. Wat Aviapartner betreft, is weliswaar winst behaald op het hele netwerk van luchthavens waar de onderneming actief is, maar SEA acht het waarschijnlijk dat de onderneming verlies heeft geleden op haar activiteiten op de luchthavens van Milaan.
- (129) Ten aanzien van de beoordeling van het bedrijfsresultaat van SEA dat een ander besluit had kunnen verantwoorden, beklemtoont SEA dat in de sector van de grondafhandeling de effecten van de zakelijke keuzes alleen op lange termijn kunnen worden beoordeeld en dat het dan ook redelijkerwijs niet mogelijk was om de keuze van SEA al na een paar jaar te veranderen, vooral gezien de in de drie eerste jaar behaalde bemoedigende resultaten, waarvan de positieve effecten alleen in het gedrang werden gebracht door gebeurtenissen die achteraf buiten de SEA-groep plaatsvonden.
- (130) Wat de boekhoudkundige verwerking van de resultaten betreft, merkt SEA in de eerste plaats op dat de resultaten van SEA Handling werden behaald zonder enige subsidie voor de grondafhandelingsactiviteiten doordat SEA Handling, anders dan bij andere Europese spelers het geval is, activiteiten kreeg toegewezen die vergoed werden op basis van een tarief (en niet op basis van de markttarieven) — die dus duidelijker winstgeverder waren. SEA verklaart voorts dat SEA Handling op de luchthavens van Milaan de enige verrichter is van grondafhandelingsdiensten die de luchthavenbeheerder regelmatig de huur voor het gebruik van gemeenschappelijke faciliteiten betaalde en dat de balans van SEA Handling (in 2011) reeds positief was geweest indien de onderneming, anders dan de andere op de luchthavens van Milaan actieve ondernemingen, die vergoeding niet aan de luchthavenbeheerder had betaald. Ten slotte zijn, zo nog steeds SEA, in de balans met betrekking tot de grondafhandeling nog niet de inkomsten opgenomen uit het beheer van de gecentraliseerde infrastructuur, zoals bij andere vergelijkbare spelers wel het geval is. Deze tegen een vooraf bepaald tarief uitgevoerde activiteiten opnemen in het geheel van de activiteiten van SEA Handling zou de inkomsten jaarlijks met nog eens circa 70 miljoen EUR doen toenemen. SEA geeft het voorbeeld van [...], die in haar eigen balans met betrekking tot de grondafhandeling de inkomsten uit „het beheer van de gecentraliseerde infrastructuur” opneemt, die dus niet vallen onder de uitputtende opsomming van de in bijlage A bij Richtlijn 96/67/EG genoemde grondafhandelingsactiviteiten, noch onder de *IATA Standard Ground Handling Agreement*. SEA is van mening dat zij hierdoor voor de periode 2005-2009 was uitgekomen op een ebitda van tussen — 9 miljoen EUR en + 8 miljoen EUR (ten opzichte van het daadwerkelijk behaalde bedrag van tussen - 42,5 miljoen EUR en - 23,2 miljoen EUR), hetgeen een gemiddelde daling van het bedrijfsverlies met 100 % zou opleveren.
- (131) SEA betoogt dat zij de winstgevendheid van haar grondafhandelingsactiviteiten tegen 2012 definitief had hersteld door het herstructureringsplan strikt te blijven volgen, plan waarvan is gebleken dat het voorzichtig was en overeenstemt met het gedrag dat van een particuliere investeerder handelend in een markteconomie mag worden verwacht. SEA denkt bijvoorbeeld de zoektocht naar een strategische partner voor de grondafhandeling te kunnen hervatten, zodat zij haar activiteiten in deze sector kan ontwikkelen, zelfs buiten de luchthavens van Milaan, en eventueel zelfs haar activiteiten kan uitbreiden tot gespecialiseerde diensten die zij nog niet levert.
- (132) SEA tekent aan dat vele luchthavenbeheerders die hetzelfde soort activiteiten ontplooiën als SEA — ook de grotere zoals [...] — uitdrukkelijk hebben uitgesloten dat zij de grondafhandelingsactiviteiten zouden stopzetten, hoewel zij daartoe soms door financiële analisten werden aangemoedigd, hetgeen dus de kracht van dit zakelijke model bevestigt.

5.2. [...]

- (133) Ten algemene geeft [...] aan dat de sector van grondafhandeling, ondanks de beperkte marges, winst boekt. [...] beklemtoont het feit dat de personeelskosten een aanzienlijk deel vertegenwoordigen van de kosten van elke speler — waarschijnlijk tussen 60 en 70 % van de omzet — en dat het dus van fundamenteel belang is om de operationele activiteiten van nabij te volgen, met name via planningssystemen.
- (134) [...] vindt dat de sector schaalvoordelen biedt, dat de kosten per passagier namelijk afnemen naarmate het aantal passagiers toeneemt. In dit verband wordt volgens [...] het optimale kostenpeil bereikt bij het verwerken van 8-9 miljoen passagiers per jaar en is SEA Handling ver boven dit niveau uitgekomen met het beheer van circa 22 miljoen passagiers op de beide luchthavens en een marktaandeel dat steeds boven 70 % lag.
- (135) [...] noemt SAGAT Handling als voorbeeld van een onderneming op de markt die winstgevend is, met 2,5 miljoen passagiers in beheer in 2009 en personeelskosten van 55 % van haar omzet. Andere ondernemingen die worden genoemd, zijn Fraport Ground Services Austria, Swissport en Menzies.
- (136) Volgens [...] ligt de belangrijkste oorzaak voor de geringe winstgevendheid van SEA Handling bij de hoge personeelskosten die in de periode 2002-2008 steeds hoger dan 85 % lagen, een last die voor [...] niet houdbaar is. Dit lijkt des te verwonderlijker voor [...], omdat SEA Handling een beroep lijkt te kunnen doen op het stelsel van de deeltijdwerkloosheid (*Cassa integrazione guadagni*).

- (137) [...] wil de aandacht van de Commissie vestigen op het feit dat niet valt uit te sluiten dat SEA Handling onder andere vormen steun heeft ontvangen. In de eerste plaats oppert [...] dat de diensten op het gebied van *push-back*, *tow-in*, ijsvrij maken en het passagiersvervoer op de landingsbaan (*bussing*) door SEA worden verricht, terwijl SEA Handling die diensten aan haar klanten verkoopt. [...] twijfelt of die activiteiten wel regelmatig verlopen, door het gebrek aan transparantie over de facturatie van de diensten aan SEA Handling.
- (138) Evenzo is het mogelijk dat SEA aan SEA Handling bijkomende ondersteuning biedt door een deel van haar personeel ter beschikking te stellen. Doordat de facturatie niet correct verloopt, is het volgens [...] denkbaar dat er sprake is van onrechtmatige steun voor SEA Handling.
- (139) Een andere methode om SEA Handling steun te geven, bestaat erin dat SEA gecombineerde offertes indient bij luchtvaartmaatschappijen waarbij zij een korting afhankelijk stelt van de verrichting van afhandelingsdiensten door SEA Handling. [...] constateert dankzij een aantal krantenartikelen, dat het bijna steeds zo is dat, wanneer SEA erin slaagt een luchtvaartmaatschappij aan te trekken, de grondaafhandelingsdiensten door SEA Handling worden verricht.
- (140) Ten slotte [...] cao's tussen de verrichters van grondaafhandelingsdiensten en de bonden. [...] merkt op dat dit akkoord geldt voor alle medewerkers van verrichters van grondaafhandelingsdiensten. Volgens [...] blijft alleen SEA een eigen cao hanteren die op financieel en juridisch gebied zowel op korte als op lange termijn minder gunstig is voor SEA; deze keuze spoort niet met een bedrijfsvoering die gericht is op kostenbesparingen.

6. OPMERKINGEN VAN DE ITALIAANSE AUTORITEITEN BIJ DE OPMERKINGEN VAN BELANGHEBBENDEN

- (141) De Italiaanse autoriteiten hebben hun eigen opmerkingen gemaakt bij de opmerkingen van [...].
- (142) Wat betreft het eerste argument (gebaseerd op de aanname dat de winstgevendheid van een grondaafhandelingsonderneming afhankelijk is van het verwerkte verkeersvolume — en dus van het aantal bediende passagiers), betogen de Italiaanse autoriteiten dat het een simplistisch argument betreft, dat het resultaat is van een abstracte beoordeling die geen rekening houdt met het gegeven dat de keuzes die SEA gemaakt heeft, zijn gebaseerd op economische overwegingen op lange termijn. Deze schaalvoordelen zijn, volgens de Italiaanse autoriteiten, niet bepalend voor het berekenen van het bedrijfsresultaat van een grondaafhandelingsonderneming. Meer bepaald zou er, volgens hen, geen enkel verband bestaan tussen de inkomsten van dit soort onderneming en het aantal verwerkte passagiers, maar zouden de inkomsten afhangen van het aantal verwerkte vluchten en hun tonnage.
- (143) Bovendien is voor de toepassing van het criterium van de particuliere investeerder de centrale vraag niet of de onderneming winst had kunnen behalen die zij, om wat voor reden, niet heeft behaald, maar wel of de aandeelhouder er een stevig economisch belang kon bij hebben om in de onderneming te investeren in afwachting van het rendement — ook op lange termijn — op zijn investering, zelfs in strategische termen, eerder nog dan in zuiver financiële termen. Bijgevolg pleit het feit dat de onderneming in staat was om winst te generen, voor de toepassing van dit criterium.
- (144) De Italiaanse autoriteiten beklemtonen voorts dat het beheer van een hoog verkeersvolume geen voldoende voorwaarde is om winst te behalen. Zij herhalen in de eerste plaats hoe belangrijk het is om, zoals reeds betoogd, een uitgebreid netwerk van luchthavens te kunnen opereren.
- (145) De Italiaanse autoriteiten beklemtonen vervolgens het feit dat een grondaafhandelingsonderneming zonder banden met een luchthavenbeheerder en zonder machtspositie op een bepaalde luchthaven een zakelijke strategie kan uitwerken waarbij zij zich uitsluitend concentreert op de winstgevend geachte diensten. Deze strategie kon niet worden toegepast door SEA Handling, die, als dochteronderneming van de luchthavenbeheerder en gezien de verplichtingen van deze laatste ten aanzien van de sectorale toezichthouder (ENAC) om op de luchthavens Milaan Linate en Milaan Malpensa de continuïteit en het goede verloop te verzekeren van het hele scala grondaafhandelingsdiensten zoals die uitputtend worden opgesomd in Richtlijn 96/67/EG, er niet voor kon opteren om alleen de economisch voordeligste diensten te verrichten of deze alleen op bepaalde tijdstippen van de dag te verrichten.
- (146) De Italiaanse autoriteiten betwisten de stelling dat een groot aantal Europese grondaafhandelingsbedrijven substantiële winstmarges zou hebben. In 2009 boekten de zeven grootste spelers op de Italiaanse markt (naast SEA Handling: Aviohandling, Flightcare, ATA Handling, Aviapartner, Marconi Handling en SAGA) verlies. Alleen SAGAT Handling, die een heel beperkt deel van de Italiaanse grondaafhandelingsmarkt vertegenwoordigt, heeft winst geboekt, die volgens de Italiaanse autoriteiten bescheiden was.

- (147) Wat echter de vergelijking betreft tussen het bedrijfsresultaat van SEA Handling en dat van andere in de sector actieve entiteiten, in Italië of in Europa — zoals SAGAT Handling, Fraport Ground Services Austria, Swissport en Menzies — zijn de Italiaanse autoriteiten van mening dat deze ondernemingen niet met SEA Handling te vergelijken vallen. Bovendien dragen deze overwegingen niets bij tot de toetsing aan het criterium van de particuliere investeerder en moet veeleer de vraag worden gesteld of er andere met SEA Handling vergelijkbare partijen zijn waarvan de (ook particuliere) aandeelhouders keuzes maken die gelijklopen met die van SEA. De organisatie van de activiteiten van SAGAT Handling en van SEA Handling vertoont een andere niveau van complexiteit. Wat betreft Menzies aviation en Swissport, onafhankelijke grondaafhandelingsondernemingen die opereren via een internationaal netwerk, kunnen de economische indicatoren van deze ondernemingen niet goed worden vergeleken met die van SEA Handling, om de redenen die de Italiaanse autoriteiten reeds hebben uiteengezet.
- (148) Wat betreft de — in vergelijking met het sectorale gemiddelde — buitensporige invloed van de personeelskosten op de omzet van SEA Handling en de aanwijzing dat een en ander zou voortvloeien uit de niet-inachtneming van het criterium van de particuliere investeerder, verklaren de Italiaanse autoriteiten dat dit argument geen rekening houdt met de verschillen tussen de uiteenlopende ondernemingen. Meer bepaald zijn zij van mening dat ondernemingen — zoals SEA Handling — die ontstaan zijn uit de afsplitsing van de grondaafhandelingsactiviteiten van het luchthavenbeheer — ten minste de eerste jaren dat zij actief zijn — onvermijdelijk te maken krijgen met arbeidskosten die hoger liggen dan bij nieuwkomers.
- (149) Daarom dient voor dochterondernemingen van een luchthavenbeheerder die het hele scala grondaafhandelingsdiensten verrichten, deze gemiddelde invloed van de personeelskosten op de omzet op 70-75 % te worden bepaald. Deze hogere kosten zouden voortvloeien uit het feit dat deze ondernemingen hooggekwalificeerd personeel in dienst hebben, beschikken over een zeer goede kennis van de sector en de daarin geldende normen en procedures, en bovendien in staat zijn om het hele scala grondaafhandelingsdiensten te verrichten. Bijgevolg zou de aandeelhouder/luchthavenbeheerder weliswaar belang hebben bij een geleidelijke vermindering van de invloed van de arbeidskosten, maar toch nog een groter belang hechten aan het behoud van de opgebouwde deskundigheid, enerzijds, en aan de integratie met de grondaafhandelingsdiensten, die een grote strategische waarde voor de groep hebben, anderzijds. Voorts merken de Italiaanse autoriteiten op dat de nieuwkomers op de markt niet te maken hebben met kosten uit het verleden, die het gevolg zijn van bestaande contracten.
- (150) De Italiaanse autoriteiten hebben ook willen aangeven hoe de invloed van de arbeidskosten op de omzet zich heeft ontwikkeld, volgens een ander patroon dan beschreven in de opmerkingen van [...]: over de periode 2002-2011 bleek de ontwikkeling positief, om in 2010 uit te komen bij iets minder dan 80 % en met een tendens richting het gemiddelde niveau van onafhankelijke verrichters van grondaafhandelingsdiensten, dat iets onder 70 % ligt.
- (151) Wat betreft de beweringen van [...] over mogelijke steun, weerleggen de Italiaanse autoriteiten deze als zuiver veronderstellingen zonder enige grond en zonder vorm van bewijs.
- (152) In de eerste plaats wat betreft de diensten (*push-back, tow-in*, busvervoer van passagiers) waarvoor SEA Handling een beroep doet op SEA, deze vallen onder contracten voor onderaanneming tegen betaling (op marktvoorwaarden), zoals verklaard in zowel de overeenkomsten met klanten-luchtvaartmaatschappijen als op de door ENAC afgegeven vergunning. Bovendien staan deze diensten op niet-discriminerende voorwaarden open voor andere ondernemingen die daarom verzoeken, en zou het uitbesteden van bepaalde diensten een gebruikelijke praktijk zijn in de Italiaanse sector grondaafhandeling.
- (153) Wat ten tweede de stelling betreft als zou SEA Handling kosteloos kunnen gebruikmaken van personeel van SEA om grondaafhandelingsdiensten te verrichten, verklaren de Italiaanse autoriteiten dat deze stelling ongegrond is en dat bij de afsplitsing van het bedrijfsonderdeel grondaafhandelingsdiensten alle vereiste knowhow voor het verrichten van die diensten is toegewezen aan de kostencentra van SEA Handling.
- (154) Wat voorts de stelling betreft als zou SEA aan nieuwe maatschappijen betere toegangsvoorwaarden op de Milanese luchthavens (kortingen dus) hebben toegekend op voorwaarde dat dezen SEA Handling verkozen boven concurrerende ondernemingen, vinden de Italiaanse autoriteiten deze stelling volledig ongegrond, zonder enig bewijs en zelfs tegengesproken door de feiten, aangezien belangrijke luchtvaartmaatschappijen zoals Gulf Air op Milaan Malpensa en Air Malta, Air Baltic en Carpatair op Milaan Linate voor concurrenten van SEA Handling hebben gekozen.
- (155) Ten slotte, wat betreft de toepassing van de cao van SEA op werknemers van SEA Handling in plaats van de sectorale cao voor werknemers in de sector grondaafhandeling, [...], zelfs indien deze, uit financieel en regulatorisch oogpunt, voordeliger zou blijken dan eerstgenoemde, willen de Italiaanse autoriteiten in de eerste plaats benadrukken dat, ongeacht de inhoud en de toepassing van de betrokken cao, de geformuleerde bezwaren niet relevant zijn in het kader van deze procedure, aangezien dit een feit is dat buiten de periode valt waarop de onderhavige procedure ziet.

- (156) In ieder geval verklaren zij dat SEA Handling, aangezien de cao een gemeenschappelijk algemeen deel bevat en drie specifieke onderdelen, waarover apart is onderhandeld met de betrokken representatieve organisaties (Assoaeroporti, Assohandlers en Assocatering), voor haar eigen werknemers het algemene gedeelte van die cao toepast en de specifieke regels waarover een akkoord is bereikt met Assoaeroporti; SEA Handling kon zich immers niet onttrekken aan het naleven van de akkoorden die waren gesloten met de bonden, zoals aangegeven in het akkoord met de bonden van 4 februari 2002⁽²⁷⁾, waarin te lezen staat (vert.): „SEA Handling zal de cao toepassen die is afgesloten met Assoaeroporti en de bonden”.

7. DE OP 28 JUNI 2012 VERSCHAFTE BIJKOMENDE GEGEVENS

- (157) Na de bijeenkomst van 19 juni 2012 heeft de gemeente Milaan verdere opmerkingen gemaakt met betrekking tot haar analyse van de hier te beoordelen maatregelen, met name wat betreft het groepsinterne karakter van de sanering van SEA Handling, het door SEA voor de ontwikkeling van de door haar beheerde luchthavens gekozen bedrijfsmodel en het feit dat bij het onderzoek moet worden onderscheiden in verschillende perioden.

De sanering van SEA Handling verloopt groepsintern binnen SEA

- (158) In de eerste plaats herhalen de Milanese autoriteiten dat SEA voor de saneringsoperatie nimmer financiële steun van haar eigen aandeelhouders (de gemeente Milaan en de provincie Milaan) nodig heeft gehad. Integendeel, de betrokken overheden kregen van de SEA-groep aanzienlijke dividenden uitgekeerd: een bedrag van 550 miljoen EUR over de periode 2002-2012.
- (159) Volgens de Milanese autoriteiten staat het geenszins vast — en moet zelfs nog worden bewezen — dat de overheden, toen SEA had besloten om de grondafhandelingsonderneming niet te saneren en een beroep te doen op een onafhankelijke speler, een nog groter financieel voordeel hadden kunnen krijgen. Dit valt vooral te verklaren door: a) de moeilijkheden om extern — tegen aantrekkelijke tarieven — alle grondafhandelingsdiensten te krijgen die SEA, als luchthavenbeheerder, op continue, toegankelijke en volledige basis aan alle luchtvaartmaatschappijen en aan de passagiers moet leveren; b) de moeilijkheden om de kwaliteit van de dienstverlening te bewaken, een onmisbare voorwaarde voor de concurrentiekracht van de luchthaven en om vliegverkeer terug te winnen (SEA is hierin geslaagd dankzij het bedrijfsmodel dat zij heeft gekozen), en c) door de intrinsieke band tussen het bedrijfsmodel van de onderneming en het hub-model, zeker nadat Alitalia de luchthaven van Milaan Malpensa als hub had opgegeven, en de noodzaak om een concept van self-hub of virtuele hub te gaan ontwikkelen. De gemeente Milaan is niet bekend met analyses van de Commissie (of van onafhankelijke deskundigen in opdracht van de Commissie) die deze argumenten zouden kunnen weerspreken.
- (160) Ten slotte dient volgens de Milanese autoriteiten te worden beklemtoond dat, net doordat er geen financiële stromen afkomstig zijn van de publieke aandeelhouders van SEA en doordat de keuze voor de sanering van SEA Handling aan de strategische doelstellingen van SEA beantwoordt, een eventuele beoordeling van de kwestieuze maatregelen als staatssteun gepaard dient te gaan met het bewijs van de toerekenbaarheid aan de Staat van ieder individueel besluit om verliezen te dekken over de hele periode en zeker wat betreft de tweede fase (vanaf 2007) waarvoor de (overigens door de gemeente Milaan betwiste) overwegingen uit het besluit tot inleiding van de procedure gelden.

Het bedrijfsmodel van de SEA-groep

- (161) De Milanese autoriteiten leggen de klemtoon op het gekozen model — de keuze namelijk om de grondafhandelingsdiensten niet uit te besteden — en herhalen dat dit model inzet op de ontwikkeling van de luchthaven op lange termijn. Volgens de Milanese autoriteiten verdient deze visie uit groepsoogpunt de voorkeur wanneer het betrokken luchthavensysteem hub-functies heeft. Volgens de Milanese autoriteiten vereist het beheer van een luchthavensysteem gebaseerd op de aanwezigheid van een hub-carrier of op het verrichten van hub-activiteiten, door het hoogcomplex karakter van het systeem, dat die luchthavendiensten (zoals grondafhandeling) door de beheerder zelf worden verricht om zo de luchthaven efficiënt te kunnen laten functioneren. De Milanese autoriteiten halen in dat verband het voorbeeld van de luchthavens van Frankfurt, Wenen en Parijs aan. Die keuze wordt volgens hen door de volgende overwegingen gerechtvaardigd:
- a) deze keuze sloot aan bij de doelstelling van SEA om de activiteiten van de luchthaven van Milaan Malpensa uit te bouwen als hub, hetgeen vereist dat aan de hub-carrier geleverde grondafhandelingsdiensten voortdurend worden gecontroleerd, gemonitord en beheerd; en dit aspect speelt nog sterker wanneer voor een model van self-hub of virtuele hub wordt gekozen. Volgens de Milanese autoriteiten bestaat het model van self-hub of virtuele hub erin dat de luchthaven als hub wordt uitgebouwd, zonder de aanwezigheid van één of meerdere hub-carriers. In dit model is het namelijk de luchthavenbeheerder zelf die de eigen gebruikers de mogelijkheid biedt om de luchthaven als hub te gebruiken, door aansluitingen te bieden tussen aankomende en vertrekkende vluchten van alle luchthavenmaatschappijen die de luchthaven aanvliegen, los van eventuele interconnectieovereenkomsten tussen de luchtvaartmaatschappijen;

⁽²⁷⁾ De Commissie veronderstelt dat de Italiaanse autoriteiten hier in werkelijkheid verwijzen naar het akkoord met de bonden van 4 april 2002, waarvan reeds sprake was.

