

## II

(Незаконодателни актове)

## РЕШЕНИЯ

## РЕШЕНИЕ (ЕС) 2015/1225 НА КОМИСИЯТА

от 19 декември 2012 година

**относно вливания на капитал от SEA SpA в SEA Handling SpA (Дело SA.21420 (C 14/10) (ex NN 25/10) (ex CP 175/06)**

(нотифицирано под номер C(2012) 9448)

**(само текстът на италиански език е автентичен)****(текст от значение за ЕИП)**

ЕВРОПЕЙСКАТА КОМИСИЯ,

като взе предвид Договора за функционирането на европейския съюз, и по-специално член 108, параграф 2, първа алинея от него,

като взе предвид Споразумението за Европейското икономическо пространство, и по-специално член 62, параграф 1, буква а) от него <sup>(1)</sup>,като прикани заинтересованите страни да представят мненията си съгласно горепосочените разпоредби <sup>(2)</sup> и като взе предвид техните мнения,

като има предвид, че:

## 1. ПРОЦЕДУРА

- (1) С писмо от 13 юли 2006 г. Комисията получи жалба относно предполагаема помощ, отпусната на дружеството SEA Handling SpA („SEA Handling“), което извършва наземно обслужване на летища Милано Malpensa и Милано Linate. Първоначално жалбата е била внесена под номер CP 175/06.
- (2) С писмо от 6 октомври 2006 г. Комисията поиска разяснения от италианските органи относно жалбата. С писмо от 21 декември 2006 г. италианските органи поискаха удължаване на определения срок за отговор.
- (3) С писмо от 11 януари 2007 г. Комисията разреши споменатото удължаване. С писмо от 9 февруари 2007 г. италианските органи предоставиха исканото разяснение.
- (4) С писмо от 30 май 2007 г. Комисията уведоми жалбоподателя, че в разглеждания случай няма достатъчно информация, че е изпълнен критерият за използване на държавни ресурси съгласно член 107, параграф 1 от Договора за функционирането на Европейския съюз („ДФЕС“). Следователно, в съответствие с член 20, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 659/1999 на Съвета <sup>(3)</sup>, няма достатъчно основания случаят да бъде разгледан. С писмо от 2 юли 2007 г. жалбоподателят предостави допълнителна информация. С оглед на тази информация Комисията взе решение да разгледа жалбата.
- (5) С писмо от 3 март 2008 г. Комисията поиска от италианските органи да представят копие на споразумението с профсъюзите, сключено на 26 март 2002 г. С писмо от 10 април 2008 г. италианските органи предоставиха поискания документ.
- (6) С писмо от 20 ноември 2008 г. италианските органи изпратиха на Комисията споразумението с профсъюзите, сключено на 13 юни 2008 г.

<sup>(1)</sup> ОВ L 1, 3.1.1994 г., стр. 3.<sup>(2)</sup> ОВ C 184, 22.7.2008 г., стр. 34.<sup>(3)</sup> Регламент (ЕО) № 659/1999 на Съвета 22 март 1999 г. за установяване на подробни правила за прилагането на член 93 от Договора за ЕО (ОВ L 83, 27.3.1999 г., стр. 1).

- (7) С писмо от 23 юни 2010 г. Комисията уведоми италианските органи, че е взела решение да открие процедурата, предвидена в член 108, параграф 2 от ДФЕС и поиска от италианските органи в срок от един месец да представят всички данни и цялата необходима информация за оценяване на съвместимостта на въпросните мерки.
- (8) С писмо от 19 юли 2010 г. италианските органи поискаха удължаване на срока за представяне на отговор до 20 септември 2010 г. Комисията изпрати отговор на 23 юли 2010 г., като разреши удължаването.
- (9) На 20 септември 2010 г. италианските органи представиха мненията на Община Милано по отношение на решението на Комисията да открие официалната процедура по разследване.
- (10) Решението на Комисията да открие официалната процедура по разследване („решението за откриване“) беше публикувано в *Официален вестник на Европейския съюз* <sup>(4)</sup>. Комисията призова заинтересованите страни да представят мненията си относно въпросните мерки в срок от един месец от датата на публикуване.
- (11) С писмо от 11 февруари 2011 г. SEA Handling поиска удължаване на срока за представяне на мненията му до 21 март 2011 г. С писмо от 23 февруари 2011 г. Комисията позволи това удължаване.
- (12) С писмо от 25 февруари 2011 г. [...] <sup>(\*)</sup> поиска удължаване на срока за представяне на мненията му относно решението за откриване до 25 март 2011 г.
- (13) С писмо от 21 март 2011 г. SEA Handling и SEA SpA („SEA“) изпратиха на Комисията съвместни мнения относно решението за откриване.
- (14) С писмо също така от 21 март 2011 г. [...] изпрати на Комисията мненията си относно решението за откриване.
- (15) С писмо от 7 април 2011 г. Комисията препрати мненията на заинтересованите страни до италианските органи и поиска от италианските органи да представят своите забележки до 16 май 2011 г.
- (16) С писмо от 18 април 2011 г. италианските органи поискаха от Комисията да удължи срока за представяне на забележките им по мненията на заинтересованите страни до 2 юни 2011 г. С писмо от 28 април 2011 г. Комисията разреши на италианските органи това удължаване.
- (17) С писмо от 1 юни 2011 г. италианските органи представиха забележките си. Те представиха също така нови аргументи, основани на проведено от един консултант изследване.
- (18) С писмо от 11 юли 2011 г. Комисията призова италианските органи да представят поисканата информация според параграф 5 от решението за откриване, която към момента не е била представена нито от италианските органи, нито от SEA.
- (19) С писмо от 28 юли 2011 г. италианските органи поискаха от Комисията удължаване на срока за представяне на исканата информация до 15 октомври 2011 г. С писмо от 8 август 2011 г. Комисията позволи удължаване на срок до 15 септември 2011 г.
- (20) С писмо от 26 август 2011 г. италианските органи уведомиха Комисията, че считат за недостатъчно разрешеното удължаване на срока в отговор на първоначалното им искане.
- (21) С писмо от 15 септември 2011 г. италианските органи представиха своя отговор на искането на Комисията за предоставяне на информация. С писмо от 18 октомври 2011 г. италианските органи представиха превод на английски език на документа, съдържащ се в приложение 5 към предходното им писмо.
- (22) С писмо от 21 октомври 2011 г. италианските органи допълниха приложение 12 към предходното им писмо, като представиха информация от Община Милано. С писмо от 7 ноември 2011 г. италианските органи представиха превод на английски език на тези забележки.
- (23) На 19 юни 2012 г. беше проведена среща между представители на Комисията и италианските органи. След срещата, с писма от 2 юли 2012 г. и от 10 юли 2012 г., италианските органи представиха нови аргументи в подкрепа на мнението си относно разглежданите мерки. По искане на италианските органи на 23 ноември 2012 г. беше проведена още една среща с представители на Комисията. На нея италианските органи по същество представиха същите аргументи като на предишната среща.

<sup>(4)</sup> ОВ С 29, 29.1.2011 г., стр. 10.

<sup>(\*)</sup> Поверителна информация.

## 2. РЕЗЮМЕ НА МЕРКИТЕ

- (24) Настоящото решение се отнася до вливанията на капитал от SEA в неговото дъщерно предприятие SEA Handling, направени през периода 2001 — 2010 г., чието основно предназначение е било покриването на оперативни загуби, претърпени от SEA Handling.

### 2.1. ПРЕДПОЛАГАЕМ ПОЛУЧАТЕЛ НА ПОМОЩТА

- (25) Получател на въпросните мерки е SEA Holding, което е изцяло притежавано от SEA. SEA е дружество, което управлява летищната система на Милано, включваща летища Linate и Malpensa. То е акционерно дружество (SpA), учредено съгласно частното право, което по време на съответния период е било почти изцяло притежавано от два публични органа — Община Милано (84,56 %) и Провинция Милано (14,56 %), заедно с някои други малки публични и частни акционери (0,88 %). През месец декември 2011 г. 29,75 % от капитала на SEA е продаден на частния фонд F2i (Fondi italiani per le infrastrutture).
- (26) Дейностите на SEA са разпределени по следния начин:
- а) общо летищно управление: изграждане и управление на инфраструктури за въздушен транспорт;
  - б) наземно обслужване: наземни услуги за обработка на пътници, въздухоплавателни средства, багаж и товари;
  - в) свързани дейности: търговски дейности в летищата, включително продажба на различни услуги на обществеността, безмитни стоки, управление на будки за вестници, ресторанти, рекламиране, паркинг, наем на автомобили и управление и поддръжка на инфраструктурите, предназначени за невъздушни дейности, като обекти за туристическо настаняване и логистични услуги. Тези дейности се извършват направо от SEA или от други страни по конкретни договори със SEA.
- (27) SEA Handling е учредено след влизането в сила на Законодателен указ № 18/99 от 13 януари 1999 г.<sup>(5)</sup>, транспониращ в италианското законодателство Директива 96/67/ЕО на Съвета<sup>(6)</sup>: с тази директива се налага изискване за водене на отделни сметки за дейностите, свързани с предоставянето на горепосочените услуги<sup>(7)</sup>. След учредяването на SEA Handling, SEA е започнало да отделя този набор от дейности от счетоводна и правна гледна точка<sup>(8)</sup>. Освен управлението на летища Malpensa и Linate SEA предоставя различни услуги, които са вторични и допълнителни за въздушния транспорт.
- (28) SEA Handling започва да функционира на 1 юни 2002 г. До 1 юни 2002 г. наземното обслужване на летища Linate и Malpensa е извършвано направо от SEA<sup>(9)</sup>.

### 2.2. РАЗГЛЕЖДАНИТЕ МЕРКИ

- (29) Според предоставената на Комисията информация SEA Handling е получавало субсидии от SEA от 2002 г. нататък под формата на вливания на капитал, предназначени главно за покриване на оперативни загуби.
- (30) Размерите на загубите на SEA Handling са следните<sup>(10)</sup>:
- през 2002 г. SEA Handling е отчетло обща загуба от 43 639 040,39 EUR (1 юни 2002 г. — 31 декември 2002 г.),
  - през 2003 г. SEA Handling е отчетло обща загуба от 49 489 577,23 EUR (1 януари 2003 г. — 31 декември 2003 г.),

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

<sup>(6)</sup> Директива 96/67/ЕО на Съвета от 15 октомври 1996 г. относно достъп до пазара на наземни услуги в летищата на Общността (ОВ L 272, 25.10.1996 г., стр. 36).

<sup>(7)</sup> Член 4 от Директива 96/67/ЕО гласи следното: „Когато управляващата летището организация, ползвателят на летището или доставчикът на наземно обслужване предоставят наземно обслужване, те следва строго да отделят сметките за техните дейности по наземно обслужване от сметките за другите дейности, в съответствие с актуалната търговска практика ... Независим одитор, определен от държавата членка, следва да проверява дали това разделяне на сметките се извършва. Одиторът следва също да проверява отсъствието на финансови потоци между дейността на управляващата организация като летищна администрация и неговата дейност за наземни услуги.“

<sup>(8)</sup> На 1 декември 2011 г. Комисията прие „Пакет за по-добри летища“. Този пакет включва предложение за преразглеждане на правилата за наземно обслужване, по-специално с цел да се подобри качеството и ефективността на услугите по предоставяне на наземно обслужване на летищата. В него е предвидено също така правно отделяне на дейностите по наземно обслужване от управлението на летището. Това би повишило от двама на трима минималния брой доставчици на наземно обслужване, които са на разположение на авиокомпаниите в големите летища за основните наземни услуги, които все още са ограничени, а именно управление на багажа, обслужване на рампи, презареждане и услуги, свързани с петрол, товари и поща.

<sup>(9)</sup> SEA Handling Srl, което е съществувало преди учредяването на SEA Handling, е образувано през 1998 г., но никога не е функционирало.

<sup>(10)</sup> Сметки към 31 декември всяка година.

- през 2004 г. SEA Handling е отчетло обща загуба от 47 962 810 EUR (1 януари 2004 г. — 31 декември 2004 г.),
  - през 2005 г. SEA Handling е отчетло обща загуба от 42 430 169,31 EUR (1 януари 2005 г. — 31 декември 2005 г.),
  - през 2006 г. SEA Handling е отчетло обща загуба от 44 150 435 EUR (1 януари 2006 г. — 31 декември 2006 г.),
  - през 2007 г. SEA Handling е отчетло обща загуба от 59 724 727 EUR (1 януари 2007 г. — 31 декември 2007 г.),
  - през 2008 г. SEA Handling е отчетло обща загуба от 52 387 811 EUR (1 януари 2008 г. — 31 декември 2008 г.),
  - през 2009 г. SEA Handling е отчетло обща загуба от 29,7 млн. EUR (1 януари 2009 г. — 31 декември 2009 г.),
  - през 2010 г. SEA Handling е отчетло обща загуба от 13,4 млн. EUR (1 януари 2010 г. — 31 декември 2010 г.).
- (31) През периода 2002 — 2010 г. общите загуби на SEA Handling са възлезли на 339,784 млн. EUR. В отговор на това SEA е превело общо 359,644 млн. EUR на SEA Handling под формата на увеличения на капитала, правени на няколко вноски всяка година. Разпределението и сумите, показани в таблицата, са взети от представената от италианските органи информация.

(в хил. EUR)

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

- <sup>(1)</sup> Не винаги всички увеличения на капитала, целящи компенсиране на оперативните загуби, са извършвани в рамките на дадена година. Например първото увеличение на капитала в размер на 24,879 млн. EUR, извършено през 2003 г., е било следствие от частичното покриване на претърпените през 2002 г. загуби. Второто увеличение на капитала в размер на 24,252 млн. EUR е било следствие от частичното покриване на претърпените през 2003 г. загуби.

### 2.3. РОЛЯ НА ПУБЛИЧНИТЕ ОРГАНИ В УПРАВЛЕНИЕТО НА SEA И SEA HANDLING

- (32) Според предоставената на Комисията информация администрацията на Община Милано, SEA и профсъюзните организации са постигнали споразумение на 26 март 2002 г., което гласи:

„Администрацията на Община Милано ... потвърждава, че ...

- SEA ще запази мажоритарния дял в дружеството за обслужване за най-малко пет години,
- SEA се задължава да уведомява профсъюзните организации за избора на всякакви партньори и заедно с това да представя бизнес плана и корпоративната структура ... споразумението, което следва да бъде постигнато между SEA и профсъюзните организации, ще влезе в сила след представянето на бизнес плана и разглеждането му от профсъюзите,
- договореният план за мобилност трябва да решава проблемите, възникнали след потенциалната загуба на работни места, с изключение на процедурите за колективни съкращения, и да задължи SEA да осигурява допълнително обучение, преквалификация, стимули за доброволно напускане и подпомагане при предстоящо пенсиониране на целия определен персонал,
- прехвърлянето на работници към новото дружество ще се извършва, като се защитават всички придобити права и се предоставя гаранция за заетост през следващите пет години,

- балансирането на разходите/оборота и общата икономическа рамка ще се подпомагат от SEA и всички партньори, като се запазва непроменен неговия управленски капацитет, и същевременно се извършват значителни допълнителни подобрения на способността му да се конкурира по подходящ начин на националния и на международните пазари,
- ще се осъществява контакт с компетентните министерства и летищните органи, за да бъдат въведени директиви, осигуряващи гарантирана заетост в случай на прехвърляне на дейностите по наземно обслужване към някой конкурент, с цел, наред с други неща, да бъдат изпълнени задълженията за безопасност и надеждност, които са наложени на летищните управители, задължения, които трябва също така да бъдат наложени и на персонала, извършващ дейностите по наземно обслужване.

Накрая, общинската администрация и профсъюзните организации на редовни срещи ще проследяват съдържанието на настоящото споразумение, като гарантират неговото непрекъснато изпълнение“.

- (33) Горепосочените ангажименти са потвърдени от последващи споразумения, които изрично потвърждават съдържанието на споразумението. Комисията изрично се позовава на записите от споразуменията между SEA и профсъюзните организации от 4 април 2002 г., 15 май 2002 г. и 9 юни 2003 г., копия на които са били изпратени на Комисията.
- (34) В протокола от заседание на Общинския съвет са посочени сред останалите ангажименти, поети от Общината, „защита на права“ и „гарантирана заетост за следващите пет години“<sup>(11)</sup>. Тези ангажименти са били препотвърдени на заседание на Общинския съвет, проведено на 16 юни 2003 г., копие от протокола от което беше изпратено на Комисията.
- (35) Освен това на 7 ноември 2006 г. общинските съветници са изразили загриженост относно кризисната ситуация, като подчертават необходимостта да се гарантира икономическото оцеляване на SEA Handling на всяка цена:

Трудностите, пред които е изправено SEA Handling SpA, ... не могат да бъдат поети изцяло от работниците ... С оглед на тази ситуация председателят на летищното дружество и кмет Moratti трябва възможно най-скоро да се яви пред Комисията по транспорта [на Община Милано], за да обясни как възнамеряват да възстановят ролята на SEA Handling SpA на пазара на въздушни помощни услуги<sup>(12)</sup>.

#### 2.4. ИКОНОМИЧЕСКИ РЕЗУЛТАТИ НА SEA HANDLING<sup>(13)</sup>

- (36) В следната графика е показано изменението на оперативните разходи и brutната оперативна печалба за периода 2002 — 2010 г. Същите данни са представени в таблица 1 по-долу, заедно с изменението на оборота на SEA Handling и изменението на съотношенията на brutната оперативна печалба и оборота и разходите за труд и оборота.

Графика 1

#### Изменение на икономическите показатели на дружеството

[...]

Таблица 1

#### Изменение на оборота и оперативните разходи

|                                                          | 2002 г. | 2003 г. | 2004 г. | 2005 г. | 2006 г. | 2007 г. | 2008 г. | 2009 г. | 2010 г. |
|----------------------------------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Оборот (милиона EUR)                                     | [...]   | [...]   | [...]   | [...]   | [...]   | [...]   | [...]   | [...]   | [...]   |
| Изменение на оборота (спрямо предходната година)         |         | [...] % | [...] % | [...] % | [...] % | [...] % | [...] % | [...] % | [...] % |
| Разходи за труд                                          | [...]   | [...]   | [...]   | [...]   | [...]   | [...]   | [...]   | [...]   | [...]   |
| Изменение на цената на труда (спрямо предходната година) |         | [...] % | [...] % | [...] % | [...] % | [...] % | [...] % | [...] % | [...] % |

<sup>(11)</sup> На 26 март 2002 г. е било постигнато споразумение между профсъюзите, SEA и Община Милано.

<sup>(12)</sup> Съобщение за медиите от съветника от Община Милано Marco Cormio от 7 ноември 2006 г., копие от което е изпратено на Комисията.

<sup>(13)</sup> Показаните в таблиците и графиките данни в настоящия раздел са взети от предоставената от SEA документация.

|                                                          | 2002 г. | 2003 г. | 2004 г. | 2005 г. | 2006 г. | 2007 г. | 2008 г. | 2009 г. | 2010 г. |
|----------------------------------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Други разходи                                            | [...]   | [...]   | [...]   | [...]   | [...]   | [...]   | [...]   | [...]   | [...]   |
| Изменение на другите разходи (спрямо предходната година) |         | [...] % | [...] % | [...] % | [...] % | [...] % | [...] % | [...] % | [...] % |
| Брутна оперативна печалба (EBITDA)                       | [...]   | [...]   | [...]   | [...]   | [...]   | [...]   | [...]   | [...]   | [...]   |
| Изменение на EBITDA (спрямо предходната година)          |         | [...] % | [...] % | [...] % | [...] % | [...] % | [...] % | [...] % | [...] % |
| Съотношение на EBITDA и оборота                          | [...] % | [...] % | [...] % | [...] % | [...] % | [...] % | [...] % | [...] % | [...] % |
| Съотношение на разходите за труд и оборота               | [...] % | [...] % | [...] % | [...] % | [...] % | [...] % | [...] % | [...] % | [...] % |

- (37) От таблицата е видно, че разходите за труд са останали с малки отклонения на стабилно равнище през периода 2002—2007 г. — около 160 млн. EUR, но след това рязко са намалели до малко под 100 млн. EUR през 2010 г., което представлява спад с близо 38 % за три години. При изменението на другите разходи се наблюдава подобна тенденция — със спад от 37 % през същия период.
- (38) Оборътът се е повишил с 10 % през периода 2002—2006 г. Осезаемото намаляване на дейността на Alitalia на Malpensa от 2008 г. насам е оказало голямо въздействие, тъй като броят на резервираните пътувания през Alitalia е намалял с 87 % между 2007 г. и 2010 г., и, следователно, генерираните от присъствието на Alitalia приходи са намалели със 72 %. През същия период общият оборот е намалял с 27 % — намаление, което е било компенсирано с повишаване на приходите, генерирани от други авиокомпани.
- (39) Положените усилия за намаляване на оперативните разходи и за ограничаване на загубите след оттеглянето на Alitalia през 2008 г. е довело до постепенно подобряване на (отрицателната) брутна оперативна печалба, която се е покачила от — 42,5 млн. EUR през 2007 г. на — 8,5 млн. EUR през 2010 г.
- (40) На следващата таблица е показано изменението на броя на персонала, изразен в еквиваленти на пълен работен ден (FTE).

Таблица 2

## Изменение на броя на персонала

|                                                                                    | 2002 г. | 2003 г. | 2004 г. | 2005 г. | 2006 г. | 2007 г. | 2008 г. | 2009 г. | 2010 г. |
|------------------------------------------------------------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| <b>Общо FTE</b>                                                                    | 3 842   | 3 976   | 3 820   | 3 562   | 3 476   | 3 310   | 2 969   | 2 460   | 2 221   |
| <b>от които постоянни</b>                                                          | 3 692   | 3 804   | 3 457   | 3 223   | 3 011   | 2 795   | 2 760   | 2 419   | 2 181   |
| <b>от които временни</b>                                                           | 150     | 172     | 363     | 338     | 465     | 515     | 208     | 40      | 40      |
| Оперативни FTE (общо FTE + извънредни часове — фонд за обезщетения при съкращения) | 3 964   | 4 125   | 3 979   | 3 706   | 3 642   | 3 461   | 2 852   | 2 227   | 2 050   |

- (41) Таблицата показва постоянно намаляване на броя на еквивалентите на пълен работен ден от 2003 г. насам (- 44 % за периода 2003 — 2010 г.), по-специално сред постоянните FTE.
- (42) През периода 2002 — 2007 г. броят на временния персонал е нарастнал значително — от 150 на 515 FTE. След това броят на временния персонал е намалял, заедно със спада в оборота в резултат на загубата на трафика на Alitalia и засилените усилия от страна на SEA Handling за намаляване на разходите си за заплати. През въпросния период тези усилия са довели също така до намаляване на извънредните часове и увеличаване на фонда за обезщетения при съкращения (*cassa integrazione*), което е довело до дори по-рязък спад в броя на оперативните FTE.

- (43) В таблицата по-долу са представени подобренията в производителността на персонала от гледна точка на обработени единици от съответното работно звено и изменението на разходите за труд.

Таблица 3

**Изменение на производителността на персонала**

[...]

Таблица 4

**Разходи за труд**

[...]

**3. ОСНОВАНИЯ ЗА ОТКРИВАНЕ НА ОФИЦИАЛНАТА ПРОЦЕДУРА ПО РАЗСЛЕДВАНЕ**

- (44) Въз основа на предоставената от жалбоподателя и от италианските органи информация, в решението за откриване Комисията прецени, че е възможно мерките през периода 2002 — 2005 г. да са представлявали държавна помощ, и изрази съмнения относно съвместимостта на тази помощ с вътрешния пазар. Следователно в решението за откриване Комисията поиска от италианските органи да представят необходимите документи, информация и данни до последния период, за да може да прецени съвместимостта на мерките. Комисията отбеляза също така нуждата от разглеждане на периода след 2005 г., за който мащабът на загубите първоначално не беше съобщен на Комисията, и периода 2002 — 2010 г. като цяло, за да определи дали SEA Handling е получило неправомерна държавна помощ през този период под формата на компенсиране на загуби <sup>(14)</sup>.
- (45) Комисията стигна до заключението, че действително е налице държавна помощ, тъй като счете, че са изпълнени условията на член 107, параграф 1 от ДФЕС.
- (46) Предвид мажоритарния дял на Общината и на Провинция Милано в капитала на SEA, предварителното становище на Комисията е, че използваните за покриване на загубите средства са били с публичен произход. Комисията отбеляза също така, че има съществени доказателства като посочените в решението относно *Stardust Marine* <sup>(15)</sup>, потвърждаващи участието на публични органи в предприятиите от SEA мерки по отношение на неговото дъщерно предприятие SEA Handling.
- (47) Комисията счете, че мерките са селективни, тъй като се отнасят само до SEA Handling, като дават на дружеството икономическо предимство, което то не би получило при нормални пазарни условия.
- (48) С цел да се определи дали при покриване на загубите на SEA Handling SEA е действало като благоразумен инвеститор, осъществяващ своята дейност при нормални пазарни условия, Комисията взе предвид различни фактори.
- (49) На предварителния етап Комисията установи, че в одобрения през 2001 г. бизнес план <sup>(16)</sup> е било предвидено, че печалбите на SEA Handling ще нарастват до 2005 г. Посочено е, че с предвидения растеж на печалбите в рамките на тригодишен период е било обосновано решението за продължаване на дейността в сектора на наземното обслужване след 2002 г., а не за продажба на SEA Handling непосредствено след разделянето на двете дружества. Бизнес планът от 2001 г. обаче не е включвал подробна стратегия, която да даде възможност на SEA да гарантира доходността на SEA Handling, като този план е обхващал всички дейности на SEA. На Комисията не е представен никакъв друг подробен бизнес план, който изрично да се отнася до SEA Handling.
- (50) Комисията установи също така, че през периода 2003 — 2005 г. SEA Handling е отбелязало ограничен напредък и дори отрицателни резултати, като годишните загуби са превишили 40 млн. EUR, разходите за труд са останали непроменени, а общите разходи са намалели с около 3 %, оборотът е спаднал с 4,5 % и разходите за единица труд са се повишили с 7,6 %.
- (51) Италианските органи са посочили, че покриването на загубите на SEA Handling трябва да се разглежда от гледна точка на групата. Според Комисията това не обяснява защо на равнище група е трябвало да бъде преценено, че би било по-изгодно да се покриват загубите на SEA Handling, отколкото то да бъде продадено или реструктурирано. Комисията счете, че SEA Handling дълго е било в състояние на дефицит, за да може да се опише с термина „ограничен период“ в съответствие с решението на Съда по дело C-303/88 *Италия срещу Комисията* <sup>(17)</sup>, като многократното покриване на загуби след 2002 г. потвърждава, че SEA не е действало като благоразумен инвеститор.

<sup>(14)</sup> Решение за откриване, параграфи 42 и 102 и раздел 5.

<sup>(15)</sup> Дело C-482/99 Франция срещу Комисията [2002 г.] ECR I-4397.

<sup>(16)</sup> „Piano aziendale consolidato del Gruppo SEA 2002-2006“ (Консолидиран бизнес план на SEA Group за периода 2002 — 2006 г.), предоставен от италианските органи.

<sup>(17)</sup> Дело C-303/88 Италия срещу Комисията [1991 г.] ECR I-1433.

