

II

(Nezakonodajni akti)

SKLEPI

SKLEP KOMISIJE (EU) 2015/1225

z dne 19. decembra 2012

**o kapitalskih vložkih SEA SpA v družbo SEA Handling SpA Zadeva SA.21420 (C 14/10)
(ex NN 25/10) (ex CP 175/06)***(notificirano pod dokumentarno številko C(2012) 9448)***(Besedilo v italijanskem jeziku je edino verodostojno)****(Besedilo velja za EGP)**

EVROPSKA KOMISIJA JE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije in zlasti prvega pododstavka člena 108(2) Pogodbe,

ob upoštevanju Sporazuma o Evropskem gospodarskem prostoru in zlasti člena 62(1)(a) Sporazuma ⁽¹⁾,po pozivu zainteresiranim stranem, naj predložijo svoje pripombe v skladu z navedenima členoma ⁽²⁾, in ob upoštevanju predloženih pripomb,

ob upoštevanju naslednjega:

1. POSTOPEK

- (1) Komisija je v dopisu z dne 13. julija 2006 prejela pritožbo o morebitni pomoči družbi SEA Handling SpA (v nadaljnjem besedilu: SEA Handling), ki zagotavlja storitve zemeljske oskrbe na letališčih Milano Malpensa in Milano Linate. Pritožba je bila na začetku vložena pod št. CP 175/06.
- (2) Komisija je z dopisom z dne 6. oktobra 2006 zaprosila italijanske organe za pojasnila v zvezi s pritožbo. Italijanski organi so z dopisom z dne 21. decembra 2006 zaprosili za podaljšanje roka za odgovor.
- (3) Komisija je navedeno podaljšanje odobrila v dopisu z dne 11. januarja 2007. Italijanski organi so z dopisom z dne 9. februarja 2007 predložili zahtevana pojasnila.
- (4) Komisija je z dopisom z dne 30. maja 2007 pritožniku sporočila, da so informacije nezadostne, saj iz njih ni razvidno, ali je bilo v navedeni zadevi izpolnjeno merilo za državna sredstva iz člena 107(1) Pogodbe o delovanju Evropske unije (v nadaljnjem besedilu: PDEU). Zato v skladu s členom 20(2) Uredbe Sveta (ES) št. 659/1999 ⁽³⁾ ni bilo zadostnih razlogov za obravnavo zadeve. Pritožnik je z dopisom z dne 2. julija 2007 posredoval dodatne informacije. Komisija je na podlagi navedenih informacij sklenila, da bo ponovno pregledala pritožbo.
- (5) Komisija je v dopisu z dne 3. marca 2008 zaprosila italijanske organe, naj posredujejo izvod dogovora s sindikalnimi organizacijami, ki je bil sklenjen 26. marca 2002. Italijanski organi so z dopisom z dne 10. aprila 2008 predložili zahtevani dokument.
- (6) Italijanski organi so z dopisom z dne 20. novembra 2008 Komisiji poslali sindikalni dogovor, sklenjen 13. junija 2008.

⁽¹⁾ UL L 1, 3.1.1994, str. 3.⁽²⁾ UL C 184, 22.7.2008, str. 34.⁽³⁾ Uredba Sveta (ES) 659/1999 z dne 22. marca 1999 o določitvi podrobnih pravil za uporabo člena 93 Pogodbe ES (UL L 83, 27.3.1999, str. 1).