- b) de keuze werd gesteund door het feit dat de belangrijkste en best presterende hubs op het Europese vasteland voor dezelfde oplossing hadden gekozen;
- c) de keuze was noodzakelijk voor de uitbouw van het vrachtverkeer op de Milanese luchthavens, een sector waarin de concurrentie tussen Europese luchthavens sterk is toegenomen en de mogelijkheden om nieuwe luchtvaartmaatschappijen aan te trekken ook verband houden met de specialiseringsgraad van de aangeboden afhandelingsdiensten. Dankzij het door SEA gekozen zakelijke model konden de vrachtactiviteiten groeien in Milaan, dat nummer één is in Italië en nummer zes in Europa, door de sterkere concentratie van de „all cargo”-maatschappijen uit het Midden-Oosten en het Verre Oosten (d.w.z. uit de regio's met de grootste economische groei in de wereld);
- d) de keuze sloot aan op het bedrijfsmodel dat was gekozen om het kapitaal van de luchthavenbeheerder te versterken, met het oog op een eventuele privatisering in de toekomst.

Bij de beoordeling van de maatregelen moet een onderscheid worden gemaakt tussen perioden

- (162) De Milanese autoriteiten verwijzen naar het ondernemingsplan 2003-2007 dat de Commissie na de inleiding van de formele onderzoeksprocedure is gezonden. Volgens hen blijkt uit dit plan dat tot de maatregelen van SEA om de verliezen te dekken, is besloten in overeenstemming met het beginsel van de voorzichtige particuliere investeerder.
- (163) De Milanese autoriteiten zijn evenwel van oordeel dat uit onderzoek van het ondernemingsplan 2003-2007 van SEA Handling hoe dan ook moet blijken dat de sanering van SEA Handling in overeenstemming is met de communautaire richtsnoeren inzake reddings- en herstructureringssteun aan ondernemingen in moeilijkheden ⁽²⁸⁾ (hierna „de richtsnoeren reddings- en herstructureringssteun van 2004” genoemd), aangezien de sanering plaatsvond met een belangrijke bijdrage van de dochteronderneming, de financiële maatregelen beperkt bleven tot het minimum dat noodzakelijk was om een situatie van insolventie in de zin van het geldende vennootschapsrecht te voorkomen, en SEA Handling zelf alle inspanningen heeft geleverd voor haar sanering, met verlies van marktaandeel aan concurrenten en het stopzetten van bepaalde activiteiten die niet tot haar kernactiviteiten behoren.
- (164) De Milanese autoriteiten herhalen dat, ondanks een hele reeks externe gebeurtenissen, in combinatie met de moeilijke uitgangssituatie van de onderneming (die niet als nieuwe onderneming begon, maar als afsplitsing van een bestaand bedrijfsonderdeel in moeilijkheden) en met de volledige liberalisering van de grondafhandelingsmarkt in Italië, de verwachtingen van de aandeelhouder dat de sanering binnen de geplande periode van vijf jaar zou kunnen worden doorgevoerd, heeft doorkruist, maar dat niettemin de tijdens de eerste (niet steeds gemakkelijke) periode geleverde inspanningen hebben laten zien dat de sanering van SEA Handling concreet haalbaar was. Zij herhalen ook dat de onderneming er aan het eind van die periode financieel en wat productiviteit betreft al opvallend beter voorstond dan in 2002.
- (165) Wat betreft de tweede fase van de sanering, wijzen de Italiaanse autoriteiten op de strategische plannen 2007-2012 en 2009-2016 van de SEA-groep. Volgens dit laatste plan zou de break-even in de loop van dit jaar (2012) moeten zijn bereikt. Indien de Commissie, ondanks deze bewijzen, echter de tegenovergestelde mening is toegedaan, moet zij, volgens de Milanese autoriteiten, elk van deze maatregelen ten behoeve van het kapitaal van SEA Handling afzonderlijk onderzoeken, om na te gaan of voldaan is aan de voorwaarden om van steun te kunnen spreken, en met name de toerekenbaarheid aan de gemeente Milaan, hetgeen de Milanese autoriteiten ten stelligste bestrijden.

8. DE MAATREGEL GETOETST AAN ARTIKEL 107, LID 1, VWEU

- (166) Nadat de formele onderzoeksprocedure van artikel 108, lid 2, VWEU is ingeleid, en rekening houdende met de argumenten die in dat verband door de Italiaanse autoriteiten en de belanghebbenden zijn aangedragen, is de Commissie van oordeel dat de kwestieuze maatregelen staatssteun vormen die onverenigbaar is met de interne markt op grond van artikel 107, lid 1, VWEU, en die overeenkomstig artikel 108, lid 3, VWEU onrechtmatige steun vormen.
- (167) Wat betreft de periode waarop dit besluit ziet, heeft de Commissie Italië verzocht bepaalde informatie te verschaffen die nodig was om de kwestieuze maatregelen op hun verenigbaarheid te kunnen beoordelen, waarbij zij de onderzochte periode in onderdeel 2.1 en punt 5 van haar besluit tot inleiding van de procedure heeft gepreciseerd. In punt 5 van dat besluit heeft de Commissie Italië verzocht de volgende gegevens te verschaffen (vert.): „het ondernemingsplan van SEA Handling van 2002 en latere wijzigingen of andere documenten betreffende de strategie en het herstel van de winstgevendheid van SEA Handling, de bedrijfsresultaten van SEA Handling voor de volledige periode 2002-2009; de bedragen en de precieze vorm van de verliescompensatie en met name de gegevens voor de periode van 2005 tot op heden [...]”.

⁽²⁸⁾ PB C 244 van 1.10.2004, blz. 2.

- (168) Hoe dan ook hebben de Italiaanse autoriteiten het verzoek gekregen opmerkingen te maken met betrekking tot de volledige duur van de in het besluit tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure onderzochte periode. De Commissie heeft met name in punt 42 van dat besluit aangegeven dat (vert.) „de Commissie het dus noodzakelijk acht om de periode 2002-2010 te onderzoeken, ten einde te kunnen nagaan in welke jaren SEA Handling onrechtmatige staatssteun heeft ontvangen in de vorm van verliescompensatie”.
- (169) Aangezien de Italiaanse autoriteiten bovendien deze gegevens niet voor de volledige, uitdrukkelijk in het besluit tot inleiding van de procedure vermelde periode hadden verschaft, heeft de Commissie in haar brief van 11 juli 2011 andermaal aangegeven welke documenten moesten worden verschaft en welke periode het onderzoek betrof.
- (170) Na die brief van de Commissie hebben de Italiaanse autoriteiten hun opmerkingen gemaakt en hebben zij de gegevens voor de periode tot en met 2010 verschaft, met name in hun brief van 15 september 2011.
- (171) Voorts tekent de Commissie aan dat de voor de periode 2006-2010 onderzochte maatregelen van hetzelfde soort zijn als de voor de voorafgaande periode onderzochte maatregelen (nl. de kapitaalinjecties ter dekking van de bedrijfsverliezen) en door dezelfde entiteit ten behoeve van dezelfde onderneming zijn genomen. De Commissie was dus verplicht de volledige periode te onderzoeken waarop deze procedure ziet.
- (172) In het licht de van hierboven uiteengezette redenen is de Commissie van mening dat de te onderzoeken periode de periode is die loopt van de datum van oprichting van SEA Handling in 2002 tot en met het besluit van de Commissie van 23 juni 2010 tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure.
- (173) In dit besluit wordt in eerste instantie ingegaan op de vraag of SEA Handling een onderneming in moeilijkheden is in de zin van de communautaire richtsnoeren voor reddings- en herstructureringssteun aan ondernemingen in moeilijkheden van 1999⁽²⁹⁾ en die van 2004 (zie onderdeel 8.1). Nadien gaat de Commissie na of de kwestieuze maatregelen staatssteun aan SEA Handling vormen in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU (zie onderdeel 8.2) en ten slotte of die steun verenigbaar kan worden verklaard met de interne markt (zie onderdeel 8.3).

8.1. DE MOEILIKHEDEN VAN SEA HANDLING

Volgens de richtsnoeren reddings- en herstructureringssteun van 1999

- (174) Volgens punt 5 van de richtsnoeren reddings- en herstructureringssteun van 1999 kan een onderneming als een onderneming in moeilijkheden worden beschouwd wanneer meer dan de helft van het maatschappelijk kapitaal verdwenen is en meer dan een kwart van dit kapitaal verloren is gegaan gedurende de laatste twaalf maanden, of wanneer de onderneming ingevolge het nationale recht aan de voorwaarden voldoet om aan een collectieve procedure wegens insolventie te worden onderworpen.
- (175) Volgens punt 6 van diezelfde richtsnoeren blijken de moeilijkheden van een onderneming gewoonlijk uit toenemende verliezen, een dalende omzet, groeiende voorraden, overcapaciteit, een geringere kasstroom, een toenemende schuldenlast, toenemende rentelasten en een vermindering of een verdwijning van de waarde van de nettoactiva.
- (176) Het Gerecht heeft al bevestigd dat het feit dat in punt 6 van de richtsnoeren reddings- en herstructureringssteun van 1999 sprake is van toenemende verliezen, er niet aan in de weg kan staan dat de Commissie de gedurende een aantal opeenvolgende jaren aanhoudende verliezen in aanmerking neemt als aanwijzing voor de financiële problemen, ook al namen die verliezen niet toe⁽³⁰⁾. De Commissie is van mening dat de financiële problemen van SEA Handling in 2002 — dus op het tijdstip dat tot de eerste kapitaalinjectie werd besloten — duidelijk waren. De toestand van de onderneming is in de periode 2003-2004 aanzienlijk verbeterd. De onderneming had te kampen met substantiële verliezen die over een periode van drie jaar een totaal bedrijfsverlies van meer dan 140 miljoen EUR deden ontstaan.
- (177) Het Gerecht heeft voorts verklaard⁽³¹⁾ dat een substantiële vermindering van het kapitaal van een onderneming een relevante factor is die erop wijst dat een onderneming in moeilijkheden verkeert. Volgens de Commissie tonen de aanhoudende verliezen van de onderneming, het daardoor verminderde kapitaal en het besluit van SEA om door te gaan met de hier te onderzoeken kapitaalinjecties om zo die kapitaalvermindering tegen te gaan, duidelijk aan dat de onderneming gedurende de hele onderzochte periode met zware financiële problemen te kampen had. In het jaarverslag en de jaarrekening per ultimo 2002, 2003 en 2004 verklaart de onderneming zelf dat de verliezen van SEA Handling hoger oplopen dan één derde van het kapitaal van SEA Handling.

⁽²⁹⁾ PB C 288 van 9.10.1999, blz. 2.

⁽³⁰⁾ Arrest van 3 maart 2010, gevoegde zaken T-102/07 en T-120/07, Freistaat Sachsen (Duitsland) (T-102/07), MB Immobilien Verwaltungs GmbH en MB System GmbH & Co. KG (T-120/07)/Commissie, Jurispr. 2010, blz. II-585.

⁽³¹⁾ Arrest van 11 september 2012, zaak T-565/01, Corsica Ferries France SAS/Commissie, Jurispr. 2005, blz. II-2197, punt 105.

- (178) Voorts heeft het Gerecht verklaard ⁽³²⁾ dat de opsomming die in de richtsnoeren reddings- en herstructureringssteun van 1999 wordt gegeven van economische factoren die erop wijzen dat een onderneming zich in moeilijkheden bevindt, niet uitputtend is. In het geval van SEA Handling stelt de Commissie vast dat de schuldenlast van de onderneming is opgelopen van 250,3 miljoen EUR in 2002 tot 310,6 miljoen EUR in 2003 en slechts licht is gedaald in 2004, toen deze uitkwam op 259,3 miljoen EUR. Ook is de nettowaarde van de activa van SEA Handling gedaald — van 35,1 miljoen EUR in 2002 naar 34,8 miljoen EUR in 2003. Die indicatoren wijzen eveneens op de financiële problemen waarmee de onderneming in 2002 en 2003 te kampen had.
- (179) Voorts merkt dat Commissie op dat in het jaarverslag en de jaarrekening van 31 december 2003 te lezen staat (vert.): „het negatieve resultaat van SEA Handling, waarvan de kosten te hoog bleven ten opzichte van haar marktaandeel, ongeacht de gedeeltelijke winst die werd geboekt dankzij de akkoorden betreffende het personeel. Doordat verwacht wordt dat het volume grondafhandelingsactiviteiten de komende jaren verder afneemt, kan de onderneming niet binnen de verwachte termijn break-even draaien”. Evenzo wordt in het jaarverslag en de jaarrekening per 31 december 2004 verklaard (vert.): „het herstel van de winstgevendheid van SEA Handling in de komende jaren blijft moeilijk, mede gelet op de toegenomen concurrentie op de markt door de komst van nieuwe spelers”. Vergelijkbare verklaringen zijn te vinden in het jaarverslag en de jaarrekening per 31 december 2005.
- (180) Tot slot wijst de Commissie op het feit dat de onderneming in moeilijkheden verkeerde van bij de eerste kapitaalbreng, ook meermaals werd herhaald door de Italiaanse autoriteiten en door SEA ⁽³³⁾ en ook werd bevestigd door talrijke ondernemingsplannen die de Commissie zijn verschaft. Hier kan ermee worden volstaan te herhalen dat het geconsolideerde ondernemingsplan (blz. 31) voorzag in een geleidelijk herstel van de winstgevendheid van de grondafhandelingsactiviteiten tegen 2003. Bovendien heeft SEA Handling zelf in haar opmerkingen bij het besluit tot inleiding van de procedure bevestigd dat zij de voor de periode 2003-2005 genoemde verliezen niet kon compenseren. Indien die verliezen niet door SEA waren gedekt, was de onderneming insolvent geweest.

Volgens de richtsnoeren reddings- en herstructureringssteun van 2004

- (181) De Commissie merkt op dat de definitie van „onderneming in moeilijkheden” grotendeels ongewijzigd is gebleven in de richtsnoeren reddings- en herstructureringssteun van 2004. Meer bepaald zijn de bepalingen van de punten 5 en 6 van de richtsnoeren reddings- en herstructureringssteun van 1999 overgenomen in de punten 10 en 11 van de richtsnoeren reddings- en herstructureringssteun van 2004.
- (182) Bovendien maakt punt 11 van de richtsnoeren van 2004 duidelijk dat, zelfs wanneer aan geen van de in punt 10 genoemde voorwaarden is voldaan, een onderneming toch als onderneming in moeilijkheden kan worden beschouwd, met name wanneer de typische symptomen van een onderneming in moeilijkheden aanwezig zijn, zoals toenemende verliezen, een dalende omzet, groeiende voorraden, overcapaciteit, een geringere kasstroom, een toenemende schuldenlast, toenemende rentelasten en een vermindering of een verdwijning van de waarde van de nettoactiva.
- (183) De Commissie merkt op dat er over de periode 2004-2010 in de schuldenlast noch in de nettowaarde van de activa aanzienlijke verbeteringen zijn gekomen. Bovendien heeft SEA Handling over de hele periode 2004-2010 verlies geleden. De situatie is verslechterd in 2007, toen de onderneming een bedrijfsverlies van meer dan 59 miljoen EUR boekte, gevolgd door een bedrijfsverlies van 52,4 miljoen EUR in 2008. De totale omzet is in de periode 2004-2010 gedaald van 177,4 miljoen EUR in 2004 tot 125,9 miljoen EUR in 2010. Voorts heeft SEA Handling in de periode 2004-2010 voor een bedrag van meer dan 270 miljoen EUR aan kapitaalinjecties gekregen.
- (184) Een aantal door de Italiaanse autoriteiten verschaft documenten bevestigt dat SEA Handling ook ná 2004 in financiële moeilijkheden verkeerde. Zo staat bijvoorbeeld in de notulen van de raad van bestuur van SEA Handling van 31 mei 2007 te lezen dat SEA Handling ingrijpend moet worden gereorganiseerd, hetgeen impliceert dat de in het verleden genomen maatregelen niet voldoende waren om de moeilijkheden van de onderneming op te lossen. Evenzo is er in de notulen van de raad van bestuur van SEA Handling van 21 december 2006 sprake van een interventie van een lid van de raad dat herhaalt dat de situatie van SEA Handling nog steeds „hoogst zorgwekkend” is (vert.).
- (185) Uit bovenstaande elementen blijkt dat SEA Handling moet worden beschouwd als een onderneming in moeilijkheden in de zin van punt 11 van de richtsnoeren reddings- en herstructureringssteun van 2004 die bepalen dat een onderneming als onderneming in moeilijkheden kan worden beschouwd „wanneer de typische symptomen [...] aanwezig zijn, zoals toenemende verliezen, een dalende omzet, groeiende voorraden, overcapaciteit, een geringere kasstroom, een toenemende schuldenlast, toenemende rentelasten en een vermindering of een verdwijning van de waarde van de nettoactiva”.

⁽³²⁾ Zie voetnoot 32.

⁽³³⁾ Bijv. bijlage 12 bij de opmerkingen van de Italiaanse autoriteiten van 14 november 2011.

- (186) In het licht van het voorgaande bestaat er voor de Commissie geen twijfel over dat SEA Handling kan worden beschouwd als een onderneming die in moeilijkheden verkeerde toen tot de maatregelen werd besloten. Bovendien is deze conclusie gerechtvaardigd indien rekening wordt gehouden met het feit dat de grondafhandelingsactiviteiten verliesgevend waren nog voordat zij in 2002 aan de rechtspersoon SEA Handling werden overgedragen. Op grond van de aanzienlijke en recurrente onbalans tussen inkomsten en uitgaven, alsmede de terugkerende verliezen van SEA Handling mag de onderneming gedurende de hele hier te onderzoeken periode als onderneming in moeilijkheden worden aangemerkt ⁽³⁴⁾.

8.2. DE VRAAG OF ER SPRAKE IS VAN STAATSTEUN

- (187) Op grond van artikel 107, lid 1, VWEU zijn „steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de interne markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt”.
- (188) Om te kunnen nagaan of een maatregel van de staten als staatssteun kan worden aangemerkt, dient te zijn voldaan aan elk van de volgende voorwaarden: 1) de maatregel wordt uit staatsmiddelen gefinancierd; 2) het voordeel is selectief en er wordt een economisch voordeel mee verleend, en 3) de maatregel vervalst de mededinging of dreigt deze te vervalsen en beïnvloedt het handelsverkeer tussen lidstaten ⁽³⁵⁾.
- (189) Hierna wordt uiteengezet waarom de Commissie van oordeel is dat de betreffende maatregelen aan elk van deze voorwaarden voldoen.

8.2.1. DE OVERDRACHT VAN STAATSMIDDELEN EN DE TOEREKENBAARHEID VAN DE MAATREGELEN AAN DE STAAT

- (190) In de eerste plaats dient te worden herhaald dat het begrip „staatsmiddelen” de steun behelst die rechtstreeks wordt verleend door de Staat, maar ook door publieke of particuliere entiteiten die de Staat heeft opgericht voor of belast met het beheer van de steun. Dit begrip „[omvat] alle geldelijke middelen die de overheid daadwerkelijk kan gebruiken om ondernemingen te steunen, ongeacht of deze middelen permanent deel uitmaken van het vermogen van de staat. Dus ook al zijn de bedragen die overeenkomen met de betrokken maatregel niet permanent in het bezit van de schatkist, dan nog volstaat het feit dat zij constant onder staatscontrole, en daarmee ter beschikking van de bevoegde nationale autoriteiten staan, om ze als staatsmiddelen aan te merken” ⁽³⁶⁾.
- (191) De middelen die zijn gebruikt om de verliezen van SEA Handling te dekken, zijn afkomstig van de overheid, aangezien zij afkomstig zijn van SEA, waarvan het kapitaal — gedurende de hier te onderzoeken periode — voor 99,12 % in handen was van de gemeente Milaan en de provincie Milaan ⁽³⁷⁾. In dat verband betekent het feit dat de middelen zijn overgedragen door SEA — en niet door genoemde lokale overheden —, niet uitsluit dat de middelen niet van de overheid afkomstig zouden zijn. Wel dient telkens te worden nagegaan of het optreden van de betrokken instantie kan worden beschouwd als voortvloeiend uit een aan de overheid toe te rekenen handelwijze.
- (192) De Commissie bevestigt haar voorlopige beoordeling wat betreft de toerekenbaarheid van de maatregelen aan de Italiaanse autoriteiten en meer bepaald de gemeente Milaan. In de eerste plaats dient te worden beklemtoond dat de Italiaanse autoriteiten zelf in hun opmerkingen van 15 september 2010 hebben erkend dat de gemeente over SEA zeggenschap uitoefent doordat zij de leden van de raad van bestuur en de raad van commissarissen aanstelt. In de tweede plaats herhaalt de Commissie de relevantie van de aanwijzingen met betrekking tot de toerekenbaarheid die reeds in het besluit tot inleiding van de procedure werden aangehaald. Die aanwijzingen gelden voor de hele hier te onderzoeken periode en voor alle kapitaalinjecties waarop dit besluit ziet.
- (193) Vooraf wil de Commissie herhalen dat, zoals het Hof in zijn arrest-Stardust Marine heeft verklaard, „[d]aarnaast dient te worden nagegaan of de overheid op een of andere manier bij de vaststelling van de maatregelen was betrokken. Dienaangaande kan niet worden geëist dat op basis van een gedetailleerd onderzoek wordt aangetoond dat de overheid het openbare bedrijf er concreet toe heeft aangezet de betrokken steunmaatregelen te nemen. Gelet op de nauwe relatie tussen de staat en de openbare bedrijven is het risico immers reëel dat de via deze bedrijven toegekende staatssteun op weinig transparante wijze en in strijd met de in het Verdrag vastgelegde regeling inzake staatssteun wordt verleend” ⁽³⁸⁾.

⁽³⁴⁾ Het spreekt voor zich dat de verbetering van de economische situatie van de onderneming die het gevolg kan zijn van een herhaalde toekenning van onverenigbare staatssteun, niet kan worden ingeroepen om aan te tonen dat de onderneming haar economische moeilijkheden heeft overwonnen. Die steun zou namelijk alleen mogen worden toegekend indien deze verenigbaar is met het Verdrag en de procedure van artikel 108, lid 3, VWEU in acht is genomen.