- (52) Комисията установи, че [...] или други оператори биха могли да навлязат на пазара, че изгубеният имидж, на който италианските органи са се позовали, за да оправдаят оттеглянето на SEA от наземното обслужване, не е определен в количествено изражение и е представен твърде неясно и че задължението за предоставяне на наземно обслужване не е налагало SEA да предоставя тези услуги непосредствено, предвид факта, че наличието на други доставчици, е било практична и действителна алтернатива.
- (53) Накрая, Комисията прецени, че мерките несъмнено са оказали въздействие върху търговията между държавите членки и върху конкуренцията. Въздействието върху търговията е ясно, предвид целите на Директива 96/67/ЕО, уреждаща достъпа до пазара на наземни услуги в летищата на Общността, които са достигнали указаните в директивата равнища на трафик. Допуснато беше също така въздействие върху конкуренцията, тъй като мерките значително укрепват позицията на SEA Handling в ущърб на неговите конкуренти.
- (54) Към дадения момент Комисията счете, че покриването на загуби представлява държавна помощ и изрази съмнения относно съвместимостта на въпросната помощ с вътрешния пазар. В Съобщението на Комисията „Насоки на Общността за финансирането на летища и за предоставянето на държавни първоначални помощи за авиокомпаниите, опериращи на регионални летища“ („Насоки за авиационния сектор“) <sup>(18)</sup>, което се позовава на Директива 96/67/ЕО, е посочено, че над прага от два милиона пътници наземното обслужване трябва да е самофинансиращо се и не трябва да бъде субсидирано от другите търговски дейности на летището или от публични средства, предоставени на това летище в качеството му на летищен орган или на изпълнител на услуги от общ икономически интерес <sup>(19)</sup>. Комисията установи, че субсидирането на тези дейности от публични органи противоречи на установените от Директива 96/67/ЕО цели и, следователно, би могло да окаже отрицателно въздействие върху либерализирането на пазара.
- (55) Поради това Комисията реши да открие официална процедура по разследване, за да се разсеят всички съмнения относно класифицирането на мерките като държавна помощ до последния период и относно тяхната съвместимост с вътрешния пазар.

#### 4. ЗАБЕЛЕЖКИ НА ИТАЛИАНСКИТЕ ОРГАНИ

##### *Период, който е обект на разследване*

- (56) Италианските органи са били озадачени от решението, главно поради хронологията на представените от страна на Комисията твърдения. Италианските органи заявиха, че забележките на Комисията за периода 2006 — 2008 г., който е по-късен от периода, представляващ базата за предварителното разследване и, следователно, за получените от тях искания за разяснения по отношение на периода 2002 — 2005 г. По тази причина Общината е поискала от Комисията да промени обхвата на разследването период и да изпрати на италианските органи надлежно искане за информация за по-късния период (от 2006 г. нататък) <sup>(20)</sup>.

##### *Вменяване на отговорност на публичните органи за мерките за покриване на загуби*

- (57) Първият установен от Комисията знак за вменяване на отговорност включва извлечения от споразумението от 26 март 2002 г., подписано между Община Милано, SEA и представители на профсъюза, извлечения от протокола към споразумението с профсъюзите от 4 април 2002 г., впоследствие потвърдено на 15 май 2002 г., между SEA и браншовите и конфедеративни профсъюзни организации, както и извлечения от протоколите към споразумението с профсъюзите, сключено между SEA, SEA Handling и браншовите и конфедеративни профсъюзни организации на 9 юни 2003 г. Италианските органи поискаха от Комисията да преразгледа доказателствената стойност на тези документи.
- (58) В това отношение италианските органи заявиха, че отговорност за мерките може да бъде вменена на държавата само въз основа на обективни констатации, показващи, че държавата членка се е намесила в решението на SEA по такъв начин, че да го определи или да окаже влияние върху него, в смисъл че SEA би процедирало по различен начин, ако е могло да взема независими решения <sup>(21)</sup>. Те заявиха, че с Община Милано случаят не е такъв.
- (59) От Общината заявиха, че не са взели каквото и да било участие в подписването на споразумението с профсъюзите и поетите от SEA във въпросните споразумения ангажменти към представителите на профсъюзите. Общината е участвала само в срещата на 26 март 2002 г., като е защитила интересите на работниците в качеството си на мажоритарен акционер и по-специално като отговорен орган в местната общност. В това си качество тя не е поемала никакви ангажменти, но е предоставила на профсъюзите „потвърждение“ на политическо равнище във връзка с бизнес решенията на SEA и по-специално неговата стратегия за запазване на работни места, с намерението да окаже

<sup>(18)</sup> ОВ С 312, 9.12.2005 г., стр. 1.

<sup>(19)</sup> Насоки за авиационния сектор, точка 70.

<sup>(20)</sup> В съответствие с тази забележка в писмото си от 11 юли 2011 г. Комисията обърна внимание на параграф 42 от решението за откриване, в което се казва, че Комисията е счела за необходимо да разгледа периода 2002 — 2010 г., за да определи дали SEA Handling през този период е получило неправомерна държавна помощ под формата на компенсирани загуби. Освен това Комисията потвърди, че разглежданият период трябва да започне от 2002 г. до последния период и че исканията за информация остават валидни.

<sup>(21)</sup> Решение на Общия съд по дело T-442/03 SIC срещу Комисията, параграф 126.

съдействие на профсъюзите при контрола на изпълнението на тези решения. Споразумението, което определено е със социално-политически характер, няма правна стойност и служи само като гаранция за профсъюзите по отношение на сериозността на ангажиментите на SEA. От документи, взети предвид от Комисията, не може да се заключи, че Община Милано е изиграла решаваща роля при вземане на решението за покриване на загубите на SEA Handling или че е поела каквото и да било задължение в това отношение. Следователно SEA е взело своите собствени бизнес решения напълно свободно и независимо.

- (60) По-специално кореспонденцията от 2002 г. до 2005 г. между ръководството на дружеството и някои членове на Общинския съвет, на които е бил отказан достъп до определени вътрешни документи на SEA, които са поискали, най-вече бизнес плана, е доказателство за липсата на намеса от страна на администрацията в дейностите на SEA. Според италианските органи допълнително доказателство е фактът, че SEA изрично е отстоявало своята независимост от администрацията, например в отговор на въпрос, зададен от един общински съветник.
- (61) Италианските органи заявиха също така, че Общината не е можела законно да поема действителни и ефективни ангажименти без приемането от нейните компетентни органи на официални актове, в които изрично да е посочен финансовият обхват.
- (62) Втората установена от Комисията причина за вменяване на отговорност е била изричната зависимост на директорите и управителите на SEA от Община Милано: в тази връзка италианските органи оспориха приемането като доказателства на твърденията на Комисията, основаващи се на статии във вестници. Те представиха също така следните забележки.
- (63) Първо, що се отнася до подписването на „празни оставки“ от страна на директорите на SEA, които са били връчени на кмета на Милано преди изтичане на техните мандати, италианските органи заявиха, че въпросните оставки не показват наличието на ситуация на изрична зависимост на директорите на SEA от Общината. На обикновено събрание, проведено на 24 февруари 2006 г., председателят на съвета на директорите е признал, че това е била обичайна практика, „която е използвана по-специално за вземането на своевременни мерки за отстраняване на директори, за които има твърдения, че не са действали по правилата“. Председателят изключи използването на такива писма в случаи, в които акционерите не са съгласни с управленските решения, взети от съвета на директорите: единствен съветът носи отговорност за вземането на тези решения. Той подчертава, че „във всички случаи никога не е упражнявал каквото и да било натиск по отношение на това писмо или на други документи“ и че такива писма имат „морална, но не и правна стойност“. Според представителя на Общината на същото обикновено събрание на SEA такива писма „няма никаква вероятност да окажат влияние върху поведението на членовете на съвета. Членовете на съвета са подчинени единствено на общото събрание на акционерите: само този орган може да ги назначава и освобождава и те са отговорни само пред този орган по отношение на управлението на дружеството“. Според италианските органи единственият ефект от горепосочените писма е, че един директор, който бъде освободен от събранието на акционерите, няма да има право на компенсация за несправедливо уволнение.
- (64) Второ, отново по отношение на взаимоотношението на изрична зависимост на SEA от Община Милано, обратно на твърденията на Комисията италианските органи отбелязаха, че при упражняването на своята надзорна роля Община Милано не е назначила представители в съвета на директорите, а само ги е посочила, като членовете на съвета са назначавани единствено от общото събрание в съответствие с обикновените правила на частното право, уреждащи акционерните дружества съгласно Италианския граждански кодекс. Те заявиха също така, че в съответствие с обичайните законови разпоредби, какъвто често е бил случаят, уставът на SEA оправомощава съвета на директорите да избира имената на директорите, които да бъдат представени за одобрение от събранието.
- (65) Италианските органи потвърдиха, че други показатели, които биха могли да покажат вменяване на отговорност на държавата за мярката и по-специално класовете доказателства, установени от Съда по делото *Stardust Marine*, аналогично са довели до заключението, че отговорността за разглежданите в настоящия случай мерки не може да бъде вменена на държавата. SEA по никакъв начин не е било интегрирано в структурите на публичната администрация, било то на местно или на национално равнище. Предвид естеството на неговите дейности и функционирането му при нормални условия на конкуренция с частни оператори, италианските органи заявиха, че SEA винаги е действало като обикновена частна фирма. Така също от правния статут на предприятието не е видно, че отговорността за мерките трябва да бъде вменена на държавата, тъй като SEA е частно дружество във всяко едно отношение. Накрая, що се отнася до последния вид доказателства, установени от Съда, а именно интензивността на упражнявания от страна на публичните органи надзор върху управлението на предприятието, те твърдят, че Общината не е упражнявала каквото и да било влияние и че самото дружество е обявило своята независимост от администрацията, което е знак, че администрацията не е участвала в приемането на никакви корпоративни решения.

**Прилагане на теста на частния инвеститор**

- (66) Що се отнася до прилагането на теста на частния инвеститор, италианските органи заявиха, че фактическите доказателства (икономически и други данни), които Комисията е събрала в хода на своите предварителни разследвания, но се отнасят до период след вземането на решение за оспорваните действия, биха могли да се използват при нужда за оценка на съвместимостта на мерките с разпоредбите на Договора, ако са били класифицирани като помощ. Тези доказателства обаче не са от полза за определяне дали въпросните финансови мерки са съвместими с теста на частния инвеститор. Цялата мотивация на Комисията е компрометирана от погрешното прилагане на теста на частния инвеститор, произтичащо от неправилна оценка на контекста на случая.
- (67) Що се отнася до контекста, който е трябвало да бъде взет предвид, първо, италианските органи отбелязаха, че Комисията не е взела предвид факта, че в рамките на либерализирането на европейския пазар на наземно обслужване след приемането на Директива 96/67/ЕО, транспонирана в италианското законодателство със Законодателен указ № 18/99, SEA е взело решение не само да отдели своите сметки, но да отдели също така и въпросните дейности и да ги прехвърли към ново юридическо лице. Това разделяне е било средство за постигане на стратегическите цели на групата за намиране на партньор от бранша, който да предоставя наземно обслужване, и да бъдат определени мерки за подобряване на ефективността на наземното обслужване на летища Linate и Malpensa.
- (68) Според италианските органи в рамките на процеса на либерализиране дружествата за управление на летищата като цяло са реорганизирали наземното обслужване, след като са разгледали двата жизнеспособни търговски модела: наземното обслужване може да се предоставя не непосредствено от управителя на летището, а, вместо това, от външни дружества, осъществяващи дейност в международен план („възлагане на външни изпълнители“, напр. летищата в Лондон, Копенхаген, Испания или Дъблин), или може да бъде предоставяно направо от управителя на летището, като са отделени само сметките (напр. Франкфурт или Виена) или чрез учредяването на ново дружество (SEA или Париж) („пряко управление“). Всеки един от двата модела си има предимства и недостатъци, които дружествата за управление на летищата са разгледали внимателно, по-специално с оглед на различната нормативна уредба във всяка държава. Възлагането на външни изпълнители дава възможност за съсредоточаване на ресурсите върху основната дейност, което незабавно оказва благоприятно въздействие върху отчета за приходите и разходите, тъй като в повечето случаи наземното обслужване се осъществява на загуба, освен ако не е в голям мащаб и не само на управляваното от дружеството летище. Задържането обаче на дейностите по наземното обслужване е дало възможност на управителите на летищата да упражняват по-голям контрол върху качеството на услугата, което, като оставим настрана нормативните аспекти, е осигурило допълнително увеличение на печалбите на групата, по-специално в средносрочен и дългосрочен план.
- (69) Споменатият втори модел, който е бил избран от SEA, е дал възможност на управителя на летището да защити ролята на възлово летище и трансферните процеси, да запази контрола върху нивото на качеството на предоставяната услуга, да предоставя избрано наземно обслужване на летища, на които никои други оператори не са могли да ги предоставят, и, накрая, да запази голямото си влияние върху сигурността на летището. Този вариант е наложил високите оперативни разходи, свързани с прякото предоставяне на наземно обслужване. Производителността в тази сфера не би могла да се измери единствено от финансова гледна точка.
- (70) Италианските органи заявиха, че тази стратегия на SEA group е била съвсем разумна, защото е дала възможност на SEA да запази наземното обслужване, като разчита на постепенно увеличение на производителността и на качеството на услугите, както и на средно- и дългосрочни ползи за групата. В същото време, като е отделило дейностите и е прехвърлило предоставянето на услугите на отделно дружество (SEA Handling), SEA е щяло да може да използва всички възможности за партньорство с други оператори в сектора, за да успее да възстанови доходността, благодарение на постигнатите синергии посредством интегрирането в международна мрежа и придобиването на допълнително оперативно ноу-хау.
- (71) Следователно SEA е възнамерявало да покрива загубите, които първоначално бъдат отчетени от неговото дъщерно предприятие, с оглед на ползите, които биха били извлечени за групата, заедно с постепенното повишаване на приходите и доходността на SEA Handling (което по първоначални прогнози е трябвало да стане след три години на осъществяване на дейност, т.е. до 2005 г.), което се е очаквало да бъде постигнато посредством мерки, включени в план за реструктуриране, предвиждащ също така, по възможност, навлизането на стратегически партньор, който да придобие значителен миноритарен дял в SEA Handling.
- (72) През месец май 2001 г. SEA откри процедура с конкурентно наддаване, целяща да се намери миноритарен стратегически партньор в SEA Handling, в резултат на която представената от [...] оферта е била счетена за най-изгодна. Започнатите преговори с [...] са били много близо до подписването на споразумение, най-вече благодарение на план за възобновяване. След това обаче преговорите не доведоха до нищо, главно поради разногласия във връзка с оценката на дружеството.

- (73) Мерките, посочени в консолидирания бизнес план на SEA group за периода 2002 — 2006 г. („консолидиран бизнес план за периода 2002 — 2006 г.“), са били съсредоточени върху възстановяването на производителността на труда от 20 % през този период. Тези мерки са били преценени като подходящи и достатъчни, за да бъде утвърден направеният избор на бизнес модел. Макар че целта за възстановяване на доходността не е била постигната, финансовите резултати са били окуражаващи и са потвърдили становището на SEA, че избраният бизнес модел е устойчив и че групата и нейните акционери имат икономически интерес от него.
- (74) Италианските органи заявиха, че фактът, че доходността на SEA Handling не се е възстановила в рамките на първоначално предложения срок, се дължи на пазарната ситуация, която значително се различава от прогнозите в резултат на два международни фактора, които значително са засегнали развитието на въздушния трафик през този период, а именно ТОРС и войната в Ирак, и последващите икономически трудности, пред които са се изправили международните авиокомпаниите, които са претърпели рязкото покачване на цените на петрола и, следователно, е трябвало да приемат намаление на цените в условията на много по-агресивна от очакваното конкурентна среда.
- (75) Италианските органи приканиха Комисията да преразгледа своето възражение на решението на SEA да продължи да покрива загубите на дъщерното си дружество, дори когато според тях икономическите тенденции през двете първи пълни години на осъществяване на дейност (2003 г. и 2004 г.) са показали, че повишаване на доходността в рамките на три години би било невъзможно. Италианските органи заявиха, че това възражение е било базирано на опростенческо прилагане на теста на частния инвеститор, особено от гледна точка на обикновената краткосрочна печалба. Комисията е пропуснала факта, че в разглеждания случай е имало и други фактори, които трябва да се вземат предвид, освен генерираните директно от инвестицията финансови потоци, особено защото дружеството майка е било вертикално свързано със своето дъщерно предприятие, както и че значителна част от неговата дейност е зависела от качеството на услугите, които дъщерното предприятие е предоставяло. Комисията се е ограничила до разглеждането на липсата на доходност от мярката през първите две години на функциониране и напълно е пренебрегнала специфичния характер на сектора, в който един управител на летище би могъл да е заинтересован от осъществяването на дейност по наземно обслужване или от финансовото ѝ подпомагане, независимо от непосредствената доходност от тази дейност.
- (76) Италианските органи представиха също така съпоставителен анализ, направен от външен консултант, целящ да се докаже, че хипотезите, на които се основава представения от SEA документ „Presentazione del piano aziendale 2003-2007 di SEA Handling“ (Представяне на бизнес плана на SEA Handling за периода 2003 — 2007 г., наричан по-долу „бизнес план за периода 2003 — 2007“), са били реалистични и разумни и че редица непредвидени обстоятелства са оказали сериозни неблагоприятни въздействия върху SEA Handling, което е довело до по-големи загуби от разумно предвидимите при вземането на решение за покриване на загубите. Основната констатация в този анализ е била, че главната причина за постигането на по-ниски резултати от предвидените в бизнес плана, е била намаляването на обслужваното движение и на цените. С други думи, макар че SEA Handling е успяло да постигне своите цели за намаляване на единичните разходи, то не е постигнало заложените в бизнес плана финансови цели поради значителното намаляване на приходите вследствие на спада на движението и на цените в сравнение с прогнозните равнища.
- (77) Комисията не е отчела надлежно също така специфичния характер на сектора в Италия с оглед на приложимите италиански разпоредби. Първо, съгласно член 3.3 от Законодателен указ № 18/99 и член 705.2, буква г) от Кодекса за морска и въздушна навигация, управителят на летището трябва да гарантира, че летището предоставя цялото необходимо наземно обслужване, било то непосредствено или чрез координиране на дейностите на оператори, които предоставят такива услуги самостоятелно или чрез външни страни. Освен това, по-специално по отношение на летища Linate и Malpensa, в член 4 от споразумението, подписано между ENAC (Италианския орган по гражданско въздухоплаване) и SEA на 4 септември 2001 г., изрично се изисква SEA да гарантира предоставянето на наземно обслужване и да осигури наличието и ефективността на всички превозни средства, оборудване и системи и всякакви други приспособления, необходими за непрекъснатото, редовно и ефективно предоставяне на тези услуги.
- (78) Италианските органи заявиха, че това законодателство не позволява на SEA просто да прехвърли дейностите по наземното обслужване или да ги възложи на външен изпълнител. Дори ако е могло да вземе решение да поеме в тази посока, то отново е трябвало да сключи съответните договори и да поеме необходимите разходи, за да се увери, че услугите отговарят на изискванията, които са наложени от законодателството, или произтичат от разпоредбите, заложили в мярката, чрез която му е възложено управлението на летището. Управителят на летището е продължил да отговаря пред публичния орган за редовното и ефективно предоставяне на наземно обслужване.
- (79) Накрая, що се отнася до правилното прилагане на теста на частния инвеститор в разглеждания случай, италианските органи отбелязаха, че според установената съдебна практика частният оператор, с който трябва да се съпостави поведението на публичното предприятие, трябва да бъде сравним по големина и характер<sup>(22)</sup>, както и че инвестицията, състояща се от покриване на загубите на SEA Handling, е приета и направена от SEA Group — акционер в SEA Handling и притежател на концесията за управление на летища Malpensa и Linate. Първо, това означава, както Комисията действително е посочила в решението си, че поведението на SEA не би могло да бъде съпоставено с това на обикновен инвеститор, който влага капитал с цел да реализира печалба в относително кратки

(22) Решение на Общия съд по дело T-296/97 *Alitalia*, параграф 81.

срокове, а вместо това трябва да се сравни с поведението на частен холдинг или частна група от предприятия, които прилагат структурна политика, било то обща или секторна, и са водени от перспективи за доходност в по-дългосрочен план <sup>(23)</sup>. Второ, трябва да се разгледат също така специфичните характеристики на разглеждания регулиран сектор и, в този контекст, нормалната динамика на икономическите взаимоотношения между дружеството майка и дъщерното предприятие <sup>(24)</sup>.

- (80) Следователно италианските органи са счели, че Комисията е трябвало да оцени въпросните мерки от гледна точка на групата, т.е. да разгледа консолидирания баланс на SEA. Ако Комисията е била направила това, тя би открила, че групата е получила значителни брутни приходи и е била напълно способна вътрешно да поеме загубите от своето поделение наземно обслужване, като осигури полза за своите акционери.
- (81) Освен вероятността от получаване на непряка материална печалба от покриването на загубите на SEA Handling, трябва да се вземат предвид и други съображения: а) вероятността да бъдат получени непреки икономически предимства от търговските взаимоотношения с дъщерното предприятие; б) трудностите, свързани с възлагането на външни изпълнители в националния контекст, предвид поетите икономически задължения и ангажименти към публичните органи; в) защитата на имиджа на групата; както и г) изпълнението на задълженията към държавата, произтичащи от споразумението и от закона.
- (82) В рамките на тригодишния период 2003 — 2005 г. SEA group е постигнало значителни резултати по отношение на качеството на предоставяните на ползвателите услуги. Времената за чакане на пристигането на багажа са се подобрили, а точността на управляваните от SEA призови се е повишила.
- (83) В заключение италианските органи посочиха, че поведението на SEA в този случай е било напълно съвместимо с това на частна бизнес група, която прилага структурна политика и предпочита за момента да компенсира загубите на едно от своите стопански поделения с цел да повиши дългосрочната доходност и с оглед на други фактори от финансово и нефинансово естество, които са присъщи на икономическите интереси на групата. Следователно, противно на аргументите на Комисията, наличието на сериозни изгледи за възстановяване на доходността в рамките на разумен период от време, е било доказано от постоянното икономическо подобрене на SEA Handling през периода 2003 — 2005 г., въпреки неспособността му да намери стратегически миноритарен партньор и въпреки трудната пазарна ситуация.

### **Съвместимост**

- (84) Що се отнася до допустимостта на мерките, италианските органи по същество заявиха следното: i) предвид постоянните загуби, реализирани от неговите поделения за наземно обслужване дори преди образуването на SEA Handling, е било ясно, че дружеството е в затруднено положение от датата на започване на неговото функциониране; ii) реструктурирането на SEA Handling е било основано на план за реструктуриране, състоящ се от различни документи относно периода 2003 — 2010 г. и целящ възстановяване на доходността на неговата дейност по предоставяне на наземно обслужване; iii) в тези документи подробно е била посочена стратегията на SEA и графикът за предприемането на мерки.
- (85) По-специално в консолидирания бизнес план за периода 2002 — 2006 г. са предвидени следните мерки за възстановяване на доходността на наземното обслужване и за повишаване на приходите:
- стимули за намаляване на отсъствията на персонала,
  - въвеждане на информационни системи и рационализация на оперативните браншови дейности,
  - разрешаване на извънредно работно време,
  - интегриране на сектори А и Б на летище Malpensa, считано от месец януари 2002 г.,
  - въвеждане на нови трудови договори с гъвкаво работно време, както и
  - мерки за намаляване на необходимото време за пристигане на персонала на работното място.
- (86) Освен това италианските органи заявиха, че една от най-важните мерки по реструктурирането е била изборът на мажоритарен акционер.

<sup>(23)</sup> Решение на Съда по дело C-305/89 *Alfa Romeo*, параграф 20.

<sup>(24)</sup> Решение на Съда по съединени дела C-83/01, C-93/01 и C-94/01 *Chronopost*, параграфи 33 — 38.

- (87) Второ, според италианските органи, в съсредоточения върху SEA Handling бизнес план за периода 2003 — 2007 г. са идентифицирани основните фактори, които оказват отрицателно въздействие върху функционирането на дружеството: цитирани са по-специално разходите за труд, организационните дисбаланси и недостатъчните технологични иновации. В документа са отбелязани главните мерки, които са необходими за възстановяването на доходността на дружеството: i) увеличаване на пазарния дял на дружеството; ii) мерки за повишаване на технологичните иновации; iii) мерки за подобряване на приспособимостта към нуждите на клиентите; iv) преразглеждане на допълнителните дейности с високи разходи; v) намаляване на разходите за труд; vi) възстановяване на приходите от дейности, различни от наземно обслужване.
- (88) Трето, италианските органи отбелязаха, че в документа „Executive Summary — Linee guida del piano strategico 2007-2012 del gruppo SEA — 11 maggio 2007“ (Резюме: Насоки за стратегическия план на SEA group за периода 2007 — 2012 г., 11 май 2007 г., наричан по-долу „стратегически план за периода 2007 — 2012 г.“) е включен триетапен план, целящ възстановяването на жизнеспособността на SEA Handling до 2011 г. Целта на възстановяването на доходността на неговото предприятие за наземно обслужване е била видна също така от стратегическия план на SEA group за периода 2009 — 2016 г. („стратегически план за периода 2009 — 2016 г.“) и в бизнес плана на SEA group за периода 2011 — 2013 г. („бизнес план за периода 2011 — 2013 г.“).
- (89) Четвърто, италианските органи заявиха, че нарушение на конкуренцията няма, тъй като въпросните мерки са били необходими за либерализирането на пазара. При всички случаи са били предприети мерки, за да се гарантира, че конкуренцията няма да бъде ненужно нарушена, по-специално постепенното понижаване на броя на персонала (през периода 2003 — 2010 г. са съкратени 1 755 работни места) и намаляване на пазарното присъствие (пълно оттегляне от всички допълнителни дейности; преустановяване на дейността по отстраняване на обледеняването; както и провалените опити за продажба на миноритарен дял в SEA Handling).
- (90) Накрая, италианските органи заявиха, че помощта очевидно е била ограничена до необходимия минимум, предвид претърпените от дружеството оперативни загуби и необходимата сума, за да се гарантира продължаването на дейностите по наземно обслужване. Помощта не е довела до увеличаване на пазарния дял на дружеството в ущърб на неговите конкуренти, тъй като не са предприемани никакви инвестиционни мерки, които не са били включени в плановете за реструктуриране.

## 5. ЗАБЕЛЕЖКИ НА ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ СТРАНИ

### 5.1. SEA

- (91) В забележките си SEA подкрепи представените от италианските органи аргументи и даде допълнителни подробности по някои аспекти.

#### ***Вменяване на отговорност на италианската държава за мерките за покриване на загуби***

- (92) Според Комисията Общината е изиграла активна роля по отношение на споразумението с профсъюзите от 4 април 2002 г. SEA започна изложението си с по-детайлно разглеждане на решението по делото на *Stardust Marine*, като заяви, че тежестта на доказване на вменяването на отговорност е у Комисията и че предоставените по случая доказателства са малко по обем и неубедителни по съдържание и последователност. Налице са били обаче много по-сериозни и убедителни доказателства за обратното, показващи, че SEA е вземало независимо своите решения по отношение на реструктурирането на SEA Handling.
- (93) Целта на постигнатите споразумения с профсъюзните организации е била да бъдат уверени служителите, че правата им ще бъдат спазвани и че ще бъдат приложени мерките за защита на заетостта, основани на приетата от SEA стратегия. Съветът на директорите на SEA е взел решение да реорганизира групата, но не е поемал каквото и да било ангажимент, че в хода на тази реорганизация няма да се правят съкращения на персонала с оглед на изискванията на пазара. Всички решения за съкращаване или реструктуриране на дейността до момента са били основани изцяло на икономически съображения, като Общината и представените в него политически сили са изиграли незначителна роля.
- (94) Очевидно социални съображения са отразени както в Законодателен указ 18/99, член 14 от който се отнася до „социалната защита“, така и в Директива 96/67/ЕО, в която се признава, че държавите членки „следва да си запазят правото да гарантират на подходящо равнище на социалната защита на персонала за предприятията, предоставящи наземно обслужване“ (съображение 24) и освен това на държавите членки се разрешава да предприемат необходимите мерки за гарантиране на защитата на правата на работниците без да се засяга прилагането на Директивата и „съгласно другите разпоредби на правото на Общността“. SEA е вземало решенията за своята дейност свободно, като социалните съображения са били взети предвид само в рамките на наложените от законодателството ограничения.
- (95) Освен това Комисията е пренебрегнала някои доказателства за обратното, представени от Община Милано, а именно че ангажиментите, за които се твърди, че са поети със споразумението с профсъюзите от 26 март 2002 г., така и не са приложени, а също така и ограничения срок на тези ангажименти.