- (7) Komisija je z dopisom z dne 23. junija 2010 italijanske organe obvestila, da bo začela postopek iz člena 108(2) PDEU, in jih zaprosila, naj v roku enega meseca posredujejo vse podatke in informacije, potrebne za oceno združljivosti zadevnih ukrepov.
- (8) Italijanski organi so v dopisu z dne 19. julija 2010 zahtevali podaljšanje roka za odgovor do 20. septembra 2010; Komisija je v svojem odgovoru z dne 23. julija 2010 odobrila podaljšanje.
- (9) Italijanski organi so 20. septembra 2010 predložili pripombe občine Milano glede sklepa Komisije, da začne formalni postopek preiskave.
- (10) Sklep Komisije o začetku formalnega postopka preiskave (v nadaljnjem besedilu: sklep o začetku postopka) je bil objavljen v *Uradnem listu Evropske unije* ⁽⁴⁾. Komisija je pozvala zainteresirane strani, naj predložijo svoje pripombe o zadevnih ukrepih v enem mesecu od dneva objave.
- (11) Družba SEA Handling je v dopisu z dne 11. februarja 2011 zahtevala, da se rok za predložitev njenih pripomb o sklepu o začetku postopka podaljša do 21. marca 2011. Komisija je v dopisu z dne 23. februarja 2011 odobrila navedeno podaljšanje.
- (12) V dopisu z dne 25. februarja 2011 je [...] (*) zahteval, da se rok za predložitev njegovih pripomb o sklepu o začetku postopka podaljša do 25. marca 2011.
- (13) Družbi SEA Handling in SEA SpA (v nadaljnjem besedilu: SEA) sta v dopisu z dne 21. marca 2011 Komisiji poslali skupne pripombe o sklepu o začetku postopka.
- (14) [...] je v dopisu z dne 21. marca 2011 Komisiji poslal svoje pripombe o sklepu o začetku postopka.
- (15) Z dopisom z dne 7. aprila 2011 je Komisija posredovala pripombe zainteresiranih tretjih oseb italijanskim organom in jih pozvala, naj predložijo svoje ugotovitve do 16. maja 2011.
- (16) Italijanski organi so v dopisu z dne 18. aprila 2011 zaprosili Komisijo, naj podaljša rok za njihove ugotovitve o pripombah tretjih oseb do 2. junija 2011. Komisija je v dopisu z dne 28. aprila 2011 italijanskim organom odobrila navedeno podaljšanje.
- (17) Z dopisom z dne 1. junija 2011 so italijanski organi predložili svoje ugotovitve. Posredovali so tudi nove argumente na podlagi študije, ki jo je opravila svetovalna družba.
- (18) Komisija je v dopisu z dne 11. julija 2011 italijanske organe pozvala, naj predložijo informacije, ki so zahtevane v odstavku 5 sklepa o začetku postopka in ki jih ne italijanski organi ne SEA še niso posredovali.
- (19) Italijanski organi so v dopisu z dne 28. julija 2011 Komisijo zaprosili za podaljšanje roka za predložitev zahtevanih informacij do 15. oktobra 2011. Komisija je z dopisom z dne 8. avgusta 2011 odobrila podaljšanje roka do 15. septembra 2011.
- (20) Italijanski organi so z dopisom z dne 26. avgusta 2011 Komisiji sporočili svoje mnenje, da je podaljšanje roka, odobreno v odgovor na njihovo prvotno prošnjo, nezadostno.
- (21) Italijanski organi so v dopisu z dne 15. septembra 2011 predložili svoj odgovor na zahtevo Komisije za informacije. Z dopisom z dne 18. oktobra 2011 so italijanski organi predložili angleški prevod dokumenta iz Priloge 5 k prejšnjemu dopisu.
- (22) Italijanski organi so z dopisom z dne 21. oktobra 2011 posredovali informacije, ki jih je predložila občina Milano, in tako dopolnili Prilogo 12 k prejšnjemu dopisu. Z dopisom z dne 7. novembra 2011 so italijanski organi predložili prevod navedenih ugotovitev v angleščino.
- (23) Službe Komisije in italijanski organi so se srečali 19. junija 2012. Po srečanju so italijanski organi z dopisoma z dne 2. julija 2012 in z dne 10. julija 2012 predložili nove argumente v podporo svojemu mnenju o obravnavanih ukrepih. Na zahtevo italijanskih organov je bilo 23. novembra 2012 še eno srečanje s službami Komisije. Takrat so italijanski organi predložili skoraj enake argumente kot na prejšnjem srečanju.