⁽³⁵⁾ Cfr. bijv. arrest van 10 januari 2006, zaak C-222/04, Ministero dell'Economia e delle Finanze/Cassa di Risparmio di Firenze SpA e. a., Jurispr. 2006, blz. I-289, punt 129.

⁽³⁶⁾ Arrest-Stardust Marine, reeds aangehaald, punt 37.

⁽³⁷⁾ In december 2011 is 29,75 % van het kapitaal van SEA verkocht aan het particuliere fonds F2i (Fondi italiani per le infrastrutture).

⁽³⁸⁾ Arrest-Stardust Marine, reeds aangehaald, punten 52 en 53.

- (194) Ook heeft het Hof bepaald dat de Commissie, om de toerekenbaarheid aan te tonen, zich kan baseren op „elke andere aanwijzing waaruit in het concrete geval blijkt dat de overheid bij de vaststelling van een maatregel is betrokken of dat het onwaarschijnlijk is dat zij hierbij niet betrokken is” ⁽³⁹⁾.
- (195) De eerste aanwijzing, die gevormd wordt door de inhoud van talrijke documenten ⁽⁴⁰⁾, geeft aan dat de dekking van de verliezen van SEA Handling door SEA heeft plaatsgevonden op verzoek van de gemeente Milaan, of ten minste met haar actieve medewerking. De Commissie bevestigt haar beoordeling van de betrokken documenten, waaruit duidelijk blijkt dat de gemeente Milaan — via SEA — betrokken was bij de bedrijfsvoering van SEA Handling, met name met het oog op het handhaven van het werkgelegenheidspeil.
- (196) Dit blijkt met name uit het protocolakkoord tussen SEA en de bonden van 4 april 2002, waarin uitdrukkelijk te lezen is dat „SEA [...] zich ertoe heeft verbonden om het bijpassen van de verliezen [...] voor haar rekening te nemen [...] om bij SEA Handling het evenwicht inzake financiën en activa te handhaven” en dat die toezeggingen worden gegarandeerd „door het akkoord met de gemeente Milaan, mede in haar hoedanigheid van aandeelhouder met absolute meerderheid (van SEA SpA), door de geleverde bijdragen, door de financiële middelen die SEA SpA zonder wettelijke beperkingen aan SEA Handling SpA kan overdragen en door de consistentie van de activa en de economische positie van SEA [...]” (vert.) ⁽⁴¹⁾.
- (197) Evenzo blijkt uit alle in het besluit tot inleiding van de procedure vermelde documenten (zie de onderdelen 2.4.2 en 3.1.1.2) ⁽⁴²⁾ dat de gemeente Milaan — via SEA — betrokken was bij de bedrijfsvoering van SEA, met name om het aantal banen er veilig te stellen.
- (198) De Commissie is van oordeel dat het optreden van de Italiaanse autoriteiten, met name tijdens de bijeenkomst van 26 maart 2002, invloed heeft gehad op de besluiten van SEA ten aanzien van haar dochteronderneming SEA Handling. In het akkoord dat toen werd gesloten, heeft de gemeente Milaan precieze toezeggingen gedaan die een directe impact hebben op de bedrijfsvoering van SEA Handling en op de rol van SEA ten aanzien van haar dochteronderneming; bovendien heeft de gemeente Milaan zich ertoe verbonden om de tenuitvoerlegging van dat akkoord te volgen, door op regelmatige tijdstippen de uitvoeringsfasen ervan te beoordelen. De betrokkenheid van de gemeente Milaan is dus geen neutraal element zonder enig belang, zoals de Italiaanse autoriteiten en SEA suggereren. Hieruit volgt dat SEA niet voorbij kon gaan aan de toezeggingen en de eisen die de overheid/aandeelhouder met een controlebelang in dat akkoord had gedaan, maar ermee rekening moest houden toen zij maatregelen diende te nemen ten aanzien van de bedrijfsvoering van SEA Handling. Bovendien is de Commissie van mening dat de maatregelen ter dekking van de verliezen meer dan „beïnvloed” zijn door de toezegging die de gemeente Milaan in het akkoord van 26 maart 2002 heeft gedaan, en dat deze verliezen in werkelijkheid het gevolg zijn van die toezeggingen.
- (199) De Commissie wijst het argument af als zou de gemeente Milaan geen enkele rol hebben gespeeld bij het ondertekenen van die toezeggingen en zich ertoe had beperkt om gewoonweg tegenover de bonden de SEA-strategie van behoud van de werkgelegenheid te bevestigen.
- (200) Volgens de Commissie betekent het feit dat de gemeente Milaan na het akkoord van 26 maart 2002 niet heeft deelgenomen aan de ondertekening van de verdere akkoorden met de bonden, nog niet dat geen rekening hoeft te worden gehouden met de aanzienlijke invloed die van dat akkoord van 26 maart 2002 uitging op de latere akkoorden. Met name blijkt uit het feit dat in de akkoorden van de bonden van 4 april 2002 en 9 juni 2003 wordt verwezen naar de toezeggingen van de gemeente, voldoende de draagwijdte van het akkoord van 26 maart 2002 en de invloed ervan op de verdere akkoorden met de bonden. SEA heeft ook aangegeven dat het akkoord met de bonden van 4 april 2002 nog van toepassing was en dat zij de bepalingen daarvan moest blijven naleven. De Italiaanse autoriteiten voeren ook aan dat SEA Handling zich niet kon onttrekken aan de verplichting om de vroegere akkoorden met de bonden na te leven — en werknemers te ontslaan — hetgeen volgens de Commissie de draagwijdte van die akkoorden en dus de betrokkenheid van de overheid aantoont.
- (201) Ten slotte heeft de Commissie andere elementen onderscheiden waaruit blijkt dat de gemeente Milaan steeds betrokken was bij belangrijke beslissingen van SEA ten aanzien van SEA Handling. Uit de notulen van de raad van bestuur van SEA van 31 mei 2007 met betrekking tot de presentatie aan de raad van bestuur van het ondernemingsplan van SEA (dat volgens de Italiaanse autoriteiten ook moest dienen als ondernemingsplan voor SEA Handling) blijkt dat dit plan werd gepresenteerd aan de meerderheidsaandeelhouder van SEA die daarover zijn eigen oordeel heeft gegeven. Vervolgens heeft, blijkens de notulen van de raad van bestuur van SEA Handling van 13 juni 2008 met betrekking tot de tenuitvoerlegging van het strategische plan van SEA Handling 2009-2016, de bestuursvoorzitter beklemtoond dat het strategische plan was afgestemd met de gemeente/aandeelhouder. De Commissie is van mening dat deze beide documenten laten verstaan dat de rol van de gemeente verder ging dan die van een normale aandeelhouder die in kennis wordt gesteld van en een oordeel formuleert over de keuzes die de raad

⁽³⁹⁾ Arrest-Stardust Marine, reeds aangehaald, punt 56.

⁽⁴⁰⁾ Met name het akkoord met de bonden dat op 26 maart 2002 door het gemeentebestuur van Milaan, SEA en de bonden is gesloten, de tekst van het principeakkoord tussen SEA en de bonden van 4 april 2002 en de teksten van het principeakkoord tussen SEA, SEA Handling en de bonden van 9 juni 2003.

⁽⁴¹⁾ Cfr. de laatste overweging („inleiding”) van het principeakkoord tussen SEA en de bonden van 4 april 2002. Het idee dat de toezeggingen die SEA ten aanzien van SEA Handling heeft gedaan, worden gegarandeerd door de meerderheidsaandeelhouder, wordt ook herhaald in de vierde overweging en aan het eind van deel 2 van datzelfde document.

⁽⁴²⁾ Die delen van het besluit tot inleiding van de procedure dienen te worden beschouwd als integrerend deel uitmakend van dit besluit.

van bestuur maakt, in hoofdzaak via de interne organen van de onderneming en via de officiële communicatie van de onderneming. Bijgevolg bevestigt de nadruk op het feit dat het ondernemingsplan vooraf is afgestemd met de aandeelhouder, de beheersende rol van deze aandeelhouder bij de strategische keuzes van SEA. Die rol vindt zijn neerslag ook in de in punt 51 van het besluit tot inleiding van de procedure vermelde feiten en in punt 35 van dit besluit (een lid van de gemeenteraad van Milaan die de bestuursvoorzitter van SEA en de burgemeester van Milaan vraagt voor de commissie Vervoer van de gemeente te verschijnen, om uit te leggen wat zij denken te doen om SEA Handling een nieuwe start te laten maken) en in de punten 69 en 70 van het besluit tot inleiding van de procedure (met betrekking tot de nauwe banden tussen het topmanagement van SEA en dat van SEA Handling, waarvan de benoeming onder controle van de gemeente plaatsvindt).

- (202) De Commissie bevestigt ook de relevantie van de tweede aanwijzing die met betrekking tot de toerekenbaarheid wordt gegeven en die bestaat in de bijzondere afhankelijkheidsrelaties van de directeurs en het management van SEA tot de gemeente Milaan.
- (203) In dit verband beschouwt de Commissie, anders dan de Italiaanse autoriteiten beweren, de verklaringen in artikelen in de pers alleen als een aanwijzing wanneer die over vaststaande feiten gaan⁽⁴³⁾. Te dien aanzien merkt de Commissie op dat de Italiaanse autoriteiten noch SEA de bewuste feiten hebben betwist, noch dat zij opmerkingen hebben gemaakt over het feit dat de burgemeester van Milaan, Letizia Moratti, in 2006 het ontslag heeft geëist — en gekregen — van de heer Bencini, toenmalig bestuursvoorzitter, twee jaar vóór het aflopen van diens mandaat⁽⁴⁴⁾.
- (204) Hoe dan ook beklemtoont de Commissie in dit verband dat de advocaat-generaal in de zaak-Stardust Marine heeft verklaard dat „[w]egens de bewijsmoeilijkheden en het kennelijke gevaar van ontduiking” de aanwijzingen van overheidsbemoeiing ook kunnen worden ontleend aan eenvoudige „persberichten”⁽⁴⁵⁾.
- (205) Wat betreft het feit dat, volgens SEA, berichten in de pers en de feiten die daarin worden gemeld, teruggaan tot 2006 en geen „bewijs” kunnen vormen voor de invloed van de gemeente Milaan op SEA, is de Commissie van mening dat de aanwijzingen met betrekking tot de afhankelijkheid van de leden van de raad van bestuur wijzen op de algemene context voor het functioneren van SEA en dus op de context waarbinnen op jaarbasis de besluiten werden genomen om de verliezen van SEA Handling te dekken. Hoe dan ook, bestrijkt het onderzoek van de Commissie ook de periode ná 2006.
- (206) In de derde plaats, wat betreft de door de directeurs van SEA aan de burgemeester van Milaan overhandigde blanco ontslagbrieven, is de Commissie het niet eens met de stelling van SEA en de Italiaanse autoriteiten dat deze brieven, die uitsluitend een morele — en geen juridische — waarde zouden hebben, geen invloed hebben op het handelen van de leden van de raad van bestuur. Volgens de Commissie kon deze praktijk in werkelijkheid geen ander doel hebben dan de greep van de gemeente Milaan op de directeurs van SEA te versterken, door op eenduidige wijze de bevoegdheid te vergroten om sancties te nemen ten aanzien van het optreden van de directeurs, een bevoegdheid die de gemeente alleen binnen de marges van haar rechten als aandeelhouder van SEA zou moeten uitoefenen. Ook indien die brieven alleen een morele waarde hadden — wat niet het geval lijkt te zijn — zou dit toch een bevestiging zijn van de bemoeienis van de overheid met de bedrijfsvoering van SEA. Hoe dan ook, de Commissie herhaalt dat de Italiaanse autoriteiten op bladzijde 37 van hun opmerkingen van 15 september 2010 hebben herhaald dat deze brieven, meer dan hun zuiver morele waarde, juridisch moesten voorkomen dat de betrokken directeur, overeenkomstig het Italiaanse Burgerlijk Wetboek, een schadevergoeding kon eisen voor een onterechte vervroegde beëindiging van zijn arbeidscontract. De gemeente, die zeggenschap uitoefent over de aandeelhoudersvergadering, heeft een zeer sterke greep op de directeurs aangezien dezen, ook wanneer zij in het beste belang van de vennootschap hebben gehandeld, uit de vergadering kunnen worden verwijderd zonder dat zij enig recht op schadevergoeding hebben wegens vervroegde beëindiging van hun contract. Wat meer bepaald het argument van SEA Handling betreft als zouden de ontslagbrieven geen enkele invloed hebben gehad op de raad van bestuur aangezien de raad niet heeft ingestemd met het verzoek van de publieke aandeelhouder om 250-280 miljoen EUR buitengewoon dividend uit te keren, merkt de Commissie dat in de notulen van de vergadering van SEA van 24 februari 2006 duidelijk wordt gemaakt dat met de uitkering van maximaal 200 miljoen EUR buitengewoon dividend de onderneming een schuldgraad had kunnen handhaven die in lijn ligt met het gemiddelde percentage van vergelijkbare ondernemingen en zij daarmee over voldoende financiële ruimte beschikte. In de tweede plaats merkt de Commissie op dat in datzelfde document wordt vermeld dat de hoogte van het dividend door SEA op 200 miljoen EUR was bepaald op basis van objectieve gronden en dat dit het maximum was dat de onderneming op basis van de toenmalige financiële kerncijfers kon uitkeren. Immers, het beheersverslag van 2006 bevestigt de toename van de schuldgraad (die in 2006 was verdubbeld ten opzichte van 2005), die ten deel te wijten was aan de daling van de liquide middelen als gevolg van de uitkering van buitengewoon dividend aan de aandeelhouders. Indien SEA dus een hoger dividend had uitgekeerd, was het veel moeilijker geweest om de verliezen van SEA Handling dat jaar te compenseren. Bovendien lijkt het feit dat aandeelhouder op bepaalde momenten een bepaald bedrag aan dividend kan eisen, maar het management een lager bedrag uitkeert, een normale gebeurtenis te zijn in het leven van een onderneming, zonder dat dit in tegenspraak is met het feit dat het management onder strikte controle van die aandeelhouder staat.

⁽⁴³⁾ De Commissie heeft het hier over de in punt 67 van het besluit tot inleiding van de procedure vermelde artikelen in de pers. Cfr. ook het artikel in *La Repubblica* van 25 februari 2006 „SEA, nuovo attacco della Provincia” (SEA — nieuwe aanval van de provincie) en in *L'Unità* van 25 februari 2006 „SEA, Penati chiede le dimissioni del consiglio” (SEA — Penati eist ontslag leden raad van bestuur).

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

⁽⁴⁵⁾ Conclusies van advocaat-generaal Jacobs van 13 december 2001 in de zaak-Stardust Marine, punt 68.

- (207) De Commissie is van mening dat deze praktijk een objectieve blijk van deze afhankelijkheid is. Ten aanzien van deze brieven is de Commissie, zonder dat zij zich kan uitspreken over de daadwerkelijke invloed die deze praktijk achteraf kan hebben gehad, van mening dat deze brieven zeker, doordat zij bestonden, (vooraf) zeker invloed kunnen hebben gehad op het handelen van de door de gemeente Milaan aangestelde leden van de raad van bestuur. De overheid hoefde zelfs niet te wijzen op het bestaan van die brieven om dit soort invloed te kunnen uitoefenen, omdat duidelijk is dat het feit alleen al dat deze brieven bestonden, het management in een ondergeschikte positie tegenover de burgemeester van Milaan brengt.
- (208) Wat betreft de toelichting die de Italiaanse autoriteiten hebben gegeven met betrekking tot de aanstelling van de leden van de raad van bestuur, herhaalt de Commissie dat de gemeente — in de feiten — de leden van de raad van bestuur aanstelt. Een en ander blijkt duidelijk uit het feit dat, zoals de Italiaanse autoriteiten hebben verklaard, de gemeente het management aanwijst, dat vervolgens wordt benoemd door de algemene vergadering, waarvan de gemeente als meerderheidsaandeelhouder deel uitmaakt. Dit organieke criterium van de zeggenschap van de gemeente over SEA is op zich niet voldoende om aan te tonen dat de gemeente in dit geval daadwerkelijk zeggenschap uitoefende over SEA, maar helpt wel daarvoor het bewijs te leveren.
- (209) Wat betreft de „tegenaanwijzingen” die de Italiaanse autoriteiten aandragen — die moeten aantonen dat de maatregelen niet aan de Staat zijn toe te rekenen, omdat de leden van de gemeenteraad bij herhaling de toegang tot interne documenten van SEA is ontzegd — de Commissie acht deze niet overtuigend, omdat de enkele inachtneming van de formele voorschriften van het Italiaanse Burgerlijk Wetboek om geen bedrijfsinterne gegevens (zoals de notulen van de raad van bestuur) vrij te geven, niet de mogelijkheid uitsluit dat de gemeente daadwerkelijk invloed uitoefent op SEA, in algemene zin of in dit specifieke geval. De Commissie beklemtoont voorts dat de verschillende leden van de gemeenteraad die de toegang tot bepaalde documenten werd geweigerd, tot de oppositie behoorden en geen deel uitmaakten van het college. Wanneer de Commissie opmerkt dat SEA door de gemeente Milaan in een situatie van afhankelijkheid wordt gehouden, heeft zij het meer bepaald over de instanties die de beslissingsmacht van de gemeente uitoefenen en die in staat zijn om invloed uit te oefenen op de bedrijfsvoering van de onderneming.
- (210) In de vierde plaats, en meer algemeen, kunnen de lokale overheden, gezien het belang van de activiteiten op de luchthavens Milaan Malpensa en Milaan Linate binnen de lokale sociaaleconomische context en de belangrijke rol ervan in het kader van de verschillende beleidslijnen — zowel het vervoersbeleid als het beleid inzake regionale ontwikkeling of ruimtelijke ordening — doorgaans niet „afwezig blijven” wanneer de luchthavenbeheerder voor het functioneren en de langetermijntontwikkeling van die infrastructuur belangrijke besluiten neemt, en al helemaal niet wanneer die overheid ook de aandeelhouder is die de zeggenschap over de luchthavenbeheerder uitoefent. De Commissie merkt op dat de Italiaanse autoriteiten in hun opmerkingen de politieke draagwijdte van de kwetsieuze maatregelen bevestigen. In dit geval beklemtoont de Commissie voorts dat de maatregelen ter dekking van de verliezen van SEA Handling ten minste integrerend deel uitmaakten van de strategie van de SEA-groep, zoals door de Italiaanse autoriteiten in hun opmerkingen wordt toegelicht.
- (211) In de vijfde plaats is de Commissie van oordeel dat de maatregelen inzake verliescompensatie, die werden doorgevoerd in de vorm van kapitaalverhogingen bij SEA Handling, niet tot de normale bedrijfsvoering behoorden, maar wel uitzonderlijke maatregelen waren. Dat het buitengewone maatregelen betreft, blijkt zowel financieel gesproken, gelet op de omvang van de betreffende bedragen (telkens de verliezen werden bijgepast werd dit gecompenseerd met een kapitaalverhoging van meerdere miljoenen euro), als politiek gesproken, gelet op de verwachte impact van de maatregelen op het behoud van de werkgelegenheid.
- (212) Gezien het buitengewone karakter van de maatregelen, betreft het dus geen maatregelen die de raad van bestuur van SEA zelfstandig heeft genomen, maar werden deze maatregelen uitdrukkelijk goedgekeurd door de algemene vergadering waar de gemeente de meerderheidsaandeelhouder is, overeenkomstig de statuten van SEA en de ter zake in het Burgerlijk Wetboek vastgestelde beginselen. Er kan dus geen twijfel bestaan dat de gemeente volledig op de hoogte was van deze maatregelen en deze heeft goedgekeurd, zoals blijkt uit de notulen van de algemene vergaderingen. Niet alleen lag de gemeente aan de oorsprong van die maatregelen door haar deelname aan het akkoord van 26 maart 2002, maar zij is ook in kennis gesteld van iedere maatregel om de verliezen van SEA Handling te dekken, waarvoor zij stelselmatig haar goedkeuring heeft verleend. Die uitzonderlijke maatregelen zijn dus noodzakelijkerwijs aan de Staat toe te rekenen.
- (213) De Commissie herhaalt hier dat het Hof in zijn arrest-Stardust Marine heeft verklaard dat „elke [...] aanwijzing waaruit in het concrete geval blijkt dat de overheid bij de vaststelling van een maatregel is betrokken of dat het onwaarschijnlijk is dat zij hierbij niet betrokken is, mede gelet op de omvang van deze maatregel, op de inhoud ervan of op de eraan verbonden voorwaarden” een aanwijzing voor de toerekenbaarheid kan zijn ⁽⁴⁶⁾.
- (214) Ten slotte is, zoals in onderdeel 8.2.3 zal worden aangetoond, ook het feit dat SEA niet heeft gehandeld in overeenstemming met het criterium van de particuliere investeerder, de bevestiging van de betrokkenheid van de overheid bij de kwetsieuze maatregelen ⁽⁴⁷⁾.

⁽⁴⁶⁾ Arrest-Stardust Marine, reeds aangehaald, punt 56.

⁽⁴⁷⁾ Conclusies van advocaat-generaal F.G. Jacobs van 13 december 2001 in de zaak-Stardust Marine, reeds aangehaald, punt 67.

- (215) Concreet gesproken is de Commissie, gezien de omvang van de kwestieuze maatregelen en de andere elementen die werden aangehaald in dit besluit en in het besluit tot inleiding van de procedure, van mening dat zij over voldoende aanwijzingen beschikt om aan te tonen dat de kwestieuze maatregelen aan de Italiaanse Staat zijn toe te rekenen, doordat de gemeente Milaan betrokken was bij de maatregelen om de verliezen van SEA Handling te dekken, dan wel dat het hoogst onwaarschijnlijk is dat de overheid niet bij de goedkeuring van die maatregelen betrokken was.
- (216) Hieruit volgt dat de Commissie de stelling van de Italiaanse autoriteiten moet afwijzen als zou de Commissie elk van de maatregelen ten behoeve van het kapitaal van SEA Handling afzonderlijk moeten onderzoeken, om na te gaan of de voorwaarden om van steun te kunnen spreken, vervuld zijn en met name of deze maatregelen aan de gemeente Milaan zijn toe te rekenen. De Commissie is namelijk van mening dat alle in de overwegingen 174 tot en met 186 uiteengezette elementen (alsmede de analyse van de maatregelen uit oogpunt van de voorzichtige particuliere investeerder) voldoende bewijskrachtig zijn en aantonen dat de verliesdekking via kapitaalinjecties alleen de uitkomst kan zijn van een strategie en een betrokkenheid van de overheid gedurende de volledige hier te onderzoeken periode. De Italiaanse autoriteiten hebben immers zelf bevestigd dat, ook al werden de besluiten om de verliezen te dekken formeel gezien op jaarbasis genomen, er toch een meerjarenstrategie bestond om de verliezen te dekken over de hele periode die voor de herstructurering nodig was (cf. de overwegingen 225 tot en met 232).
- (217) De Commissie concludeert dan ook dat de kwestieuze maatregelen als toerekenbaar aan de Staat moeten worden beschouwd.