- (96) Комисията твърди, че Общината е упражнявала надзор. SEA е заявило, че разполага с пълна независимост при вземането на решения и управлението и че свободно е упражнявало тази независимост, без да е оказвано каквото и да било влияние от Общината или от Провинция Милано. Корпоративното управление е било ексклузивна отговорност на директорите, като външни субекти (напр. контролиращи акционери) не биха могли да изпълняват правомощията и функциите на директори. Дори ако се допусне — изцяло с оглед на аргументацията — че мажоритарният публичен акционер като правило би могъл да упражнява ефективно влияние върху решенията на ръководните органи на SEA, основното съображение, показващо, че може да се вмени отговорност за целите на решението по делото на *Stardust Marine*, не е организационната структура, а действителната намеса в оспорваните решения.
- (97) Според SEA Комисията трябва да разгледа по-задълбочено противоположните позиции, изразени на заседанието на Миланския общински съвет на 16 юни 2003 г., протоколът от което еднозначно показва автономността на дружеството при вземането на решения и управлението, от една страна, когато общинските съветници са приели отказа на SEA да предостави поверителна информация, която е била обсъждана в хода на преговорите с профсъюзните организации, и, от друга страна, с оглед на отхвърлянето на предложението на общинската изпълнителна власт да се поиска от SEA да представи бизнес план: това предложение не само че би било одобрено, но изобщо е нямало да има нужда да се предлага, ако Община Милано действително е упражнявала или е смятала, че може да упражнява влияние, което явно Комисията би искала да й припише.
- (98) По отношение на „празните оставки“ SEA допълни направените от Община Милано твърдения, че на заседание на Общото събрание на SEA на 24 февруари 2006 г. председателят на съвета на одиторите на SEA е потвърдил, че нито един от членовете на съвета не е бил приканван да подписва такива писма. Всички дадени на това заседание отговори по отношение на празните оставки са били ясно доказателство, оборващо теорията за наличието на взаимоотношения на особена зависимост от Община Милано. Освен това, както председателят на SEA е потвърдил на същото заседание, съветът на директорите не е изпълнил искането на акционерите да бъдат разпределени дивиденди в размер на 250 — 280 млн. EUR, като вместо това е определил разполагаемата сума на 200 млн. EUR и по този начин е взел решение против волята на Общината, което показва, че дружеството не е било повлияно от наличието на тези писма.
- (99) Накрая, тиражираните в медиите обвинения, че съветът на директорите на SEA е бил зависим от Община Милано, са датирани от 2006 г. и не са доказали нищо по отношение на упражняването от Общината влияние върху SEA преди споменатата година. Всъщност не е имало никакви основания да се предположи, че е имало каквото и да било такова влияние, ако Комисията не може да представи сериозни доказателства за това, които отчитат последователността на събитията.

#### **Прилагане на теста на частния инвеститор**

- (100) SEA напомни, че в делата на *Alfa Romeo* <sup>(25)</sup> и *ENI-Lanerossi* <sup>(26)</sup> Съдът е решил, че, точно както един частен акционер разумно би могъл да запише необходимия капитал за обезпечаване на оцеляването на дружество, което е изправено пред временни затруднения, но може да възстанови своята доходност, евентуално след реорганизация, така и едно дружество майка би могло да реши да покрие загубите на едно от своите дъщерни предприятия поради причини, различни от преследването на краткосрочна възвръщаемост на инвестициите. По делото на *ENI-Lanerossi* Съдът е отбелязал, че от гледна точка на частния инвеститор, който се стреми към дългосрочна доходност (не само финансова), прехвърлянето на капитал към реализиращо загуби дъщерно предприятие би могло да бъде оправдано от съображения като вероятността от реализирането на непряка съществена печалба от инвестицията, изгледите за продажба на дъщерното предприятие при по-добри условия или желанието да се защити имиджа на групата или да се пренасочат нейните дейности.
- (101) В разглеждания случай според SEA компенсирането на загубите на SEA Handling от гледна точка на частния инвеститор би могло да е правомерно оправдано не само поради наличието на стратегически план и програма за реструктуриране с добри дългосрочни изгледи за печалба, но също така поради други съображения, различни от простата финансова възвръщаемост на инвестициите — съображения, произтичащи от специалната отговорност на SEA, произтичаща от качеството му на управител на летище и от неговия имидж, като се има предвид, че в нито един момент вътрешното компенсиране не е наложило някакъв специален дълг или финансова тежест на групата, която всъщност е реализирала значителна чиста печалба.
- (102) Освен това SEA заяви, че неговите инвестиционни решения не винаги са били основани на съображения за реализиране на бърза печалба, от каквито биха могли да се водят решенията, вероятно рисковани, на един миноритарен акционер без правомощия да упражнява контрол или на контролиращ акционер, воден единствено от желание за обезпечаване на максимална печалба от помощните услуги по предоставяне на наземно обслужване, разглеждани сами по себе си, а по-скоро от далеч по мащабни съображения, насочени към целта да се увеличи до максимум цялостната дългосрочна печалба на SEA group.

<sup>(25)</sup> Дело C-305/89 Италия срещу Комисията [1991 г.] ECR I-1603, параграф 20.

<sup>(26)</sup> Дело C-303/88 Италия/Комисията [1991 г.] ECR I-1433, параграф 21.

**Контекст на мерките**

- (103) SEA заяви, че Комисията не би могла да пренебрегне разглеждането на нормативния контекст, в който е осъществено компенсирането на загубите. Нормативната уредба е генерирала конкурентния натиск, в условията на който е функционирало SEA, и му е наложила задължения, като е оказала въздействие върху неговите професионални решения и върху постигнатите в резултат на тези решения резултати. Тъй като обаче оспорваните мерки са били приложени през периода непосредствено след приемането на Директива 96/67/ЕО, чиято цел е либерализирането на сектора, и транспонирането ѝ на национално равнище, SEA отбелязва, че от 1996 г. е допуснало на своите летища външен доставчик на наземно обслужване (ATA Handling).
- (104) Дружеството отбелязва също така, че Италия е избрала пълно либерализиране на пазара на наземно обслужване, като единствената разпоредба е била, че надзорният орган ENAC е имал право да налага временни ограничения на броя на доставчиците на услуги, при условие че има съответните основания за това. ENAC е сертифицирал 246 доставчика, 84 от които са имали право да работят на Linate и Malpensa, като според SEA по този начин ENAC е пренаситил пазара на наземно обслужване на някои италиански летища. Избраният от Италия вариант е способствал за навлизането на множество оператори, докато пазарната тенденция е била за намаляване на броя на доставчиците на наземно обслужване, които функционират на всяко летище. Това е било потвърдено от наскоро приетите от ENAC правила, въвеждащи по-строги изисквания от онези, които са били прилагани преди това по отношение на сертифицирането на доставчиците на такива услуги, за да бъде осигурен по-внимателен подбор на операторите, от които след това ще се очаква да гарантират предоставянето на услуги с по-високо ниво на качество и сигурност. SEA заяви, че много други европейски държави са поели в обратната посока, за да се избегне прекомерен конкурентен натиск и по този начин дисбаланс в икономическите условия на доставчиците, произтичащ от упражнявания натиск върху техните цени.
- (105) В условията на развиващ се конкурентен контекст SEA заяви, че решението за разделяне на дружеството е взето с оглед на неговия стратегически търговски модел, който по това време е бил базиран на използването на летище Malpensa като възлово летище, нуждаещо се от контрол, мониторинг и управление на наземното обслужване (по модел, сходен с тези на летищата във Франкфурт и Виена).
- (106) SEA настоя, че при анализирането на икономическата логика на неговите решения трябва да се отчете характера на пазара на наземно обслужване. Първо, от наземното обслужване се генерира много малка печалба — фактор, който е бил засилен от либерализирането на пазара: доходността е била малка, когато услугата не е предоставяна всъщност на загуба. Операторите, които най-лесно са реализирали печалба, макар и в скромни размери, обикновено са били такива, които разполагат с мрежа, често международна, чрез която са могли да разпределят бизнес риска между различните места, в които осъществяват дейността си. Например присъствието на множество летища е давало възможност на оператора да компенсира направените разходи в държави с по-строги нормативни или договорни изисквания по отношение на управлението на персонала с по-ниските разходи, направени в държави, в които правилата са по-гъвкави. Операторите, които са успели да постигнат положителна крайна печалба, са били тези, които са разполагали с международна мрежа и са постигнали значителни синергии чрез ексклузивни световни договори, единна централизирана администрация, икономии от мащаба в инвестициите им, пазарни дялове, които са били малки, но често свързани с един референтен превозвач или конкретно работно време, както и икономии от мащаба, постигнати чрез обслужване на конкретен превозвач на множество летища.
- (107) От гледна точка на предлагането пазартът е бил нееднороден, тъй като наземно обслужване би могло да се предоставя от различни видове дружества с различен капацитет, отговорности и сфери на дейност: управители на летища с отделни сметки, управители на летища с отделни бизнес структури, външни доставчици на услуги (които от своя страна биха могли да бъдат подразделени на национални или международни мрежи и МСП), както и авиокомпании, осигуряващи свое собствено наземно обслужване.
- (108) Следователно Комисията определено трябва да разгледа функционирането и общото развитие на пазара на наземно обслужване и да съпостави развитието на SEA Handling с това на сравними оператори. От гледна точка на общото развитие на пазара, предвид много ниските печалби, според SEA след излизането от положение на сериозен дефицит от гледна точка на производителността на стопанското поделение и значителния дисбаланс от гледна точка на неговата разходна структура в условията на особено трудна пазарна ситуация и общ икономически климат не би могло да се очаква чудодейно или внезапно повишаване на доходността, като удължаването на първоначално определен срок изобщо не е изненадващо.
- (109) Следователно SEA оспори аргумента, че, предвид невъзможността за поемане на загубите на SEA Handling в рамките на предвидения тригодишен период, SEA е трябвало да преразгледа стратегията си и да се отдели от своето поделение за наземно обслужване. SEA подчертава, че не може всяка година да възобновява обсъждането на решенията си: наземното обслужване, като всички свързани с летища икономически сектори, се разглеждат на периоди от по няколко години и валидността на решенията би могла да бъде правилно оценена само в дългосрочен план.

- (110) Що се отнася до съпоставянето на икономическите резултати на SEA Handling с тези на други оператори, SEA предложи, че действително сравнимият оператор е трябвало да бъде управител на летище, осигуряващ наземно обслужване чрез отделно дружество, и че единственият такъв оператор е бил [...]. През периода 2004 — 2006 г. [...] е отчетло загуби от своята дейност по наземно обслужване, като отрицателните резултати са продължили през следващите години и е изглеждало, че най-вероятно положението ще се запази в близко бъдеще.
- (111) Предвид неговия търговски модел на възлово летище, SEA е трябвало да разполага с оператор, способен да предоставя цялото наземно обслужване при спазването на високи стандарти за качество. Единствено SEA Handling е могло да изпълни тези изисквания, тъй като никой от другите участници на пазара не е разполагал с материалните ресурси, икономическите ресурси и, преди всичко, персонала, необходими за гарантиране на предоставянето на всички изисквани от този модел услуги.
- (112) Като се оставят настрана неговите собствени интереси, SEA е имало правно задължение, тъй като съгласно националните разпоредби управителят на летището носи отговорност в случай на невъзможност да бъде предоставено наземно обслужване.
- (113) Освен това пълното либерализиране на пазара в Италия е довело до по-голяма тежест за управителя на летището, отколкото би имал на само частично открит пазар. Управителят на летището е бил задължен и отговорен пред надзорния орган да поддържа специални групи, които да могат да осигурят предоставянето на услугите без прекъсване в извънредни случаи или при непредвидени събития. Той не би имал възможност да наложи задължения за непрекъсване на услугите на новите оператори, но такива задължения е могло да бъдат предвидени в тържните спецификации, използвани в хода на процедурата по подбор, като част от частично либерализиране.

#### **Икономическа рационалност на поведението на SEA**

- (114) SEA твърди, че отделянето и последващото прехвърляне на дейността по наземно обслужване на дъщерно предприятие — SEA Handling — са извършени в съответствие със законодателството на Европейския съюз и с цел либерализирането да бъде извършено при най-добрите възможни условия, като се извлече най-голяма полза от дългосрочните възможности за развитие, които предлага то. Отделянето е било предвидено, за да може SEA по-добре да приложи политиките, които са необходими за подобряване на ефективността и производителността и на двете дружества, като в същото време използва всички възможности за обезпечаване на съюзи с външни партньори.
- (115) SEA твърди, че отделянето на дейностите по наземно обслужване е довело до увеличаване на неговите разходи, поради задължението му по отношение на управлението на извънредни случаи и непредвидени събития. Например спестените средства от икономии от мащаба вследствие на възможността си да използва пределния разход за персонала на SEA Handling за непрекъснато предоставяне на услугите, вместо да се правят разходи по сформирани и поддържани на специализирана група, възлезли на 10,7 млн. EUR през 2003 г. и на 8,7 млн. EUR през 2010 г.
- (116) SEA заяви, че от самото начало SEA Handling е имало много тежка структура на разходите, с извънредни позиции и специфичната задача постепенно да направи наземното обслужване първо устойчиво и след това доходно. Следователно от самото начало SEA е приложила интензивна програма за реструктуриране и възстановяване с цел, по възможност, да намери стратегически партньор, който би могъл да помогне за постигането на тези цели.
- (117) През месец май 2001 г. SEA открива процедура с конкурентно наддаване, целяща да бъде избран един или повече оператори, желаещи да закупят миноритарен дял в SEA Handling — процедура, в която участват голям брой водещи оператори от бранша. След анализ на препоръките и офертите на заинтересованите дружества, в рамките на същата година SEA започва преговори с [...], което било представило най-изгодното предложение за партньорство. Въпреки че преговорите били достигнали до напреднал етап и е бил изготвен план за възобновяване на дейността на SEA Handling, съветът на директорите на SEA, на заседание на 10 септември 2002 г., взема решение да не приема офертата на оператора, като я е счел за [...]. SEA признава, че провалът на тези преговори е изложил на опасност жизнеспособността на неговата цел да възстанови доходността на SEA Handling в рамките на първоначално предложения срок — цел, за постигането на която намирането на стратегически миноритарен партньор е считано за важен инструмент.
- (118) През месец април 2008 г. SEA открива нова процедура за частична продажба на SEA Handling, която все още не е приключена, въпреки първоначалния интерес от водещ международен оператор.
- (119) SEA подчертава, че програмата за възстановяване на SEA Handling основно е била базирана на изборния от групата търговски модел на възлово летище и е със средносрочна/дългосрочна рамка, която би позволила подходяща икономическа възвръщаемост при финансовите ангажименти, които са необходими за започването на такава дейност. SEA отбелязва, че в Директива 96/67/ЕО е посочено, че, ако броят на доставчиците на наземно обслужване е ограничен, доставчиците следва да се избират чрез подходяща процедура за период от седем години, като изрично се признава, че по-кратките периоди от време биха били недостатъчни за осъществяване на подходящо организационно планиране и последващата икономическа възвръщаемост.

- (120) По-специално програмата е включвала мерки за подобряване на производителността на труда и постепенно намаляване на разходите за персонал. Тези цели е трябвало да бъдат постигнати посредством предприемането както на мерки по отношение на качеството, касаещи начина, по който се извършват дейностите по наземно обслужване, така и количествени мерки, отнасящи се до броя на персонала. На първо място, планът за реструктуриране съответства на консолидирания бизнес план на SEA group за периода 2002 — 2006 г., в който са очертани стратегията и целите на групата, както и мерките, които следва да бъдат предприети за възстановяване на доходността на нейното наземно обслужване. След това в бизнес плана на SEA Handling за периода 2003 — 2007 г., приет на 29 юли 2003 г., е била предвидена програма за реструктуриране, целяща подобряване на ефективността на всички услуги, структури и човешки ресурси, които са свързани с наземното обслужване. SEA се надявало, че може да възстанови доходността на своята дейност по наземно обслужване за три години, т.е. до 2005 г., или най-късно до 2007 г.
- (121) Следователно SEA оспори твърденията на Комисията, че в консолидирания бизнес план на групата не е дадено подробно описание на мерките, които SEA възнамерява да предприеме за реорганизацията на SEA Handling, и че не е имало подробен бизнес план конкретно за SEA Handling, в който да е изложена стратегията за спасяване на дружеството и стъпките, чрез които е трябвало да бъде осъществена стратегията.
- (122) SEA е счело, че подобряването на основните икономически показатели между 2003 г. и 2004 г. е окуражаващо и показва целесъобразността на действията на SEA. Възстановяването на доходността до 2005 г., предвидено в бизнес плана за периода 2003 — 2007 г., е било осуетено от редица фактори, оказали отрицателно въздействие върху икономическото положение на SEA Handling. Сред тях SEA цитира разпространението на ТОРС през периода 2002 — 2003 г., избухването на войната в Ирак през 2003 г. и нарастващата заплаха от международен тероризъм; нарасталият натиск за сваляне на цените на наземното обслужване през 2006 г. след навлизането на нови оператори на летище Malpensa, по-специално Aviapartner, довело до преразглеждане на няколко договора с оглед намаляване на цените, включително договора с Alitalia (- 6 % от единичната цена); оттеглянето на Alitalia от миланското летище Malpensa, решение за което е било взето през 2007 г., но чието пълно въздействие е усетено от месец април 2008 г.; както и облака от пепел от исландския вулкан Eyjafjallajökull през 2010 г.
- (123) С оглед на влошаването на положението на SEA Handling през периода 2006 — 2007 г. и след оттеглянето на Alitalia, SEA е трябвало да реши дали да запази своя търговски модел, в който случай е трябвало да приспособи и актуализира програмата за възстановяване на SEA Handling. Накрая, през 2007 г. SEA е решило да се съсредоточи върху създаването на иновационен модел на „самостоятелно възлово летище“ или „виртуално възлово летище“ и е потвърдило стратегическото решение да продължи с възстановяването и реструктурирането на SEA Handling, като отново е изтъкнало колко важно е наземното обслужване за неговите собствени отраслови планове, както и в предишния модел. Решението му е било базирано на вече постигнатите резултати от гледна точка на производителност на труда и съкращения на персонала, на факта, че опитът му в миналото е показал, че възстановяването на доходността е възможно, и на съображението, че всяко друго решение, включително възлагането на външен изпълнител, отново е щяло да породи същите противоположения, които са били оценени и през 2003 г.
- (124) Покриването на загубите все още е било оправдано, тъй като използването на външни оператори за предоставяне на някои непрекъснати дейности по обслужване не е било нито препоръчително от икономическа гледна точка (предвид по-високата цена на възложените на външен изпълнител услуги в сравнение със синергиите, които биха могли да бъдат постигнати вътрешно), нито осъществимо на практика (предвид отсъствието на външни оператори, които да могат да предоставят пълния диапазон от дейности за наземното обслужване и недостатъчната надеждност и качество на услугите, които в много случаи са предоставяни от операторите, работещи на миланските летища).
- (125) Що се отнася до практическата осъществимост на услугите, предлагани от външни оператори, първо, SEA твърди, че, макар че няколко външни доставчика, като Aviapartner, са получили необходимото сертифициране за предоставяне на целия диапазон от дейности за наземното обслужване на миланските летища, през 2006 г. и след това реалното положение е било съвсем различно. Прилаганата от ENAC стандартизирана процедура по сертифициране е станала неподходяща, защото често е била основана на това доставчикът на наземно обслужване да отговаря на определени изисквания, предвидени за групата като цяло, а не на действителния капацитет, който дружеството е могло да гарантира на дадено летище. В качеството си на управител на летище, SEA е трябвало да бъде включено в процедурата по сертифициране на доставчика на наземно обслужване, за да не се налага да претърпява директно последиците от прекъсване или неефективност на услугите от страна на външни оператори, без да има право да ги санкционира. Според новите разпоредби на ENAC от 19 януари 2011 г., управителят на летището трябва да представи мотивирано становище относно редовността на процедурата и относно стандартите за доставчиците.
- (126) Второ, всъщност нито един външен оператор не е могъл да предложи пълния набор от услуги, тъй като търговската им стратегия е предвиждала съсредоточаване върху най-доходните услуги.
- (127) Трето, операторите, работещи на летища, са дължали значителна сума на SEA Handling, което често е трябвало да се намесва в извънредни ситуации и да отстранява недостатъците им и накрая е решило да предприеме съдебни стъпки, за да възстанови претенциите си.

- (128) Четвърто, противно на направените от Комисията твърдения, основните конкуренти, които понастоящем осъществяват дейност на милански летища — ATA Handling и Aviapartner — не са реализирали печалби. ATA Handling е отчитало загуби през периода 2003 — 2005 г., които, според SEA, са били по-сериозни на миланските летища. Aviapartner е реализирало печалби в мрежата от летища, в която е функционирало, но според SEA има вероятност дружеството да е отчело загуби от услугите, които е предоставяло на миланските летища.
- (129) Що се отнася до оценката на финансовите резултати на SEA Handling, за които се твърди, че е могло да доведат до различно решение, SEA подчертава, че в сектора на наземното обслужване ефектът от стопанските решения би могъл да бъде оценен само в дългосрочен план и че, следователно, не може разумно да се очаква, че решението на SEA ще бъде променено само след няколко години, по-специално предвид окуражителните резултати, получени през първите три години, които са оказали положително въздействие, помрачавано само от събития, възникнали след това извън SEA group.
- (130) Що се отнася до счетоводните мерки, SEA е посочило, че за резултатите на SEA Handling не е получена субсидията за наземно обслужване, която би могла да бъде предоставена чрез възлагането на работа на дъщерно предприятие, която се плаща в съответствие с по-изгодна тарифа, а не по пазарни цени, какъвто е бил случаят с други европейски оператори. SEA Handling е било също така единственият доставчик на наземно обслужване на миланските летища, който редовно е плащал на управителя на летището таксата за използването на общите съоръжения. Ако, подобно на другите оператори, осъществяващи дейност на миланските летища, не е заплащало тази такса, сметките на SEA Handling вече биха били в положителни (през 2011 г.). Накрая, в сметките за наземно обслужване не са били включени приходите от управлението на централизираната инфраструктура, какъвто е бил случаят при сравними оператори. Включването на тези дейности с определени ставки в сметките на SEA Handling би генерирало допълнителни годишни приходи от около 70 млн. EUR. SEA е посочило примера на [...], което е включило в своите сметки за наземно обслужване приходите от „управление на централизираната инфраструктура“ — позиция, която не е включена в списъка за наземните услуги, поместен в приложение А към Директива 96/67/ЕО, нито в стандартното споразумение на IATA за наземно обслужване. Ако е действало по същия начин през периода 2005 — 2009 г. SEA би постигнало обща брутна оперативна печалба между — 9 млн. EUR и + 8 млн. EUR (в сравнение с действителна обща загуба между — 42,5 млн. EUR и — 23,2 млн. EUR), което би намалило оперативната загуба средно със 100 %.
- (131) SEA заяви, че до 2012 г. ще е успяло да възстанови доходността на наземното обслужване, благодарение на своята упоритост при изпълнението на плана му за реструктуриране, който е доказал своята благоразумност и последователност с поведението, което би могло да се очаква от частен инвеститор в условията на пазарна икономика. SEA би могло да възобнови своето търсене на стратегически партньор в наземното обслужване, например, за да развива своя собствена дейност в сектора както на миланските летища, така и другаде, и евентуално също така за да разшири своята дейност, като включи специализирани услуги, които все още не предоставя.
- (132) Много управители на летища от сходен стопански вид, включително по-големи предприятия като [...], изрично са изключили каквото и да било намерение да се оттеглят от наземното обслужване, макар че понякога финансовите анализатори са ги насърчавали да направят това, с което се потвърждава жизнеспособността на този търговски модел.

## 5.2. [...]

- (133) [...] отбеляза, че отрасълът на наземното обслужване като цяло е генерирал печалби, въпреки по-ниските проценти. Разходите за персонала са били важна част от разходите на всеки оператор, вероятно някъде между 60 и 70 % от приходите, и, следователно, е било жизненоважно върху дейностите да се упражнява строг контрол посредством специфични системи за планиране.
- (134) В сектора са реализирани икономии от мащаба: разходите на пътник са намалели при увеличаване броя на пътниците. Оптималното равнище на разходите на пътник е било постигнато, когато броят на обслужваните пътници е бил 8 — 9 милиона годишно, като SEA Handling значително е надвишило това равнище, тъй като е обслужвало около 22 милиона пътника на двете летища с пазарен дял, който непрекъснато е бил над 70 %.
- (135) [...] посочи SAGAT Handling като пример за предприятие, което е било доходно на пазара, като е обслужило около 2,5 млн. пътника през 2009 г., а разходите му за персонала са отговаряли на около 55 % от неговия оборот. Споменати са също така Fraport Ground Services Austria, Swissport и Menzies.
- (136) Основната причина за слабата доходност на SEA Handling са били неговите високи разходи за персонала, които непрекъснато са превишавали 85 % от оборота му през периода 2002 г. и 2008 г. — тежест, която [...] е счело за неустойчива. Според [...] особено учудване буди фактът, че SEA Handling изглежда е имало достъп до фонда за обезщетения при съкращения (*cassa integrazione*).

- (137) Не може да се изключи възможността, че SEA Handling може да е получило помощ и под други форми. [...] предположи, че услугите на SEA Handling, свързани с избутване назад (push-back), теглене (tow-in), отстраняване на обледяването (de-icing) и превозване с автобуси, са били предоставяни от SEA, докато SEA Handling е продавало такива услуги на своите клиенти. [...] изрази съмнения относно редовността на дейностите, предвид липсата на прозрачност по отношение на издаването на фактури на SEA Handling за тези услуги.
- (138) Аналогично SEA може да предоставя допълнително подпомагане на SEA Handling посредством своя собствен персонал. Без надлежно фактуриране SEA Handling може да е получавало неправомерна помощ.
- (139) SEA би могло също така да предоставя помощ на SEA Handling чрез изготвяне на комбинирани оферти до авиокомпаниите, предлагащи отстъпка на база на предоставянето на услугите на SEA Handling. Въз основа на информацията във вестниците [...] е забелязало, че винаги, когато SEA е привличало нова авиокомпания, наземното обслужване почти винаги е предоставяно от SEA Handling.
- (140) Накрая, [...] колективно споразумение между доставчиците на наземно обслужване и профсъюзите. Това споразумение се е прилагало по отношение на целия персонал на доставчиците на наземно обслужване. Единствено SEA е продължило да прилага своето собствено колективно споразумение, което е било по-неблагоприятно за SEA както от икономическа, така и от правна гледна точка в краткосрочен и в дългосрочен план: това решение не е било в синхрон с политиката, за която се твърдяло, че е съсредоточена върху намаляването на разходите.