⁽⁴⁾ UL C 29, 29.1.2011, str. 10.

(*) Zaupne informacije.

2. POVZETEK UKREPOV

- (24) Ta sklep zadeva kapitalske vloške družbe SEA v njeno hčerinsko družbo SEA Handling med letoma 2001 in 2010, ki so bili namenjeni predvsem kritju poslovnih izgub SEA Handling.

2.1 DOMNEVNI PREJEMNIK POMOČI

- (25) Prejemnik zadevnih ukrepov je SEA Holding, ki je v stoddstotni lasti SEA. Družba SEA upravlja letališki sistem v Milanu, ki vključuje letališči Linate in Malpensa. Je delniška družba (SpA), ustanovljena po zasebnem pravu, in je bila v zadevnem obdobju skoraj v celoti v lasti dveh javnih organov, in sicer občine Milano (84,56 %) in pokrajine Milano (14,56 %), ter nekaj drugih malih javnih in zasebnih delničarjev (0,88 %). Decembra 2011 je bilo 29,75 % kapitala družbe SEA prodanega zasebnemu skladu F2i (Fondi italiani per le infrastrutture).
- (26) Dejavnosti SEA so razdeljene na:
- (a) splošno upravljanje letališč: izvajanje in upravljanje infrastruktur za oskrbo zračnega prometa;
 - (b) zemeljsko oskrbo: storitve zemeljske oskrbe za potnike, letala, prtljago in tovor;
 - (c) povezane dejavnosti: komercialne dejavnosti na letališčih, vključno s prodajo različnih storitev javnosti, brezcarinskimi trgovinami, upravljanjem trafik, restavracij, oglaševanja, parkirišč in najema vozil, ter upravljanje in vzdrževanje infrastruktur, namenjenih dejavnostim, ki niso povezane z zračnim prometom, kot so turistična nastanitve in logistične storitve. Te dejavnosti opravljajo neposredno SEA ali druge stranke na podlagi posebnih pogodb s SEA.
- (27) Družba SEA Handling je bila ustanovljena po začetku veljavnosti Zakonske uredbe št. 18/99 z dne 13. januarja 1999 ⁽⁵⁾, ki je v italijansko zakonodajo prenesla Direktivo Sveta 96/67/ES ⁽⁶⁾; navedena direktiva je uvedla zahtevo, da se vodi ločeno računovodstvo za dejavnosti, povezane z izvajanjem navedenih storitev ⁽⁷⁾. Družba SEA je z ustanovitvijo SEA Handling ločila ta nabor dejavnosti v računovodskem in pravnem smislu ⁽⁸⁾. SEA poleg upravljanja letališč Malpensa in Linate zagotavlja različne sekundarne storitve, ki so z zračnim prometom povezane in ga dopolnjujejo.
- (28) Družba SEA Handling je začela delovati 1. junija 2002. Do 1. junija 2002 je storitve zemeljske oskrbe na letališčih Linate in Malpensa neposredno izvajala družba SEA ⁽⁹⁾.

2.2 OBRAVNAVANI UKREPI

- (29) Glede na informacije, ki jih je prejela Komisija, je družba SEA Handling od leta 2002 od SEA prejemale subvencije v obliki kapitalskih vložkov, ki so bili namenjeni predvsem kritju njenih poslovnih izgub.
- (30) Zneski izgub SEA Handling so naslednji ⁽¹⁰⁾:
- leta 2002 je družba SEA Handling zabeležila izgube v skupni višini 43 639 040,39 EUR (med 1. junijem 2002 in 31. decembrom 2002),
 - leta 2003 je SEA Handling zabeležila izgube v skupni višini 49 489 577,23 EUR (med 1. januarjem 2003 in 31. decembrom 2003),

⁽⁵⁾ Gazzetta Ufficiale 28, 4.2.1999.