8.2.2. HET SELECTIEVE KARAKTER VAN DE MAATREGELEN

- (218) In dit geval is de maatregel selectief, omdat hij alleen SEA Handling betreft.

8.2.3. DE TOEPASSING VAN HET CRITERIUM VAN DE PARTICULIERE INVESTEERDER IN EEN MARKTECONOMIE EN DE AANWEZIGHEID VAN EEN ECONOMISCH VOORDEEL

- (219) Wat betreft de vraag of er van een economisch voordeel sprake is, dient te worden beoordeeld of een particuliere investeerder, in vergelijkbare omstandigheden ertoe gebracht kon worden om, zoals in dit geval is gebeurd, verliezen te dekken. In dat verband heeft het Hof van Justitie verklaard dat, ofschoon het gedrag van de particuliere investeerder, waarmee de deelneming van een publiek investeerder die doelstellingen van economisch beleid nastreeft, moet worden vergeleken, niet noodzakelijkerwijs het gedrag van een gewone investeerder behoeft te zijn, die zijn kapitaal belegt om daaruit op min of meer korte termijn een rendement te halen, het toch ten minste moet gaan om het gedrag van een particuliere holding of een particuliere groep ondernemingen met een algemene of sectorale structuurpolitiek, die wordt geleid door het uitzicht op rendement op langere termijn⁽⁴⁸⁾.
- (220) Het Hof heeft het ook redelijk geacht dat een particuliere aandeelhouder het kapitaal inbrengt dat noodzakelijk is om het voortbestaan te garanderen van een onderneming die tijdelijk in moeilijkheden verkeert, maar eventueel na een herstructurering weer rendabel kan worden. Wanneer er echter bij inbreng van kapitaal door een publieke investeerder zelfs op lange termijn in het geheel geen zicht op winstgevendheid is, moet een dergelijke inbreng worden beschouwd als steun in de zin van artikel 107 VWEU⁽⁴⁹⁾.
- (221) Voorts moet worden herhaald dat „met betrekking tot de vraag of de staat zich als een voorzichtige investeerder in een markteconomie heeft gedragen, voor de beoordeling van de economische rationaliteit van het gedrag van de staat moet worden uitgegaan van de periode waarin de financiële steunmaatregelen zijn genomen, en dus niet van een latere situatie”⁽⁵⁰⁾. Zodoende „[kunnen] [e]conomische ramingen die na toekenning van dit voordeel zijn gemaakt, de vaststelling achteraf dat de door de betrokken lidstaat gedane investering daadwerkelijk winstgevend is geweest of naderhand aangevoerde rechtvaardigingen voor de keuze van de gevolgde handelwijze echter niet volstaan tot bewijs dat deze lidstaat vóór of tegelijk met toekenning van het voordeel een dergelijke beslissing in zijn hoedanigheid van aandeelhouder heeft genomen”. Dit betekent dat de Commissie „mag [...] weigeren [...] de overgelegde bewijsstukken [die] dateren van na het tijdstip waarop de beslissing om de betrokken investering te doen is genomen, [te onderzoeken]”⁽⁵¹⁾.

De meerjarenstrategie voor verliesdekking

- (222) De Italiaanse autoriteiten en SEA hebben in hun opmerkingen betoogd dat, ook al werden de besluiten om de verliezen te dekken formeel op jaarbasis genomen, de meerjarenstrategie om de verliezen te dekken tijdens de periode die voor de herstructurering nodig was, niet telkenjare opnieuw ter discussie kon worden gesteld en dat de resultaten van die strategie alleen over een periode van meerdere jaren mochten worden beoordeeld. De Commissie merkt echter op dat haar vijf ondernemingsplannen zijn gepresenteerd (waarvan sommige betrekking hebben op elkaar overlappende perioden) met een looptijd van maximaal vijf jaar. Aangezien bij de voorbereiding van een nieuw ondernemingsplan meestal de strategie wordt beoordeeld om te bepalen of deze moeten worden voortgezet of

⁽⁴⁸⁾ Cfr. met name arrest van 14 september 1994, gevoegde zaken C-278/92, C-279/92 en C-280/92, Spanje/Commissie, Jurispr. 1994, blz. I-4103, punten 20 t/m 22.

⁽⁴⁹⁾ Cfr. bijv. arrest van 21 maart 1991, zaak C-303/88, Italië/Commissie, Jurispr. 1991, blz. I-1433, punten 21 en 22.

⁽⁵⁰⁾ Arrest-Stardust Marine, reeds aangehaald, punt 71.

⁽⁵¹⁾ Arrest van 5 juni 2012, zaak C-124/10 P, Commissie/Électricité de France (EdF), (nog niet gepubliceerd in de Jurispr.), punten 85 en 104.

aangepast, is de Commissie van mening dat de voor SEA Handling gekozen strategie daadwerkelijk opnieuw kon worden onderzocht telkens een nieuw plan werd goedgekeurd, om zo rekening te houden met de ontwikkelingen op de markt.

- (223) De Italiaanse autoriteiten en SEA hebben dan ook aangevoerd dat het besluit om toekomstige verliezen te dekken voor het eerst in 2002 is genomen en nadien nog eens in 2007, toen de verwachte resultaten niet waren bereikt en daarom werd besloten de initiële strategie van verliesdekking opnieuw te onderzoeken, waarna werd besloten om deze voort te zetten. In wezen lijken zij de kwetsieuze maatregelen te presenteren als twee kapitaalinjecties waarvan in 2002 en in 2007 werd besloten om deze in jaarlijkse tranches door te voeren.
- (224) In hun brief van 14 september hebben de Italiaanse autoriteiten duidelijk gemaakt dat de de-hubbing van Alitalia in 2007 ernstige gevolgen heeft gehad voor de activiteiten van SEA Handling. Die negatieve gevolgen voor het financiële rendement van de onderneming werden nog versterkt door de economische neergang en leidden tot een algemene reflectie van SEA over de haalbaarheid van het hub-model en de mogelijkheden om te kiezen voor een ander bedrijfsmodel. Volgens de Italiaanse autoriteiten heeft SEA, in plaats van ervoor te kiezen om de grondaafhandeling uit te besteden, uiteindelijk besloten om door te gaan met de totstandbrenging van een nieuw bedrijfsmodel: het model van de self-hub of virtuele hub, dat echter gewoon een verdere ontwikkeling van het voorafgaande model is. Dat bedrijfsmodel vereist een strikte controle van de grondaafhandelingsactiviteiten. Volgens de Italiaanse autoriteiten is dit het bewijs dat SEA een rationeel besluit heeft genomen toen zij besloot de bedrijfsverliezen van haar dochteronderneming SEA Handling te blijven dekken met het oog op het herstel van de winstgevendheid van de grondaafhandelingsactiviteiten. Daarom betogen de Italiaanse autoriteiten dat een doorlichting van de strategie van SEA ten aanzien van haar dochteronderneming ten volle gerechtvaardigd was gezien de onverwachte externe omstandigheden en op geen enkele wijze de doelstelling van SEA in gevaar bracht om de grondaafhandelingsactiviteiten op lange termijn opnieuw winstgevend te maken.
- (225) De Commissie erkent weliswaar dat er een meerjarenstrategie van verliesdekking door de Italiaanse autoriteiten bestond (overeenkomstig de toezegging van de gemeente Milaan om het financiële evenwicht van SEA Handling te garanderen en in lijn met het bewijs dat hier reeds werd geleverd dat die besluiten aan de gemeente zijn toe te rekenen), toch is zij van mening dat die strategie niet de gedragingen van een voorzichtige particuliere investeerder weerspiegelden.
- (226) Ook al kunnen er meerdere jaren nodig zijn om een herstructureringsproces vruchten te laten dragen, toch zou een voorzichtige particuliere investeerder niet blindelings een toezegging voor meerdere jaren aangaan, maar zou hij van jaar tot jaar proberen te beslissen of hij nieuwe middelen inbrengt in de onderneming, zich daarbij baserend op de resultaten van de herstructurering en de toekomstige vooruitzichten op winstgevendheid. In dit geval had een voorzichtige particuliere investeerder de strategie zeker in 2003 of in 2004 opnieuw geanalyseerd, toen duidelijk werd dat de doelstelling van het herstel van de winstgevendheid tegen 2005 niet zou worden bereikt, en anders had hij dit zeker gedaan toen in 2005 die doelstelling daadwerkelijk niet bleek te zijn bereikt. Immers, een particuliere investeerder zou, ook indien hij zich had verbonden tot een strategie om de verliezen op lange termijn te dekken — mits geen onherroepelijke juridische verplichting op zich te nemen —, die strategie opnieuw tegen het licht hebben gehouden telkens op hem een beroep werd gedaan om middelen te verschaffen om de verliezen van SEA Handling weg te werken ⁽⁵²⁾.
- (227) Met name heeft, zoals SEA in haar opmerkingen heeft aangegeven, de mislukking van de onderhandelingen met [...] in 2002 de mogelijkheden om de doelstelling van het herstel van de winstgevendheid van SEA Handling tegen 2005 te bereiken, ernstig in gevaar gebracht. Maar zelfs na de afwijzing van het aanbod door de raad van bestuur van SEA op 10 september 2002 — enkele maanden na de oprichting van SEA Handling — is geen enkele aanpassing van de strategie van verliesdekking overwogen.
- (228) In de tweede plaats dient te worden bedacht dat een zo belangrijk besluit als een kapitaalbreng, waarvoor de goedkeuring van de algemene vergadering vereist is, niet kan worden beschouwd als een gewone maatregel waarmee een ruimer besluit om toekomstige verliezen te dekken, ten uitvoer wordt gelegd.
- (229) In de derde plaats zijn de besluiten om verliezen over meerdere jaren te dekken, niet opgenomen in de strategische ondernemingsplannen van SEA Handling of SEA. De organen van SEA hebben geen enkele formele en bindende toezegging gedaan op basis van een ondernemingsplan dat voorziet in de inbreng door SEA van specifieke bedragen over een welbepaald aantal jaren ⁽⁵³⁾. Bijgevolg betroffen de besluiten van 2002 en 2007 ten hoogste de vormgeving van de herstructurering van SEA Handling — en niet de dekking van verliezen over meerdere jaren. In ieder geval zou een particuliere investeerder niet de toezegging hebben gedaan om de verliezen over meerdere jaren te dekken, zonder ten minste over een voorafgaande raming te beschikken.

⁽⁵²⁾ Cfr. arrest van 12 december 1996, zaak T-358/94, Compagnie nationale Air France/Commissie, Jurispr. 1996, blz. II-2109, punt 79.

⁽⁵³⁾ De enige toezegging die in die zin zou kunnen worden geïnterpreteerd, is die van de gemeente in het akkoord van 26 maart 2002, waarbij de gemeente heeft bevestigd dat „SEA het evenwicht kosten/opbrengsten en het algemene economische kader zal bewaren” (vert.). Bij die toezegging is geen sprake van precieze bedragen die in een bepaald ondernemingsplan zijn opgenomen, en de Italiaanse autoriteiten hebben aangevoerd dat die toezegging juridisch niet bindend is.

- (230) Hieruit volgt dat de tijdstippen waarop de steun is verleend, de verschillende jaren uit de betrokken periode zijn, en met name de tijdstippen waarop SEA heeft besloten om een kapitaalverhoging ten faveure van SEA Handling door te voeren, in hoofdzaak om de geleden verliezen te dekken, waarbij zij juridisch bindende toezeggingen in die zin heeft gedaan ⁽⁵⁴⁾.
- (231) Bij haar beoordeling van kapitaalinjecties kan de Commissie echter geen abstractie maken van de voorgaande kapitaalinjecties. Die maatregelen zijn namelijk onderling nauw verbonden. Volgens de Italiaanse autoriteiten maken zij deel uit van één enkele strategie. Zij zetten in op dezelfde doelstelling: het wegwerken van de verliezen van SEA Handling om de onderneming te laten voortbestaan en haar opnieuw winstgevend te laten worden. Ook uit chronologisch oogpunt vormen zij één doorlopend proces, omdat zij op jaarbasis, telkens weer zijn genomen, als antwoord op de aanhoudende moeilijkheden van de begunstigde onderneming ⁽⁵⁵⁾.
- (232) Gezien de moeilijkheden waarin SEA Handling van bij haar oprichting verkeerde, is de Commissie van oordeel dat een voorzichtige particuliere investeerder een inschatting had gemaakt van het risico dat, van bij de eerste kapitaalinjectie, die maatregelen onrechtmatige en eventueel onverenigbare staatssteun konden vormen, en dus had bestudeerd wat de eventuele terugvordering van die steun voor het rendement op zijn investering voor gevolgen zou hebben. De Italiaanse autoriteiten hebben geen enkel element aangedragen waaruit zou kunnen blijken dat dit soort beoordeling is uitgevoerd.

De kapitaalinjecties van 2002

- (233) Het feit dat SEA Handling bij de eerste kapitaalinjectie een onderneming in moeilijkheden was in de zin van de richtsnoeren reddings- en herstructureringssteun van 1999, staat niet ter discussie.
- (234) Volgens de punten 16 en 17 van die richtsnoeren moet het, wanneer de overheid een kapitaalinjectie doet ten faveure van ondernemingen in financiële problemen, waarschijnlijk worden geacht dat deze financiering staatssteun vormt (omdat het zeer moeilijk zal zijn voor dit soort investering om een rendement op te leveren dat acceptabel zou zijn voor een voorzichtige particuliere investeerder in een markteconomie, rekening houdende met de risico's die deze met zich meebrengt). Die kapitaalinjecties hadden dus vooraf bij de Commissie moeten worden aangemeld om als staatssteun te kunnen worden goedgekeurd.
- (235) In 2002 hebben de Italiaanse autoriteiten echter geen acht geslagen op de aanwijzingen in de richtsnoeren van 1999 (zoals ook bij de andere kapitaalinjecties) en hebben zij de kapitaalinjecties doorgevoerd, ook al ziet het er niet naar uit dat zij hun besluit hebben gebaseerd op een uitgewerkt ondernemingsplan waaruit zou blijken dat SEA Handling in staat was het tijt te keren en binnen een redelijke termijn opnieuw winstgevend te worden ⁽⁵⁶⁾.
- (236) De Commissie is van mening dat een marktpartij de kapitaalinjecties van 2002 niet had doorgevoerd zonder een voldoende gedetailleerd ondernemingsplan, dat gebaseerd is op stevige en betrouwbare aannames, met een gedetailleerde beschrijving van de voor het herstel van de winstgevendheid van de onderneming vereiste maatregelen en met een analyse van de uiteenlopende mogelijke scenario's waaruit kon blijken dat de investering (rekening houdende met het intrinsieke risico) een voldoende rendement zou opleveren voor de investeerder in termen van dividend, waardevermeerdering van zijn deelneming of andere voordelen.
- (237) Bijgevolg lijken reeds de eerste kapitaalinjecties van 2002 niet te voldoen aan het criterium van de investeerder in een markteconomie en is daarmee aan SEA Handling een voordeel verleend dat de onderneming onder normale marktomstandigheden niet had kunnen krijgen.

De context van de besluitvorming

- (238) Wat betreft de context waarin de steun is verleend en waarmee de Commissie rekening moet houden bij het toepassen van het beginsel van de particuliere investeerder, maakt de Commissie duidelijk welke benadering zij heeft gevolgd ten aanzien van de argumenten van de Italiaanse autoriteiten en van SEA.
- (239) In de eerste plaats, wat betreft de impact op de door SEA gemaakte keuzes van het specifieke regelgevingskader in Italië en de bijzonder sterke concurrentiedruk die dat met zich meebracht, tekent de Commissie aan dat het haar taak is om ervoor te zorgen dat de doelstelling van Richtlijn 96/67/EG — de totstandbrenging van een interne markt voor grondafhandelingsdiensten in de Unie door middel van de liberalisering van deze sector, hetgeen toegenomen concurrentie tussen de spelers in deze sector met zich meebrengt — niet in het gedrang komt doordat staatssteun wordt verleend die de mededinging kan vervalsen. Hieruit volgt dat de maatregelen die de lidstaat heeft genomen om de betrokken richtlijn ten uitvoer te leggen in geen geval als bewijs kunnen dienen dat de financiële steun die een bepaalde marktdeelnemer verleend krijgt om de effecten van een economische context met toegenomen concurrentie te compenseren, in overeenstemming is met het criterium van de voorzichtige particuliere investeerder.

⁽⁵⁴⁾ Cfr. arrest van 14 januari 2004, zaak T-109/01, Fleuren Compost BV/Commissie, Jurispr. 2004, blz. II-127, punt 74; arrest van 2 december 2008, gevoegde zaken T-362/05 en T-363/05, Nuova Agricast Srl en Cofra Srl/Commissie, Jurispr. 2008, blz. II-297*, punt 80, en arrest van 30 november 2009, gevoegde zaken T-427/04 en T-17/05, Franse Republiek (T-427/04) en France Télécom SA (T-17/05)/Commissie, Jurispr. 2009, blz. II-4315, punt 321.

⁽⁵⁵⁾ Arrest van 15 september 1998, zaak T-11/95, BP Chemicals/Commissie, Jurispr. 1998, blz. II-3235, punt 171. In het licht van het voorgaande zal de Commissie de kwestieuze maatregelen in het algemeen toetsen op hun verenigbaarheid met het criterium van de particuliere investeerder, maar zal zij op specifieke momenten ingaan onder meer wanneer zij dat noodzakelijk acht voor de analyse van de argumenten die zijn aangedragen.

⁽⁵⁶⁾ Zie, voor een analyse van het geconsolideerde ondernemingsplan 2002-2006, de overwegingen 269, 270 en 271.

Integendeel, in dit besluit, en met name bij de beoordeling van de handelwijze die een particuliere investeerder in een situatie als die van SEA had gevolgd, houdt de Commissie rekening met het feit dat Italië gekozen heeft voor een volledige liberalisering van de grondaandelingsmarkt en dat toezichthouder ENAC aan 84 dienstverrichters een vergunning heeft verleend om op Milaan Malpensa en Milaan Linate te opereren.

- (240) De Commissie merkt voorts op dat vele andere lidstaten voor een vergelijkbare vorm van liberalisering hebben gekozen: Denemarken (Kopenhagen), Spanje, Ierland (Dublin), het Verenigd Koninkrijk (Londen) en Frankrijk (Parijs).
- (241) De Commissie beklemtoont dat, hoe dan ook, het geldende regelgevingskader in Italië hetzelfde is voor alle dienstverrichters in deze sector, die, naar het oordeel van SEA zelf, met 84 dienstverrichters met een vergunning talrijk zijn.
- (242) De Italiaanse autoriteiten hebben niet aangevoerd dat het hier gaat om diensten van algemeen economisch belang die de markt niet zou kunnen verzekeren.
- (243) De Commissie herhaalt ook dat, ongeacht het feit dat SEA heeft gekozen voor een juridische (en dus boekhoudkundige) splitsing, artikel 4 van Richtlijn 96/67/EG moet worden toegepast, dat een „overeenkomstig de heersende handelspraktijk strikte boekhoudkundige scheiding” oplegt „tussen de aan de levering van [grondaandelings]diensten verbonden activiteiten en [de] overige activiteiten” en verbiedt dat er een „geldstroom vloeit tussen de activiteit van de luchthavenbeheerder als luchthavenautoriteit en zijn grondaandelingsdiensten”. Die boekhoudkundige scheiding en het verbod op financiële stromen tussen de luchthavenbeheerder en de betrokken entiteit zijn bedoeld om de voorwaarden te verzekeren voor de ontwikkeling van een daadwerkelijke mededinging op de markten voor grondaandelingsdiensten, waarbij ervoor wordt gezorgd dat de grondaandelingsactiviteiten van verticaal geïntegreerde spelers geen specifiek voordeel ontvangen ten opzichte van de andere spelers.
- (244) De verliesdekking door de luchthavenbeheerder behelst financiële stromen tussen de activiteit van de beheerder en de grondaandelingsactiviteit, in strijd met Richtlijn 96/67/EG en de doelstellingen daarvan. Bijgevolg doet het feit dat SEA ervoor heeft geopteerd om haar activiteiten niet alleen boekhoudkundig, maar ook juridisch op te splitsen, niet af aan de vaststelling van de Commissie dat er sprake is van een onterecht voordeel voor SEA Handling.
- (245) Ten aanzien van de stelling als zou op SEA de verplichting rusten om te garanderen dat alle soorten grondaandelingsdiensten worden verricht, verklaart de Commissie dat deze „wettelijke verplichting” alleen mag worden begrepen (zoals de Italiaanse autoriteiten ook zelf aangeven) als kan de luchthaven de verantwoordelijkheid voor eigen rekening nemen of de activiteiten van derden-dienstverrichters coördineren. Zoals de Commissie reeds in punt 95 van haar besluit tot inleiding van de procedure heeft verklaard, is SEA dus geenszins verplicht om te borgen dat die diensten worden verricht door haarzelf of via haar dochteronderneming SEA Handling. De algemene verantwoordelijkheid van de luchthavenbeheerder bij storingen kan dus niet worden ingeroepen als een rechtvaardigingsgrond voor het ontbreken van alternatieven voor het dekken van de verliezen van SEA Handling. In de tweede plaats, wat betreft de marktcontext in strikte zin, merkt de Commissie op dat zij, zelfs indien de stelling van SEA zou worden geaccepteerd dat de sector grondaandelingsdiensten over het algemeen lage marges en lage winstgevendheidspercentages opleveren, niet kan concluderen dat die overweging de kapitaalinjecties kon verantwoorden uit oogpunt van de particuliere investeerder handelend in een markteconomie, met name gelet op de omvang van de verliezen van SEA Handling gedurende de hele onderzochte periode. Integendeel, op bladzijde 5 van het strategisch plan 2007-2012 wordt bevestigd dat de op Europees niveau meest doelmatige luchthavenbeheerders de grondaandelingsdiensten hebben uitbesteed. Dit wordt herhaald op bladzijde 7 van het strategisch plan 2009-2016. Op bladzijde 28 van dit laatste document wordt bevestigd dat het in 2001 de markttendens was om de grondaandelingsdiensten uit te besteden. Die elementen weerspreken de opvatting als zou de verticale integratie van de luchthavenbeheerder en de verrichter van grondaandelingsdiensten van essentieel belang zijn om de kwaliteit te verzekeren en als zou het, gezien de geringe marges bij de grondaandelingsdiensten, redelijk zijn deze niet uit te besteden.
- (246) Meer bepaald had SEA op een markt die zo lage marges oplevert, niet de verliezen van SEA Handling moeten bijpassen, maar veel ingrijpendere maatregelen moeten nemen om de efficiëntie van SEA Handling te verbeteren, vooral door te snijden in de personeelskosten die, volgens de Italiaanse autoriteiten zelf, een aanzienlijk deel vertegenwoordigen van de kostenstructuur van een onderneming in deze sector die aan sterke concurrentie onderhevig is.