#### **6. ЗАБЕЛЕЖКИ НА ИТАЛИАНСКИТЕ ОРГАНИ В ОТГОВОР НА ПРЕДСТАВЕНИТЕ ОТ ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ СТРАНИ МНЕНИЯ**

- (141) Италианските органи представиха своите собствени забележки в отговор на изложените от [...].
- (142) Италианските органи заявиха, че първият аргумент, основан на идеята, че доходността на едно дружество за наземно обслужване зависи от обема на движението, което управлява, и, следователно, от броя на пътниците, които обслужва, е прекалено опростен аргумент, произтичащ от абстрактна оценка, при която не е отчетен фактът, че решенията на SEA са били ръководени от дългосрочни икономически съображения. Тази икономия от мащаба не е била решаващ фактор за икономическите резултати на едно дружество за наземно обслужване. По-специално приходите на такова едно дружество изобщо не са свързани с броя на обработените пътници, а зависят от броя на обслужените полети и техния тонаж.
- (143) За целите на теста на частния инвеститор основният въпрос е бил не дали дружеството би могло да реализира печалби, които, по една или друга причина се е оказало, че не може да постигне, а дали акционерът е имал сериозен икономически интерес да инвестира в дружеството с надеждата да получи възвръщаемост на своята инвестиция, дори в дългосрочен план, или дори по-скоро от стратегическа гледна точка, а не от чисто финансова. Следователно фактът, че фирмата евентуално е можела да генерира печалби, предполага, че тя удовлетворява този тест.
- (144) Италианските органи заявиха също така, че, за да се реализира печалба, не е било достатъчно да се обслужва голям обем на движение. Те подчертаха колко важно е да се осъществява дейност в рамките на широка мрежа от летища, на което вече са обръщали внимание в миналото.
- (145) Доставчикът на наземно обслужване, който не е свързан с управител на летище и който не заема господстваща пазарна позиция на някое летище, би могъл да възприеме търговска стратегия, съсредоточена единствено върху услугите, които счита за доходни. SEA Handling не би могло да възприеме такава стратегия: като дъщерно предприятие на управител на летище, предвид задълженията на управителя на летището към регулаторния орган (ENAC) за осигуряване на непрекъснато и ефективно предоставяне на целия диапазон от наземни услуги, които изчерпателно са посочени в Директива 96/67/ЕО на летища Linate и Malpensa, то не би могло да реши да предоставя само услугите, които са най-изгодни в икономическо отношение, или да предоставя услуги само в определено време от деня.
- (146) Италианските органи оспориха твърдението, че голям брой европейски предприятия за наземни услуги реализират големи печалби. През 2009 г. седемте най-големи оператора на италианския пазар са отчетли загуби (освен SEA Handling това са били Aviohandling, Flightcare, ATA Handling, Aviapartner, Marconi Handling и SAGA). Единствено SAGAT Handling, чиито дял от италианския пазар на наземно обслужване е бил много малък, е реализирало печалба, като тази печалба е била скромна.

- (147) При всички случаи икономическите резултати на SEA Handling не биха могли да бъдат сравнявани с резултатите на оператори от този сектор в Италия или в Европа като SAGAT Handling, Fraport Ground Services Austria, Swissport или Menzies. Тези аргументи не помагат така също и в анализа за целите на теста на частния инвеститор; по-скоро е трябвало да се зададе въпроса дали е имало други оператори, съпоставими със SEA Handling, чиито акционери, дори и частни, са взели сходни решения с тези на SEA. Дейностите на SAGAT Handling и на SEA Handling са с различна степен на сложност. Menzies Aviation и Swissport са били независими предприятия за наземно обслужване, осъществяващи своята дейност под формата на международна мрежа, като техните икономически показатели не биха могли да бъдат надеждно съпоставени с показателите на SEA Handling поради вече изложените от италианските органи причини.
- (148) Според някои твърдения разходите за персонала оказват прекомерно голямо въздействие върху оборота на SEA Handling в сравнение със средните стойности за отрасъла и това е доказателство за несъответствие с теста на частния инвеститор. Италианските органи заявиха, че при този аргумент не са взети предвид различията между отделните оператори. По-специално операторите, създадени след отделянето на наземното обслужване от услугите по управление на летището, като SEA Handling, неизбежно са реализирали по-високи разходи за труд в сравнение с новите участници, поне през първите години от своето функциониране.
- (149) За дъщерните предприятия на управител на летище, предлагащи пълния диапазон от наземни услуги, това средно въздействие на разходите за персонал върху оборота е трябвало да бъде определено на 70 — 75 %. По-високите разходи се дължали на факта, че тези предприятия са използвали високо квалифициран персонал с обширни познания за отрасъла и за правилата и процедурите, от които се ръководи, а също така са били в състояние да предоставят целия диапазон от наземни услуги. За акционера/управителя на летището като такъв, макар че желае постепенно да понижи въздействието на разходите за труд, по-важно би било да запази натрупания опит и интеграция с наземното обслужване, като и двата аспекта имат значителна стратегическа стойност за групата. Италианските органи отбелязаха също така, че новите участници на пазара не са били засегнати от разходи в миналото, произтичащи от съществуващи преди това договори.
- (150) Според италианските органи промените във въздействието на разходите за труд върху оборота са били твърде различни от описаното от [...]: през периода 2002 — 2011 г. движението е било положително, като са достигнали малко под 80 % през 2010 г., с тенденция към средни стойности за независимите оператори на наземно обслужване, т.е. малко под 70 %.
- (151) По отношение на предполагаемите форми на помощ, посочени от [...], италианските органи отхвърлиха това, което считат само за предположения, изложени без никакви основания или подкрепящи доказателства.
- (152) Услугите, за които SEA Handling използва SEA (избутване назад, изтегляне, превозване с автобус), са били ръководени на базата на споразумения за възлагане на външни изпълнители срещу заплащане, сключени при пазарни условия, както е видно от споразуменията с клиенти на авиокомпанията и от издадения от ENAC сертификат. Достъпът до тези услуги е бил осигурен по начин, по който да не се дискриминират никои други оператори, които ги искат, като възлагането на външни изпълнители на някои услуги е било обичайна практика в италианския отрасъл на наземно обслужване.
- (153) Потвърждението, че SEA Handling безплатно е използвало персонал на SEA за предоставянето на наземно обслужване, е било безпочвено, като при отделянето на наземното обслужване всички изисквани умения за предоставянето на тези услуги са били прехвърлени към разходните центрове на SEA Handling.
- (154) Що се отнася до твърденията за предоставяне от страна на SEA на по-благоприятни условия за достъп на новите авиокомпани до миланските летища (т.е. отстъпки), при условие че предпочетат SEA Handling пред неговите конкуренти, италианските органи счетоха това твърдение за напълно безпочвено, лишено от всякакви доказателства и действително противоречащо на фактите, тъй като водещите превозвачи, като Gulf Air на Malpensa и Air Malta, Air Baltic и Carpatair на Linate, са избрали доставчици, които са конкуренти на SEA Handling.
- (155) Накрая, по отношение на прилагането към служителите на SEA Handling на колективния трудов договор на SEA, а не на нов колективен трудов договор, съставен специално за работниците в отрасъла на наземното обслужване, [...], дори ако това е можело да се окаже по-изгодно от неговия предшественик от икономическа и нормативна гледна точка, италианските органи подчертаха преди всичко, че, независимо от съдържанието и от прилагането на въпросния договор, посоченото възражение не е от значение за настоящата процедура, тъй като то се отнася до случай, възникнал извън съответния период.

- (156) Във всеки случай, що се отнася до колективния трудов договор, който е включвал обща, всеобхватна част и три специални раздела, договорени поотделно от всяка от засегнатите представителни асоциации (Assoaeroporti, Assohandlers и Assocatering), SEA Handling е прилагало общата част на договора по отношение на своите служители, заедно със специалните правила, договорени с Assoaeroporti, тъй като SEA Handling не е можело да избегне спазването на споразуменията, които са били сключени преди това с профсъюзните организации, както е посочено в споразумението с профсъюзите от 4 февруари 2002 г.<sup>(27)</sup>, според което „SEA Handling ще прилага колективния трудов договор, подписан от Assoaeroporti и профсъюзните организации“.

#### 7. ДОПЪЛНИТЕЛНА ИНФОРМАЦИЯ, ПРЕДСТАВЕНА НА 28 ЮНИ 2012 Г.

- (157) След срещата на 19 юни 2012 г. Община Милано представи допълнителни забележки, в които изложи своята оценка на въпросните мерки, по-специално по отношение на мнението ѝ, че реорганизацията на SEA Handling е била вътрешен въпрос за SEA group, избрания от SEA бизнес модел за развитието на летищата, които управлява, както и необходимостта да се направи разграничение между различните периоди, които са обект на разследване.

#### *Реорганизацията на SEA Handling е вътрешен въпрос за SEA group*

- (158) Миланските органи потвърдиха, че SEA изобщо не е търсило финансово подпомагане за своето възстановяване от акционерите си — Община и Провинция Милано. Обратно, въпросните публични органи са получили значителни дивиденди от SEA group, възлизащи на общо 550 млн. EUR през периода 2002 — 2012 г.
- (159) Не би могло да се приеме — и все още трябва да се докаже — че, ако SEA е било решило да не покрива дълговете на дружеството за наземно обслужване, а вместо това да използва услугите на независим оператор, публичните органи биха получили дори по-голяма финансова изгода. Това се е дължало основно на трудността да бъде обезпечено от външни лица и на конкурентни цени цялото наземно обслужване, което SEA, в качеството си на управител на летището, е трябвало да предостави на всички авиокомпании и пътници непрекъснато, достъпно и всеобхватно в съответствие с действащите разпоредби; на трудността да се упражнява надзор върху качеството на обслужването — изискване, което е било жизненоважно за конкурентоспособността на летището и за възстановяването на движението (което SEA всъщност е постигнало благодарение на избрания от него бизнес модел); и на присъщата връзка между бизнес модела на дружеството и модела на летището като възлово летище (по-специално след оттеглянето на Alitalia от миланското летище Malpensa и необходимостта от развиването на концепцията за самостоятелно или виртуално възлово летище). Община Милано не е била осведомена за каквито и да било оценки на Комисията или на независими експерти от нейно име, които биха могли да оспорят тези твърдения.
- (160) Накрая, предвид отсъствието на каквито и да било финансови потоци от публичните акционери на SEA и факта, че решението за реорганизиране на SEA Handling е съответствало на стратегическите цели на SEA, всяка една констатация, че разглежданите мерки представляват държавна помощ, следва да бъде придружена от доказателство за вменяването на отговорност на държавата за всяко отделно решение за покриване на загуби през целия разглеждан период и по-специално през втория етап (след 2007 г.), за който не се отнасят съображенията от решението за откриване, въпреки че Общината при всички случаи ги е оспорила.

#### *Бизнес моделът на SEA group*

- (161) Миланските органи повториха, че избраният модел, базиран на варианта наземното обслужване да не се възлага на външни изпълнители, би бил от полза за дългосрочното развитие на летището. Тази посока е била за предпочитане от гледна точка на групата, когато въпросната летищна система е действала като възлово летище. Управлението на една летищна система, основана на наличието на възлов превозвач или на извършването на дейност като възлово летище, предвид високата степен на сложност на системата, е изисквала управителят да може директно да предоставя определени летищни дейности, включително обслужване, за да се гарантира ефективното функциониране на летището. Миланските органи посочиха примери с летищата във Франкфурт, Виена и Париж. Изборът е бил оправдан от следните съображения:
- а) той е съответствал на целта на SEA да развива своята дейност като възлово летище на миланското летище Malpensa, което е изисквало непрекъснат надзор, мониторинг и управление на наземното обслужване, което се предоставя на възловия превозвач, и е било дори по-важно при прилагането на модела на самостоятелно или виртуално възлово летище. При модела на „самостоятелно възлово летище“ или на „виртуално възлово летище“ летището би се развивало като възлово летище без наличието на един или повече възлови превозвачи. При този модел самият управител на летището би предлагал на ползвателите възможността да използват летището като възлово и би свързвал пристигащите и заминаващите полети, извършвани от всички превозвачи на летището, независимо от това дали са сключени някакви споразумения за връзки между превозвачите;

<sup>(27)</sup> Комисията приема, че италианските органи всъщност говорят за горепосоченото споразумение с профсъюзите от 4 април 2002 г.

- б) бил е подкрепен от факта, че най-големите възлови летища с най-добри резултати в континентална Европа са избрали същото решение;
- в) бил е необходим за развитието на товарния транспорт на миланските летища — сектор, в който се е наблюдавало сериозно увеличение на конкуренцията между европейските летища и в който потенциалът за привличане на нови превозвачи е бил свързан също така със степента на специализация на обслужването. Избраният от SEA търговски модел е позволил непрекъснат растеж на товарната дейност в Милано, която заема първо място в Италия и шесто в Европа, с най-голямата концентрация на превозвачи на всякакви товари с произход от Близкия и Далечния изток — районите с най-голям икономически растеж в света;
- г) отговарял е на избрания бизнес модел за увеличаване на капитала на дружеството, което управлява летището, с оглед на последващата му приватизация.

**Разграничаване на периодите, които са обект на разследване, за целите на оценката на мерките**

- (162) Миланските органи посочиха бизнес плана за периода 2003 — 2007 г., който е представен на Комисията след откриването на официалната процедура по разследване. Според тях от плана е видно, че решенията за действията на SEA за покриване на загубите са били взети в съответствие с теста на частния инвеститор.
- (163) Анализът на бизнес плана на SEA Handling за периода 2003 — 2007 г. трябва обаче при всички случаи да демонстрира, че реорганизацията на SEA Handling отговаря на Насоките на Общността за държавните помощи за оздравяване и реструктуриране на предприятия в затруднение („Насоки за реструктуриране от 2004 г.“)<sup>(28)</sup>, предвид факта, че реорганизацията е била извършена със значителен принос от дъщерното предприятие, финансовата намеса е била ограничена до необходимия минимум за предотвратяване на изпадането в несъстоятелност съгласно разпоредбите на приложимото корпоративно законодателство, и SEA Handling е положило всички възможни усилия за възстановяването, като е изгубило пазарен дял в полза на неговите конкуренти и се е отказало от някои допълнителни дейности, извън основния му бизнес.
- (164) Макар че надеждите на акционера за възстановяване в рамките на планирания петгодишен период са били разрушени от поредица външни събития, съчетани с трудното изходно положение на дружеството (което не е било образувано като ново дружество, а като отделяне от съществуващо поделение на дружество в затруднение) и пълното либерализиране на пазара на наземно обслужване в Италия, въпреки това положените усилия през първия, предизвикателен период са показали, че възстановяването на SEA Handling безспорно е възможно. В края на този първи период дружеството се е оказало в значително по-добро икономическо положение и равнище на производителността в сравнение с 2002 г.
- (165) По отношение на втория етап от възстановяването миланските органи се позоваха на стратегическите планове на SEA group за 2007 — 2012 г. и 2009 — 2016 г. Според SEA group се е очаквало предприятието да излезе на нула през 2012 г. Ако, въпреки представените доказателства, Комисията заеме противоположна позиция, миланските органи считат, че тя трябва да анализира поотделно всяка от намесите в капитала на SEA Handling, за да установи наличието на помощ и по-специално вменяването на отговорност за помощта на Община Милано, което категорично беше отхвърлено.

**8. ОЦЕНКА НА МЕРКИТЕ СЪГЛАСНО ЧЛЕН 107, ПАРАГРАФ 1 ОТ ДФЕС**

- (166) Въз основа на официалната процедура по разследване, открита в съответствие с член 108, параграф 2 от ДФЕС, и като взе предвид изложените от италианските органи и от заинтересованите страни аргументи, Комисията счита, че въпросните мерки представляват държавна помощ, която е несъвместима с вътрешния пазар съгласно член 107, параграф 1 от ДФЕС и недопустима съгласно член 108, параграф 3 от ДФЕС.
- (167) Що се отнася до периода, за който се отнася настоящото решение, Комисията поиска от италианските органи да предоставят цялата информация, която считат за необходима за определяне на съвместимостта на въпросните мерки, като посочи периода, отбелязан в раздел 2.1 и раздел 5 от решението за откриване. В раздел 5 Комисията поиска от тях да представят: „бизнес плана на SEA Handling за 2002 г., заедно с всички последващи изменения, или всеки документ, касаещ стратегията и възстановяването на доходността на SEA Handling; икономическите резултати на SEA Handling за целия период 2002 — 2009 г.; точните размери и формата на компенсиране на загубите и, по-специално, всички свързани данни за периода от 2005 г. до момента“.

<sup>(28)</sup> ОВ С 244, 1.10.2004 г., стр. 2.

- (168) Във всеки случай от италианските органи беше поискано да представят своите забележки за целия разглеждан период в решението за откриване. В параграф 42 от решението Комисията изрично посочи, че „следователно Комисията счита за необходимо да разгледа периода 2002 — 2010 г., за да определи дали SEA Handling е получило неправомерна държавна помощ под формата на компенсиране на загуби през посочения период“.
- (169) Освен това, тъй като италианските органи не бяха предоставили горната информация за целия период, изрично посочен в решението за откриване, Комисията за втори път посочи документите, които следва да бъдат предоставени, и разглеждания период в писмото си от 11 юли 2011 г.
- (170) След получаването на споменатото писмо от Комисията италианските органи представиха забележка и подробна информация до 2010 г. главно в писмото си от 15 септември 2011 г.
- (171) Освен това Комисията отбелязва, че разследваните мерки за периода 2006 — 2010 г. са били същия вид като разглежданите за предходния период, а именно вливания на капитал за покриване на оперативни загуби и са били приети от същия орган в полза на същото дружество. Следователно Комисията е задължена да разгледа целия въпросен период в контекста на настоящото производство.
- (172) Поради тези причини Комисията счита, че периодът, който е обект на разследване, започва от датата на създаване на SEA Handling през 2002 г. и приключва на датата, на която е взето решението на Комисията за откриване на официалната процедура по разследване на 23 юни 2010 г.
- (173) В настоящото решение първо е разгледан въпросът дали SEA Handling е било предприятие в затруднено положение по смисъла на Насоките на Общността за държавните помощи за оздравяване и реструктуриране на предприятия в затруднение от 1999 г. („Насоки за реструктуриране от 1999 г.“)<sup>(29)</sup> и Насоките за реструктуриране от 2004 г. (раздел 8.1). След това Комисията преценява дали въпросните мерки представляват държавна помощ за SEA Handling по смисъла на член 107, параграф 1 от ДФЕС (раздел 8.2) и, накрая, дали тази помощ може да бъде обявена за съвместима с вътрешния пазар (раздел 8.3).

#### 8.1. ЗАТРУДНЕНИЯТА НА SEA HANDLING

##### ***Насоките за реструктуриране от 1999 г.***

- (174) В точка 5 от Насоките за реструктуриране от 1999 г. е посочено, че едно предприятие се счита за предприятие в затруднение, „когато първоначално регистрираният му капитал е намалял с повече от половината и повече от една четвърт от този капитал е бил загубен през предходните 12 месеца; или ... когато то отговаря на критериите по националното право за прилагане на общо производство по несъстоятелност“.
- (175) В точка 6 от Насоките за реструктуриране от 1999 г. е посочено, че: „обичайните признаци за предприятие в затруднение са нарастващи загуби, намаляващ оборот, увеличаваща се нереализирана продукция, свръхпроизводство, намаляващ паричен поток, нарастващи дългове, нарастващи лихвени проценти и намаляващи или нулеви нетни стойности на активите“.
- (176) Общият съд е потвърдил, че фактът, че в точка 6 от Насоките за реструктуриране от 1999 г. се прави позоваване на „нарастващи“ загуби, не може да попречи на Комисията да вземе предвид постоянното наличие на загуби в рамките на няколко последователни години като признак за финансово затруднение, макар тези загуби да не са нарастващи<sup>(30)</sup>. Комисията счита, че през 2002 г., по времето, когато е взето решението за първата капиталова инжекция, финансовите затруднения на SEA са били очевидни. Положението на дружеството се е подобрило значително през периода 2003 — 2004 г. То е положило усилия за спиране на съществените загуби, довели до обща оперативна загуба от повече от 140 млн. EUR за три години.
- (177) Общият съд е приел също така, че значителното намаляване на капитала на дружеството е важен фактор за определяне дали предприятието е в затруднение<sup>(31)</sup>. Комисията счита, че непрестанните загуби, отчитани от дружеството, последващото намаляване на неговия капитал и решението на SEA да направи вливания на капитал, за които се отнася настоящото разследване, за да се покрие това намаляване, ясно показват, че дружеството е било изправено пред сериозни финансови затруднения през целия период, който е обект на разследване. В годишните си доклади и отчети към 31 декември 2002 г., 2003 г. и 2004 г. самото дружество е оповестило загуби на SEA Handling, надхвърлящи една трета от неговия капитал.

<sup>(29)</sup> ОВ С 288, 9.10.1999 г., стр. 2.

<sup>(30)</sup> Съединени дела T-102/07 и T-120/07 *Freistaat Sachsen, MB Immobilien Verwaltungs GmbH u MB System GmbH & Co. KG* срещу *Комисията* [2010] ECR II-585.

<sup>(31)</sup> Дело T-565/08 *Corsica Ferries France* срещу *Комисията* [2005 г.] ECR II-2197, параграф 105.

- (178) Общият съд е определил също така, че списъкът с икономическите фактори, които могат да са признак, че предприятието е в затруднение, посочен в Насоките за реструктуриране от 1999 г., не е изчерпателен<sup>(32)</sup>. Дълговете на SEA Handling са нарастнали от 250,3 млн. EUR през 2002 г. на 310,6 млн. EUR през 2003 г. и са се понижили съвсем малко през 2004 г. до 259,3 млн. EUR. Нетната стойност на активите на SEA Handling също е намаляла — от 35,1 млн. EUR през 2002 г. на 34,8 млн. EUR през 2003 г. Тези показатели също показват финансовите затруднения, пред които се е изправило предприятието през 2002 г. и 2003 г.
- (179) В годишния доклад и отчети към 31 декември 2003 г. се посочват „отрицателните резултати на SEA Handling, чиито разходи са останали твърде високи спрямо пазарния му дял, независимо от частичните ползи, извлечени от споразуменията с трудовите ресурси. Изгледите за допълнително намаляване на обема на дейностите по обслужване в бъдещите години означават, че дружеството няма да може да постигне икономически баланс в рамките на предложените срокове“. Аналогично в годишния доклад и отчети към 31 декември 2004 г. е посочено, че „възстановяването на жизнеспособността на SEA Handling през следващите няколко години продължава да е трудно, по-специално с оглед на нарастващата конкуренция на пазара след навлизането на нови оператори“. Подобни изявления има и в доклада и отчетите към 31 декември 2005 г.
- (180) Накрая, фактът, че дружеството е било в затруднено положение по времето на първата капиталова инжекция, многократно е изтъкван от италианските органи и от SEA<sup>(33)</sup> и се потвърждава от множеството бизнес планове, които са били представени на Комисията. Би било достатъчно да се посочи, че в консолидирания бизнес план за периода 2002 — 2006 г. е било предвидено наземното обслужване постепенно да възстанови своята доходност до 2003 г. (стр. 31). Самото SEA Handling потвърди в мненията си по решението за откриване, че не би било способно да покрие своите загуби за периода 2003 — 2005 г. Ако тези загуби не са били покрити от SEA, SEA Handling би било неплатежоспособно.

#### **Насоките за реструктуриране от 2004 г.**

- (181) Определението на предприятие „в затруднение“ по същество остава непроменено в Насоките за реструктуриране от 2004 г. Разпоредбите в точки 5 и 6 от Насоките за реструктуриране от 1999 г. са включени отново в точки 10 и 11 от Насоките за реструктуриране от 2004 г.
- (182) Освен това в точка 11 от Насоките за реструктуриране от 2004 г. е посочено, че: „Дори и да липсва което и да било обстоятелства, предвидени в точка 10, едно предприятие може да бъде считано за намиращо се в затруднение, особено когато са налице обичайните признаци за предприятие в затруднение като например — нарастващи загуби, намаляващ оборот, увеличаваща се нереализирана продукция, свръхпроизводство, намаляващ паричен поток, нарастващи дългове, нарастващи лихвени проценти и намаляващи или нулеви нетни стойности на активите“.
- (183) Нито дългът на дружеството, нито неговата нетна стойност на активите са се подобрили значително през периода 2004 — 2010 г. SEA Handling е реализирало загуби през целия период. Положението се е влошило през 2007 г., когато е отчело оперативна загуба от повече от 59 млн. EUR, последвана през 2008 г. от оперативна загуба в размер на 52,4 млн. EUR. През периода 2004 — 2010 г. общият оборот е намалял от 177,4 млн. EUR през 2004 г. на 125,9 млн. EUR през 2010 г. През същия период SEA Handling е получило вливания на капитал в общ размер на 270 млн. EUR.
- (184) Няколко документа, представени от италианските органи, потвърждават, че SEA Handling е било във финансово затруднение дори след 2004 г. Например в протокола от заседанието на съвета на директорите на SEA Handling, проведено на 31 май 2007 г., се обяснява, че SEA Handling има нужда от задълбочена реорганизация, което предполага, че предприятието преди това мерки не са били достатъчни за разрешаването на затрудненията на предприятието. Аналогично в протокола от заседанието на съвета на директорите на SEA Handling, проведено на 21 декември 2006 г., се посочва, че един от неговите членове отново е заявил, че положението на SEA Handling все още е „много тревожно“.
- (185) Всичко това показва, че SEA Handling трябва да се счита за предприятие в затруднение по смисъла на точка 11 от Насоките за реструктуриране от 2004 г., според която предприятието може да бъде считано за намиращо се в затруднение „особено когато са налице обичайните признаци за предприятие в затруднение като например — нарастващи загуби, намаляващ оборот, увеличаваща се нереализирана продукция, свръхпроизводство, намаляващ паричен поток, нарастващи дългове, нарастващи лихвени проценти и намаляващи или нулеви нетни стойности на активите“.

<sup>(32)</sup> Вж. бележка под линия 32.

<sup>(33)</sup> Например приложение 12 към забележките на италианските органи от 14 ноември 2011 г.

- (186) Комисията не се съмнява, че SEA Handling е било предприятие в затруднение, когато е било взето решението за мерките. Това заключение се подкрепя също така от факта, че, дори преди прехвърлянето на дейността по наземно обслужване към SEA Handling през 2002 г., то е реализирало загуби. Значителната и повтаряща се разлика между приходите и разходите на SEA Handling и неговите постоянни загуби означават, че SEA Handling е било предприятие в затруднение през целия разглеждан период <sup>(34)</sup>.

## 8.2. НАЛИЧИЕ НА ДЪРЖАВНА ПОМОЩ

- (187) Според член 107, параграф 1 от ДФЕС, „всяка помощ, предоставена от държава членка или чрез ресурси на държава членка, под каквато и да било форма, която нарушава или заплашва да наруши конкуренцията чрез поставяне в неблагоприятно положение на определени предприятия или производството на някои стоки, доколкото засяга търговията между държавите членки, е несъвместима с вътрешния пазар“.
- (188) Дадена национална мярка представлява държавна помощ, ако са удовлетворени всички посочени по-долу критерии: 1) мярката трябва да бъде предоставена чрез държавни ресурси; 2) предимството трябва да бъде селективно и трябва да предоставя икономическа полза; и 3) мярката трябва да нарушава или да заплашва да наруши конкуренцията и трябва да засяга търговията между държавите членки <sup>(35)</sup>.
- (189) По-долу са посочени причините, навели Комисията на мнението, че въпросните мерки удовлетворяват всички посочени условия.

### 8.2.1. ДЪРЖАВНИ РЕСУРСИ И ВМЕНЯВАНЕ НА ОТГОВОРНОСТ НА ДЪРЖАВАТА ЗА МЕРКИТЕ

- (190) Първо, следва да се напомни, че понятието държавни ресурси включва помощта, предоставена направо от държавата, но също така и от публични или частни дружества, които са създадени или назначени от държавата да управляват помощта. Понятието „обхваща всички финансови средства, с които публичните органи могат действително да подпомагат предприятията, независимо от това дали тези средства са постоянни активи на публичния сектор. Следователно, дори ако сумите, които съответстват на дадена мярка за държавна помощ, са финансови ресурси на публични предприятия и не са постоянно притежание на Министерство на финансите, фактът, че те остават постоянно под публичен контрол и, следователно, на разположение на компетентните национални органи, е достатъчен, за да бъдат категоризирани като държавни ресурси <sup>(36)</sup>“.
- (191) Използваните ресурси за покриване на загубите на SEA Handling са с публичен произход, защото са били предоставени от SEA, 99,12 % от чиито капитал е бил собственост на Община и Провинция Милано през периода, който е обект на разследване <sup>(37)</sup>. Фактът, че преводите са извършени от SEA, а не от горепосочените местни органи, не означава, че те не са с публичен произход. По тази причина е необходимо да се определи дали действията на въпросната организация следва да се считат за резултат от поведение, отговорността за което може да бъде вменена на публичните органи.
- (192) Комисията потвърждава своята първоначална оценка, че отговорността за мерките действително може да бъде вменена на италианските органи и по-специално на Община Милано. Първо, в забележките си от 15 септември 2010 г. италианските органи признават, че Общината е упражнявала контрол върху SEA, като е назначавала членовете на неговия съвет на директорите и на одитния съвет. Второ, Комисията потвърждава стойността на доказателствата за вменяване на отговорност, посочени в решението за откриване. Тези доказателства важат за целия период, който е обект на разследване, и за всички вливане на капитал, разглеждани в настоящото решение.
- (193) Като предварителна забележка Комисията би могла да изтъкне, че в решението си по делото на *Stardust Marine* Съдът е определил, че „Необходимо е ... да се провери дали трябва да се счита, че публичните органи са били обвързани — по един или друг начин — с приемането на тези мерки. В тази връзка не може да се иска да бъде демонстрирано въз основа на точно запитване, че в конкретния случай публичните органи изрично са подтикнали публичното предприятие да предприеме въпросните мерки за помощ. На първо място, що се отнася до факта, че връзките между държавата и публичните предприятия са тесни, съществува реален риск да бъде предоставена държавна помощ чрез посредник на тези предприятия по непрозрачен начин и в нарушение на правилата за държавни помощи, предвидени в Договора <sup>(38)</sup>“.

<sup>(34)</sup> Не може да се прави позоваване на подобряването на икономическото положение на предприятието, което може да е било резултат от многократното предоставяне на неправомерна държавна помощ, за да се покаже, че предприятието е преодолело своите финансови затруднения. Помощ е трябвало да бъде предоставена само ако е била съвместима с Договора и в съответствие с процедурата, определена в член 108, параграф 3 от ДФЕС.

<sup>(35)</sup> Вж. например решението на Съда по дело C-222/04 *Ministero dell'Economia e delle Finanze* срещу *Cassa di Risparmio di Firenze* [2006 г.] ECR I-289, параграф 129.

<sup>(36)</sup> Решение по делото на *Stardust Marine*.

<sup>(37)</sup> През месец декември 2011 г. 29,75 % от капитала на SEA е бил продаден на частния фонд F2i (*Fondi italiani per le infrastrutture*). <sup>(38)</sup> *Stardust Marine*, параграфи 52 и 53.

- (194) Съдът е установил също така, че, за да демонстрира вменяването на отговорност на държавата, Комисията би могла да базира своята мотивация върху „който и да било друг показател, показващ в конкретния случай участие от страна на публичните органи в приемането на мярка или малката вероятност да не са участвали“<sup>(39)</sup>.
- (195) Първата категория от доказателства, съдържаща многобройни документи<sup>(40)</sup>, показва, че покриването на загубите на SEA Handling от страна на SEA е правено по искане на Общината или най-малкото с нейното активно участие. Комисията потвърждава своята оценка на въпросните документи, които ясно показват, че чрез SEA Община Милано е участвала в управлението на SEA Handling, особено с оглед на запазването на равнищата на заетост.
- (196) По-специално това е видно от протокола за споразумението с профсъюзните, сключено между SEA и профсъюзните на 4 април 2002 г., в което се казва, че „SEA ... се задължава ... да покрива загубите, за да балансира финансите и активите на SEA Handling SpA“ и че тези ангажменти са гарантирани от „подписаното от Община Милано споразумение, наред с други неща в качеството ѝ на абсолютен мажоритарен акционер (в SEA SpA), чрез направените вноски, чрез финансовите ресурси, които не са обект на правни ограничения, прехвърлени от SEA SpA на SEA Handling SpA, както и чрез солидността на активите и финансите на SEA...“<sup>(41)</sup>.
- (197) Аналогично всички документи, посочени в решението за откриване (раздели 2.4.2 и 3.1.1.2)<sup>(42)</sup>, показват, че Община Милано се е намесвала в работата на SEA Handling чрез SEA, по-специално с оглед на запазване на равнищата на заетост.
- (198) Комисията счита, че предприятиите от италианските органи стъпки, по-специално на срещата на 26 март 2002 г., са насочили взетите от SEA решения по отношение на неговото дъщерно предприятие SEA Handling. В постигнатото на тази дата споразумение Община Милано е поела конкретни ангажменти с пряко въздействие върху работата на SEA Handling и върху ролята на SEA в управлението на неговото дъщерно предприятие. Освен това Общината се е ангажирала с наблюдението на прилагането на споразумението и редовното оценяване на неговото изпълнение. Следователно участието на Община Милано не може да се счита за безобиден фактор без значение, както твърдят италианските органи и SEA. SEA не би могло да пренебрегне ангажиментите и изискванията, приети във въпросното споразумение от публичния орган и контролиращ акционер, а е трябвало да ги има предвид при предприемането на мерките по управлението на SEA Handling. Комисията счита също така, че мерките за покриване на загуби са били повече от „насочвани“ от поетия от Община Милано ангажмент в споразумението от 26 март 2002 г. и че те всъщност са резултат от този ангажмент.
- (199) Комисията отхвърля твърдението, че Община Милано не е изиграла никаква роля, когато е поела горепосочения ангажмент, а просто е потвърдила пред профсъюзите възприетата от SEA стратегия за защита на заетостта.
- (200) Въз основа на факта, че Общината не е участвала в подписването на споразуменията с профсъюзите, последвали споразумението от 26 март 2002 г., не може да се пренебрегне значителното влияние, което е оказала върху тези последващи споразумения с профсъюзите. По-специално позоваването в споразуменията с профсъюзните от 4 април 2002 г. и от 9 юни 2003 г. на поетия от Общината ангажмент са достатъчно доказателство за смисъла на споразумението от 26 март 2002 г. и за неговото влияние върху последващите споразумения с профсъюзите. SEA е посочило, че споразумението с профсъюзите от 4 април 2002 г. все още е било приложимо и че то е трябвало да продължи да се придържа към неговите условия. Освен това италианските органи са посочили също така, че SEA Handling не е могло да избегне спазването на сключените преди това споразумения с профсъюзните организации, затова не е можело да освобождава персонал, което според Комисията показва обхвата на тези споразумения и, следователно, участието на публичните органи.
- (201) Накрая, Комисията е намерила и други доказателства, които показват, че Община Милано е участвала при всяко вземане на важни решения от SEA по отношение на SEA Handling. В протокола от събранието на съвета на директорите на SEA от 31 май 2007 г., по отношение на представянето на съвета на бизнес плана на SEA (който, според италианските органи, е трябвало да послужи също така за бизнес план на SEA Handling), е посочено, че планът вече е бил представен на мажоритарния акционер на SEA, който е дал своето мнение. Следователно, както е посочено в протокола от заседанието на съвета на директорите на SEA Handling от 13 юни 2008 г. по отношение на изпълнението на стратегическия план на SEA Handling за периода 2009 — 2016 г., председателят на съвета е посочил, че стратегическият план е бил съгласуван с Общината/акционера. Комисията счита, че и двата документа ясно показват, че ролята на Общината е надхвърлила тази на нормален акционер, който би трябвало да бъде уведомяван за оперативните решения на съвета на директорите и би трябвало да ги оценява най-вече чрез вътрешните

<sup>(39)</sup> Stardust Marine, параграф 56.

<sup>(40)</sup> По-специално споразумението с профсъюзите, подписано на 26 март 2002 г. между администрацията на Община Милано, SEA и профсъюзите; протокола от споразумение между SEA и профсъюзите от 4 април 2002 г.; както и протокола от споразумение между SEA, SEA Handling и профсъюзните от 9 юни 2003 г.

<sup>(41)</sup> Вж. последното съображение към протокола от споразумението с профсъюзите, сключено между SEA и профсъюзите на 4 април 2002 г. Идеята, че поетите от SEA ангажменти към SEA Handling са подкрепени от мажоритарния акционер е изразена също така в четвъртото съображение и в края на раздел 2 от същия документ.

<sup>(42)</sup> Тези раздели от решението за откриване следва да се считат за неразделна част от настоящото решение.

органи на дружеството и официалните си съобщения. Настояването на факта, че бизнес планът е бил съгласуван с акционера преди това потвърждава господстващата роля на акционера в стратегическите решения на SEA. Тази роля е отразена също така във фактите, посочени в параграф 51 от решението за откриване, в параграф 35 от настоящото решение (член на общинския изпълнителен орган е поканил председателя на SEA и кмета на Милано да се явят пред Общинския комитет по транспорта и да обяснят как са възнамерявали да възстановят дейността на SEA Handling), както и в параграфи 69 и 70 от решението за откриване (по отношение на тесните връзки между висшето ръководство на SEA и SEA Handling, чието назначаване се контролира от Общината).

- (202) Комисията потвърждава също така приложимостта на второто намерено доказателство за вменяване на отговорност, а именно особената зависимост на директорите и управителите на SEA от Община Милано.
- (203) Обратно на твърденията на италианските органи Комисията счита, че изявленията, направени в съобщения в пресата, са валидни доказателства само когато се съобщават проверени факти<sup>(43)</sup>. Нито италианските органи, нито SEA са оспорили въпросните факти, като не са коментирали така също факта, че през 2006 г. кметът на Милано — Letizia Moratti — е поискал и поръчал оставката на тогавашния председател и управляващ директор г-н Bencini две години преди нормалното изтичане на неговия мандат<sup>(44)</sup>.
- (204) Във всеки случай Комисията отбелязва, че по делото *Stardust Marine* Генералният адвокат е заявил, че „Поради трудностите да се докаже и очевидната опасност от заобикаляне на закона“ доказателства за държавна помощ могат да бъдат подсказани дори от „съобщения в пресата“<sup>(45)</sup>.
- (205) Според SEA съобщенията в пресата и посочените в тях факти са от 2006 г. и не могат да докажат нищо по отношение на влиянието на Общината върху SEA. Комисията счита, че доказателствата за зависимост на директорите са пример за общия контекст, в който функционира SEA, и, следователно, контекста, в който са вземани ежегодните решения за покриване на загубите на SEA Handling. При всички случаи разследването на Комисията обхваща така също периода след 2006 г.
- (206) Трето, по отношение на празните оставки, предоставени от директорите на SEA на кмета на Милано, Комисията не споделя становището на SEA и на италианските органи, че тези писма, за които се твърди, че имат само морална и никаква правна стойност, не биха могли да окажат въздействие върху действията на членовете на борда на директорите. Комисията счита, че тази практика не може да е имала друга цел освен затягане на контрола на Община Милано върху директорите на SEA, като недвусмислено е наложила своето правомощие да изисква отчетност от директорите — правомощие, което Общината е трябвало да упражнява само в границите на своите права на акционер в SEA. Дори и писмата да са имали само морална стойност, което не изглежда да е така в настоящия случай, те все пак биха могли да потвърдят намеренията от страна на публичните органи в работата на SEA. Във всеки случай Комисията отбелязва, че на стр. 37 от техните забележки от 15 септември 2010 г. италианските органи са повторили, че, вместо да имат чисто морална стойност, писмата фактически са попречили на въпросния директор да предяви претенции за компенсация за несправедливо освобождаване съгласно Италианския граждански кодекс. Общината, която контролира събирането на акционерите, упражнява така също строг контрол върху директорите, тъй като, дори да са действали в най-добрия интерес на дружеството, те могат да бъдат освободени от общото събрание без право на компенсация за несправедливо освобождаване. SEA Handling твърди, че съветът на директорите не може да е бил повлиян от празните оставки, тъй като не е приел отправеното от общественния акционер искане да разпредели 250 — 280 млн. EUR под формата на извънредни дивиденди. Комисията отбелязва, че от протокола от общото събрание на SEA, проведено на 24 февруари 2006 г., става ясно, че единствено разпределение от не повече от 200 млн. EUR под формата на извънредни дивиденди би позволила на дружеството да запази размера на своите задължения в рамките на средните за съпоставими предприятия и би гарантирало достатъчна финансова гъвкавост. Второ, в същия документ е посочено, че SEA е било определило равнището на дивиденда на 200 млн. EUR въз основа на обективни основания и че това е бил максимумът, който дружеството е могло да изплати с оглед на тогавашните финансови показатели. Докладът за дейността за 2006 г. потвърждава, че задлъжнялостта е нараствала (през 2006 г. се е удвоила в сравнение с 2005 г.), отчасти поради намаляването на ликвидността, предизвикано от разпределението на извънредни дивиденди на акционерите. Ако SEA е било платило по-високи дивиденди, за него би било по-трудно да покрие загубите на SEA Handling през въпросната година. Освен това фактът, че акционер може да изисква даден размер на дивидентите в определени случаи, а ръководството след това да изплати по-малки суми, изглежда обичайна практика в дейността на едно дружество и не противоречи на строгия контрол върху ръководството от страна на същия акционер.

<sup>(43)</sup> Комисията се позовава на доклади в пресата, споменати в параграф 67 от решението за откриване. Вж. също така „Sea, nuovo attacco della Provincia“ (SEA — нова атака от провинцията), *la Repubblica*, 25 февруари 2006 г.; „Sea, Penati chiede le dimissioni del consiglio“ (SEA — Penati иска оставка на съвета), *l'Unità*, 25 февруари 2006 г.

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

<sup>(45)</sup> Становище в решението по делото *Stardust Marine*, параграф 68.

- (207) Комисията счита, че тази практика представлява обективно отражение на ситуация, характерна за наличието на зависимост. Без да може да прецени точното влияние на тази практика *a posteriori*, Комисията счита, че само със своето съществуване (*a priori*) писмата за оставка са могли, разбира се, да окажат въздействие върху действията на членовете на съвета на директорите, назначени от Община Милано. Дори не е имало нужда публичните органи да се позовават на писмата, за да упражняват такова влияние, тъй като е било очевидно, че самото им съществуване е поставило директорите в подчинение на кмета на Милано.
- (208) Що се отнася до изявленията на италианските органи по отношение на определянето на директорите, Комисията повтаря, че Общината *de facto* „назначава членовете на съвета на директорите“. Това е видно от факта, че, както са посочили италианските органи, Общината определя директорите, които след това се назначават от общото събрание, е което Общината участва като мажоритарен акционер. Този официален контрол, упражняван от Общината върху SEA, сам по себе си не е достатъчен, за да се докаже, че Общината действително е упражнила контрол върху SEA в конкретния случай, но помага да се докаже.
- (209) Италианските органи са изтъкнали доказателства за противното с цел да покажат, че отговорността за мерките не може да бъде вменена на държавата, а именно факта, че на членовете на общинския изпълнителен орган неколккратно не е разрешаван достъп до вътрешните документи на SEA. Комисията счита това доказателство за неубедително, тъй като само спазването на официално изискване съгласно Италианския граждански кодекс да не се разкрива вътрешна фирмена информация, като протоколите от заседанията на съвета на директорите, не пречи на действителното оказване на влияние от страна на Общината върху SEA както по принцип, така и в разглеждания случай. Освен това Комисията отбелязва, че членовете на Общинския съвет, на които е бил отказан достъп до определени документи, са били от опозицията и не са били част от изпълнителния орган на Общината. Когато Комисията потвърждава, че Община Милано държи SEA в зависимост от нея, по-специално тя има предвид органите, които упражняват правомощията за вземане на решения от името на Общината и които, следователно, могат да влияят върху управлението на дружеството.
- (210) Четвърто, като цяло, предвид важността на експлоатацията на летища Malpensa и Linate в местния социално-икономически контекст и тяхната жизненоважна роля в политиката както от гледна точка на транспорта, така и на регионалното развитие, по принцип местните публични органи не може да „отсъстват“, когато летищният оператор взема важни решения по отношение на функционирането и дългосрочното развитие на тези инфраструктурни обекти, особено когато този орган е също така контролиращ акционер на управителя на летището. В своите забележки италианските органи са потвърдили политическата значимост на въпросните мерки. Освен това в разглеждания случай мерките за покриване на загубите на SEA Handling са били най-малкото неразделна част от стратегията на SEA group, както обясняват италианските органи в забележките си.
- (211) Пето, мерките за покриване на загубите, приложени посредством увеличения на капитала на SEA Handling, не са били обичайни управленски мерки, а по-скоро извънредни мерки. Извънредният характер на мерките има както икономическо изражение, предвид размера на въпросните суми (всяко едно поемане на загубите е било компенсирано с увеличение на капитала от по няколко милиона евро), така и политическо изражение, предвид очакваното въздействие на мерките върху поддържането на заетостта.
- (212) С оглед на извънредния им характер, мерките не са приети от съвета на директорите на SEA при упражняване на неговите собствени правомощия: в съответствие с устава на SEA и на заложените в Гражданския кодекс принципи е трябвало да бъдат изрично одобрени от общото събрание, в което мажоритарен акционер е Общината. Следователно не може да има съмнение, че Общината е била напълно осведомена за мерките и ги е одобрила, както е видно от протокола от общото събрание. Не само мерките произхождат от нея в резултат на участието ѝ в споразумението от 26 март 2002 г., но е била уведомена също така за всяка една мярка за покриване на загубите на SEA Handling, които системно е одобрявала. Следователно отговорността за подобни извънредни мерки задължително се вменява на държавата.
- (213) Комисията отбелязва, че в решението по делото на *Stardust Marine* Съдът е установил, че вменяването на отговорност би могло да се предположи от „всеки друг показател, показващ, в конкретния случай, участие на публичните органи в приемането на дадена мярка или малката вероятност да не са участвали, като се имат предвид също така обхватът на мярката, нейното съдържание или условията, които съдържа“<sup>(46)</sup>.
- (214) Накрая, както е видно от раздел 8.2.3, фактът, че SEA не е действало в съответствие с теста на частния инвеститор, потвърждава, че публичните органи са участвали в разглежданите мерки<sup>(47)</sup>.

<sup>(46)</sup> Решение по делото на *Stardust Marine*, параграф 56.

<sup>(47)</sup> Становище на Генералния адвокат Jacobs по делото на *Stardust Marine*, параграф 67.

- (215) В конкретния случай, предвид мащаба на мерките и на другите фактори, установени в настоящото решение и в решението за откриване, Комисията счита, че има достатъчно доказателства да покаже вменяването на отговорност за въпросните мерки на италианската държава, предвид участието на Община Милано в мерките за покриване на загубите на SEA Handling или малката вероятност публичните органи да не са участвали.
- (216) Следователно, Комисията трябва да отхвърли предложението на италианските органи да анализира поотделно всяка от предприетите мерки по отношение на капитала на SEA Handling, за да потвърди наличието на помощ и, по-специално, вменяването на отговорност за всяка такава помощ на Община Милано. Описаните фактори в параграфи 174 — 186 и направеният анализ на мерките от гледна точка на частен инвеститор предоставят достатъчни доказателства, че покриването на загубите чрез вливания на капитал може да е резултат единствено на стратегия и участие от страна на публичните органи през целия период, който е обект на разследване. Самите италиански органи са посочили, че, макар че решенията за покриването на загуби са били официално приемани на годишна база, е била налице многогодишна стратегия за покриване на загуби за периода, който е бил необходим за реструктурирането (вж. параграфи 225 — 232).
- (217) Следователно Комисията стига до заключението, че отговорността за мерките следва да бъде вменена на държавата.

#### 8.2.2. СЕЛЕКТИВНИЯТ ХАРАКТЕР НА МЕРКИТЕ

- (218) Разглежданата мярка е селективна, защото се отнася единствено до SEA Handling.

#### 8.2.3. ПРИЛАГАНЕ НА ТЕСТА НА ЧАСТНИЯ ИНВЕСТИТОР В УСЛОВИЯТА НА ПАЗАРНА ИКОНОМИКА И НАЛИЧИЕТО НА ИКОНОМИЧЕСКО ПРЕДИМСТВО

- (219) Що се отнася до наличието на икономическо предимство, необходимо е да се определи дали при сходни обстоятелства един частен инвеститор би покрил загуби като покритите в настоящия случай. Съдът е определил, че въпреки, че поведението на частен инвеститор, с което трябва да бъде съпоставена намесата на публичен инвеститор, преследващ цели на икономическа политика, не е задължително да е поведение на обикновен инвеститор, който инвестира капитал с цел да реализира печалба в относително кратки срокове, то трябва поне да е поведението на частен холдинг или частна група от предприятия, прилагаща/а/структурна политика — без значение дали обща или сектора, и воден/а/от изгледи за доходност в по-дългосрочен план<sup>(48)</sup>.
- (220) Съдът е постановил също така, че един частен акционер може с основание да предостави капитала, който е необходим за обезпечаване на оцеляването на дадено предприятие, което претърпява временни затруднения, но е в състояние отново да възстанови своята доходност, евентуално след реорганизация. Когато обаче при вливанията на капитал от публичен инвеститор се пренебрегват всички изгледи за доходност, дори в дългосрочен план, подобно предоставяне на капитал трябва да се счита за помощ по смисъла на член 107 от ДФЕС<sup>(49)</sup>.
- (221) Трябва да се отбележи също така, че „с цел да се провери дали държавата е възприела поведението на благоразумен инвеститор, функциониращ в условията на пазарна икономика, или не, е необходимо да се изхожда от гледна точка на периода, през който са предприети мерките за финансово подпомагане, за да се оцени икономическата рационалност на поведението на държавата и, следователно, да не се прави оценка въз основа на ситуацията след това“<sup>(50)</sup>. По тази причина, „с цел да се покаже, че преди или по време на предоставянето на предимство държавата членка е взела това решение като акционер, не е достатъчно да се разчита на икономическите оценки, направени след предоставяне на предимството, на база на ретроспективната констатация, че направената от съответната държава членка инвестиция действително е била доходна, или на последващи обосновки за действително направения избор за действие“. Следователно Комисията „може да откаже да разгледа представените доказателства, [които] са установени след приемането на решението за извършването на въпросната инвестиция“<sup>(51)</sup>.

#### **Многогодишна стратегия за покриване на загуби**

- (222) В забележките си италианските органи и SEA твърдят, че, макар че решенията за покриване на загубите официално са вземани на годишна база, многогодишната стратегия за поемане на загубите през периода, който е необходим за реструктурирането, не би могла да се разглежда отново всяка година, а резултатите са могли да бъдат оценявани само на база на многогодишен период. Комисията отбелязва, че са й представени пет бизнес плана, някои от които се отнасят до припокриващи се периоди, като сроковете им са били от най-много пет години. Предвид това, че изготвянето на новия бизнес план по принцип включва оценка на бизнес стратегията на дружеството, за да се определи дали да продължи да се прилага или да бъде изменена, Комисията счита, че възприетата стратегия по

<sup>(48)</sup> Вж. по-специално съединени дела C-278/92, C-279/92 и C-280/92 Испания срещу Комисията [1994 г.] ECR I-4103, параграф 20 — 22.

<sup>(49)</sup> Вж. например дело C-303/88 Италия срещу Комисията [1991 г.] ECR I-1433, параграфи 21 и 22.

<sup>(50)</sup> Решение по делото на *Stardust Marine*, параграф 71.

<sup>(51)</sup> Решение на Съда по дело C-124/10 Р *Комисия* срещу *EDF*, параграфи 85 и 104.

отношение на SEA Handling действително е могла да бъде преразгледана във всеки един момент преди приемането на нов план, за да бъдат отчетени промените в ситуацията на пазара.

- (223) Италианските органи и SEA заявиха, че решението за покриване на бъдещи загуби първоначално е било взето през 2002 г. и след това за втори път през 2007 г., когато, с оглед на непостигането на очакваните цели, е било взето решение за преразглеждане на първоначалната стратегия, предвиждаща покриване на загубите, след което е било решено да се продължи според първоначалните планове. По същество изглежда те представят въпросните мерки като две вливания на капитал, които е трябвало да бъдат направени под формата на годишни плащания, но решенията за тях са били взети през 2002 г. и през 2007 г.
- (224) В писмото си от 14 септември италианските органи посочват, че оттеглянето на Alitalia през 2007 г. е оказало тежки последици върху дейността на SEA Handling. Тези последици върху финансовите резултати на предприятието са били влошени от икономическия спад и са довели до преоценка от SEA на жизнеспособността на модела на възлово летище и оценяване на възможността за избор на различен бизнес модел. Според италианските органи, вместо да реши да възложи наземното обслужване на външен изпълнител, в последния анализ SEA е решило да създаде нов бизнес модел, именно неговия модел на „самостоятелно възлово летище“ или на „виртуално възлово летище“, което представлява само едно праволинейно развитие на предходния модел. Новият модел е изисквал строг контрол на дейностите по наземно обслужване. Това е показало рационалността на решението на SEA да продължи да покрива оперативните загуби на своето дъщерно предприятие SEA Handling, за да възстанови доходността на своята дейност по наземно обслужване. Следователно италианските органи заявиха, че преразглеждането на стратегията на SEA по отношение на неговото дъщерно предприятие е било напълно оправдано от непредвидените външни обстоятелства и по никакъв начин не е застрашило целта на SEA да възстанови дългосрочната доходност на своята дейност по наземно обслужване.
- (225) Комисията признава наличието на многогодишна стратегия за покриване на загуби от италианските органи (в съответствие с поетия от Община Милано ангажимент да гарантира финансовата стабилност на SEA Handling и съгласно горепосочените доказателства за вменяването на отговорност за тези решения на Общината), но счита, че тази стратегия не отговаря на поведението на благоразумен частен инвеститор.
- (226) Макар че процесът на реструктуриране може да даде плод едва след няколко години, един благоразумен частен инвеститор не би се впуснал на сяпо в многогодишен ангажимент, а вместо това би се опитал да решава всяка година дали да инжектира свежи средства в дружеството с оглед на резултатите от процеса на реструктуриране и на изгледите за бъдеща възвръщаемост. В настоящия случай частният инвеститор, разбира се, би преосмислил стратегията през 2003 г. или 2004 г., когато е било очевидно, че целта за възстановяване на доходността през 2005 г. няма да бъде постигната, или при всички случаи през 2005 г., когато се е оказало, че целта не е постигната. Дори ако частният инвеститор би възприел дългосрочна стратегия за покриване на загуби, този инвеститор, като винаги се предполага, че няма обвързващи правни ограничения, би преразгледал стратегията всеки път, когато от него се иска да предостави средства за покриване на загубите на SEA Handling<sup>(52)</sup>.
- (227) По-специално, както беше разяснено от SEA в забележките му, неуспешните преговори с [...] през 2002 г. значително са влошили възможността за постигане на целта за възстановяване на доходността на SEA Handling до 2005 г. След като съветът на директорите на SEA обаче е отхвърлил офертата на 10 септември 2002 г. — само няколко месеца след образуването на SEA Handling — изобщо не са разглеждани промени в стратегията за покриване на загуби.
- (228) Второ, едно толкова важно решение като вливане на капитал, което подлежи на одобрение от общото събрание, не може да се счита просто за стъпка от изпълнението на едно общо решение за покриване на бъдещи загуби.
- (229) Трето, решенията за покриване на бъдещи загуби през няколко години не са били посочени в стратегическите бизнес планове на SEA Handling или SEA. Ръководните органи на SEA не са поемали какъвто и да било официален, обвързващ ангажимент, основан на бизнес план, за предоставяне на посочените вливания на капитал от SEA през определен брой години<sup>(53)</sup>. Вzetите през 2002 г. и 2007 г. решения са касали основно аспекта на реструктурирането на SEA Handling, а не покриването на загуби в продължение на няколко години. Във всеки случай частният инвеститор не би поел ангажимент да покрива загубите в продължение на няколко години без да има най-малкото предварителна оценка на общите разходи.