Alternatieven voor het dekken van de verliezen van SEA Handling

- (247) De Commissie is van oordeel dat de analyse van SEA dat er geen alternatieven waren voor de herstructurering en het dekken van de verliezen van SEA Handling, niet de handelwijze van een particuliere investeerder handelend in een markteconomie weerspiegelt. Een aantal mogelijke alternatieven bestond met name in de volledige of gedeeltelijke uitbesteding van de activiteiten of in het aangaan van een strategische alliantie, door SEA Handling voor een deel te verkopen aan een strategische partner. Bovendien stond, zoals in de vorige overweging werd beklemtoond, niets eraan in de weg dat SEA veel ingrijpendere herstructureringsmaatregelen nam om de efficiëntie van SEA Handling te verbeteren in een voor een particuliere investeerder aanvaardbaar tempo.

- (248) Wat betreft de mogelijke verkoop kan de Commissie zich niet uitspreken over de inspanningen die SEA heeft geleverd om een alliantie aan te gaan waarmee zij synergie-effecten zou kunnen behalen doordat zij onderdeel werd van een internationaal netwerk. Zij wijst er echter op dat SEA in haar opmerkingen melding maakte van slechts twee procedures voor een gedeeltelijke verkoop: de procedure waarbij de onderhandelingen met [...] in 2002 mislukten, en de procedure die in 2007-2008 werd ingeleid, zonder verdere resultaten. Die optie lijkt sindsdien alleen nog mogelijk te zijn indien de winstgevendheid eerst met andere middelen wordt hersteld. De Commissie is van mening dat het duidelijke gebrek aan belangstelling van particuliere ondernemingen om in SEA Handling te investeren, een aanwijzing is dat er geen betrouwbare vooruitzichten zijn op winstgevendheid van de onderneming.
- (249) Wat betreft de mogelijkheid om de grondaafhandelingsactiviteiten geheel of gedeeltelijk af te stoten, hebben de Italiaanse autoriteiten in de eerste plaats beklemtoond dat geen enkele speler die activiteiten wilde overnemen. In dat verband merkt de Commissie op dat de klacht afkomstig is van [...] en dat ook [...] bezwaar heeft gemaakt tegen de kwestieuze maatregelen.
- (250) Bovendien is die verklaring noch de meer specifieke verklaring als zouden potentiële derden-exploitanten alleen geïnteresseerd zijn in een aantal meer winstgevende diensten („krenten uit de pap pikken”) gebaseerd op concrete blijken van een duidelijk gebrek aan belangstelling, bijvoorbeeld na een aanbestedingsprocedure die SEA had georganiseerd voor het verrichten van de betrokken diensten. Met andere woorden, deze verklaring wordt door geen enkel concreet element gestaafd, terwijl een groot aantal spelers hun diensten mogen aanbieden in Italië en met name op de luchthavens van Milaan Malpensa en Milaan Linate.
- (251) Wat betreft de capaciteit van andere spelers, hebben de Italiaanse autoriteiten bovendien de nadruk gelegd op het feit dat geen enkele speler in staat was om het voor het bedrijfsmodel van SEA — dat van de hub-luchthavens (en nadien de self-hub) — vereiste kwaliteitsniveau te verzekeren. In dat verband meende SEA dat zij een beroep moest kunnen doen op een dienstverrichter die alle grondaafhandelingsdiensten kan leveren, hetgeen niet mogelijk was omdat de andere spelers die op de markt aanwezig zijn, niet over de nodige materiële, economische en vooral personele middelen beschikken om het volledige scala van de vereiste diensten te kunnen verzekeren.
- (252) In de eerste plaats benadrukt de Commissie dat SEA ten onrechte ervan uitgaat dat het aanbod dat voor het verrichten van grondaafhandelingsdiensten beschikbaar is, beperkt is tot het aanbod van andere spelers die op een bepaald moment op de luchthavens van Milaan Malpensa en Milaan Linate aanwezig zijn — en dat dit dus niet het potentiële aanbod omvat van alle dienstverrichters met een vergunning om op Milaan Malpensa en Milaan Linate te opereren. De vrij vage overwegingen met betrekking tot de beweerdelijk negatieve economische situatie van de andere op de Milanese luchthavens aanwezige dienstverrichters of de omvang van de middelen die dezen daadwerkelijk op die luchthavens inzetten, doen geenszins ter zake. De reële en beperkte aanwezigheid van dienstverrichters op de luchthavens van Milaan geeft alleen een voorbeeld van het aanbod dat potentieel beschikbaar is en dat op de markt kan komen. Het feit dat de derden-dienstverrichters die daadwerkelijk op de Milanese luchthavens actief zijn niet alle grondaafhandelingsdiensten aanbieden, kan bovendien niet als basis dienen om een oordeel te vellen over hun capaciteit.
- (253) In de tweede plaats hebben de Italiaanse autoriteiten en SEA niet duidelijk gemaakt waarom SEA noodzakelijkerwijs alle grondaafhandelingsdiensten aan één onderneming moest overdragen. Zelfs in de aanname dat bepaalde activiteiten minder winstgevend zijn, hadden deze redelijkerwijs toch nog kunnen worden overdragen, mochten ze zijn overgenomen door een speler die internationaal van schaalvoordelen kan profiteren.
- (254) In de derde plaats, wat betreft de daadwerkelijke capaciteit van derden-exploitanten om alle grondaafhandelingsdiensten te verrichten, wijst de Commissie de stelling af als zou geen van deze ondernemingen over de vereiste middelen beschikken. Volgens SEA hebben 84 dienstverrichters een vergunning om op de luchthavens Milaan Linate en Milaan Malpensa te opereren. Bovendien bestond, zoals reeds werd aangegeven, de mogelijkheid om — in plaats van al deze activiteiten — slechts een deel daarvan uit te besteden.
- (255) In de vierde plaats heeft SEA niet concreet aangetoond dat een derde-exploitant niet in staat zou zijn te voldoen aan de kwaliteitseisen die van essentieel belang worden geacht voor het goede functioneren van het bedrijfsmodel van SEA. De Commissie is het niet eens met het standpunt als zouden binnen de huidige context de kwaliteitseisen die in Richtlijn 96/67/EG en in de nationale wetgeving worden geformuleerd, relevant zijn.
- (256) Wat betreft de economische rechtvaardigingsgronden van SEA die moeten aantonen dat de uitbesteding van bepaalde grondaafhandelingsdiensten ontoereikend is omdat de luchthavenbeheerder de uiteindelijke verantwoordelijkheid draagt om stand-by-dienstverlening te garanderen in noodsituaties en onvoorziene omstandigheden, maakt de Commissie op diverse punten voorbehoud.
- (257) In eerste instantie heeft SEA twijfelachtige berekeningen verschaft ter staving van haar stelling. Het personeelsbestand in voltijdsequivalent (VTE's) dat bij SEA Handling wordt ingezet voor het beheer van noodsituaties, komt daardoor zeer hoog uit. Voor 2003 raamt SEA dit aantal op niet minder dan 336 VTE's, voor een totale kostprijs van 9,9 miljoen EUR en goed voor ongeveer 8 % van het totale aantal VTE's bij SEA Handling. Het spreekt voor zich dat de daadwerkelijke kosten voor SEA Handling veel lager liggen, aangezien deze personeelsleden ook, zij het niet in hoofdzaak, op andere taken wordt ingezet. Om echter de totale kosten te berekenen die SEA als luchthavenbeheerder in 2003 had moeten maken om deze activiteiten te kunnen overnemen, stelt SEA voor om het aantal VTE's dat wordt ingezet voor die stand-by-activiteiten en het beheer van noodsituaties, met een factor 1,7 te vermenigvuldigen, hetgeen haar tot de conclusie brengt dat SEA 569 werknemers voltijds had moeten inzetten voor een totale kostprijs van 20,6 miljoen EUR. SEA concludeerde dat het verschil tussen deze beide bedragen (20,6 miljoen EUR - 9,9 miljoen EUR) de daadwerkelijke winst uit het niet-overdragen van de activiteiten van SEA vertegenwoordigt. De

factor 1,7 is volgens de Commissie echter arbitrair omdat daarvoor geen enkele rechtvaardiging wordt gegeven, terwijl het aan SEA stond om aan te tonen dat deze hypothetische kosten correct zijn berekend. In de tweede plaats is de Commissie van mening dat het aantal VTE's dat wordt gebruikt voor het berekenen van de totale kosten die op SEA drukken, volkomen irreëel is.

- (258) De Commissie denkt net dat, om de kosten voor SEA Handling te kunnen ramen, de daadwerkelijke kosten in aanmerking moeten worden genomen — in de regel de kosten die SEA Handling aan SEA in rekening brengt — alsmede een meer realistische raming van het aantal VTE's van SEA dat op die taken wordt ingezet op basis van het gemiddelde aantal daadwerkelijk in de loop van een jaar behandelde noodgevallen, onvoorziene omstandigheden en stand-by-activiteiten.
- (259) In de tweede plaats houdt de berekening geen rekening met de aanzienlijke kosten die voor SEA ontstaan als gevolg van het dekken van de verliezen die hadden kunnen worden vermeden door bepaalde of alle grondaanhandelsactiviteiten uit te besteden aan een meer concurrerende onderneming. Hoewel de uitbesteding van de stand-by-activiteiten tot potentieel hogere kosten voor SEA had kunnen leiden als gevolg van de mogelijke synergie-effecten van de combinatie daarvan met andere intern verrichte activiteiten, kan het totale winstpotentieel van een uitbesteding niet worden gebruikt als argument dat er, zoals SEA in haar opmerkingen betoogt, geen andere mogelijkheid was om de verliezen van SEA Handling te dekken.
- (260) Immers, [...] rekende met de afstoting van SEA Handling in 2010 na de de-hubbing van Alitalia. Het hoofddoel van SEA was, volgens [...], de luchthaven van Milaan Malpensa uit te breiden tot een belangrijke hub (blz. [...]) en binnen een periode van vijf jaar een nieuwe luchtvaartmaatschappij te proberen vinden (blz. [...]). De afstoting van SEA Handling was van cruciaal belang om die doelstelling te behalen en een mijlpaal in de reorganisatie van SEA, om haar te laten terugkeren in de groep van de meer winstgevendende luchthavenbeheerders (blz. [...]). Daarom heeft SEA het zelf niet nodig geacht om SEA Handling binnen de groep te houden, noch voor het beheer van de luchthaven Milaan Malpensa als hub, noch om de algemene financiële situatie van SEA te verbeteren.
- (261) In het licht van het voorgaande concludeert de Commissie dat SEA weliswaar inspanningen lijkt te hebben geleverd om een alliantie aan te gaan met een strategische partner die een belangrijke impact had kunnen hebben op het herstel van de winstgevendheid van SEA Handling, maar dat de (volledige of gedeeltelijke) uitbesteding van de activiteiten aan externe partijen een financieel geschikte optie was die een particuliere investeerder noodzakelijkerwijs in overweging had genomen en in voorkomend geval had doorgevoerd, liever dan gedurende vele jaren en voor zeer hoge bedragen de bedrijfsverliezen te blijven betalen. In geen van de verschaft documenten is echter een spoor te vinden van enige reflectie over de toekomst van SEA Handling gedurende de hele hier te onderzoeken periode.

De keuze van het bedrijfsmodel van de SEA-groep

- (262) Afgezien van de algemene verklaring van de Italiaanse autoriteiten dat de keuze van SEA om een luchthavensysteem als hub in stand te houden, vereist dat deze diensten door de luchthavenbeheerder zelf worden verricht, lijkt deze keuze niet te zijn onderbouwd door een analyse aan de hand waarvan had kunnen worden bepaald of het, ten opzichte van potentiële voordelen van het bestaan van een hub, voor SEA financieel gunstiger was geweest om verliezen in een grootteorde van 360 miljoen EUR te compenseren. Afgezien van algemene verklaringen hebben de Italiaanse autoriteiten nimmer een document verschaft waaruit blijkt dat over deze keuze is nagedacht.
- (263) Wat meer bepaald het idee betreft dat het door het dekken van de verliezen van SEA Handling mogelijk was om het door SEA gekozen hub-model doelmatiger in stand te houden, gezien het complementaire karakter van de grondaanhandelsactiviteiten en het beheer van de luchthaven, merkt de Commissie op dat, zonder zich te willen uitspreken over de relevantie van de door de SEA-groep gemaakte keuzes, deze krijtlijnen voor de strategie van SEA Handling (hetgeen bovendien in tegenspraak is met de opmerking dat de beter presterende grote luchthavens/hubs in Europa de grondaanhandeling hebben afgestoten, en met de ondernemingsplannen waarvan sprake in de overwegingen 281 en 282 en 283 tot en met 286⁽⁵⁷⁾) in wezen uitsluitend gebaseerd zijn op de aanname dat een externe speler niet in staat zou zijn afdoende kwaliteit te bieden. SEA heeft geen concrete indicaties gegeven ten aanzien van het vereiste kwaliteitsniveau, noch over de gevolgen die een ontoereikende kwaliteit op het functioneren van de luchthaven en haar inkomsten zou hebben. Dit mag des te meer verbazen wanneer men bedenkt dat SEA heeft betoogd dat bij de grondaanhandeling een ontoereikende dienstverlening van derden de reputatie van SEA als luchthavenbeheerder zou schaden, een gegeven dat gemakkelijk kon worden bevestigd door een marktonderzoek (punt 106 van de brief van SEA Handling van 21 maart 2011). Omdat een duidelijke raming ontbreekt van de eventuele imago- of reputatieschade voor SEA als gevolg van de — volledige of gedeeltelijke — uitbesteding van de grondaanhandeling, kan de Commissie niet instemmen met het argument als zou de handelwijze van SEA — de verliezen van SEA Handling stelselmatig dekken — economisch rationeel zijn en noodzakelijk zijn om eventuele schade te vermijden. Bovendien kan de lidstaat, op grond van artikel 15 van Richtlijn 96/67/EG, de verrichters van grondaanhandelsdiensten (in voorkomend geval op verzoek van de luchthavenbeheerder) gedragsregels opleggen om het goede functioneren van de luchthaven te waarborgen, ook indien de dienstverrichters externe dienstverrichters zijn. Hoe dan ook, heeft SEA noch Italië concrete elementen aangereikt die kunnen aantonen dat het hub-model niet kon worden verwezenlijkt wanneer de grondaanhandelsactiviteiten (geheel of gedeeltelijk) zouden worden uitbesteed.

⁽⁵⁷⁾ Strategisch plan 2007-2012, blz. 5 en Strategisch plan 2009-2016, blz. 9.

- (264) In plaats daarvan heeft [...] het voornemen van SEA bevestigd om niet meer in SEA Handling te investeren omdat de onderneming wordt beschouwd als een deelneming die niet van strategisch belang is om te verzekeren dat Milaan Malpensa opnieuw een hub wordt na de de-hubbing van Alitalia.

De herstructurering van SEA Handling en de doelstellingen van SEA

- (265) De Italiaanse autoriteiten hebben verwezen naar het arrest-ENI-Lanerossi, waarin sprake is van een situatie waarin „een particuliere aandeelhouder het kapitaal inbrengt dat noodzakelijk is voor het voortbestaan van een onderneming die tijdelijk in moeilijkheden verkeert, maar die — desgevallend na herstructurering — opnieuw rendabel kan worden. Het is dus evenzeer denkbaar dat een moedermaatschappij gedurende een bepaalde tijd de verliezen van een van haar dochtermaatschappijen draagt om de beëindiging van haar bedrijf onder de beste voorwaarden mogelijk te maken. Dergelijke beslissingen kunnen niet slechts worden ingegeven door de waarschijnlijkheid dat hierdoor indirecte materiële winst wordt behaald, maar ook door andere overwegingen, zoals het behoud van het aanzien van de groep of de heroriëntatie van haar bedrijvigheid. Wanneer echter kapitaalbreng van een publieke investeerder ook op lange termijn ieder uitzicht op rentabiliteit ontbeert, moet dat worden aangemerkt als steun in de zin van artikel 92 EEG-Verdrag en moet de verenigbaarheid ervan met de gemeenschappelijke markt uitsluitend aan de in dit artikel genoemde criteria worden getoetst”⁽⁵⁸⁾.
- (266) De Italiaanse autoriteiten waren dus meer bepaald van mening dat de Commissie de besluiten om verliezen van een dochteronderneming te dekken, niet alleen had moeten beoordelen op grond van de mate van waarschijnlijkheid dat directe winst wordt behaald, maar ook op grond van andere overwegingen die kunnen verantwoorden dat de verliezen worden gedekt van een dochteronderneming die dankzij een herstructurering opnieuw winstgevend kan worden.
- (267) In dat verband verklaart SEA dat de compensatie van de resultaten van SEA Handling met recht kan worden verantwoord, in de eerste plaats doordat er een strategisch plan en een herstructureringsplan voorliggen die goede vooruitzichten bieden op winstgevendheid op lange termijn, en in de tweede plaats door andere overwegingen dan zuiver financieel rendement.
- (268) Wat het eerste argument betreft, is de Commissie van oordeel dat de ondernemingsplannen van SEA Handling die haar ter beschikking zijn gesteld, onvoldoende uitgewerkt zijn, om een besluit in die zin te kunnen verantwoorden voor een particuliere investeerder handelend in een markteconomie. Meer bepaald zijn die ondernemingsplannen niet de plannen die voor een omslag moeten zorgen zoals een voorzichtige particuliere investeerder die zou eisen voordat hij zo omvangrijke bedragen aan kapitaal inbrengt in een onderneming die van bij haar oprichting in economische moeilijkheden verkeert. Deze plannen zijn niet gebaseerd op een grondige doorlichting van de oorzaken van die moeilijkheden en van de maatregelen die nodig zijn om die moeilijkheden op te lossen. Bovendien zijn die plannen niet gebaseerd op realistische vooruitzichten wat betreft de ontwikkeling van de activiteiten van SEA Handling of van de sector, noch bevatten zij een analyse van alternatieve scenario's die een voorzichtige particuliere investeerder in dit soort situatie zou hebben verwacht.

Het geconsolideerde ondernemingsplan 2002-2006

- (269) Meer specifiek werd in het geconsolideerde ondernemingsplan dat in 2001 werd goedgekeurd, ermee gerekend dat SEA Handling tegen 2005 opnieuw winstgevend zou worden. Dit ondernemingsplan betrof echter alle activiteiten van SEA en bevatte geen nadere beschrijving van de maatregelen die SEA moest nemen om de winstgevendheid van SEA Handling veilig te stellen.
- (270) Het plan geeft een opsomming van de maatregelen die moeten worden genomen om de productiviteit van het personeel tegen 2006 met 20 % te verbeteren (blz. 17), zonder echter na te gaan wat het effect is van deze productiviteitsstijging op het totale financiële rendement van de onderneming. Volgens de Commissie kan dit niet gelden als een plan dat is gebaseerd op geloofwaardige aannames, omdat het geen enkele concrete maatregel bevat om de structurele oorzaken aan te pakken van de chronische verliezen van de grondaafhandelingsactiviteiten, namelijk de buitensporige arbeidskosten (blz. 23). Integendeel, het document rekent voor die periode met een stijging van de arbeidskosten voor de grondaafhandelingsactiviteiten (bijlage 3, blz. 13). Bovendien rekende het met een toename met 37 % van de inkomsten uit de grondaafhandelingsactiviteiten (blz. 30), zonder dat er realistische argumenten waren voor deze toename, vooral gelet op de aanwezigheid van andere verrichters van grondaafhandelingsdiensten op de luchthavens van Milaan en de toenemende concurrentie in de sector. De Commissie merkt in dat verband op dat SEA reeds in haar jaarverslag en jaarrekening per 31 december 2003 heeft erkend dat het marktaandeel van SEA Handling was afgenomen als gevolg van de concurrentie.
- (271) De Commissie herhaalt ook dat, zoals zij heeft aangetekend in de punten 82 tot en met 85 van het besluit tot inleiding van de procedure, het bedrijfsresultaat dat SEA Handling behaalde op basis van het geconsolideerde ondernemingsplan 2002-2006 en het ondernemingsplan 2003-2007 ontoereikend is.

Het ondernemingsplan 2003-2007

- (272) In het besluit tot inleiding van de procedure werd de Italiaanse autoriteiten uitdrukkelijk verzocht om „haar het ondernemingsplan van SEA Handling van 2002 en latere wijzigingen of andere documenten betreffende de strategie en het herstel van de winstgevendheid van SEA Handling [...] te verschaffen” (vert.). Aanvankelijk hadden de

⁽⁵⁸⁾ Arrest van 21 maart 1991, zaak C-303/88, Italië/Commissie, Jurispr. 1991, blz. I-1433, punten 21 en 22.

Italiaanse autoriteiten in hun opmerkingen niet op dit verzoek gereageerd. Uiteindelijk heeft SEA, als belanghebbende, een ondernemingsplan 2003-2007 van SEA Handling verschaft. Dit laatste document is, blijkens de titel en de vorm ervan, meer een presentatie van dit ondernemingsplan, waarin de belangrijkste algemene aannames worden geschetst die aan de basis liggen van het herstel van de winstgevendheid die volgens de prognoses tegen 2005 werd verwacht. De Commissie is van mening dat deze presentatie in wezen de voor SEA Handling uitgezette beleidslijnen overneemt zoals die binnen SEA op groepsniveau in het geconsolideerde ondernemingsplan 2002-2006 waren vastgesteld, en onvoldoende precies de maatregelen beschrijft die de winstgevendheid moeten garanderen die een particuliere investeerder logischerwijs had verwacht.