<sup>(52)</sup> Решение на Общия съд по дело T-358/94 *Air France* срещу *Комисията* [1996 г.] ECR II-02109, параграф 79.

<sup>(53)</sup> Единственият ангажимент, който би могъл да се тълкува по този начин, е поетият от Общината в споразумението от 26 март 2002 г., с който Общината е потвърдила, че SEA ще гарантира запазването на баланса между разходите и приходите и на общата икономическа рамка. Посоченият ангажимент не се позовава на точни суми, указани в конкретен бизнес план, а италианските органи твърдят, че той не е правно обвързващ.

- (230) Следва, че помощ е била предоставена през всяка една от годините, които са обект на разследване, и по-специално на датите, когато SEA е вземало решение за увеличаване на капитала на SEA Handling, най-вече за да бъдат покрити неговите загуби, и е поемало правно обвързващи задължения в това отношение <sup>(54)</sup>.
- (231) При анализа на вливанията на капитал обаче Комисията не може да пренебрегне предишните вливания. Мерките са били тясно свързани. Според италианските органи те са били част от единна стратегия. Тяхната цел е била една и съща, а именно да компенсират загубите на SEA Handling, за да гарантират оцеляването на предприятието и възстановяването на неговата доходност. Така също от хронологична гледна точка те са представлявали непрекъснат процес, тъй като са били приемани последователно всяка година в отговор на текущите затруднения на получателя <sup>(55)</sup>.
- (232) Предвид затруднението, в което се е намирало SEA Handling от неговото създаване, Комисията счита, че един благоразумен частен инвеститор би оценил риска, че от първата капиталова инжекция мерките биха могли да представляват неправомерна и несъвместима държавна помощ и, следователно, би проучил въздействието, което би оказало евентуалното възстановяване на тази помощ върху доходността от неговата инвестиция. Италианските органи така и не са предоставили каквито и да било доказателства, показващо, че такава оценка е била направена.

#### **Вливане на капитал през 2002 г.**

- (233) Не се оспорва, че, когато е била направена първата капиталова инжекция, SEA Handling е било предприятие в затруднение по смисъла на Насоките за реструктуриране от 1999 г.
- (234) В точки 16 и 17 от тези Насоки е посочено, че, когато капиталът се предоставя от публични органи на предприятие, което е във финансово затруднение, има вероятност финансирането да представлява държавна помощ (като е изключително трудно такава една инвестиция да генерира печалба, която, предвид свързаните рискове, би била приемлива за един благоразумен частен инвеститор, функциониращ в условията на пазарна икономика). Следователно Комисията трябва да бъде уведомявана предварително за подобни вливания на капитал, за да може да бъде разрешена държавната помощ.
- (235) През 2002 г. италианските органи са пренебрегнали указанията от Насоките за реструктуриране от 1999 г., както са постъпили и при следващите вливания на капитал, и са решили да направят инжекциите, макар и да не изглежда, че са базирали своето решение на подробен бизнес план, показващ, че SEA Handling е било способно да промени положението и да възстанови доходността си в рамките на разумен период от време <sup>(56)</sup>.
- (236) Комисията счита, че един пазарен инвеститор не би направил вливането на капитал от 2002 г. без достатъчно подробен бизнес план, основан на сериозни, надеждни хипотези, в който да са точно описани нужните мерки за възстановяване на доходността на дружеството, да са анализирани различни възможни сценарии и да е показано, че инвестицията би генерирала възвръщаемост, която да удовлетворява инвеститора (предвид свързания риск), под формата на дивиденди, увеличаване на стойността на акциите или други предимства.
- (237) Следователно първите вливания на капитал от 2002 г. явно не удовлетворяват теста на частния инвеститор в условията на пазарна икономика и предоставят на SEA Handling предимство, което то не би получило при нормални пазарни условия.

#### **Контекст в полемата на вземане на решенията**

- (238) Що се отнася до контекста, в който е предоставена помощта и който Комисията трябва да вземе предвид при прилагане на теста на частния инвеститор, по-долу Комисията ще изложи своя собствен подход в отговор на изложенияте от италианските органи и от SEA съображения.
- (239) Първо, по отношение на въздействието на специфичната италианска нормативна уредба върху решенията на SEA и особено големия конкурентен натиск, който е създадала, Комисията трябва да гарантира, че постигането на целта на Директива 96/67/ЕО, а именно да се създаде единен пазар на наземно обслужване в Европейския съюз чрез либерализиране на сектора, което води до засилена конкуренция между операторите, няма да бъде застрашено чрез предоставянето на държавна помощ, която би могла да наруши конкуренцията. Следва, че приетите от дадена държава членка мерки за прилагане на директивата, не са доказателство, че предоставеното на определен оператор финансово подпомагане за компенсиране на въздействията от по-конкурентната икономическа среда съответства на

<sup>(54)</sup> Решения на Общия съд по дело T-109/01 *Fleuren Compost* срещу *Комисията* [2004 г.] ECR II-127, параграф 74; съединени дела T-362/05 и T-363/05 *Nuova Agricast* срещу *Комисията* [2008 г.] ECR II-297, параграф 80; както и съединени дела T-427/04 и T-17/05 *Франция и France Télécom* срещу *Комисията* [2009 г.] ECR II-4315, параграф 321.

<sup>(55)</sup> Решение на Общия съд по дело T-11/95 *BP Chemicals* срещу *Комисията* [1998 г.] ECR II-3235, параграф 171. С оглед на предходните указания в настоящото решение Комисията ще оцени съвместимостта на мярката, която е обект на разследване, с теста на частния инвеститор в обща перспектива, но ще се съсредоточи върху конкретни моменти, когато сметне това за необходимо, за да анализира представените аргументи или поради други причини.

<sup>(56)</sup> За анализ на консолидирания бизнес план за периода 2002 — 2006 г. вж. параграфи 269 — 271.

теста на частния инвеститор. В настоящото решение обаче и по-специално в анализа си на курса на поведение, който един частен инвеститор би възприел в ситуация като тази на SEA, Комисията ще вземе предвид факта, че италианските органи са избрали пълно либерализиране на пазара на наземно обслужване и че ENAC е упълномощила 84 доставчика да осъществяват дейност на Malpensa и Linate.

- (240) Много други държави членки са избрали подобна форма на либерализиране (Дания (Копенхаген), Испания, Ирландия (Дъблин), Обединеното кралство (Лондон), Франция (Париж)).
- (241) При всички случаи приложимата нормативна уредба е една и съща за всички доставчици в сектора в Италия, чийто брой, според SEA, е голям, тъй като разрешение за осъществяване на дейност са получили 84 доставчика.
- (242) Италианските органи не са оспорвали, че услугите представляват услуги от общ икономически интерес, които пазарът не би могъл да гарантира.
- (243) Независимо от факта, че SEA е избрало формално разделяне на дейностите (следователно и на сметките), все пак се прилага член 4 от Директива 96/67/ЕС. Той гласи, че операторите „следва строго да отделят сметките за техните дейности по наземно обслужване от сметките за другите дейности, в съответствие с актуалната търговска практика“, като забранява „финансови потоци между дейността на управляващата организация като летишна администрация и неговата дейност за наземни услуги“. Посочените отделяне на сметките и забрана на финансови потоци между управляващата организация и дружеството за наземни услуги целят да се гарантират подходящи условия за развитие на ефективна конкуренция на пазарите на наземни услуги, като се гарантира, че дейността по наземно обслужване на вертикално интегрирани оператори не получава каквото и да било специално предимство пред другите оператори.
- (244) Покриването на загуби от летишния управител, включващо финансови потоци между дейността на управителя и предприятието за наземно обслужване, противоречи на Директива 96/67/ЕО и на нейните цели. Следователно фактът, че SEA е избрало не само счетоводно отделяне, но също така и правно отделяне на неговите области на дейност, не променя констатацията на Комисията, че на SEA Handling е предоставено несправедливо предимство.
- (245) Що се отнася до твърдението, че SEA е задължено да обезпечи предоставянето на всяко наземно обслужване, Комисията отбелязва, че това „правно задължение“ означава единствено, както посочват самите италиански органи, че тази отговорност може да бъде изпълнявана от самото летище или че летището може да координира дейността на външни доставчици. Както е посочено от Комисията в параграф 95 от решението за откриване, SEA по никакъв начин не е задължено да гарантира предоставянето на тези услуги, било то пряко или непряко, чрез своето дъщерно предприятие SEA Handling. Следователно не може да се позовава общата отговорност на управителя на летището в случай на нарушаване на работата, за да се докаже липсата на алтернативи за покриване на загубите на SEA Handling. На второ място, дори да се приеме твърдението на SEA, че дейността по наземно обслужване обикновено осигурява ниски печалби и ниски равнища на доходност, Комисията не може да приеме, че пазарният контекст надлежно оправдава вливане на капитал за целите на теста на частния инвеститор в условията на пазарна икономика, по-специално предвид размера на реализираните от SEA Handling загуби през въпросния период. Обратно, на стр. 5 от стратегическия план за периода 2007 — 2012 г. се потвърждава, че най-ефективните летишни оператори в Европа са възложили дейностите по наземно обслужване на външни изпълнители. Същата информация е посочена отново на стр. 7 от стратегическия план за периода 2009 — 2016 г. На стр. 28 от споменатия документ е потвърдено, че пазарната тенденция през 2001 г. е била ориентирана към възлагане на наземното обслужване на външни изпълнители. Това доказателство противоречи на идеята, че вертикалната интеграция между летишния оператор и доставчика на наземно обслужване е съществено важна за гарантиране на качеството и че, с оглед на ниските печалби при наземното обслужване, е било разумно да не се възлага на външен изпълнител.
- (246) По-специално на един пазар, който предлага толкова ниски печалби, вместо да покрива загубите на SEA Handling, SEA е трябвало да предприеме далеч по-радикални мерки за повишаване на ефективността на SEA Handling, като намали значително разходите за персонал, които, според самите италиански органи, представляват значителна част от структурата на разходите на дружество в този сектор, който е обект на значителен конкурентен натиск.

#### **Алтернативи на покриването на разходите на SEA Handling**

- (247) Комисията счита, че мнението на SEA, че не е имало алтернативи на реструктурирането на SEA Handling и на покриването на неговите загуби, не съответства на поведението на частен инвеститор в условията на пазарна икономика. Възможните алтернативи включват пълно или частично възлагане на услугите на външен изпълнител или създаването на стратегически съюз чрез прехвърлянето на част от SEA Handling на даден стратегически партньор. Освен това, както е посочено в предходния параграф, нищо не е пречело на SEA да предприеме мерки за по-радикално реструктуриране, целящи повишаване на ефективността на SEA Handling в рамките на приемлив за един частен инвеститор срок.

- (248) Що се отнася до възможността за прехвърляне, Комисията не може да прецени положените от SEA усилия за създаване на такъв съюз, който е могъл да му позволи да се възползва от синергии, произтичащи от интегрирането в международна мрежа. Комисията отбелязва обаче, че в мненията си SEA споменава само два опита за частична продажба: един, който е довел до неуспешните преговори с [...] през 2002 г., и един, който е започнал, но все още не е бил приключил през периода 2007 — 2008 г. Оттогава възможността за продажба изглежда е била обвързана с възстановяването на доходността на SEA Handling с други средства. Комисията счита, че очевидното отсъствие на интерес сред частните дружества да инвестират в SEA Handling е признак за липсата на сериозни изгледи за доходност.
- (249) Що се отнася до евентуалното възлагане на всички или на част от дейностите по наземно обслужване на външен изпълнител, на първо място италианските органи са заявили, че никой оператор не е искал да поеме тази дейност. Комисията отбелязва, че държавната помощ е била докладвана от [...] и че [...] също е изразило своето противопоставяне на мярката.
- (250) Освен това нито споменатото изявление, нито по-конкретното твърдение, че потенциалните външни оператори се интересуват единствено от някои по-доходни услуги („избирателно предоставяне на услуги“), се основава на сериозно наблюдение на проявена липса на интерес, например след обявена от SEA тръжна процедура за предоставяне на въпросните услуги. С други думи, това твърдение не е подкрепено от каквито и да било конкретни доказателства, като в същото време редица оператори имат право да предлагат услугите си в Италия и по-специално на летища Malpensa и Linate.
- (251) Що се отнася до възможностите на външните оператори, италианските органи са посочили, че няма оператори, които да са в състояние да гарантират равнището на качество, изисквано от търговския модел на SEA, а именно на „възлово летище“ или на „самостоятелно възлово летище“. SEA е счело, че има нужда от доставчик, който да може да предоставя цялото наземно обслужване, и че това не е било възможно, тъй като другите оператори на пазара не са разполагали с материалните ресурси, икономическите ресурси или по-специално човешките ресурси, необходими за обезпечаването на цялата гама от услуги.
- (252) Първо, Комисията отбелязва, че SEA грешно е предположило, че наличното предлагане на наземно обслужване е ограничено до това на външните страни, присъстващи в някакъв определен момент на летища Malpensa и Linate, без да включва потенциално предоставяне от някакви други доставчици, които също имат право да осъществяват дейност на тях. До известна степен мъглявите твърдения на SEA по отношение на предполагаемото отрицателно икономическо положение на другите доставчици, които осъществяват дейност на миланските летища, или количеството на ресурсите, които те действително използват на тези летища, не са свързани по никакъв начин. Твърде малкото присъствие на доставчици, които действително да осъществяват дейност на миланските летища, е само един от примерите за потенциално наличното предлагане, което е в състояние да навлезе на пазара. Освен това фактът, че външните доставчици, които понастоящем осъществяват дейност на миланските летища, не покриват цялото наземно обслужване, не означава, че могат да се правят заключения по отношение на техните възможности да извършват този обем дейности.
- (253) Второ, италианските органи и SEA не са изяснили защо SEA е трябвало да прехвърли цялото свое наземно обслужване на един оператор. Макар че може да се приеме, че някои дейности е възможно да не са толкова доходни, тези дейности основателно биха могли да бъдат прехвърлени на оператор, който да е в състояние да се възползва от международни икономии от мащаба.
- (254) Трето, що се отнася до действителните възможности на външните оператори да предоставят цялото наземно обслужване, Комисията отхвърля твърдението, че нито един оператор не разполага с необходимите ресурси. Според SEA 84 доставчика имат право да осъществяват дейност на Linate и Malpensa. А, както вече беше споменато, разбира се, че е било възможно да се възложи част от дейностите на външен изпълнител, а не всичките.
- (255) Четвърто, SEA не е показало изрично, че един външен оператор не би могъл да постигне изискванията за качество, които се считат за съществено важни за правилното функциониране на търговския модел на SEA. Комисията не споделя мнението, че предвиденото в Директива 96/67/ЕО и в италианското законодателство изискване за качество на обслужването би било приложимо в този контекст.
- (256) По отношение на икономическата обосновка на SEA, с която се стреми да се докаже неуместността на възлагането на външен изпълнител на определени наземни услуги, тъй като управителят на летището носи крайната отговорност да гарантира непрекъснато предоставяне на услуги в извънредни случаи или при непредвидени обстоятелства, Комисията има резерви по различни аспекти.
- (257) Преди всичко SEA е предоставило съмнителни изчисления в подкрепа на своята теория. Според тях броят на персонала на SEA Handling, изразен като еквивалент на пълен работен ден (FTE), който се занимава с управление на извънредни ситуации, е много висок. През 2003 г. SEA изчислява, че цифрата е най-малко 336 FTE на обща стойност от 9,9 млн. EUR, което съответства на 1,8 % от общите FTE на SEA Handling. Очевидно действителните разходи, направени от SEA Handling, са били далеч по-малко, тъй като този персонал е бил натоварен също така с други задачи, макар и не основно. С цел обаче да изчисли общите разходи, които SEA е щяло да се наложи да направи като управител на летище през 2003 г., за да покрие тази дейност, SEA е предложило да умножи този брой на FTE, предназначени за непрекъснато обслужване и управление на извънредни ситуации по коефициент 1,7, като по този начин стига до заключението, че SEA е имало нужда от 569 работници на пълен работен ден на обща стойност 20,6 млн. EUR. SEA стига до заключението, че разликата между тези две суми (20,6 млн. EUR — 9,9 млн. EUR) представлява действителната печалба от непрехвърлянето на дейностите на SEA. Комисията счита, че коефициентът

1,7 е произволен, тъй като не е представена обосновка, а SEA е трябвало да покаже, че този хипотетичен разход е изчислен правилно. Комисията преценява също така, че броят на FTE, използван за изчисляване на общите разходи, направени от SEA, е абсолютно нереалистичен.

- (258) По-скоро Комисията счита, че при изчисляването на направените от SEA Handling разходи следва да се вземат предвид действителните разходи, които обикновено SEA Handling фактурира на SEA, и по-реалистична преценка на броя на FTE на SEA Handling, на които са възложени такива задължения, на база на средния брой извънредни ситуации, непредвидени събития и случаи на непрекъснато обслужване, които са възникнали в рамките на годината.
- (259) Второ, в изчислението не са включени значителните разходи, направени от SEA в резултат на покриването на загубите, които е могло да бъдат избегнати чрез възлагането на някои или на всички дейности по наземно обслужване на външен изпълнител, който да е по-конкурентен оператор. Възлагането на външен изпълнител на част от дейностите по непрекъснато обслужване може да е довело до потенциално по-високи разходи за SEA за сметка на синергиите, които би могло да бъдат постигнати в резултат на съчетаването на тези услуги с други вътрешни дейности, като общата печалба от подобно възлагане на външен изпълнител потенциално е била положителна, затова този аргумент сам по себе си не показва отсъствието на решение, различно от това да се покриват загубите на SEA Handling, както твърди SEA в мненията си.
- (260) [...] е предвидило оттегляне на инвестициите от SEA Handling през 2010 г. след оттеглянето на Alitalia. Според [...] основната цел на SEA е била да развие Malpensa като главно възлово летище (стр. [...]) и да намери нова авиокомпания в рамките на пет години (стр. [...]). Оттеглянето на инвестицията от SEA Handling е било съществено важно за постигането на тази цел и е представлявало основен етап от реорганизацията на SEA, за да го постави сред най-доходните оператори във въздушния транспорт (стр. [...]). Следователно самото SEA не е виждало смисъл да задържи SEA Handling в групата, било то за управлението на летище Malpensa като възлово летище или за подобряване на общото финансово състояние на SEA.
- (261) С оглед на горното Комисията стига до заключението, че, макар че SEA изглежда е положило усилия да сформира съюз със стратегически партньор, който да е в състояние да окаже значително влияние върху възстановяването на доходността на SEA Handling, възлагането на всички или на част от неговите дейности на външни оператори е било икономически изгоден вариант, който един частен инвеститор задължително би разгледал и, по целесъобразност, осъществил, вместо да продължава да плаща огромни оперативни загуби в продължение на много години. Нито един обаче от представените документи не показва, че през целия въпросен период е имало каквото и да било разглеждане на бъдещето на SEA Handling.

#### **Изборът на търговския модел на SEA group**

- (262) Италианските органи са направили общото изявление, че решението на SEA да запази системата на възлово летище изисква тези услуги да се предоставят направо от управителя на летището, но този аргумент не изглежда да е подкрепен от анализ, целящ да се определи защо, като се съпостави с потенциалните доходи от съществуването на възлово летище, за SEA е било икономически изгодно да компенсира загуби в размер на около 360 млн. EUR. Освен общите твърдения италианските органи не са представили нито един документ, от който да е видно как е бил направен този избор.
- (263) По-специално, що се отнася до аргумента, че покриването на загубите на SEA Handling е осигурило възможно най-ефективната основа за избория от SEA модел на възлово летище, поради допълнителния характер на наземното обслужване и дейностите по управление на летището Комисията отбелязва, че, без да преценява рационалността на взетите от SEA group решения, това ограничение на стратегията на SEA Handling (освен че противоречи на забележката, че най-добре функциониращите големи летища/възлови летища в Европа са прехвърлили своето наземно обслужване, и чрез посочените в параграфи 281 — 282 и 283 — 286 <sup>(57)</sup> бизнес планове) по същество е базирано само на презумпцията, че никой външен оператор няма да бъде в състояние да предостави достатъчно качество. SEA не разяснява равнището на качество, което изисква, или въздействието, което недостатъчно високото равнище на качеството би могло да окаже върху функционирането на летището и върху неговите приходи. Това е дори по-изненадващо предвид твърдението на SEA, че незадоволителното предоставяне на наземното обслужване от външни страни би навредило на репутацията на SEA като летищен оператор — факт, който лесно би могъл да бъде потвърден чрез пазарно проучване (параграф 106 от писмото на SEA Handling от 21 март 2011 г.). Предвид липсата на ясна оценка на щетите, които би могло да бъдат причинени на имиджа или репутацията на SEA, ако цялото или част от неговото наземно обслужване е било възложено на подизпълнители, Комисията не може да приеме аргумента, че поведението на SEA — изразяващо се в системно покриване на загубите на SEA Handling — е било икономически рационално и необходимо с оглед на избягването на такива щети. Освен това, съгласно член 15 от Директива 96/67/ЕО, държава членка може да наложи правила за поведение на доставчиците на наземно обслужване, за се осигури правилното функциониране на летищата (по целесъобразност, по предложение на летището), дори тези доставчици да са външни за летището. При всички случаи нито SEA, нито италианските органи са представили каквото и да било конкретно доказателство, че моделът на възлово летище не би могло да бъде приложен чрез възлагане на външен изпълнител на цялото или на част от наземното обслужване.

<sup>(57)</sup> Стратегически план за периода 2007 — 2012 г., стр. 5 и стратегически план за периода 2009 — 2016 г., стр. 9.

- (264) По-скоро [...] потвърждава намерението на SEA да не прави по-нататъшни инвестиции в SEA Handling, тъй като неговата инвестиция се счита за нестратегическо участие, целящо да се гарантира възстановяването на статута на възлово летище на Malpensa след оттеглянето на Alitalia.

#### **Преструктуриране на SEA Handling и цели на SEA**

- (265) Италианските органи цитираха решението по делото на *ENI-Lanerossi*, в което е посочено, че „един частен акционер с основание може да запише капитала, необходим, за да се обезпечи оцеляването на дадено предприятие, което търпи временни трудности, но би могло отново да стане доходно, евентуално след реорганизация. Следователно трябва да се приеме, че едно дружество майка също може — за ограничен период от време — да покрива загубите на някое от своите дъщерни предприятия, за да може последното да закрие своята дейност при възможно най-добрите условия. Подобни решения могат да бъдат мотивирани не само от вероятността за непряка материална изгода, но също така от други съображения, като желанието за запазване на имиджа на групата или пренасочване на дейностите ѝ. Когато обаче вливания на капитал от публичен инвеститор пренебрегват всички изгледи за доходност, дори в дългосрочен план, подобно предоставяне на капитал трябва да се разглежда като помощ по смисъла на член 92 от Договора, като трябва да се оцени неговата съвместимост с общия пазар въз основа единствено на критериите, определени в споменатата разпоредба“<sup>(58)</sup>.
- (266) Италианските органи твърдят по-специално, че Комисията би следвало да оцени решенията за покриване на загубите на дъщерно предприятие не само въз основа на вероятността за непосредственото реализиране на печалба, но също така и при отчитане на други съображения, които биха могли да оправдаят покриването на загуби на дъщерно предприятие, което може отново да стане доходно след процес на реструктуриране.
- (267) SEA твърди, че компенсирането на загубите на SEA Handling е оправдано, първо, поради наличието на стратегически план и програма за реструктуриране с добри изгледи за дългосрочна доходност и, второ, поради съображения, различни от простата финансова доходност.
- (268) Що се отнася до първия аргумент, Комисията счита, че бизнес плановете за SEA Handling, които са ѝ били предоставени, не са достатъчно подробни, за да се обоснове такова едно решение на частен инвеститор в условията на пазарна икономика. По-специално, плановете не са „планове за финансово оздравяване“, каквито един благоразумен частен инвеститор би изискал преди да извърши подобни съществени инжекции в капитала на дружество, което търпи икономически затруднения от момента на създаването си. Плановете не са базирани на задълбочен одит на причините за затрудненията и на необходимите мерки за тяхното разрешаване. Те не са основани на реалистични прогнози по отношение на развитието на дейността на SEA Handling или на сектора, нито съдържат анализ на алтернативни сценарии, които старателният частен инвеститор би очаквал в подобна ситуация.

#### **Консолидираният бизнес план за периода 2002 — 2006 г.**

- (269) По-специално в консолидирания бизнес план за периода 2002 — 2006 г., одобрен през 2001 г., е било предвидено SEA Handling да възстанови своята доходност до 2005 г. Този план обаче е обхващал всички дейности на SEA и не е включвал подробно описание на мерките, които SEA е щяло да предприеме, за да гарантира доходността на SEA Handling.
- (270) В плана са изброени мерките, които е трябвало да бъдат предприети за повишаване производителността на работната сила с 20 % до 2006 г. (стр. 17), но не е направена оценка на въздействието от това повишаване на производителността върху общите финансови резултати на дружеството. Комисията счита, че планът не може да се разглежда като базиран на достоверни хипотези, тъй като той не включва каквито и да било конкретни мерки за справяне със структурните причини за хроничните загуби от наземното обслужване, а именно прекомерно високите разходи за персонал (стр. 23). Обратно, в документа е предвидено повишаване на разходите за труд в наземното обслужване през този период (приложение 3, стр. 13). Прогнозирано е също така увеличение с 37 % на приходите от наземно обслужване (стр. 30), без да е посочена каквато и да било реалистична обосновка, по-специално с оглед на присъствието на други оператори на наземно обслужване на миланските летища и нарастващата конкуренция в сектора. Комисията отбелязва, че в своя доклад и отчети към 31 декември 2003 г. SEA е признало, че пазарният дял на SEA Handling е намалял в резултат на конкуренцията.
- (271) Както отбеляза Комисията в параграфи 82 — 85 от решението за откриване, икономическите резултати на SEA Handling въз основа на неговия консолидиран бизнес план за периода 2002 — 2006 г. и бизнес план за периода 2003 — 2007 г. не са удовлетворителни.

#### **Бизнес планът за периода 2003 — 2007 г.**

- (272) В решението за откриване италианските органи недвусмислено са приканени да представят „бизнес плана за 2002 г. за SEA Handling, заедно с всички последващи изменения, или всеки документ, касаещ стратегията и възстановяването на доходността на SEA Handling“. В забележките си италианските органи първоначално не отговориха. SEA, в качеството си на заинтересована страна, в крайна сметка представи документ, озаглавен „Piano d'impresa 2003-2007 di SEA Handling“ (Бизнес план за периода 2003 — 2007 г. за SEA Handling). Според своето заглавие и форма обаче този документ е по-скоро представяне на вече посочения бизнес план, в който са очертани главните общи хипотези за

<sup>(58)</sup> Решение на Съда по дело C-303/88 *Италия срещу Комисията* [1991 г.] ECR I-1433, параграфи 21 и 22.

възстановяването на доходността, предвидено в прогнозите на дружеството за 2005 г. Комисията счита, че по същество това представяне възпроизвежда политиката по отношение на SEA Handling, установена на равнище SEA group в консолидирания бизнес план на SEA за периода 2002 — 2006 г., но не обяснява достатъчно точно мерките за осигуряване на доходността, които един частен инвеститор логично би очаквал.

- (273) В бизнес плана за периода 2003 — 2007 г. е описано изключително тежко положение за SEA Handling (прекомерно високи разходи за труд, значителни организационни дисбаланси, недостатъчни технологични иновации и невъзползване от някои потенциални приходни позиции (стр. 1), което би могло да доведе до загуба на пазарен дял и за което SEA Handling е било съвсем наясно (стр. 15). Мерките обаче за намаляване на разходите за труд са ограничени по същество до кратки посочвания на политика за стимулиране на доброволното напускане, увеличаване на броя на временно зает персонал и намаляване на извънредното работно време. По преценки на SEA това би намалило разходите за персонал с 3,1 % през периода 2003 — 2007 г.
- (274) Според предоставената от италианските органи информация разходите за труд са възлизали на 103,7 % от оборота на SEA Handling през 2002 г. и на 94,9 % през 2003 г., докато съответната цифра за независимите оператори е била средно под 70 %, докато SEA Handling си е поставило за цел да достигне само 75 % до 2005 г. и след това да запази това равнище.
- (275) Освен това SEA Handling е предвидило, че това подобрение ще е резултат най-вече от повишаване с 25 % на оборота през периода 2003 — 2007 г. (стр. 5 и 6 от бизнес плана), а не от намаляване на разходите за персонал, което е било оценено на около — 3,1 % за периода 2003 — 2007 г. (със слабо увеличение на разходите за труд през периода 2004 — 2007 г.).
- (276) Комисията счита, че, предвид мащаба на нужното реструктуриране, един частен инвеститор би съсредоточил своите усилия върху възстановяването на доходността на дружеството с вътрешни мерки, върху които би имал най-голям контрол, най-вече свързани с намаляване на разходите за труд, които по това време са били по-високи от оборота, вместо да очаква повишаване на цените или търсенето — фактори, върху които SEA Handling е имало далеч по-малък контрол.
- (277) Комисията счита също така, че подписаният с Alitalia договор за периода 2001 — 2005 г. е предвиждал увеличение от 7 % на цените през 2004 г. и 2005 г. — увеличение, което впоследствие се е оказало прекалено голямо и е довело до намаления през 2006 г. и 2007 г. на фона на понижаващите се цени поради по-конкурентната среда. Предвид факта, че е могло да се очаква, че либерализирането на сектора в крайна сметка ще доведе до намаляване на цените, Комисията счита, че SEA не може основателно да твърди, че това намаление е било „непредвидено неблагоприятно събитие“. Следователно бизнес планът за периода 2003 — 2007 г. не е бил базиран на реалистични прогнози. Нещо повече, според Комисията един частен инвеститор би очаквал промяна в конкурентната среда вследствие на либерализирането на сектора и не би възприел стратегия, обвързваща възстановяването на доходността най-вече с увеличаване на оборота.
- (278) Следователно Комисията счита, че постигането на целта за възстановяване на доходността до 2005 г. е било нереалистично, ако единствените предприети мерки са били тези, които SEA е счело за необходими в съответствие с указанията в неговите бизнес план за периода 2003 — 2007 г. и консолидиран бизнес план за периода 2002 — 2006 г.
- (279) В отговор на искането на Комисията от 11 юли 2011 г. италианските органи не можаха да представят протокола от заседанието на съвета на директорите на SEA Handling, на което са били одобрени мерките, описани в бизнес плана на SEA Handling. Вместо това италианските органи изпратиха на Комисията протокола от заседанието на съвета на директорите на SEA, проведено на 23 юли 2003 г., на което е бил одобрен консолидиран бизнес план за SEA group. Според представения протокол на това заседание само е бил представен бизнес план на SEA Handling за периода 2003 — 2007 г. и, съответно, не е бил одобрен.
- (280) Що се отнася до възможното изменение на първоначалния бизнес план или на изготвянето на последващ бизнес план, Комисията стига до заключението, че, на база на предоставената от италианските органи информация на искането ѝ от 11 юли 2011 г., след това необходимостта от нова програма за възстановяване е била обсъждана единствено на заседанието на съвета на директорите на 21 декември 2006 г., когато е било взето решение председателят да изготви подробен план за реструктуриране. На това заседание не е споменавано, че към момента се изпълнява какъвто и да било план за реструктуриране.

#### **Стратегически план за периода 2007 — 2012 г.**

- (281) Планираната от SEA стратегия впоследствие е била изложена в документ, изготвен от външен консултант, предстен на заседанието на съвета на директорите на SEA Handling от 31 май 2007 г. Този документ, озаглавен „Executive Summary — Linee guida del piano strategico 2007-2012 del gruppo SEA — 11 maggio 2007“ (Резюме: Насоки за стратегическия план на SEA group за периода 2007 — 2012 г., 11 май 2007 г.), представлява представянето на възможните сценарии за развитие на SEA group, изготвени от външния консултант, и само накратко разглежда положението на SEA Handling — само на две страници (стр. 8 и 12), като посочва единствено належащата нужда от възстановяване на неговата доходност до 2012 г. Не са предвидени никакви конкретни мерки за възстановяване на

доходността на дружеството. Следователно Комисията оспорва твърдението на италианските органи, че в този документ е изложена стратегията на SEA Group за периода 2007 — 2012 г. на три етапа. Единствената стратегическа мярка, която е била обсъдена на заседанието, е била реорганизацията на производствения модел с кратко позоваване на определени мерки за възстановяване.

- (282) Освен това, както вече беше отбелязано, в плана се потвърждава, че операторите, които не са вертикално интегрирани, предоставят по-добри от икономическа гледна точка услуги, отколкото при летищните оператори, които са запазили контрола върху операторите на наземно обслужване.

#### **Стратегически план за периода 2009 — 2016 г.**

- (283) Според италианските органи, когато Alitalia се е оттеглило от летище Malpensa през 2007 г., SEA е разгледало възможността от изоставяне на неговия модел на възлово летище с оглед на напускането на възловия превозвач, на който е бил базиран моделът. Следователно нов стратегически план, изготвен от външен консултант („Piano strategico 2009-2016“) е бил представен на съвета на директорите на SEA, който го е одобрил на 15 юли 2008 г. Този документ съдържа същите характеристики, както и неговия предшественик, като не посочва подробности за мерки, свързани с планираното възстановяване на SEA Handling, освен кратко описание на аспекти, свързани с преразглеждане на договори и подобрения на управлението, както и извънредни процедури като извънреден фонд за обезщетения при съкращения (*cassa integrazione*).
- (284) Противно на твърденията на италианските органи основната цел на SEA според този план е била да развие Malpensa като основно възлово летище, като намери нов възлов превозвач „в рамките на пет години“ (стр. 5). Според плана за продажба на SEA Handling съществено важно е било тази цел да бъде постигната до 2010 г. (стр. 12, 35 и 37). Комисията отбелязва, че в плана изобщо не се споменава модел на виртуално възлово летище, нито пък се казва, че стратегията за развитие е базирана на нов бизнес модел и задължително включва вертикалната интеграция на SEA Handling. Аналогично протоколът от заседанието на съвета на директорите на SEA Handling от 13 юли 2008 г. потвърждава, че целта на SEA не е била да се превърне във виртуално възлово летище, а да привлече нов възлов превозвач. В протокола от заседанието на съвета на директорите на SEA от 15 юли 2008 г. също е описана продажбата на SEA Handling до 2010 г. като основен фактор за устойчивостта на плана.
- (285) Комисията отбелязва също така, че в документа „VIA Milano“, представен от италианските органи на 28 юни 2012 г., е включено описание на модел на виртуално възлово летище. В документа се предполага, че SEA прилага тази стратегия от 2011 г. В него обаче не се посочва, че моделът на виртуално възлово летище изисква вертикално интегриране на оператора на летището с оператора на наземното обслужване.
- (286) Планът потвърждава, че от 2001 г. нататък водещите летищни оператори в Европа постепенно са напуснали пазара на наземно обслужване, което е довело до навлизането на него на нови, независими оператори (стр. 28).

#### **Бизнес план за периода 2011 — 2013 г.**

- (287) Накрая, SEA заявява, че на 27 юни 2011 г. неговият съвет на директорите е одобрил документ, озаглавен „Piano d'impresa di SEA 2011-2013“ (Бизнес план на SEA за периода 2011 — 2013 г.), в който, наред с други неща, е била подчертана „необходимостта да се продължи с изпълнението на стратегията за повишаване на ефективността на наземното обслужване“. Комисията обаче отбелязва, че в този документ се съдържат само финансови проекции, без изрично да са посочени каквито и да било мерки по отношение на SEA Handling.
- (288) Комисията отбелязва също така, че в бизнес плана е посочено, че свързаните с разходите за труд такси, които SEA Handling поема, на практика са останали непроменени от 2009 г. (вж. таблицата за разходите за труд).
- (289) Следователно Комисията счита, че италианските органи не са успели да й предоставят достатъчно подробни бизнес планове за SEA Handling или каквито и да било други документи, които биха могли да опишат стратегията за реструктуриране и нейното изпълнение през въпросния период, а още по-малко някакви документи, които биха могли да покажат, че в тази стратегия от самото начало е била предвидена необходимостта или възможността за покриване на оперативните загуби на SEA Handling за определен период и в определен размер. Следователно Комисията счита, че италианските органи не са успели да представят конкретни доказателства за наличието на стратегия за реструктуриране на SEA Handling, която в очите на благоразумния частен инвеститор би оправдала временното покриване на неговите загуби с оглед на възстановяването на неговата доходност. В настоящия случай това е изненадващо, защото един частен оператор, по отношение на дружество, което е реализирало загуби от самото си основаване преди няколко години, би поискал извършването на задълбочен одит и предприемането на точни мерки преди да инвестира ресурси в дружеството.

- (290) Комисията не може да приеме аргумента на SEA Handling, че фактът, че SEA Handling почти е било излязло на нула през периода 2011 — 2012 г., е доказателство за рационалността на стратегията на SEA за покриване на загубите на SEA Handling през цялото време и, следователно, показва, че вливанията на капитал са удовлетворявали теста на частния инвеститор в условията на пазарна икономика. Предвид това, че загубите на SEA Handling са били покривани непрекъснато за почти десет години, не е изненадващо, че SEA Handling в крайна сметка е възстановило своята доходност. Всяко предприятие, което е получило такова финансово подпомагане, би могло да възстанови своята доходност, ако предприеме дори незначителни мерки за реструктуриране. Тези изгледи обаче не биха били достатъчни за удовлетворяването на един частен инвеститор, който най-малкото би изискал проекция, показваща, че очакваната възвръщаемост от стратегията за възстановяване на загуби в средносрочен и в дългосрочен план — под формата на дивиденди, повишена стойност на акциите, избягване на щети за имиджа и т.н. — би била по-голяма от инжектирания капитал за компенсиране на тези загуби. Комисията отбелязва, че нито един от представените от италианските органи бизнес планове не съдържа прогнози, които да се опитват да покажат, че стратегията за покриване на загуби през такъв дълъг период от време би била по-изгодна в икономическо отношение от продажбата на SEA Handling или които се опитват да съкратят периода на реструктуриране с оглед на възстановяване на доходността в рамките на разумен период от време и на свеждане до минимум на загубите.
- (291) Предвид повтарящите се всяка година загуби на SEA Handling през разглеждания период, Комисията счита, че SEA Handling е реализирало загуби в продължение на твърде дълъг период, за да може да се нарече „ограничен период“ по смисъла на решението по делото *ENI-Lanerossi* <sup>(59)</sup>. SEA Handling е реализирало загуби от основаването си през 2002 г. и в най-добрия случай може да възстанови доходността си едва през 2012 г., според прогнозите на SEA от 2011 г. Решенията за покриване на загубите са били вземани година след година, като повтарящите се годишни загуби не са довели до промяна в стратегията на SEA или до по-радикални мерки за реструктуриране.
- (292) Що се отнася до втория аргумент, касаещ съображения, различни от обикновената финансова доходност, Комисията, поради вече посочените по-горе причини, оспорва изтъкнатите от SEA съображения относно предполагаемото недостатъчно равнище на качеството, което външен доставчик би могъл да предостави, което, според дружеството, би оказало неблагоприятно въздействие върху развитието на SEA и върху общите резултати, като SEA би могло да носи отговорност за всяко едно прекъсване на обслужването.
- (293) Както вече беше отбелязано, Комисията счита, че италианските органи и SEA не са представили подробности относно потенциалните щети за имиджа на SEA или за щети, които пътниците биха могли да претърпят. Те не са посочили количествено измерение на всяка една такава загуба, дори след решението за откриване. Все пак SEA е признало, че подобна загуба лесно би могла да се потвърди с пазарно проучване. Следователно Комисията е на мнение, че липсата на каквато и да било оценка на щетите за имиджа на SEA, на потенциалната му отговорност или на изгледите за непряка дългосрочна възвръщаемост, особено сериозно компрометира всеки опит да се покаже, че мерките са съвместими с теста на благоразумния частен инвеститор, предвид размера на свързаните вливания на капитал. Един благоразумен акционер би направил икономическа оценка на тези рискове и изгледи преди да плати общо 359,644 млн. EUR <sup>(60)</sup>.
- (294) Посочено е било, че целта за увеличаване до максимум на дългосрочните печалби на SEA group е трябвало да има предимство пред финансовата доходност на SEA Handling, но по този начин се пренебрегва фактът, че, ако SEA не е покривало системно загубите на своето дъщерно предприятие, неговите печалби биха били много по-големи. Нещо повече, италианските органи не са представили никакви доказателства, които биха могли да покажат, че в дългосрочен план SEA би постигнало по-голяма доходност чрез прилагането на своята стратегия за покриване на загуби, вместо предприемане на по-драстични мерки за реструктуриране или възлагане на външен изпълнител на цялото или на част от наземното си обслужване.
- (295) Като се използва формулировката от решението по делото *ENI-Lanerossi*, Комисията счита, че SEA Handling не е „изпитвало временни затруднения“, а е имало сериозен структурен проблем, и че загубите му не са покривани от SEA през „ограничен период“. Освен това, ако загубите са били покрити, „за да се даде възможност [на дъщерното предприятие] да закрие своите дейности при най-добрите възможни условия“, трябва да се отбележи, че от 2001 г. насам SEA е провело само две процедури с конкурентно наддаване или най-малкото че оптималните условия не са били постигнати в рамките на разумен срок. При всички случаи тази цел сама по себе си не може да докаже, че мерките съответстват на теста на благоразумния частен инвеститор.
- (296) В заключение Комисията счита, че бизнес плановете, които са ѝ били представени, не се базират на реалистични прогнози за развитието на дейността на SEA Handling или на сектора и не съдържат анализ на алтернативни сценарии, каквито съвместният частен инвеститор би изискал в подобна ситуация.

<sup>(59)</sup> Решение на Съда по дело C-303/88 *Италия срещу Комисията* [1991 г.] ECR I-1433, параграф 21.

<sup>(60)</sup> Вж. решение на Общия съд по дело T-565/08 *Corsica Ferries срещу Комисията*, параграфи 101 — 108.

**Икономическите резултати на SEA Handling**

- (297) Макар че икономическите резултати на SEA Handling след решението за покриване на неговите загуби за дадена година не дават възможност да се направи преценка по отношение на съответствието с теста на частния инвеститор, неговите резултати преди въпросното решение и по-специално посоката, в която са вървели, изясняват фактическия контекст, в който е било взето решението. Връзката между приложените в SEA Handling мерки за реструктуриране и резултатите, до които са довели през въпросния период, задължително най-малкото би повлияла върху решението на частния инвеститор дали да продължи да покрива загубите на дружеството или не. Следователно те трябва да бъдат анализирани в тази светлина.
- (298) Италианските органи и SEA безусловно признават този принцип, като казват, че положителното изменение на икономическите резултати на SEA Handling през периода 2003 — 2004 г. според тях е било окуражаващо и е показало, че възстановяването на доходността е възможно. В решението за откриване обаче Комисията е отбелязала, че през периода 2003 — 2005 г. загубите на дружеството са се задържали над 40 млн. EUR, брутната му оперативна печалба е останала отрицателна, разходите му за труд са се повишили със 7,6 %, общите му разходи са намалели едва с около 3 %, а приходите са се увеличили с около 4,5 %.
- (299) Като оставим настрана отрицателната оценка на Комисията за равнището на точност на представените от италианските органи планове за реструктуриране, следва да се отбележи, че отчетените през периода показатели за стабилно икономическо развитие, по-специално свързаните най-вече с предприетите вътрешни мерки, които не са базирани на външни фактори, върху които дружеството не оказва влияние, позволяват да се направи пряка оценка на мащаба на действително приложените мерки за реструктуриране. Например такъв е случаят с наблюдаваното намаление на разходите за персонала в резултат на повишаване на производителността, понижаването на разходите за единица труд и съкращаването на броя на служителите.
- (300) От друга страна Комисията счита, че показатели за качество като изменения във времената за чакане на пристигането на багажа и точността на повикванията, управлявани от SEA, макар да са полезни за оценяване на конкурентоспособността на предлаганите услуги, не могат да се използват за преценка на мащаба на мерките за реструктуриране.
- (301) Що се отнася до действителните постигнати икономически резултати, Комисията се позовава на анализа на графиките и таблиците в раздел 2.4.
- (302) Комисията отбелязва, че, според представените в таблица 3 данни, през периода 2004 — 2010 г. е наблюдавано повишаване с 22 % на производителността. SEA е посочило, че това подобрение е било резултат от по-доброто и по-гъвкаво използване на човешките ресурси, възлагане на външни изпълнителни на услугите с ниска производителност (напр. почистване на салони за пътниците), както и засиления надзор върху персонала (по-специално чрез намаляване на процента на отсъствията).
- (303) SEA твърди, че SEA Handling не е постигнало своята цел за доходност до 2005 г. или най-късно до 2007 г. главно поради загуба на приходи вследствие по-специално на намаляването на цените, включително заплащаните от Alitalia от 2006 г. нататък, и от повишаването на разходите за единица труд. Накрая, SEA твърди, че по-ниското от очакваното равнище на движението е оказало въздействие върху реализираните приходи през периода 2002 — 2007 г.
- (304) Що се отнася до разходите за труд, Комисията отбелязва, че разходите за единица труд са се повишили с почти 10 % през периода 2003 — 2010 г. SEA твърди, че неговата възможност да постигне значителни намаления на оперативните си разходи е била ограничена. Дружеството твърди, че правомощията на профсъюзите при колективното договаряне и тяхната политическа роля в Италия са ограничавали неговите възможности за маневриране в краткосрочен план. Съкращенията на персонала са били значителни, но не са били достатъчни, за да се компенсира покачването на разходите за единица труд преди 2008 г., нито за значително понижаване на свързаните с труда разходи (- 38 % за периода 2008 — 2010 г.). В тази връзка Комисията отбелязва протокола от заседанието на съвета на директорите от 21 декември 2006 г., на което един от членовете е посочил, че положението на SEA Handling все още е било „много тревожно“. Фактът, че от 2008 г. нататък SEA Handling е успяло значително на намали своите разходи за труд, показва, че в тази област са положени значителни усилия. В контекста обаче на разглеждания случай този факт не показва, че вливанията на капитал са съответствали на теста на частния инвеститор. По-специално Комисията вече е отбелязала, че вливанията на капитал, направени от 2007 г. нататък, не могат да се разглеждат без да бъдат взети предвид и предшестващите инжекции. Аналогично Комисията отбелязва също така, че те не са били основани на финансови анализи и бизнес планове, съпоставими с тези, които един частен инвеститор би изискал.
- (305) По отношение на намаляването на цените, наложено от Alitalia, Комисията отбелязва, че в подписания с Alitalia договор за периода 2001 — 2005 г. е било предвидено увеличение на цените със 7 % през 2004 г. и през 2005 г. — увеличение, което впоследствие се оказало прекалено и е било последвано от намаления през 2006 г. и през 2007 г. на фона на падащите цени поради по-конкурентната среда. Предвид факта, че би могло да се очаква либерализирането на сектора в крайна сметка да доведе до намаляване на цените, Комисията счита, че SEA няма основания да твърди, че намаляването, което в значителна степен се е явявало като корекция след оказалото се прекалено голямо увеличение и отговор на навлизането през 2006 г. на нов конкурент — Aviapartner — е било „непредвидено неблагоприятно събитие“. Според Комисията един частен инвеститор би очаквал промяна в конкурентната среда вследствие на

либерализирането на сектора. Например такъв инвеститор не би разчитал на увеличение на цените с 9 % за периода 2003 — 2007 г. <sup>(61)</sup>, а би очаквал намаляване на пазарния дял на SEA Handling, макар че по същество отразява монопол.

- (306) Според SEA друго „непредвидено събитие“, което е оказало сериозни неблагоприятни последици върху възстановяването на жизнеспособността на SEA Handling, е била загубата на приходи след 2008 г. в резултат на решението на Alitalia да намали услугите си на Malpensa. Комисията признава значимостта на това оттегляне за приходите на SEA Handling, но е на мнение, че усилията на SEA да подобри положението на SEA Handling са се засилили след обявяването на оттеглянето през 2007 г. Броят на оперативни FTE е паднал с почти 41 % за периода 2007 — 2010 г. В резултат на това разходите за труд през периода 2007 — 2009 г. са намалели, заедно с ускоряването на растежа на производителността. Другите оперативни разходи също са намалели с 40 % през периода 2007 — 2010 г. Като цяло, благодарение на споменатите съкращения на разходите след намаляването на услугите на Alitalia, брутната оперативна печалба на дружеството се е повишила, въпреки намаляването на неговия оборот. Независимо от това тези резултати не са дали възможност на SEA Handling да възстанови своето икономическо равновесие в краткосрочен план, въпреки предоставената преди това помощ. Освен това, ако се разгледа съпоставителния сценарий, при който Alitalia е било продължило своите услуги на Malpensa и пазарният дял на SEA Handling е останал на равнището от 2005 г., както е посочено от италианските органи, изчисленията показват, че SEA Handling може да се е надявало да възстанови своята доходност до 2009 г., но според Комисията усилията за съкращаване на разходите през въпросния период не биха били толкова интензивни, ако Alitalia не се беше оттеглило <sup>(62)</sup>. При всички случаи Съдът е потвърдил, че за оценяване на съответствието с принципа на частния инвеститор „не е достатъчно да се разчита на икономически оценки, направени след предоставянето на предимството, на ретроспективната констатация, че направената от съответната държава членка инвестиция всъщност е била доходна или на последващи обосновки за действително избраните действия ... когато изглежда, че може да е приложим тестът на частния инвеститор, Комисията е задължена да поиска от съответната държава членка да ѝ предостави цялата свързана информация, за да може да определи дали са изпълнени условията, уреждащи приложимостта и прилагането на този тест, като тя не може да откаже да разгледа тази информация, освен ако представените доказателства са били установени след приемането на решението за извършване на въпросната инвестиция“ <sup>(63)</sup>.
- (307) Италианските органи са потвърдили, че потенциалната сериозност на положението след оттеглянето на Alitalia е подтикнала SEA да положи усилия за намаляване на разходите.
- (308) Накрая, SEA Handling е посочило също така, че някои непредвидени събития са оказали неблагоприятно въздействие върху неговите резултати, като се е позовавало по-специално на последиците за неговия оборот от ТОРС, терористичните заплахи след избухването на войната в Ирак през 2003 г. и изригването на вулкана Eyjafjallajökull през 2010 г. Комисията отбелязва, че единственото количествено определяне на въздействието на тези събития върху оборота на SEA Handling е било посочено в изследването на RBB Economics от 1 юни 2011 г. В изследването обаче просто се повтарят изявленията на SEA Handling, а именно, че ТОРС и терористичните заплахи след избухването на войната в Ирак през 2003 г. са довели до спад на оборота от 3 % и че изригването на вулкана Eyjafjallajökull е причинило намаляване на оборота с 1,5 милиона EUR. Съпоставителният анализ е основан на тези предположения и не предоставя средства за оценка на въздействията от въпросните събития. Освен това Комисията счита, че дори ако изчисленията на SEA могат да се считат за надеждни без подкрепящи доказателства, въздействията от посочените в изследването на RBB Economics непредвидени събития все пак не биха обосנוвали реалистично постоянните вливания на капитал от страна на SEA, които са възлезли на приблизително 360 млн. EUR за периода 2002 — 2010 г. Освен това Комисията счита, че един инвеститор, функциониращ при пазарни условия, вероятно би направил изследване веднага след възникването на тези събития, а не няколко години по-късно, за да може да оцени тяхното въздействие и да вземе решение дали да промени своята стратегия, да продължи с изпълнението на възприетата стратегия или да измени своя бизнес план. Тъй като обаче изследването на RBB Economics е било направено няколко години след решението за откриване, Комисията счита, че то не съответства на поведението на благоразумен частен инвеститор, а е направено за целите на настоящото производство, за да се демонстрира *ex post* предполагаемата икономическа рационалност на поведението на SEA. Следователно изследването не може да бъде взето предвид с оглед на прилагането на теста на благоразумния частен инвеститор. Накрая, Комисията отбелязва, че, точно за да гарантират доходността на своите инвестиции дори след неблагоприятни събития, частните инвеститори търсят финансови анализи, които показват възвръщаемостта на техните инвестиции при неблагоприятния събития, по-специално в отрасли като въздушния транспорт, които по своя характер са изложени на рискови фактори извън компетентността и контрола на операторите. Нито италианските органи, нито SEA са показали, че такъв анализ е правен по времето на въпросните мерки.
- (309) Следователно Комисията е на мнение, че усилията за намаляване на разходите, макар и значителни в някои отношения след създаването на дружеството и по-специално след 2007 г., не са били достатъчни, за да се осигури възстановяване на доходността или, в противен случай, само в дългосрочен план, т.е. след повече от десет години, и без да се вземе предвид риска от това, че трябва да се връща цялата неправомерна помощ, която е предоставена в

<sup>(61)</sup> Както е описано в „Piano aziendale 2003-2007“ на SEA Handling.

<sup>(62)</sup> Да се счита, че до 2010 г. пазарният дял на дружеството ще се задържи на равнището от 2005 г., т.е. 76,65 %, е просто хипотетично.

<sup>(63)</sup> Решение по дело C-124/10 Р Комисията срещу EDF, параграфи 85 и 104.

миналото. Не е изненадващо, че, след като е получавало публично подпомагане в продължение на толкова много години, SEA е трябвало да подобри своите резултати, но Комисията счита, че предвид изключително тежката структура на разходите на SEA Handling и контекста на либерализиране на пазара, частният инвеститор би изискал много по-машабно реструктуриране през 2002 г., преди да се съгласи да покрива загубите през периода, необходим за приключване на процеса на реструктуриране, и да получи разумна възвръщаемост на своята инвестиция в рамките на разумен срок.