- (273) Ook in het ondernemingsplan 2003-2007 wordt de situatie van SEA Handling als bijzonder kritiek beschreven (hoge arbeidskosten, aanzienlijke organisatorische onevenwichtigheden, onvoldoende technologische innovatie en het feit dat bepaalde potentiële inkomstenbronnen niet worden aangeboord (blz. 1)), hetgeen zich kon vertalen in een verlies aan marktaandeel — waarvan SEA Handling zich ook bewust was (blz. 15) — terwijl de maatregelen met betrekking tot de verlaging van de arbeidskosten in wezen beperkt blijven tot de vermelding van een beleid om vertrek te stimuleren en meer een beroep te doen op uitzendkrachten en minder gebruik te maken van overwerk. Volgens de ramingen van SEA zouden daarmee de personeelskosten in de periode 2003-2007 met 3,1 % gedaald zijn.
- (274) Ook al bedroeg, volgens de door de Italiaanse autoriteiten verschaftte gegevens, het aandeel van de personeelskosten in de omzet van SEA Handling 103,7 % in 2002 en 94,9 % in 2003 (terwijl dit bij de onafhankelijke spelers gemiddeld minder dan 70 % bedraagt), toch heeft SEA Handling zich alleen tot doel gesteld om vanaf 2005 uit te komen op rond 75 % en de kosten op dat niveau te handhaven.
- (275) Bovendien voorzag SEA Handling dat deze verbetering er in hoofdzaak zou komen doordat haar omzet in de periode 2003-2007 met 25 % zou stijgen (blz. 5-6 van het ondernemingsplan) en niet door een daling van de personeelskosten, die volgens ramingen in diezelfde periode 2003-2007 met slechts 3,1 % zouden dalen (met een lichte stijging van de arbeidskosten in 2004-2007).
- (276) De Commissie is van oordeel dat, gezien de omvang van de vereiste herstructurering, een particuliere investeerder zijn inspanningen voor het herstel van de winstgevendheid had gericht op interne maatregelen waarop hij een grotere greep kan hebben en die in hoofdzaak verband houden met de vermindering van de arbeidskosten die tot dan toe hoger uitkwamen dan de omzet — en niet zou wachten op een stijging van de tarieven en een toename van de vraag, factoren waarop SEA Handling duidelijk minder greep had.
- (277) Voorts tekent de Commissie aan dat, volgens het contract dat voor de periode 2001-2005 met Alitalia werd gesloten, de tarieven in 2004 en 2005 met 7 % zouden stijgen, een stijging die buitensporig zou blijken en die zou leiden tot een tariefverlaging in 2006 en 2007 in het kader van de tariefdaling als gevolg van een meer concurrerende omgeving. Omdat de liberalisering van de sector uiteindelijk moest leiden tot lagere tarieven, is de Commissie van mening dat SEA niet redelijkerwijs kan aanvoeren dat deze tariefverlaging een „niet te voorziene negatieve gebeurtenis” is geweest. Het ondernemingsplan 2003-2007 was dus niet op realistische vooruitzichten gebaseerd. De Commissie is overigens van mening dat een particuliere investeerder had geanticipeerd op de door de liberalisering van de sector veroorzaakte verandering van de concurrentiesituatie en zich niet had vastgelegd op een strategie die het herstel van de winstgevendheid in hoofdzaak liet hangen van een stijging van de inkomsten.
- (278) Daarom is de Commissie van oordeel dat het weinig realistisch was om te verwachten totdat de doelstelling van het herstel van de winstgevendheid tegen 2005 zou zijn bereikt, gelet op de weinige maatregelen die SEA, volgens het ondernemingsplan 2003-2007 en het geconsolideerde ondernemingsplan 2002-2006, noodzakelijk achtte.
- (279) Daarbij komt dat de Italiaanse autoriteiten, na het verzoek van de Commissie van 11 juli 2011, niet in staat waren om de notulen mee te delen van de raad van bestuur van SEA Handling waarop de in het ondernemingsplan van SEA Handling gepresenteerde maatregelen zouden zijn goedgekeurd. In plaats daarvan heeft de Commissie van de Italiaanse autoriteiten de notulen van de raad van bestuur van SEA van 23 juli 2003 ontvangen, waarin een geconsolideerd ondernemingsplan voor de SEA-groep wordt goedgekeurd. Volgens het uittreksel uit de notulen dat is meegedeeld, is bij die gelegenheid het ondernemingsplan 2003-2007 van SEA Handling, strikt gesproken, alleen gepresenteerd — en is het dus op geen enkele wijze goedgekeurd.
- (280) Wat betreft de vraag of het initiële ondernemingsplan of de uitwerking van een ander ondernemingsplan toereikend waren, merkt de Commissie, op basis van de informatie die de Italiaanse autoriteiten na het verzoek van 11 juli 2011 hebben verschaft, op dat de noodzaak van een nieuw saneringsplan nadien alleen ter sprake is gekomen op de raad van bestuur van 21 december 2006, waarop werd besloten dat de bestuursvoorzitter zich zou inspannen om een grondig herstructureringsplan uit te werken. De Commissie wijst erop dat bij die gelegenheid geen melding werd gemaakt van enig herstructureringsplan dat in uitvoering zou zijn.

Het strategische plan 2007-2012

- (281) De strategie die SEA had uitgetekend, is nadien uiteengezet in een document dat een externe consultant heeft overgelegd tijdens de bijeenkomst van de raad van bestuur van SEA Handling van 31 mei 2007. Dit document, met als titel *Executive Summary — Linee guida del piano strategico 2007-2012 del gruppo SEA — 11 maggio 2007*, is een presentatie die een externe consultant heeft uitgewerkt met betrekking tot de mogelijke scenario's voor de

ontwikkeling van de SEA-groep en schetst alleen heel beknopt — op twee pagina's (blz. 8 en 12) van de presentatie — de situatie van SEA Handling, met de eenvoudige mededeling dat het absoluut noodzakelijk is dat de winstgevendheid tegen 2012 is hersteld. Voor dat herstel van de winstgevendheid van de onderneming was er in geen enkele specifieke maatregel voorzien. De Commissie betwist de stelling van de Italiaanse autoriteiten als zou „dit document de strategie van de SEA-groep beschrijven voor de periode 2007-2012 [...] in drie fasen” (vert.). De enige strategische maatregel die op die bijeenkomst ter sprake kwam, is de reorganisatie van het productiemodel, met een beknopte vermelding van enkele saneringsmaatregelen.

- (282) Bovendien bevestigt, zoals hier reeds werd aangegeven, het plan dat verticaal niet geïntegreerde spelers, economisch gezien, betere prestaties neerzetten dan luchthavenbeheerders die de controle hebben behouden over de verrichters van grondafhandelingsdiensten.

Het strategische plan 2009-2016

- (283) Volgens de Italiaanse autoriteiten zou SEA, na het besluit van Alitalia om Milaan Malpensa niet langer als hub te gebruiken, in een eerste fase met het idee hebben gespeeld om het hub-model op te geven, omdat er geen hub-carrier meer was die de spil van dat model vormde. Daarom werd een nieuw Strategisch plan 2009-2016, dat een externe consultant had opgesteld, voorgelegd aan de raad van bestuur van SEA, die het op 15 juli 2008 heeft goedgekeurd. Dit document vertoont dezelfde kenmerken als het voorgaande en bevat geen nadere details over maatregelen met het oog op de geplande sanering van SEA Handling, afgezien van een overzicht van de elementen met betrekking tot de aanpassing van het contract en een betere bedrijfsvoering, alsmede noodmaatregelen zoals het beroep op het stelsel van deeltijdwerkloosheid.
- (284) De Commissie tekent aan dat, anders dan de Italiaanse autoriteiten beweren, het hoofddoel van SEA, volgens dit plan, erin bestond om Malpensa uit te bouwen als hub door „binnen een periode van 5 jaar” (blz. 5) een nieuwe hub-carrier te vinden. Volgens het plan voor de afstoting van SEA Handling is het van cruciaal belang dat deze doelstelling tegen 2010 is bereikt (blz. 12, 35, 37). De Commissie merkt op dat in het plan nergens sprake is van het model van de „virtuele hub” en dat daarin evenmin wordt aangegeven dat de ontwikkelingsstrategie op een nieuw model is gebaseerd en dat dit noodzakelijkerwijs de verticale integratie van SEA Handling met zich zou meebrengen. Ook de notulen van de vergadering van de raad van bestuur van SEA Handling van 13 juni 2008 bevestigen dat het in die periode niet de doelstelling van SEA was om een virtuele hub te worden, maar wel om een nieuw hub-carrier aan te trekken. Evenzo beschrijven de notulen van de bijeenkomst van de raad van bestuur van SEA van 15 juli 2008 de afstoting van SEA Handling tegen 2010 als een sleutelement voor de houdbaarheid van het plan.
- (285) De Commissie merkt dan weer op dat het document *VIA Milano* (dat de Italiaanse autoriteiten op 28 juni 2012 hebben meegedeeld) een beschrijving bevat van het model van de virtuele hub. Volgens dit document zou SEA deze strategie vanaf 2011 zijn gaan hanteren. In dit document wordt echter evenmin gesuggereerd dat het model van de virtuele hub een verticale integratie van de luchthaven en de verrichters van grondafhandelingsdiensten zou vereisen.
- (286) Voorts merkt de Commissie op dat het plan bevestigt dat sinds 2001 de betere Europese luchthavenbeheerders geleidelijk de markt voor grondafhandelingsdiensten hebben verlaten, zodat nieuwe, zelfstandige spelers op de markt zijn gekomen (blz. 28).

Het ondernemingsplan 2011-2013

- (287) Ten slotte verklaart SEA dat haar eigen raad van bestuur op 27 juni 2011 een ondernemingsplan van SEA 2011-2013 heeft goedgekeurd waarin onder meer wordt gewezen op „de noodzaak om de strategie voort te zetten van efficiëntieverbeteringen in de grondafhandeling” (vert.). De Commissie merkt evenwel op dat dit document alleen financiële prognoses bevat en strikt genomen geen enkele maatregel met betrekking tot SEA Handling vermeldt.
- (288) Voorts merkt de Commissie op dat volgens het ondernemingsplan de lasten met betrekking tot de arbeidskosten die op SEA Handling drukken, praktisch ongewijzigd zijn gebleven ten opzichte van 2009 (cf. de tabel betreffende de arbeidskosten).
- (289) Bijgevolg tekent de Commissie aan dat de Italiaanse autoriteiten niet in staat zijn gebleken haar voldoende uitgewerkte ondernemingsplannen met betrekking tot SEA Handling te verschaffen of andere documenten waarin de herstructureringsstrategie en de geleidelijke tenuitvoerlegging ervan gedurende de onderzochte periode wordt uiteengezet, laat staan dat in die strategie van bij de aanvang was gerekend met de noodzaak of de mogelijkheid om de bedrijfsverliezen van SEA Handling te dekken voor een bepaalde periode en voor bepaalde bedragen. Daarom is de Commissie van mening dat de Italiaanse autoriteiten niet in staat zijn gebleken om concrete bewijzen aan te dragen voor een herstructureringsstrategie voor SEA Handling die kunnen rechtvaardigen dat de verliezen van die onderneming tijdelijk door een voorzichtige particuliere investeerder worden gedekt met het oog op het herstel van de winstgevendheid. Dit verbaast in dit geval des te meer, omdat een particuliere investeerder die te maken krijgt met een onderneming die van bij haar oprichting en gedurende een lange periode verliezen heeft opgestapeld, een grondige audit had gevraagd en had geëist dat concrete maatregelen zouden worden genomen voordat hij zijn eigen middelen in die onderneming zou investeren.

- (290) Bovendien kan de Commissie niet instemmen met het argument van SEA Handling als zou het feit dat de onderneming in 2011/2012 bijna break-even had gedraaid, het bewijs vormen dat de strategie van SEA om de verliezen van SEA Handling over de hele periode te dekken, rationeel was en dat de kapitaalinjecties dus voldeden aan het criterium van de investeerder op marktvoorwaarden. De Commissie is van mening dat het, gelet op het feit dat de bedrijfsverliezen van SEA Handling gedurende een periode van ongeveer tien jaar steeds zijn gedekt, niet mag verbazen dat SEA Handling uiteindelijk haar winstgevendheid heeft hersteld. Iedere onderneming die dezelfde financiële steun zou krijgen, zou haar winstgevendheid kunnen herstellen met een minimum aan herstructureringsmaatregelen. Dat vooruitzicht zou echter onvoldoende zijn om een particuliere investeerder tevreden te stellen die ten minste een prognose zou eisen waaruit blijkt dat de van de strategie van verliesdekking op middellange tot lange termijn verwachte inkomsten — in termen van dividend, waardeinstijging van zijn deelneming, vermeden imagoschade enz. — hoger liggen dan het kapitaal dat met het oog op de compensatie van die verliezen wordt ingebracht. De Commissie merkt op dat geen van de door Italië ingediende ondernemingsplannen precieze prognoses bevat die proberen aan te tonen dat de strategie om de verliezen over een zo lange periode te dekken, financieel gesproken beter geschikt zou zijn voor SEA dan het afstoten van SEA Handling, of die proberen de herstructureringsperiode te beperken om de winstgevendheid binnen redelijke termijn te herstellen en de verliezen tot een minimum te beperken.
- (291) Voorts is de Commissie, wat betreft de herhaalde verliezen in elk van de jaren van de onderzochte periode, van mening dat de periode waarin SEA Handling verliesgevend was, te lang was om deze te kunnen aanmerken als een „bepaalde periode” in de zin van het arrest van het Hof van Justitie van 21 maart 1991 ⁽⁵⁹⁾. SEA Handling was namelijk van bij haar oprichting in 2002 verliesgevend en zou, in het meest optimistische scenario, pas in 2012 opnieuw winstgevend kunnen worden, volgens de prognoses van SEA van 2011. De besluiten om de verliezen te dekken werden jaar op jaar genomen, en de Commissie merkt op dat de herhaalde jaarlijkse verliezen niet hebben geleid tot een wijziging van de strategie van SEA of tot ingrijpendere herstructureringsmaatregelen.
- (292) Wat betreft het tweede argument bestrijdt de Commissie, om de reeds uiteengezette redenen, de „bezorgdheid” van SEA met betrekking tot het ontoereikende kwaliteitsniveau dat een externe speler eventueel zou bieden en dat dus negatief zou uitwerken op de ontwikkeling en de algemene resultaten van SEA, en de eventuele aansprakelijkheid van SEA voor storingen.
- (293) De Commissie, is zoals reeds opgemerkt, van mening dat de Italiaanse autoriteiten en SEA geen nadere gegevens hebben verschaft over de imagoschade die SEA zou lopen, noch over de schade die passagiers zouden lijden. Zij hebben deze schade ook na het besluit tot inleiding van de procedure niet gekwantificeerd. De Commissie tekent echter aan dat SEA zelf heeft toegegeven dat deze schade gemakkelijk zou kunnen worden vastgesteld via een marktstudie. Bijgevolg is de Commissie van mening dat het ontbreken van een raming van de imagoschade voor SEA of van de risico's dat haar aansprakelijkheid in het geding zou zijn of nog van de vooruitzichten op een indirect herstel op lange termijn, nog veel schadelijker is wanneer het erom gaat aan te tonen dat de kwestieuze maatregelen in overeenstemming zijn met het criterium van de voorzichtige investeerder, gelet op de bedragen van de betrokken kapitaalinjecties. Een voorzichtige investeerder zou namelijk van die risico's en vooruitzichten een economische analyse hebben gemaakt, voordat hij een bedrag van in totaal 359,644 miljoen EUR zou overmaken ⁽⁶⁰⁾.
- (294) Het argument als zou de winstmaximalisatie van de SEA-groep op lange termijn de bovenhand hebben op het financiële rendement van SEA Handling, gaat voorbij aan het feit dat, zonder de stelselmatige dekking van de verliezen van de dochteronderneming, het voordeel voor SEA duidelijk hoger zou zijn dan het nu was geweest. Daarenboven hebben de Italiaanse autoriteiten geen enkel element aangereikt waaruit zou kunnen blijken dat SEA met haar strategie om de verliezen te dekken, op lange termijn een grotere winstgevendheid zou bereiken dan wanneer zij ingrijpendere herstructureringsmaatregelen had genomen of wanneer zij de grondaandelingsactiviteiten — geheel of ten dele — had uitbesteed.
- (295) Bovendien is de Commissie, in lijn met het arrest-ENI-Lanerossi, van mening dat SEA Handling niet „tijdelijk in moeilijkheden” verkeerde, maar een zwaar structureel probleem had en dat haar verliezen niet voor een „bepaalde tijd” door SEA werden gedekt. Overigens staat vast dat, indien de verliezen werden gedekt „om de beëindiging van haar bedrijf onder de beste voorwaarden mogelijk te maken”, SEA sinds 2001 slechts twee concurrerende biedprocedures heeft georganiseerd of ten minste dat de optimaal geachte voorwaarden niet binnen een redelijke tijdsspanne vervuld waren. Hoe dan ook, vormt dit soort doelstelling op zich nog geen bewijs voor de verenigbaarheid van de kwestieuze maatregel met het criterium van de voorzichtige particuliere investeerder.
- (296) Kortom, de Commissie is van mening dat in dit geval de ingediende ondernemingsplannen niet gebaseerd zijn op realistische vooruitzichten wat betreft de ontwikkeling van de activiteiten van SEA Handling of van de sector, en dat zij evenmin een analyse bevatten van alternatieve scenario's die een voorzichtige particuliere investeerder in dit soort situatie zou hebben verwacht.

⁽⁵⁹⁾ Arrest van 21 maart 1991, zaak C-303/88, Italië/Commissie, Jurispr. 1991, blz. I-1433, punt 21.

⁽⁶⁰⁾ Cfr. arrest van 11 september 2012, zaak T-565/08, Corsica Ferries SAS/Commissie, (nog niet gepubliceerd in de Jurispr.), punten 101 t/m 108.

Het bedrijfsresultaat van SEA Handling

- (297) Ook al is het niet mogelijk om voor de bedrijfsresultaten van SEA Handling in de periode na het besluit om de verliezen van een bepaald jaar te dekken, te beoordelen of zij beantwoorden aan het criterium van de particuliere investeerder, toch vormen de resultaten uit de periode vóór dat besluit, en met name de ontwikkeling ervan, het feitelijke kader waarbinnen dat besluit is genomen. De correlatie tussen de door SEA Handling ten uitvoer gelegde herstructureringsmaatregelen en de resultaten die een en ander in de hier te onderzoeken periode opleverde, zou dus ten minste noodzakelijkerwijs invloed moeten hebben gehad op het besluit van een particuliere investeerder om al dan niet door te gaan met het dekken van de verliezen. Daarom dienen die resultaten uit dat oogpunt te worden beoordeeld.
- (298) De Italiaanse autoriteiten en SEA erkennen dit beginsel impliciet wanneer zij verklaren dat de positieve ontwikkeling van de economische kerncijfers van SEA Handling in de periode 2003-2004 — volgens hen — bemoedigend was en een indicatie was dat het herstel van de winstgevendheid mogelijk was. In haar besluit tot inleiding van de procedure heeft de Commissie echter opgemerkt dat in de periode 2003-2005 de verliezen boven 40 miljoen EUR bleven uitkomen, dat de ebitda negatief bleef, dat de arbeidskosten per eenheid met 7,6 % waren gestegen, dat de totale kosten met slechts ongeveer 3 % waren gedaald en de inkomsten met ongeveer 4,5 % waren toegenomen.
- (299) Afgezien van de negatieve beoordeling van de Commissie wat betreft de mate van nauwkeurigheid van de herstructureringsplannen die de Italiaanse autoriteiten hebben verschaft, dient dus te worden opgemerkt dat aan de hand van de aanwijzingen voor een goed economisch functioneren die in die periode werden genoteerd — en die in hoofdzaak verband houden met de intern genomen maatregelen en niet zijn gebaseerd op externe factoren waarop de onderneming geen invloed kan uitoefenen — een directe beoordeling kan worden gemaakt van de omvang van de daadwerkelijk ten uitvoer gelegde herstructureringsmaatregelen. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de vastgestelde daling van de personeelskosten, die zal afhangen van de stijging van de productiviteit, de verlaging van de arbeidskosten per eenheid en de inkrimping van het aantal werknemers.
- (300) Daarentegen is de Commissie van mening dat de kwaliteitsindicatoren — zoals de ontwikkeling van de wachttijd voor de aankomende bagage en stiptheid van de door SEA beheerde luchthavens — weliswaar nuttig zijn om de concurrentiekracht van de aangeboden diensten te beoordelen, maar niet als basis kunnen dienen voor het beoordelen van de omvang van de herstructureringsmaatregelen.
- (301) Wat de daadwerkelijk behaalde bedrijfsresultaten betreft, verwijst de Commissie naar de analyse van de grafieken en tabellen waarvan sprake in onderdeel 2.4.
- (302) De Commissie beklemtoont dat, op basis van de in tabel 3 vermelde gegevens, in de periode 2004-2010 een stijging van de productiviteit met 22 % valt waar te nemen. SEA heeft aangevoerd dat deze verbetering het gevolg zou zijn van een betere benutting van de personele hulpbronnen en het introduceren van grotere flexibiliteit bij de inzet ervan, van de uitbesteding van diensten met een geringe productiviteit (bijv. diensten voor het schoonmaken van de vliegtuigcabines) en een strengere controle van het personeel (met name door het absentisme terug te dringen).
- (303) Volgens SEA zijn de voornaamste redenen waarom SEA Handling haar winstgevendheidsdoelstelling niet tegen 2005 of uiterlijk 2007 heeft bereikt, terug te voeren op de dalende inkomsten, met name door een verlaging van de tarieven, onder meer die welke Alitalia vanaf 2006 werden berekend, en een toename van de arbeidskosten per eenheid. Ten slotte voert SEA aan dat ook het lager dan voorziene verkeersvolume invloed heeft gehad op de in de periode 2002-2007 gegenereerde inkomsten.
- (304) Wat de arbeidskosten betreft, merkt de Commissie namelijk op dat de arbeidskosten per eenheid in de periode 2003-2010 met ongeveer 10 % zijn gestegen. SEA vindt dat haar mogelijkheden om haar bedrijfskosten aanzienlijk te verlagen, beperkt waren. De macht van de bonden tijdens de cao-onderhandelingen en hun politieke rol in Italië zou de manoeuvreerruimte op korte termijn hebben beperkt. De personeelsinkrimping was weliswaar aanzienlijk, maar onvoldoende om die stijging vóór 2008 te compenseren of om tot een aanzienlijke vermindering van de kosten met betrekking tot arbeid te leiden (-38 % in de periode 2008-2010). In dat verband neemt de Commissie akte van de notulen van de bijeenkomst van de raad van bestuur van 21 december 2006 waarin een van de leden van de raad herhaalt dat de situatie van SEA Handling nog „zeer zorgwekkend” is. Het feit dat SEA Handling vanaf 2008 erin geslaagd is de kosten met betrekking tot arbeid aanzienlijk te verminderen, toont aan dat er aanzienlijke inspanningen in die zin zijn geleverd. Dit element kan in deze concrete context echter geen bewijs vormen dat de betrokken kapitaalinjecties beantwoorden aan het criterium van de particuliere investeerder. Meer bepaald heeft de Commissie, wat de kapitaalinjecties die vanaf 2007 zijn doorgevoerd, beklemtoond dat deze niet los van de voorgaande kapitaalinjecties kunnen worden onderzocht. Evenzo heeft de Commissie nog beklemtoond dat deze maatregelen niet waren gebaseerd op financiële analyses en op ondernemingsplannen die vergelijkbaar zijn met die welke een particuliere investeerder had verlangd.
- (305) Wat de door Alitalia opgelegde tariefverlaging betreft, merkt de Commissie op dat het contract dat voor de periode 2001-2005 met Alitalia werd gesloten, voor 2004 en 2005 in een tariefverhoging met 7 % voorzag, een stijging die buitensporig zou blijken en die in 2006 en 2007 tot tariefverlagingen zou leiden in het kader van de tariefverlagingen als gevolg van de toegenomen concurrentie. De Commissie is van mening dat de liberalisering van de sector — met als doel het stimuleren van de concurrentie — uiteindelijk moest leiden tot lagere tarieven. Het is dus niet terecht dat SEA beweert dat deze tariefverlaging — grotendeels een aanpassing na een buitensporig gebleken stijging en als reactie op de komst van een concurrent in 2006 (Aviartner) — een „niet te voorzien negatieve gebeurtenis” is geweest. Volgens de Commissie zou een particuliere investeerder hebben geanticipeerd op de als gevolg van de liberalisering van de sector veranderende concurrentiesituatie. Zo zou hij bijvoorbeeld niet hebben

gerekend op een tariefverhoging met 9 % voor de periode 2003-2007⁽⁶¹⁾ en zou hij hebben geoordeeld dat het marktaandeel van SEA Handling, hoewel dat grotendeels nog haar monopoliesituatie weergeeft, zou dalen.

- (306) Bij de andere „niet te voorziene gebeurtenissen” die negatieve gevolgen hebben gehad op het herstel van de winstgevendheid van SEA Handling, noemt SEA ook het verlies aan inkomsten vanaf 2008, als gevolg van het besluit van Alitalia om haar activiteiten op Milaan Malpensa in te krimpen. De Commissie erkent dat deze terugtrekking duidelijk een belangrijke invloed heeft gehad op de inkomsten van SEA Handling, maar is van oordeel dat de inspanningen van SEA om de situatie bij SEA Handling te saneren, zijn opgedreven net door de aankondiging van deze terugtrekking in 2007. Meer bepaald is het aantal actieve VTE's in de periode 2007-2010 gedaald met ongeveer 41 %. Bijgevolg zijn met name de loonkosten in de periode 2007-2009 gedaald en is de productiviteitsstijging gaan versnellen. Ook de andere bedrijfskosten zijn in de periode 2007-2010 gedaald. Algemeen genomen is de ebitda, dankzij deze kostenverlagingen, als gevolg van de inkrimping van de activiteiten van Alitalia, verbeterd, ondanks de daling van de omzet. Niettemin betekenden deze resultaten nog niet dat SEA Handling snel opnieuw een financieel evenwicht kon bereiken, ondanks de steun die vooraf was verleend. Overigens is de Commissie van oordeel dat, indien op basis van berekeningen in een door de Italiaanse autoriteiten vermeld nulsценario — met als aanname dat Alitalia haar activiteiten op Milaan Malpensa zou behouden en de marktaandelen van SEA Handling op het niveau van 2005 zouden blijven — SEA Handling had mogen hopen haar winstgevendheid tegen 2009 te herstellen, zonder dat voorval de inspanningen om de kosten in de te onderzoeken periode te verminderen in werkelijkheid niet zo verregaand waren geweest⁽⁶²⁾. Hoe dan ook heeft het Hof al herhaald dat, met het oog op de beoordeling van de vraag of het criterium van de particuliere investeerder in acht is genomen, „[e]conomische ramingen die na toekenning van dit voordeel zijn gemaakt, de vaststelling achteraf dat de door de betrokken lidstaat gedane investering daadwerkelijk winstgevend is geweest of naderhand aangevoerde rechtvaardigingen voor de keuze van de gevolgde handelwijze echter niet [kunnen] volstaan [...]. Wanneer blijkt dat het criterium van de particuliere investeerder van toepassing kan zijn, staat het bijgevolg aan de Commissie om de betrokken lidstaat te vragen haar alle relevante informatie te bezorgen op basis waarvan kan worden uitgemaakt of is voldaan aan de voorwaarden voor toepasselijkheid en toepassing van dit criterium en de Commissie mag slechts weigeren deze informatie te onderzoeken indien de overgelegde bewijsstukken dateren van na het tijdstip waarop de beslissing om de betrokken investering te doen is genomen”⁽⁶³⁾.
- (307) De Italiaanse autoriteiten hebben namelijk bevestigd dat het precies de potentiële ernst van de situatie na de terugtrekking van Alitalia is, die SEA ertoe heeft aangezet om de inspanningen te leveren met het oog op een verbetering van de kostenfactoren.
- (308) Ten slotte heeft SEA Handling ook verklaard dat onvoorziene gebeurtenissen negatief hebben uitgewerkt op de resultaten, daarbij met name verwijzend naar de gevolgen op de omzet van de SARS-epidemie, de terreurdreigingen nadat in 2003 de oorlog was verklaard aan Irak, en de gevolgen van de uitbarsting van de vulkaan Eyjafjallajökull in 2010. De Commissie merkt op dat alleen de kwantificering van de impact van deze gebeurtenissen op de omzet van SEA Handling werd opgenomen in de studie van RBB Economics van 1 juni 2011. Wat bovengenoemde gebeurtenissen betreft, beperkt het consultancybureau zich ertoe een aantal verklaringen van SEA Handling te herhalen, met name dat de SARS-epidemie en de terreurdreigingen nadat in 2003 de oorlog aan Irak was verklaard, tot een omzetsdaling van 3 % hebben geleid en dat de uitbarsting van de Eyjafjallajökull tot een omzetsdaling van 1,5 miljoen EUR had geleid. De analyse van het nulsценario is gebaseerd op deze aannames, zonder dat enige redelijke methode wordt gebruikt om de effecten van de betrokken gebeurtenissen te beoordelen. Daarnaast is de Commissie van mening dat, wanneer rekening wordt gehouden met de ramingen van SEA zonder dat daarvoor enige rechtvaardiging is, de effecten in verband met de niet te voorziene gebeurtenissen waarvan sprake in de studie van RBB Economics, geen realistische rechtvaardiging konden vormen voor de aanhoudende kapitaalsverhogingen van SEA voor een bedrag van 360 miljoen EUR over de periode 2002-2010. Daarenboven is de Commissie van mening dat een investeerder onder marktomstandigheden waarschijnlijk een studie had laten uitvoeren onmiddellijk nadat die gebeurtenissen zich hadden afgespeeld — en niet vele jaren later — om de impact ervan te beoordelen en om een besluit te nemen over het aanpassen van de strategie, het behoud ervan of een aanpassing van het ondernemingsplan. Daarentegen is de Commissie van mening dat, aangezien de studie van RBB Economics van meerdere jaren na het besluit tot inleiding van de procedure dateert, deze studie niet beantwoordt aan de handelwijze van een voorzichtige particuliere investeerder, maar is uitgewerkt met het oog op de procedure, d.w.z. om achteraf het beweerdelijk rationele karakter van het handelen van SEA aan te tonen. Bijgevolg kan met deze studie geen rekening worden gehouden voor het toepassen van het criterium van de voorzichtige investeerder. Ten slotte tekent de Commissie aan dat particuliere investeerders, precies met het oog op het verzekeren van de winstgevendheid van hun investering, ook bij negatieve gebeurtenissen financiële analyses eisen waaruit het rendement op hun investering in minder gunstige scenario's blijft, en dit vooral in een sector als het luchtvervoer die, naar zijn aard, bloot staat aan risicofactoren die buiten de bevoegdheid en de controle van de ondernemingen vallen. In dit geval hebben de Italiaanse autoriteiten of SEA nimmer aangetoond dat dit soort analyse is uitgevoerd op het tijdstip van de betrokken maatregel.
- (309) Daarom is de Commissie van mening dat de inspanningen om de kosten te verminderen, weliswaar in diverse opzichten aanzienlijk zijn geweest in de periode na de oprichting van de onderneming, en met name na 2007, maar onvoldoende zijn gebleken om een herstel van de winstgevendheid te verwachten, zo niet op lange termijn, dan toch

⁽⁶¹⁾ Zoals voorzien in het ondernemingsplan 2003-2007 van SEA Handling.

⁽⁶²⁾ Het behoud tot 2010 van het marktaandeel op het niveau van 2005 (nl. 76,65 %) is zuiver hypothetisch.

⁽⁶³⁾ Arrest-Electricité de France, reeds aangehaald, punten 85 en 104.

over een periode van meer dan een tiental jaar, en dat nog afgezien van het risico op terugvordering van eventuele onrechtmatige steun uit het verleden. Mag het niet verbazen dat SEA Handling, nadat zij vele jaren overheidssteun heeft ontvangen, haar resultaten heeft kunnen verbeteren, toch is de Commissie van mening dat een particuliere investeerder in 2002, gelet op de buitengewoon zware kostenstructuur van SEA Handling en de context van de openstelling van de markt, een verdergaande herstructurering had geëist, wilde hij erin toestemmen de verliezen te dekken gedurende de tijd die nodig was voor de herstructurering en om een redelijk rendement op zijn investering te krijgen, dan ook nog binnen een redelijke termijn.

De vergelijking met het bedrijfsresultaat van andere ondernemingen

- (310) De Commissie verwierpt de opvatting als zouden de bedrijfsresultaten van grondaafhandelingsondernemingen met een ander „karakter” (de Italiaanse autoriteiten noemen hier de luchthavenbeheerders met een boekhoudkundige scheiding, met verzelfstandigde activiteiten, luchtvaartmaatschappijen die aan zelfafhandeling doen en externe dienstverrichters, die op hun beurt weer kunnen worden onderverdeeld in dienstverrichters die binnen een nationaal of een internationaal netwerk actief zijn, en in kleine en middelgrote dienstverrichters) of met een ander activiteitsaanbod (sommige dienstverrichters bieden alle grondaafhandelingsdiensten aan, terwijl andere alleen bepaalde diensten aanbieden).
- (311) De liberalisering van de sector heeft net tot doel de concurrentie zodanig te stimuleren dat de dienstverrichters met meer concurrerende bedrijfsmodellen hun positie op de markt kunnen versterken, hetgeen ten goede komt aan de gebruikers, de luchtvaartmaatschappijen en uiteindelijk de reizigers. De Commissie is van mening dat de ondernemingen waarmee de Italiaanse autoriteiten SEA Handling niet willen vergelijken, toch daadwerkelijk of potentieel met haar concurreren. Het argument van de Italiaanse autoriteiten komt er de facto op neer dat het aantal van de met SEA Handling vergelijkbare concurrenten tot nul wordt herleid, omdat geen enkele speler precies hetzelfde dienstenscala levert als dat wat SEA Handling momenteel levert, zelfs al hebben die spelers hetzelfde „karakter” als SEA Handling, d.w.z. een onderneming die verbonden is met een luchthavenbeheerder die opereert in een regeling van afzonderlijke ondernemingen. Dit alles is nog afgezien van het feit dat SEA van mening is dat de Commissie ook rekening moet houden met de concrete toepassing van Richtlijn 96/67/EG om een vergelijking te maken met de prestaties van de dienstverrichters die op een markt buiten Italië werkzaam zijn.
- (312) De Commissie merkt op dat talrijke grondaafhandelingsondernemingen structureel winstgevend zijn. Hoe dan ook lijkt het feit dat andere grondaafhandelingsondernemingen in diezelfde periode eventueel verlies hebben geleden, niet zozeer een bewijs te zijn voor het rationele karakter van de handelwijze van SEA, als wel te wijzen op het tegendeel: iedere onderneming die te maken krijgt met economische moeilijkheden, probeert zich te concentreren op haar eigen kernactiviteiten en de investeringen stop te zetten met betrekking tot activiteiten die structureel verliesgevend of minder renderend zijn. Zoals hier al meermaals is herhaald, had SEA Handling in twee van de meegedeelde ondernemingsplannen beklemtoond dat de marktendens in de betrokken periode er een was waarbij luchthavenbeheerders de investeringen met betrekking tot grondaafhandelingsdiensten afbouwen en de spelers die de grondaafhandelingsdiensten hebben uitbesteed, doorgaans meer winstgevend zijn dan de verticaal geïntegreerde spelers.
- (313) Om vergelijkbare redenen moet de Commissie het argument van SEA verwerpen als zou de enige vergelijkbare speler [...] ⁽⁶⁴⁾ zijn, die in de periode 2004-2006 ⁽⁶⁵⁾ vermoedelijk verlies heeft geleden en de grondaafhandeling niet heeft uitbesteed. In de eerste plaats stond [...] nog onder de zeggenschap van de Staat en kan haar optreden daarom niet als typisch voor particuliere ondernemingen worden beschouwd ⁽⁶⁶⁾. In de tweede plaats beschikt de Commissie niet over informatie op basis waarvan zij kan bepalen of [...] voor haar grondaafhandelingsactiviteiten financiële steun heeft gekregen die qua omvang of qua looptijd vergelijkbaar is met die voor SEA Handling.
- (314) Ten slotte acht de Commissie de vergelijking die SEA Handling van [...] en [...] maakt, niet relevant. SEA Handling betoogt, zonder evenwel afdoende bewijzen te leveren, dat die spelers verliezen hebben geleden op hun activiteiten in die luchthavens ⁽⁶⁷⁾. Bovendien lijken de negatieve resultaten van die spelers voor een deel te zijn veroorzaakt door de steun die SEA Handling heeft ontvangen. Indien SEA Handling niet herhaaldelijk een kapitaalinjectie van SEA had gekregen, zou zij failliet zijn verklaard of zou zij ingrijpender en sneller zijn geherstructureerd dan het geval was. Bijgevolg zou de marktstructuur zijn gewijzigd en zouden de concurrenten een mogelijkheid hebben gekregen om hun marktaandeel te vergroten en zo hun resultaten te verbeteren.

⁽⁶⁴⁾ [...].

⁽⁶⁵⁾ Opmerkingen van SEA Handling van 21 maart 2011, punten 99 en 100.

⁽⁶⁶⁾ Zie: [...].

⁽⁶⁷⁾ Opmerkingen van SEA Handling van 21 maart 2011, punten 105.

- (315) Geconcludeerd dient te worden dat de Commissie, in het licht van het voorgaande, van mening is dat de betrokken kapitaalinjecties niet voldoen aan het criterium van de particuliere investeerder en dat zodoende aan SEA Handling een voordeel is verleend dat de onderneming onder normale marktomstandigheden niet had kunnen krijgen.

8.2.4. DE CRITERIA „ONGUNSTIGE BEÏNVLOEDING VAN HET HANDELSVERKEER TUSSEN LIDSTATEN” EN „VERVALSING VAN DE MEDEDINGING”

- (316) De Commissie is van oordeel dat de hier te onderzoeken maatregelen het handelsverkeer tussen lidstaten beïnvloeden en de mededinging op de interne markt vervalsen of dreigen te vervalsen, aangezien daarmee één onderneming wordt begunstigd, die concurreert met andere verrichters van grondafhandelingsdiensten op de luchthavens van Milaan Malpensa en Milaan Linate, alsmede met alle dienstverrichters die een vergunning hebben om daar te opereren, van wie er velen in meerdere lidstaten actief zijn, met name sinds in 2002 de liberalisering van de sector van kracht is geworden.

8.2.5. CONCLUSIE

- (317) In het licht van het voorgaande is de Commissie van oordeel dat de maatregelen van SEA om de verliezen van SEA Handling bij te passen, staatssteun vormen in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.

8.3. DE VERENIGBAARHEID VAN DE STEUN MET DE INTERNE MARKT

- (318) Omdat de Commissie van oordeel is dat de kwestieuze maatregelen staatssteun vormen in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU, is zij nagegaan of deze eventueel verenigbaar zijn op grond van de afwijkingen van de leden 2 en 3 van datzelfde artikel.
- (319) Artikel 107, lid 2, VWEU is om evidente redenen niet van toepassing, gelet op de aard van de kwestieuze maatregelen, en Italië en SEA hebben evenmin aangevoerd dat dit het geval is.
- (320) Wat artikel 107, lid 3, VWEU betreft, heeft de Commissie in haar besluit tot inleiding van de procedure reeds twijfel geformuleerd ten aanzien van de verenigbaarheid van de maatregelen op grond van de richtsnoeren luchthavensteun. Die richtsnoeren luchthavensteun bepalen in hoeverre en op welke voorwaarden de Commissie de publieke financiering van luchthavendiensten beoordeelt in het licht van de regels en procedures inzake staatssteun.
- (321) Wat betreft de subsidies voor luchthavendiensten, verwijzen deze richtsnoeren naar Richtlijn 96/67/EG, die bepaalt dat bij meer dan 2 miljoen passagiers de activiteit van de grondafhandelingsdiensten zelfvoorzienend moet zijn en moet losstaan van de overige commerciële inkomsten van de luchthaven, zoals overheidsgeld dat haar als luchthavenautoriteit of beheerder van een dienst van algemeen economisch belang is toegekend.
- (322) Bijgevolg dient te worden vastgesteld dat de subsidiëring van die activiteiten door overheidsinstanties indruist tegen de door Richtlijn 96/67/EG vooropgestelde doelstellingen en dus ongunstig zou kunnen uitwerken op de liberalisering van deze markt.
- (323) In het licht van het voorgaande is de Commissie van oordeel dat de steun niet op grond van de richtsnoeren luchthavensteun met de interne markt verenigbaar kan worden verklaard.
- (324) Subsidiar hebben de Italiaanse autoriteiten de Commissie verzocht om de steun te toetsen op zijn verenigbaarheid met artikel 107, lid 3, onder c), VWEU en de richtsnoeren reddings- en herstructureringssteun van 2004. De Italiaanse autoriteiten hebben geen andere rechtsgrondslagen ingeroepen om de verenigbaarheid van de betrokken steunmaatregelen met de interne markt aan te tonen op grond van artikel 107, lid 3, noch hebben zij de Commissie elementen verschaft die deze verenigbaarheid kunnen staven. De Italiaanse autoriteiten hebben namelijk verklaard dat de richtsnoeren luchthavensteun in dit geval niet kunnen worden toegepast voor het beoordelen van de verenigbaarheid van de kwestieuze maatregelen. Daarom dient de Commissie de argumenten te onderzoeken die de Italiaanse autoriteiten hebben aangevoerd om de verenigbaarheid van de herstructureringssteun aan te tonen.
- (325) In punt 104 van de richtsnoeren reddings- en herstructureringssteun van 2004 is het volgende bepaald:
- „De Commissie zal onderzoeken of reddings- of herstructureringssteun die zonder haar toestemming [...] is toegekend, verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt op basis van de onderhavige richtsnoeren wanneer die steun geheel of gedeeltelijk na de bekendmaking van deze richtsnoeren in het *Publicatieblad van de Europese Unie* is toegekend. In alle overige gevallen zal zij het onderzoek verrichten op basis van de op het tijdstip van de toekenning van de steun geldende richtsnoeren.”.
- (326) De richtsnoeren reddings- en herstructureringssteun van 2004 zijn op 1 oktober 2004 gepubliceerd.

- (327) Aangezien de Commissie van mening is dat de betrokken maatregel dient te worden beschouwd als een reeks besluiten betreffende de inbreng van kapitaal in SEA Handling om haar bedrijfsverliezen te dekken naarmate deze zich voordoen — en niet als één of twee in tranches toe te kennen maatregelen inzake herstructureringssteun (zoals de Italiaanse autoriteiten lijken te betogen; zie overweging 84), dienen deze maatregelen te worden getoetst aan de richtsnoeren reddings- en herstructureringssteun van 1999 en die van 2004, afhankelijk van het feit of zij op bindende wijze zijn vastgesteld vóór of na 1 oktober 2004 ⁽⁶⁸⁾.

Komt de onderneming voor steun in aanmerking?

De maatregelen verleend vóór 1 oktober 2004

- (328) Op basis van de in de overwegingen 174 tot en met 180 uiteengezette gronden is de Commissie van mening dat SEA Handling kan worden beschouwd als een onderneming in moeilijkheden in de zin van de richtsnoeren reddings- en herstructureringssteun van 1999.
- (329) Volgens punt 7 van die richtsnoeren zijn pas opgerichte ondernemingen van reddings- en herstructureringssteun uitgesloten. Wel bepalen de richtsnoeren dat de oprichting door een onderneming van een dochteronderneming uitsluitend met het doel daarin haar activa en eventueel haar passiva onder te brengen, niet als de oprichting van een nieuwe onderneming wordt beschouwd. Aangezien SEA Handling is opgericht na een afsplitsing van SEA met het oog op de levering van grondafhandelingsdiensten, is de Commissie van oordeel dat deze niet kwalificeert als pas opgerichte onderneming in de zin van die richtsnoeren.
- (330) Bovendien vloeien de financiële problemen van SEA Handling niet voort uit een arbitraire verdeling van de kosten binnen de groep. Deze problemen zijn op geen enkele wijze toe te rekenen aan de holdingmaatschappij SEA, maar ten hoogste te wijten aan de hoge arbeidskosten, die ervoor hebben gezorgd dat de onderneming er niet in slaagt haar balans in evenwicht te krijgen.