### **Съпоставка с печалбите на други оператори**

- (310) Комисията отхвърля аргумента, че не може да се прави сравнение с икономическите резултати на други доставчици на наземно обслужване от различно „естество“ (италианските органи визират управители на летища, осъществяващи дейността си с отделни сметки, управители на летища, осъществяващи дейност чрез отделни дружества, авиокомпаниите, предоставящи самостоятелно наземно обслужване, и външни доставчици, които могат от своя страна да бъдат разделени на доставчици с национални или международни мрежи и МСП) или с различна сфера на дейност (някои доставчици предлагат всички наземни услуги, докато други предлагат само някои от тях).
- (311) Основната цел на либерализирането на сектора е да стимулира конкуренцията, за да може на пазара да се установят доставчиците с най-конкурентните бизнес модели, което да бъде от полза за ползвателите, авиокомпаниите и, в крайна сметка, ползвателите. Комисията счита, че операторите, с които италианските органи не желаят да съпоставят SEA Handling, въпреки това са в действителна или потенциална конкуренция с него. Аргументът на италианските органи *de facto* намалява до нула броя на конкурентите, които са съпоставими със SEA Handling, тъй като нито един оператор не предоставя точно същия диапазон от услуги, предлаган към момента от SEA Handling, макар и този оператор да е от същото „естество“, а именно предприятие, свързано с управител на летище, но осъществяващо дейността си като отделно дружество. По този начин се пренебрегва факта, че SEA счита, че Комисията е трябвало също така да вземе предвид методите, чрез които е приложена Директива 96/67/ВО, за да съпостави предоставяните услуги от доставчици, осъществяващи дейност на пазари извън Италия.
- (312) Има много доставчици на наземни услуги, които са структурно доходни. При всички случаи фактът, че други оператори на наземно обслужване може да са реализирали загуби през същия период, не доказва рационалността на поведението на SEA, а по-скоро предполага обратното, тъй като всяко дружество, което е изправено пред икономически затруднения, ще се стреми да се съсредоточи върху основната си дейност и ще спре всички инвестиции в дейности, които генерират структурни загуби или не са толкова доходни. Както вече на няколко пъти беше посочено, в два от представените бизнес планове SEA Handling е подчертало, че пазарната тенденция през въпросния период е била към преустановяване на инвестициите от управители на летища в наземно обслужване и че операторите, които са били възложили наземното обслужване на външни изпълнители, като цяло са постигали по-голяма доходност от вертикално интегрираните оператори.
- (313) Поради сходни причини Комисията трябва да отхвърли аргумента на SEA, че единственият съпоставим оператор е бил [...] <sup>(64)</sup>, за който се предполага, че е претърпял загуби през периода 2004 — 2006 г. <sup>(65)</sup> и не е възложил на външни изпълнители своето наземно обслужване. Първо, [...] все още се контролира от държавата, затова поведението му не може да се счита за типично за частните оператори <sup>(66)</sup>. Второ, Комисията не разполага с необходимата информация, за да определи дали [...] е получил финансова помощ за неговото наземно обслужване, която да е била съпоставима от гледна точка на размер или продължителност с получената от SEA Handling.
- (314) Накрая, Комисията не счита, че направеното от SEA Handling съпоставяне с [...] и [...] е от значение. SEA Handling твърди, че тези оператори са реализирали загуби от предоставяните услуги на тези летища, без да предоставя достатъчни доказателства <sup>(67)</sup>. Освен това би изглеждало, че отрицателните резултати на тези оператори отчасти са били последица от получената от SEA Handling помощ. Ако SEA Handling не е било получило неколнократни вливания на капитал от SEA, то би изпаднало в несъстоятелност и би било подложено на по-бърз и задълбочен процес на реструктуриране, отколкото е било в действителност. Структурата на пазара би била променена и конкурентите биха имали възможност да увеличат своя пазарен дял и да повишат печалбите си.

<sup>(64)</sup> Вж. [...].

<sup>(65)</sup> Забележки на SEA Handling от 21 март 2011 г., параграфи 99 и 100.

<sup>(66)</sup> Вж. [...].

<sup>(67)</sup> Забележки на SEA Handling от 21 март 2011 г., параграф 105.

- (315) В заключение Комисията счита, че въпросните вливания на капитал не издържат теста на частния инвеститор и, следователно, те са предоставили предимство на SEA Handling, което то не би получило при нормални пазарни условия.

#### 8.2.4. ЗАСЯГАНЕ НА ТЪРГОВИЯТА МЕЖДУ ДЪРЖАВИТЕ ЧЛЕНКИ И НАРУШАВАНЕ НА КОНКУРЕНЦИЯТА

- (316) Мерките засягат търговията между държавите членки и нарушават или заплашват да нарушат конкуренцията на вътрешния пазар, тъй като поставят в по-благоприятно положение едно предприятие, което се конкурира с други доставчици на наземно обслужване на летища Malpensa и Linate и с всички други доставчици, които имат право да осъществяват дейността си там, много от които функционират в повече от една държава членка, по-специално след либерализирането на сектора през 2002 г.

#### 8.2.5. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

- (317) Следователно Комисията стига до заключението, че предприятиите от SEA мерки за покриване на загубите на SEA Handling представляват държавна помощ по смисъла на член 107, параграф 1 от ДФЕС.

#### 8.3. СЪВМЕСТИМОСТ НА ПОМОЩТА С ВЪТРЕШНИЯ ПАЗАР

- (318) Тъй като счита, че въпросните мерки представляват държавна помощ по смисъла на член 107, параграф 1 от ДФЕС, Комисията разглежда тяхната съвместимост с оглед на предвидените в член 107, параграфи 2 и 3 изключения.

- (319) Очевидно е, че член 107, параграф 2 не е приложим, предвид естеството на въпросните мерки, като италианските органи и SEA не са се позовавали на него.

- (320) Що се отнася до член 107, параграф 3, в решението за откриване Комисията изрази своето безпокойство по отношение на съвместимостта на мерките с Насоките за авиационния сектор. В споменатите насоки е посочен начина, по който Комисията следва да оценява публичното финансиране на летищните услуги съгласно правилата и процедурите, уреждащи държавните помощи.

- (321) По отношение на субсидирането на летищни услуги Насоките за авиационния сектор се позовават на Директива

96/67/ЕО, според която над прага от два милиона пътника наземното обслужване трябва да се самофинансира и да не бъде кръстосано субсидирано с други търговски приходи на летището или с публични ресурси, предоставени му като летищен орган или оператор на услуга от общ икономически интерес.

- (322) Следователно трябва да се отбележи, че субсидирането на такива дейности от публични органи противоречи на целите, определени в Директива 96/67/ЕО, и може да окаже неблагоприятно въздействие върху либерализирането на пазара.

- (323) Следователно Комисията счита, че помощта не може да бъде обявена за съвместима с вътрешния пазар въз основа на Насоките за авиационния сектор.

- (324) Алтернативно италианските органи са поискали от Комисията да оцени съвместимостта на помощта съгласно член 107, параграф 3, буква в) от ДФЕС и Насоките за реструктуриране от 2004 г. Италианските органи не са разчитали на никакви други правни документи, които биха могли да покажат съвместимостта на въпросната помощ с вътрешния пазар с оглед на член 107, параграф 3, като не са представили на Комисията така също никакви доказателства, демонстриращи тази съвместимост. Италианските органи всъщност са посочили, че Насоките за авиационния сектор не са приложими към оценката на съвместимостта на въпросните мерки. Следователно Комисията трябва да анализира аргументите, изложени от италианските органи, за демонстриране на съвместимостта на помощта спрямо реструктурирането.

- (325) Според точка 104 от Насоките за реструктуриране от 2004 г.:

„Комисията ще разгледа съвместимостта с общия пазар на всички помощи за оздравяване и реструктуриране, предоставени без разрешение...като се базира на настоящите насоки, ако част от помощта или цялата помощ е предоставена след тяхното публикуване в Официален вестник на Европейския съюз. Във всички останали случаи тя ще провежда проверката в съответствие с насоките, които са се прилагали към момента на предоставянето на помощта“.

- (326) Насоките за реструктуриране от 2004 г. са били публикувани на 1 октомври 2004 г.

- (327) Тъй като Комисията счита, че въпросните мерки трябва да се разглеждат като поредица от решения за вливане на капитал в SEA Handling с цел покриване на неговите оперативни загуби при възникването им, а не помощ за реструктуриране на една или две вноски (както изглежда твърдят италианските органи, вж. параграф 84), съвместимостта на мерките трябва да се разгледа с оглед на Насоките за реструктуриране от 1999 г. и от 2004 г., в зависимост от това дали са били обект на обвързващи ангажменти, поети преди или след 1 октомври 2004 г.<sup>(68)</sup>.

### **Приемливост на предприятието**

#### **Предприети мерки преди 1 октомври 2004 г.**

- (328) Въз основа на посоченото в параграфи 174 — 180 Комисията счита, че SEA Handling може да се счита за предприятие в затруднение по смисъла на Насоките за реструктуриране от 1999 г.
- (329) Според точка 7 от споменатите насоки едно новосъздадено предприятие не отговаря на насоките за помощ за оздравяване или реструктуриране. В Насоките е посочено обаче, че създаването от дадено дружество на дъщерно предприятие единствено с оглед получаване на неговите активи и евентуално неговите пасиви не се счита за създаване на ново предприятие. Тъй като SEA Handling е било създадено в резултат на отделяне от SEA с цел предоставяне на наземно обслужване, Комисията счита, че SEA Handling не следва да се счита за новосъздадено предприятие по смисъла на Насоките.
- (330) Освен това финансовите затруднения на SEA Handling не са резултат от произволно разпределение на разходи в рамките на групата. Отговорността за тях не е може да се вмени на холдинга SEA, а са се дължали най-вече на прекомерните разходи за труд, в резултат на които дружеството не е могло да балансира своите сметки.

#### **Предприети мерки след 1 октомври 2004 г.**

- (331) Комисията отбелязва, че не се наблюдава подобряване на финансовото състояние на групата през 2004 г. спрямо 2002 г. Както е посочено в параграфи 181 — 184, през 2004 г. дружеството е продължило да търпи финансови затруднения и е трябвало да се счита за предприятие в затруднение съгласно Насоките за реструктуриране от 2004 г.
- (332) В точка 13 от споменатите насоки е посочено, че едно новосъздадено предприятие не е приемливо за помощ за оздравяване или реструктуриране. Такъв например е случаят, когато новото предприятие възниква в резултат на ликвидация на предишното или просто поема активите на ликвидираното предприятие. По принцип едно предприятие се смята за новосъздадено през първите три години след започването на действие в съответната област.
- (333) Поради посочените в параграф 330 причини Комисията счита, че SEA Handling не може да се счита за новосъздадено предприятие. Комисията отбелязва, че в последното си писмо италианските органи са потвърдили, че SEA Handling е трябвало да се счита за новосъздадено предприятие съгласно Насоките за реструктуриране от 2004 г., тъй като е било създадено в резултат на отделяне от съществуващото поделение на SEA за наземно обслужване и, следователно, е поело активите и пасивите на дружеството майка, свързани с предоставянето на наземно обслужване.
- (334) Посочените в параграф 331 съображения се прилагат и в настоящия случай.
- (335) Комисията стига до заключението, че SEA Handling е било приемливо за помощ за реструктуриране съгласно Насоките за реструктуриране от 1999 г. и от 2004 г.

### **Възстановяване на дългосрочната жизнеспособност**

- (336) Според Насоките за реструктуриране от 2004 г.: „[п]редоставянето на помощ трябва да става, при условие че съществува план за реструктуриране, който трябва да е препоръчан от Комисията във всички случаи на индивидуална помощ...“ (точка 34 от Насоките за реструктуриране от 2004 г. и точка 31 от Насоките за реструктуриране от 1999 г.). Освен това, „[с]ледователно помощта за реструктуриране трябва да бъде свързана с осъществим план за реструктуриране, с който се е ангажирала съответната държава членка. Планът заедно със всичките му релевантни подробности трябва да бъде представен пред Комисията...“ (точка 35 от Насоките за реструктуриране от 2004 г. и точка 32 от Насоките за реструктуриране от 1999 г.).

<sup>(68)</sup> Следва да се отбележи, че, ако аргументът на италианските органи е бил правилен, са щели да се прилагат само Насоките за реструктуриране от 2004 г., но оценката на съвместимостта е щяла да бъде същата.

- (337) Първо, посочените от италианските органи „планове за реструктуриране“ са консолидираният бизнес план за периода 2002 — 2006 г. („Piano aziendale consolidato 2002–2006“), бизнес планът на SEA за периода 2003 — 2007 г. („Piano aziendale 2003–2007 SEA“), стратегическият план за периода 2007 — 2012 г. („Piano strategico 2007–2012“), стратегическият план за периода 2009 — 2016 г. („Piano strategico 2009–2016“) и бизнес планът за периода 2011 — 2013 г. („Piano aziendale 2011–2013“). Комисията, на база на оценката на документите, посочена в параграфи 269 — 296 от настоящото решение, счита, че нито един от тях не удовлетворява посочените в Насоките критерии.
- (338) По-специално, точка 35 от Насоките за реструктуриране от 2004 г. гласи: „Планът за реструктуриране, продължителността на който трябва да е възможно най-кратка, трябва да възстановява жизнеспособността на предприятието в рамките на един разумен срок, въз основа на разумни предположения за бъдещите условия за дейност. Следователно помощта за реструктуриране трябва да бъде свързана с осъществим план за реструктуриране [...] заедно със всичките му релевантни подробности трябва да бъде представен пред Комисията, като в него е включено и проучване на пазара. Подобрението на състоянието може да бъде извлечено главно от вътрешни мерки, предвидени в плана за реструктуриране; то може да се основава и на външни фактори като промени в цените и търсенето, над които дружеството няма особено влияние, но само ако очакванията за пазара са общоприети“. Точка 32 от Насоките за реструктуриране от 1999 г. съдържа аналогична разпоредба.
- (339) Комисията отбелязва, че както консолидираният бизнес план за периода 2002 — 2006 г., така и планове за периода след 2007 г. <sup>(69)</sup>, с изключение на бизнес плана за периода 2003 — 2007 г., се отнасят до SEA като цяло и SEA Handling се споменава само на няколко места. Следователно те не могат да се считат за планове за реструктуриране на SEA Handling по смисъла на Насоките. Те не съдържат така също цялата необходима според Насоките информация, а именно подробно описание на обстоятелствата, на които се дължат затрудненията на предприятието, и пазарно проучване. Освен това в тях не е посочено подробно описание на мерките, които са необходими за възстановяване на дългосрочната жизнеспособност на предприятието в рамките на разумен срок и предвиждат повишаване на доходността основно вследствие на външни мерки, обезпечавачи повишаване на приходите (в особено голяма степен това важи за бизнес плана за периода 2003 — 2007 г.), без по какъвто и да било начин да показват, че изложените хипотези за пазарни тенденции са общоприети.
- (340) Кратките пасажии от тези документи, които изрично касаят SEA Handling, не съдържат графици, указващи разумно необходимите срокове за възстановяване на дългосрочната жизнеспособност на SEA Handling, нито продължителността на потенциалния процес на реструктуриране. Следователно мерките за реструктуриране не предлагат достатъчно подробности, за да бъдат удовлетворени изискванията на Насоките.
- (341) В резултат на това плащанията на въпросната помощ са били предоставени преди тяхното нотифициране и без план за реструктуриране, удовлетворяващ условията на насоките за реструктуриране. Следователно те не са били свързани с прилагането на план за реструктуриране от посочения вид в точки 34 и 35 от Насоките за реструктуриране от 2004 г. или в точки 31 и 32 от Насоките за реструктуриране от 1999 г. Само по себе си това е достатъчно да се изключи съвместимостта с вътрешния пазар <sup>(70)</sup>.
- (342) Второ, следва да се отбележи, че, предвид липсата на уведомление за помощта и на жизнеспособен план за реструктуриране, Комисията не е имала възможност да наложи условията и задълженията, които смята за необходими за разрешаването на помощта <sup>(71)</sup> и не е могла да наблюдава правилното прилагане на плана за реструктуриране посредством редовни и подробни доклади <sup>(72)</sup>.

#### **Предотвратяване на ненужно нарушаване на конкуренцията**

- (343) Според точка 38 от Насоките за реструктуриране от 2004 г. „трябва да се предприемат компенсаторни мерки, за да се гарантира, че неблагоприятните ефекти по отношение условията на търговия, са минимизирани възможно най-много, така че търсеният позитивен ефект да надвишава негативния такъв. В противен случай помощта ще бъде разглеждана като „противоречаща на общия интерес“ и следователно несъвместима с общия пазар.“ Точка 35 от Насоките за реструктуриране от 1999 г. съдържа аналогична разпоредба.
- (344) Италианските органи и SEA Handling заявяват, че мерките за помощ не са нарушили конкуренцията на пазара на наземно обслужване, защото са били необходими за изпълнението на условията за либерализиране на пазара в съответствие със Законодателен указ № 18/99, прилагащ Директива 96/67/ЕО.
- (345) Те добавят, че заедно с помощта са предприети надлежни мерки, за да се избегне нарушаване на конкуренцията.

<sup>(69)</sup> Вж. „Executive Summary — Linee guida del piano strategico 2007-2012 del gruppo SEA–11 maggio 2007“, „Piano strategico 2009–2016“ и „Piano aziendale SEA 2011–2013“.

<sup>(70)</sup> Вж. например решението на Съда на ЕАСТ от 8 октомври 2012 г. по делото на *Hurtigruten* срещу *Надзорния орган на ЕАСТ*, параграф 228 и параграфи 234 — 240.

<sup>(71)</sup> Насоки, точки 46 — 48.

<sup>(72)</sup> Насоки, точки 49 — 51.

- (346) Според италианските органи първата такава мярка е била намаляването на капацитета на SEA Handling, по-специално от гледна точка на работната ръка, чрез постепенни съкращения на персонала през периода 2003 — 2010 г.
- (347) Втората такава мярка е намалила присъствието на SEA Handling на пазара чрез ограничаване на обхвата на неговите дейности. По-специално SEA Handling е преустановило предлагането на своите услуги по поддръжка на въздухоплавателни средства и продажба на билети, както и някои вторични услуги като почистване на салоните за пътници и придружаване на малолетни пътници, които след 2004 г. е възложило на външни страни. През 2004 г. SEA Handling е прехвърлило също така на SEA своите услуги по отстраняване на обледеняването.
- (348) Третата мярка е включвала опити за продажба на миноритарен дял в SEA Handling, което, ако е било успешно, е щяло да доведе до навлизането на нов конкурент на пазара.
- (349) Накрая, италианските органи считат, че мерките за покриване на загубите са наложени от високата степен на либерализиране на пазара на наземно обслужване в Италия, за да се гарантира непрекъснатостта и качеството на цялото наземно обслужване и постепенно да се приспособи към новото положение. Следователно, като цяло, плащанията на помощ са дали възможност за методичен преход към конкурентен пазар, като се избягват всички отрицателни последици за пътниците.
- (350) Комисията отбелязва, че „отписването и закриването на дейности, носещи загуби, които при всяко положение ще са необходими за възстановяване на жизнеспособността, няма да се разглеждат като намаляване на капацитета или присъствие на пазара с оглед компенсаторните мерки“<sup>(73)</sup>. Следователно, според Комисията, втората мярка не представлява „компенсаторна“ мярка, а по-скоро е неразделна и дори съществена част от самото реструктуриране. Италианските органи посочват, че тези дейности не са част от основната дейност на SEA Handling и, следователно, тяхното оттегляне не може да се счита за компенсаторна мярка, целяща постигането на значително намаляване на присъствието на дружеството на пазара<sup>(74)</sup>.
- (351) Аналогично намаляването на капацитета, по-специално от гледна точка на работна ръка, е съществено важна стъпка в посока на възстановяване на жизнеспособността на дружеството, предвид изключително високите разходи за персонал на SEA Handling, най-вече спрямо неговия оборот, и не може да се разглежда като мярка за компенсиране на предоставената помощ.
- (352) Що се отнася до намерението за продажба на миноритарен дял, Комисията отбелязва, че до момента са били открити само две процедури с конкурентно наддаване<sup>(75)</sup>. Освен това понастоящем продажбата зависи от възстановяването на жизнеспособността и, следователно, не представлява мярка за компенсиране на реструктурирането. Във всеки случай за около десет години не е имало прехвърляния на капитал на SEA Handling и намерението за прехвърляне не може да се счита за мярка за компенсиране на помощта.
- (353) Накрая, по отношение на аргумента, че помощта е осигурила прехода към конкурентен пазар, Комисията счита, че транспонирането на Директива 96/67/ЕО в италианското законодателство не означава, че може да се отпуска държавна помощ за компенсиране на определени оператори — в този случай SEA Handling — за да се улесни тяхното приспособяване в рамките на определен период, чиято точна продължителност така или иначе не е била посочена от италианските органи.
- (354) Тези обстоятелства са достатъчни, за да се изключи съвместимост на помощта с вътрешния пазар.

#### ***Помощ, ограничена до необходимия минимум***

- (355) В съответствие с точка 43 от Насоките за реструктуриране от 2004 г. и точка 40 от Насоките за реструктуриране от 1999 г., за да се ограничи размера на помощта за разходи за реструктуриране до сторго необходимия минимум, се очаква получателите на помощта да направят значителен принос към плана за реструктуриране от техните собствени ресурси, включително продажбата на активи на предприятието, които не са от жизненоважно значение за неговото оцеляване, или чрез външно финансиране при пазарни условия. В случай на големи предприятия Комисията обикновено счита принос от най-малко 50 % за подходящ към реструктурирането.
- (356) Италианските органи не са представили никаква информация относно предоставяне от SEA Handling на какъвто и да било значителен принос към процеса на реструктуриране. Фактът, че нито един частен инвеститор не е пожелал да направи финансов принос за реструктурирането на SEA Handling, е допълнителен белег, че пазарът не е имал доверие във възстановяването на жизнеспособността на предприятието (точка 43 от Насоките от 2004 г.).

<sup>(73)</sup> Насоки, точка 40.

<sup>(74)</sup> Решение на Общия съд по съединени дела T-115/09 и T-116/09 *Electrolux* срещу *Комисията*, параграфи 51 — 58.

<sup>(75)</sup> Както е посочено от италианските органи, едната е била открита през 2001 г., а другата — през 2007 г.

**Принципът за еднократна помощ**

- (357) Накрая, за да бъде счетена за съвместима, помощта за реструктуриране трябва да съответства на принципа за еднократна помощ. В точка 43 от Насоките от 1999 г. и в точка 72 и точка 43 от Насоките от 2004 г. се посочва, че предприятие, което е получило помощ за реструктуриране през последните 10 години, не може да получава допълнителна помощ за реструктуриране. На тази база Комисията стига до заключението, че помощта за реструктуриране, предоставена на SEA Handling след първата капиталова инжекция от 2002 г., е несъвместима с вътрешния пазар, тъй като не съответства на принципа за еднократна помощ. Същото важи за помощта, получена през 2007 г., ако бъде прието, че SEA е взело две решения за предоставяне на помощ на вноски през последователни години, както явно твърдят италианските органи (вж. параграф 223).

**Заключения**

- (358) Посочените по-горе аргументи показват, че мерките за помощ не удовлетворяват тестовете според Насоките за авиационния сектор или тези по Насоките за реструктуриране от 1999 г. и от 2004 г., за да бъдат счетени за съвместими по член 107, параграф 3, буква в) от ДФЕС.
- (359) Следователно помощта не е съвместима с вътрешния пазар.

**8.4. ВЪЗСТАНОВЯВАНЕ**

- (360) В член 14, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 659/1999 е посочено, че цялата неправомерна помощ, която е несъвместима с вътрешния пазар, трябва да бъде възстановена от получателя.
- (361) Въпросната помощ е била предоставена неправомерно на SEA Handling и е несъвместима с вътрешния пазар и, следователно, трябва да бъде възстановена от дружеството.
- (362) Предвид много тежкото финансово състояние на SEA Handling и липсата на каквито и да било изгледи за печалба от вливане на капитал, един частен инвеститор не би направил вливане на капитал и, следователно, SEA Handling не би могло да обезпечи такива средства на пазара. Тъй като възвръщаемостта на капиталовите инвестиции представлява фактор от жизнеспособността на бизнес модела на предприятието, един частен инвеститор не би направил инвестицията без да е сигурен, че ще бъде обезщетен по подходящ начин за свързаните рискове. Следователно Комисията счита, че предприятието не би могло да увеличи своя акционерен капитал на капиталовия пазар, тъй като очакваната доходност не би могла да му даде възможност да предложи такава голяма възвръщаемост на който и да било потенциален инвеститор. По тази причина съпоставителната ситуация, т.е. ситуация, която би възникнала при липсата на помощта, която е обект на възстановяване, е ситуация, в която изобщо не би бил инвестиран никакъв капитал<sup>(76)</sup>. Според установената съдебна практика „Когато става дума за инжекция в собствения капитал, Комисията може да заеме позицията, че с оглед на премахването на даденото предимство трябва да изиска възстановяване на предоставения капитал“<sup>(77)</sup>. Следователно размерът на помощта, която следва да бъде възстановена, е общият размер на помощта, с която е увеличен капиталът на предприятието.
- (363) За целите на това възстановяване трябва да се вземат предвид също така лихвите, начислени от датата, на която всяка една от вноските е била на разположение на дружеството, а именно датата на постъпване на всяко увеличение на капитала, до датата на нейното възстановяване<sup>(78)</sup>.

**8.5. ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

- (364) Комисията счита, че италианските органи неправомерно са предоставили помощ, състояща се от няколко вливания на капитал, направени от SEA в неговото дъщерно предприятие SEA Handling с цел покриване на загубите на дъщерното предприятие, в нарушение на член 107, параграф 1 от ДФЕС.
- (365) Следователно италианските органи трябва да предприемат всички необходими мерки за възстановяване на държавната помощ, която е счетена за несъвместима с вътрешния пазар, от получателя — SEA Handling,

ПРИЕ НАСТОЯЩОТО РЕШЕНИЕ:

<sup>(76)</sup> Решение 2012/252/ЕС на Комисията от 13 юли 2011 г. относно държавна помощ № С 6/08 (ex NN 69/07), приведена в действие от Финландия в полза на Ålands Industrihus Ab (ОВ L 125, 12.5.2012 г., стр 33).

<sup>(77)</sup> Решение на Общия съд по дело T-16/96 *Cityflyer* срещу *Комисията* [1998 г.] ECR II-757, параграф 56.

<sup>(78)</sup> Член 14, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 659/1999, цитиран по-горе.

#### Член 1

Направените от SEA вливания на капитал в неговото дъщерно предприятие SEA Handling за всяка от финансовите години за периода 2002 — 2010 г., възлизали приблизително на 359,644 млн. EUR, без да се включва дължимата лихва при възстановяването, представляват държавна помощ по смисъла на член 107 от ДФЕС.

#### Член 2

Държавната помощ е предоставена в нарушение на член 108, параграф 3 от ДФЕС и е несъвместима с вътрешния пазар.

#### Член 3

1. Италия възстановява от получателя посочената в член 1 помощ.
2. Сумите за възстановяване включват лихва, начислена от датата, на която всяка вноска от помощта е била предоставена на разположение на получателя, до датата на нейното възстановяване.
3. Лихвата се изчислява по метода, определен в глава V от Регламент (ЕО) № 794/2004 на Комисията <sup>(79)</sup>.

#### Член 4

1. Възстановяването на посочената в член 1 помощ е незабавно и действително.
2. Италианските органи гарантират изпълнението на настоящото решение в рамките на четири месеца от датата на уведомяването.

#### Член 5

1. В рамките на два месеца от уведомяването на настоящото решение италианските органи представят на Комисията следната информация:
  - а) общият размер (капитал и лихва), който трябва да се възстанови от получателя;
  - б) подробно описание на предприетите или планираните мерки за изпълнение на настоящото решение;
  - в) документи, показващи, че от получателя е изискано възстановяване на помощта.
2. Италия уведомява Комисията за напредъка на предприетите национални мерки за изпълнение на настоящото решение до възстановяването на целия размер на помощта, посочена в член 1. Освен това, по искане на Комисията, италианските органи незабавно представят всякаква информация, свързана с предприетите или планираните мерки за изпълнение на настоящото решение. Те предоставят също така подробна информация относно размера на помощта и лихвата, възстановени от получателя.

#### Член 6

Адресат на настоящото решение е Република Италия.

Съставено в Брюксел на 19 декември 2012 година.

*За Комисията*

Joaquín ALMUNIA

*Заместник-председател*

---

<sup>(79)</sup> Регламент (ЕО) № 794/2004 на комисията от 21 април 2004 година за прилагането от Регламент (ЕО) № 659/1999 на Съвета относно определянето на подробни правила за прилагането на член 93 от Договора за създаване на Европейската общност (ОВ L 140, 30.4.2004 г., стр. 1).