De maatregelen verleend ná 1 oktober 2004

- (331) De Commissie tekent aan dat de financiële situatie van de onderneming in 2004 niet is verbeterd ten opzichte van 2002. Immers, zoals bleek in de overwegingen 181 tot en met 184, had de onderneming in 2004 nog steeds te kampen met financiële problemen en moet zij worden beschouwd als een onderneming in moeilijkheden in de zin van de richtsnoeren reddings- en herstructureringssteun van 2004.
- (332) Volgens punt 13 van die richtsnoeren zijn nieuw opgerichte ondernemingen uitgesloten van reddings- en herstructureringssteun. Dit zou het geval zijn bij een nieuwe onderneming die ontstaat uit de liquidatie van een vroegere onderneming of vennootschap en die de activiteiten van die onderneming overneemt. In beginsel zou deze onderneming als nieuw opgerichte onderneming worden beschouwd in de eerste drie jaar nadat zij in de betrokken bedrijfstak actief is geworden.
- (333) Om de in overweging 330 vermelde redenen kan SEA Handling volgens de Commissie niet als een nieuw opgerichte onderneming worden beschouwd. In dat verband merkt de Commissie op dat de Italiaanse autoriteiten in hun laatste brief hebben verklaard dat SEA Handling kwalificeert als nieuw opgerichte onderneming in de zin van de richtsnoeren reddings- en herstructureringssteun van 2004 omdat zij is ontstaan uit de afsplitsing van een vroeger bedrijfsonderdeel van SEA voor de verrichting van grondafhandelingsdiensten en dus van de moedermaatschappij de activa en passiva heeft overgenomen die verband houden met grondafhandelingsdiensten.
- (334) Evenzo gelden de overwegingen uit overweging 331.
- (335) Bijgevolg concludeert de Commissie dat SEA Handling op grond van de richtsnoeren reddings- en herstructureringssteun van 1999 en die van 2004 in aanmerking kwam voor herstructureringssteun.

Herstel van de levensvatbaarheid op lange termijn

- (336) In de richtsnoeren reddings- en herstructureringssteun van 2004 is bepaald: „Voorwaarde voor de toekenning van steun is de tenuitvoerlegging van het herstructureringsplan dat voor alle individuele steunmaatregelen door de Commissie dient te worden goedgekeurd [...]” (punt 34 van de richtsnoeren van 2004 en punt 31 van de richtsnoeren reddings- en herstructureringssteun van 1999). Bovendien „[is] [h]erstructureringssteun derhalve gekoppeld aan een uitvoerbaar herstructureringsplan waartoe de betrokken lidstaat zich verbindt. Dit plan wordt met alle noodzakelijke gegevens aan de Commissie voorgelegd [...]” (punt 35 van de richtsnoeren van 2004 en punt 32 van de richtsnoeren van 1999).

⁽⁶⁸⁾ Beklemtoond dient te worden dat, mocht de stelling van de Italiaanse autoriteiten gegrond zijn, alleen de richtsnoeren van 2004 zouden gelden, hetgeen echter niets zou afdoen aan de verenigbaarheidsbeoordeling.

- (337) In de eerste plaats gaat het bij de door de Italiaanse autoriteiten aangehaalde herstructureringsplan om het geconsolideerde ondernemingsplan 2002-2006, het ondernemingsplan 2003-2007 van SEA, het strategisch plan 2007-2012, het strategisch plan 2009-2016 en het ondernemingsplan 2011-2013. De Commissie is van oordeel dat geen van deze plannen voldoet aan de in de richtsnoeren vastgestelde criteria, zoals blijkt uit de beoordeling die zij in de overwegingen 269 tot en met 296 van die documenten heeft gemaakt.
- (338) Met name is in punt 35 van de richtsnoeren reddings- en herstructureringssteun van 2004 bepaald: „Het herstructureringsplan, waarvan de looptijd zo kort mogelijk moet zijn, dient binnen een redelijk tijdsbestek de levensvatbaarheid op lange termijn van de onderneming te herstellen en te zijn gebaseerd op realistische veronderstellingen betreffende de toekomstige bedrijfsomstandigheden. Herstructureringssteun is derhalve gekoppeld aan een uitvoerbaar herstructureringsplan [...]. Dit plan wordt met alle noodzakelijke gegevens [...] voorgelegd en omvat met name een marktstudie. De verbetering van de levensvatbaarheid komt voornamelijk tot stand door middel van interne maatregelen waarin het herstructureringsplan voorziet, en mag alleen berusten op externe factoren — zoals prijs- en vraagfluctuaties — waarop de onderneming slechts weinig invloed kan uitoefenen, op voorwaarde dat de veronderstellingen inzake de marktontwikkeling algemeen zijn aanvaard.” Punt 32 van de richtsnoeren reddings- en herstructureringssteun van 1999 bevat een gelijklopende bepaling.
- (339) De Commissie tekent aan dat zowel het geconsolideerde ondernemingsplan 2002-2006 als de voor de periode ná 2007 vermelde plannen⁽⁶⁹⁾ de SEA-groep in zijn geheel betreffen (met uitzondering van het ondernemingsplan 2003-2007) en dat SEA Handling daarin slechts een paar keer wordt vermeld. Deze plannen kunnen dus niet worden beschouwd als herstructureringsplannen voor SEA Handling in de zin van de richtsnoeren. Bovendien bevatten zij niet alle gegevens die volgens de richtsnoeren nodig zijn: zij geven geen gedetailleerde beschrijving van de omstandigheden die tot de moeilijkheden van de onderneming hebben geleid, en ook een marktstudie ontbreekt. Bovendien bevatten die plannen geen gedetailleerde beschrijving van de maatregelen die nodig zijn om binnen een redelijk tijdsbestek de levensvatbaarheid op lange termijn van de onderneming te herstellen en rekenen zij met een verbetering van de winstgevendheid die in hoofdzaak is gebaseerd op externe maatregelen met betrekking tot de verhoging van de inkomsten (dit is met name het geval in het ondernemingsplan 2003-2007), zonder dat er enig bewijs wordt geleverd dat de gehanteerde hypothesen met betrekking tot de ontwikkeling van de markt algemeen aanvaard zijn.
- (340) Zelfs wanneer rekening wordt gehouden met de korte passages die in die documenten specifiek over SEA Handling gaan, merkt de Commissie op dat deze geen tijdschema bevatten om binnen een redelijke termijn de levensvatbaarheid van SEA Handling op lange termijn te herstellen, noch de duur van een eventuele herstructurering van SEA Handling. De herstructureringsmaatregelen zijn bovendien veel te weinig uitgewerkt om te kunnen voldoen aan de voorwaarden van de richtsnoeren.
- (341) Hieruit volgt dat de betrokken steun is verleend voordat deze is aangemeld en zonder dat er een herstructureringsplan voorlag dat aan de voorwaarden van de richtsnoeren reddings- en herstructureringssteun voldoet. Bijgevolg is de steun niet afhankelijk gesteld van de uitvoering van dit soort herstructureringsplan, zoals geëist in de punten 34 en 35 van de richtsnoeren reddings- en herstructureringssteun van 2004 of de punten 31 en 32 van de richtsnoeren reddings- en herstructureringssteun van 1999. Deze vaststelling is op zich voldoende om de verenigbaarheid van de maatregelen met de interne markt te kunnen uitsluiten⁽⁷⁰⁾.
- (342) In de tweede plaats dient te worden beklemtoond dat de Commissie, doordat de steun niet is aangemeld en doordat geen uitvoerbaar herstructureringsplan is aangemeld, niet de gelegenheid heeft gehad om de voorwaarden en verplichtingen op te leggen die zij nodig acht om goedkeuring te kunnen verlenen voor de steun⁽⁷¹⁾, noch dat zij, aan de hand van regelmatige en gedetailleerde verslagen, op de correcte tenuitvoerlegging van het herstructureringsplan toezicht heeft kunnen houden⁽⁷²⁾.

Voorkoming van buitensporige concurrentievervalsingen

- (343) Volgens punt 38 van de richtsnoeren reddings- en herstructureringssteun van 2004 „[dienen, o]m te garanderen dat de ongunstige effecten op de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt, zo beperkt mogelijk blijven — zodat de positieve effecten opwegen tegen de negatieve effecten — compenserende maatregelen te worden genomen. Anders wordt de steun als „schadelijk voor het gemeenschappelijk belang” aangemerkt — en dus als onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt.” Punt 35 van de richtsnoeren reddings- en herstructureringssteun van 1999 bevat gelijklopende bepalingen.
- (344) De Italiaanse autoriteiten en SEA Handling hebben betoogd dat de steunmaatregelen geen concurrentievervalsing op de markt voor grondafhandelingsdiensten hebben veroorzaakt, omdat zij noodzakelijk waren om te voldoen aan de voorwaarden voor de liberalisering van de markt overeenkomstig decreto legislativo nr. 18/99 tot omzetting van Richtlijn 96/67/EG.
- (345) Voorts waren zij van oordeel dat bij de steunverlening passende flankerende maatregelen zijn genomen om eventuele concurrentievervalsingen te voorkomen.

⁽⁶⁹⁾ NL. de *Executive Summary — Linee guida del Piano strategico 2007-2012 del gruppo SEA*, het strategisch plan 2009-2016 en het ondernemingsplan voor SEA 2011-2013.

⁽⁷⁰⁾ Cfr. bijv. arrest van het EVA-Hof van 8 oktober 2012, gevoegde zaken E-10/11 en E-11/11, Hurtigruten ASA (E-10/11) en Noorwegen (E-11/11)/Toezichthoudende Autoriteit van de EVA, Jurispr. EVA-Hof 2012, blz. 758, punten 228, 234 t/m 240.

⁽⁷¹⁾ De punten 46, 47 en 48 van de richtsnoeren.

⁽⁷²⁾ De punten 49, 50 en 51 van de richtsnoeren.

- (346) Volgens de Italiaanse autoriteiten zou de eerste maatregel een capaciteitsinkrimping van SEA Handling zijn geweest, met name in termen van personeelsbestand — door de geleidelijke personeelsinkrimping in de periode 2003-2010.
- (347) De tweede maatregel zou een inkrimping van de aanwezigheid van SEA Handling op de markt zijn geweest, door een inkrimping van de reeks activiteiten die zij uitoefent. Met name heeft SEA Handling haar activiteiten vliegtuigonderhoud en ticketverkoop stopgezet, alsmede een aantal secundaire activiteiten zoals het schoonmaken van vliegtuigcabines en de begeleiding van minderjarige passagiers, die sinds 2004 aan externe spelers zijn toevertrouwd. Ook heeft SEA Handling in 2004 de activiteiten met betrekking tot het ijsvrij maken van vliegtuigen aan SEA overgedragen.
- (348) De derde maatregel zou bestaan in de pogingen om een minderheidsbelang in SEA Handling te verkopen, hetgeen — mocht de uitkomst positief zijn geweest — ertoe had geleid dat een nieuwe concurrent op de markt zou zijn gekomen.
- (349) Ten slotte zijn de Italiaanse autoriteiten van mening dat de verregaande liberalisering van de markt voor grondaandelingsdiensten in Italië de maatregelen inzake verliescompensatie noodzakelijk maakte om de continuïteit en de kwaliteit van alle grondaandelingsdiensten te verzekeren en om een geleidelijke aanpassing aan de nieuwe situatie mogelijk te maken. Alles samengenomen maakte de steun een ordelijke overgang naar een concurrerende markt mogelijk, zonder negatieve gevolgen voor de passagiers.
- (350) De Commissie herhaalt hier dat „[a]fschrijvingen en sluiting van verliesgevende activiteiten die in ieder geval nodig zijn om de levensvatbaarheid te herstellen, bij de beoordeling van de compenserende maatregelen niet als inkrimping van capaciteit of aanwezigheid op de markt [worden] beschouwd” ⁽⁷³⁾. In dat verband is zij van mening dat de tweede maatregel geen „compenserende” maatregel is, maar integrerend deel uitmaakt van, ja zelfs van essentieel belang is voor de herstructurering zelf. Zoals door de Italiaanse autoriteiten gesuggereerd, behoren deze activiteiten niet tot de kernactiviteiten van SEA Handling en kan de afstoting ervan niet worden beschouwd als een compenserende maatregel die op zichzelf toereikend was om een aanzienlijke inkrimping van de aanwezigheid op de betrokken markt te garanderen ⁽⁷⁴⁾.
- (351) Evenzo is de capaciteitsinkrimping, met name in termen van personeelsbestand, een cruciaal element voor het herstel van de winstgevendheid van de onderneming, gelet op het zeer hoge bedrag van de personeelsuitgaven van SEA Handling — met name ten opzichte van haar omzet — en kan deze dus niet worden beschouwd als een compensatie voor de steun die is verleend.
- (352) Wat betreft het voornemen om een minderheidsbelang te verkopen, merkt de Commissie op dat tot op heden slechts twee concurrerende biedprocedures zijn georganiseerd ⁽⁷⁵⁾. Overigens is dit voornemen tot verkoop momenteel afhankelijk van het herstel van de winstgevendheid en vormt het dus geen compensatie voor de herstructurering. Hoe dan ook heeft in ongeveer tien jaar tijd geen enkele overdracht van het kapitaal van SEA Handling plaatsgevonden en kan het voornemen om dat te doen, dus niet als een compensatie voor de betrokken steun worden beschouwd.
- (353) Wat ten slotte het feit betreft dat de steun de overgang naar een concurrerende markt zou hebben verzekerd, is de Commissie van mening dat de omzetting van Richtlijn 96/67/EG in Italiaans recht niet impliceert dat staatssteun wordt verleend om bepaalde spelers — in casu SEA Handling — te compenseren om hen in staat te stellen zich aan te passen binnen een bepaalde periode, waarvan de precieze duur door de Italiaanse autoriteiten overigens niet wordt vermeld.
- (354) Deze omstandigheden zijn voldoende om de verenigbaarheid van de steun met de interne markt te kunnen uitsluiten.

Steun beperkt tot het noodzakelijke minimum

- (355) Overeenkomstig punt 43 van de richtsnoeren reddings- en herstructureringssteun van 2004 en punt 40 van de richtsnoeren reddings- en herstructureringssteun van 1999 dient de begunstigde van de steun, met het oog op het beperken van de steun tot hetgeen noodzakelijk is voor de kosten van de herstructurering, uit eigen middelen een aanzienlijke bijdrage aan het herstructureringsplan te leveren. Daarbij kan het gaan om de verkoop van activa die voor het voortbestaan van de onderneming niet onontbeerlijk zijn of om externe financiering tegen marktvoorwaarden. In de regel beschouwt de Commissie in het geval van grote ondernemingen een eigen bijdrage aan de herstructurering van ten minste 50 % als passend.
- (356) De Commissie merkt op dat de Italiaanse autoriteiten geen informatie hebben verschaft met betrekking tot de aanzienlijke bijdrage van SEA Handling aan de herstructurering. Het feit dat geen enkele particuliere investeerder financieel heeft bijgedragen aan de herstructurering van SEA Handling is een verdere aanwijzing voor het feit dat de markt niet geloofde in de haalbaarheid van het herstel van de winstgevendheid van de onderneming (punt 43 van de richtsnoeren van 2004).

⁽⁷³⁾ Punt 40 van de richtsnoeren.

⁽⁷⁴⁾ Cfr. arrest van 14 februari 2012, gevoegde zaken T-115/09 en T-116/09, Electrolux AB en Whirlpool Europe BV/Commissie, (nog niet gepubliceerd in de Jurispr.), punten 51 t/m 58.

⁽⁷⁵⁾ Zoals aangegeven, vond de eerste plaats in 2001 en de tweede in 2007.

Het eenmalige karakter van de steun

- (357) Ten slotte dient bij herstructureringssteun, wil deze als verenigbaar kunnen worden aangemerkt, het beginsel in acht te worden genomen dat de steun eenmalig is. Volgens punt 43 van de richtsnoeren reddings- en herstructureringssteun van 1999 en punt 72 van punt 43 van de richtsnoeren reddings- en herstructureringssteun van 2004 mag een onderneming die de voorbije tien jaar herstructureringssteun heeft ontvangen, geen verdere herstructureringssteun krijgen. Op basis daarvan concludeert de Commissie dat de herstructureringssteun die SEA Handling na de eerste kapitaalinjectie van 2002 heeft ontvangen, onverenigbaar is met de interne markt mede omdat het beginsel dat dit soort steun eenmalig moet zijn, niet in acht is genomen. Hetzelfde geldt voor de in 2007 ontvangen steun indien rekening wordt gehouden met het feit dat SEA twee besluiten heeft genomen in verband met de uitkering van steun in tranches gespreid over meerdere jaren, zoals de Italiaanse autoriteiten lijken te verklaren (zie overweging 223).

Conclusies

- (358) Uit het voorgaande volgt dat de steunmaatregelen niet voldoen aan de voorwaarden van de richtsnoeren reddings- en herstructureringssteun van 1999 en die van 2004, die de verenigbaarheid van steun in de zin van artikel 107, lid 3, onder c), VWEU kunnen garanderen.
- (359) Bijgevolg zijn de kwestieuze steunmaatregelen onverenigbaar met de interne markt.

8.4. TERUGVORDERING

- (360) De Commissie herhaalt dat, op grond van artikel 14, lid 1, van Verordening (EG) nr. 659/1999, alle onrechtmatige en met de interne markt onverenigbare steun bij de begunstigde ervan moet worden teruggevorderd.
- (361) Aangezien de steun onrechtmatig aan SEA Handling is verleend en deze steun onverenigbaar is met de interne markt, dient de steun bij de onderneming te worden teruggevorderd.
- (362) De Commissie herhaalt dat, gezien de bijzonder kwetsbare financiële situatie van SEA Handling en het feit dat de betrokken kapitaalinjecties geen vooruitzichten boden op winstgevendheid, een particuliere investeerder de kwestieuze kapitaalinjecties niet had gedaan en SEA Handling deze middelen dan ook niet op de markt had kunnen aantrekken. Omdat het rendement op kapitaalinvesteringen een winstgevendheidsfactor is in het zakelijke model van de onderneming, had een particuliere investeerder de investering niet gedaan indien niet vast stond dat de onderneming hem passend zou vergoeden voor het risico dat hij loopt. Daarom is de Commissie van mening dat de onderneming niet in staat is haar eigen vermogen via de kapitaalmarkt te versterken omdat zij met de verwachte opbrengsten geen enkele investeerder een zo groot rendement had kunnen bieden. Het nulsce­na­rio — d.w.z. de situatie zonder steun, die middels terugvordering moet worden hersteld of gecreëerd — is dus dat helemaal geen kapitaal zou zijn geïnvesteerd⁽⁷⁶⁾. Het is immers vaste rechtspraak dat „[i]n het geval van een participatie in het kapitaal, de Commissie er van [kan] uitgaan, dat de intrekking van het toegekende voordeel de teruggave van de kapitaal­in­breng impliceert”⁽⁷⁷⁾. Het terug te vorderen steunbedrag is dus het totale bedrag van de kapitaal­in­jecties.
- (363) Bij de terugvordering dient rente te worden berekend vanaf de datum waarop de steun voor de onderneming ter beschikking is gesteld — d.w.z. vanaf de daadwerkelijke datum van iedere kapitaalverhoging — tot en met die van de daadwerkelijke terugvordering ervan⁽⁷⁸⁾.

8.5. CONCLUSIE

- (364) De Commissie stelt vast dat Italië onrechtmatige steun heeft verleend in de vorm van een reeks kapitaal­in­jecties van SEA in haar dochteronderneming SEA Handling met als doel de verliezen van haar dochteronderneming te dekken, en dit in strijd met artikel 107, lid 1, VWEU.
- (365) Mitsdien dient Italië alle maatregelen die nodig zijn om die met de interne markt onverenigbare staatssteun terug te vorderen bij de begunstigde, SEA Handling,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

⁽⁷⁶⁾ Besluit 2012/252/EU van de Commissie van 13 juli 2011 betreffende steunmaatregel C 6/08 (ex NN 69/07) door Finland ten uitvoer gelegd ten gunste van Ålands Industrihus Ab (PB L 125 van 12.5.2012, blz. 33).

⁽⁷⁷⁾ Arrest van 30 april 1998, zaak T-16/96, Cityflyer Express Ltd/Commissie, Jurispr. 1998, blz. II-757, punt 56.

⁽⁷⁸⁾ Cfr. artikel 14, lid 2, van Verordening (EG) nr. 659/99.

Artikel 1

De kapitaalsverhogingen die SEA ten faveure van haar dochteronderneming SEA Handling tijdens elk van de boekjaren van de periode 2002-2010 heeft doorgevoerd, voor een totaalbedrag van naar raming 359,644 miljoen EUR (exclusief terugvorderingsrente), vormt staatssteun in de zin van artikel 107 VWEU.

Artikel 2

Die steun die, in strijd met artikel 108, lid 3, VWEU is verleend, is onverenigbaar met de interne markt.

Artikel 3

1. Italië vordert de in artikel 1 bedoelde steun van de begunstigde terug.
2. De terug te vorderen bedragen omvatten rente vanaf de datum waarop zij de begunstigde ter beschikking zijn gesteld, tot de datum van de daadwerkelijke terugbetaling ervan.
3. De rente wordt op samengestelde grondslag berekend overeenkomstig hoofdstuk V van Verordening (EG) nr. 794/2004 van de Commissie ⁽⁷⁹⁾.

Artikel 4

1. De in artikel 1 bedoelde steun wordt onverwijld en daadwerkelijk teruggevorderd.
2. Italië zorgt ervoor dat dit besluit ten uitvoer wordt gelegd binnen vier maanden, te rekenen vanaf de datum van kennisgeving ervan.

Artikel 5

1. Binnen twee maanden vanaf de kennisgeving van dit besluit verstrekt Italië de volgende informatie aan de Commissie:
 - a) het totale van de begunstigde terug te vorderen bedrag (hoofdsom en terugvorderingsrente);
 - b) een nadere beschrijving van de reeds genomen en de voorgenomen maatregelen om aan dit besluit te voldoen;
 - c) documenten waaruit blijkt dat de begunstigde werd gelast de steun terug te betalen.
2. Italië houdt de Commissie op de hoogte van de stand van uitvoering van de nationale maatregelen die het heeft genomen om dit besluit ten uitvoer te leggen, en dit tot de in artikel 1 bedoelde steun volledig is terugbetaald. Het verstrekt, op eenvoudig verzoek van de Commissie, onverwijld alle inlichtingen over de reeds genomen en de voorgenomen maatregelen om aan dit besluit te voldoen. Het verstrekt tevens nadere inlichtingen over de reeds door de begunstigde terugbetaalde steunbedragen en rente.

Artikel 6

Dit besluit is gericht tot de Italiaanse Republiek.

Gedaan te Brussel, 19 december 2012.

Voor de Commissie

Joaquín ALMUNIA

Vicevoorzitter

⁽⁷⁹⁾ Verordening (EG) nr 794/2004 van de Commissie van 21 april 2004 tot uitvoering van Verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 93 van het EG-Verdrag (PB L 140 van 30.4.2004, blz. 1).