⁽⁶⁾ Direktiva Sveta 96/67/ES z dne 15. oktobra 1996 o dostopu do trga storitev zemeljske oskrbe na letališčih Skupnosti (UL L 272, 25.10.1996, str. 36).

⁽⁷⁾ Člen 4 Direktive 96/67/ES določa: „Če upravljavec letališča, uporabnik letališča ali izvajalec storitev zemeljske oskrbe izvajajo storitve zemeljske oskrbe, morajo v skladu z veljavno poslovno prakso voditi strogo ločeno računovodstvo za dejavnosti storitev zemeljske oskrbe od računovodstva za druge dejavnosti. Neodvisni revizor, ki ga imenuje država članica, mora preverjati izvajanje ločenega računovodstva. Revizor tudi preveri, da ni finančnih tokov med dejavnostjo upravljavca kot upravnega organa letališča in njegovo dejavnostjo storitev zemeljske oskrbe.“

⁽⁸⁾ Komisija je 1. decembra 2011 sprejela sveženj ukrepov za boljša letališča. Ta sveženj vključuje predlog za pregled pravil o storitvah zemeljske oskrbe, zlasti zato, da bi se izboljšala kakovost in učinkovitost storitev zemeljske oskrbe na letališčih. Predvideva tudi pravno ločitev dejavnosti zemeljske oskrbe od upravljanja letališč. Sveženj bi najmanjše število izvajalcev storitev zemeljske oskrbe, ki so letalskim prevoznikom na voljo na velikih letališčih za najpomembnejše storitve zemeljske oskrbe, ki so še vedno omejene, in sicer upravljanje s prtljago, postopki na ploščadi, oskrba z gorivom in oljem, storitve v zvezi s tovorom in pošto, povečal z dva na tri.

⁽⁹⁾ Družba SEA Handling S.r.l., ki je obstajala pred ustanovitvijo SEA Handling, je bila ustanovljena leta 1998, vendar ni nikoli delovala.

⁽¹⁰⁾ Računovodski izkazi na dan 31. decembra za vsako leto.

- leta 2004 je SEA Handling zabeležila izgube v skupni višini 47 962 810 EUR (med 1. januarjem 2004 in 31. decembrom 2004),
 - leta 2005 je SEA Handling zabeležila izgube v skupni višini 42 430 169,31 EUR (med 1. januarjem 2005 in 31. decembrom 2005),
 - leta 2006 je SEA Handling zabeležila izgube v skupni višini 44 150 435 EUR (med 1. januarjem 2006 in 31. decembrom 2006),
 - leta 2007 je SEA Handling zabeležila izgube v skupni višini 59 724 727 EUR (med 1. januarjem 2007 in 31. decembrom 2007),
 - leta 2008 je SEA Handling zabeležila izgube v skupni višini 52 387 811 EUR (med 1. januarjem 2008 in 31. decembrom 2008),
 - leta 2009 je SEA Handling zabeležila izgube v skupni višini 29,7 milijona EUR (med 1. januarjem 2009 in 31. decembrom 2009),
 - leta 2010 je SEA Handling zabeležila izgube v skupni višini 13,4 milijona EUR (med 1. januarjem 2010 in 31. decembrom 2010).
- (31) Med letoma 2002 in 2010 je skupna izguba SEA Handling znašala 339,784 milijona EUR; v odziv na to je družba SEA na SEA Handling prenesla skupaj 359,644 milijona EUR v obliki povečanja kapitala v različnih obdobjih vsako leto. Porazdelitev in zneski v preglednici so navedeni iz podatkov, ki so jih predložili italijanski organi.

(v tisoč EUR)

Leto	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
Zneski kapitalskih vložkov ⁽¹⁾	18 765 21 200	24 879 24 252	25 236 30 000	6 111 30 000 4 118	30 000 439 30 000	11 559 2 663 3 527 23 808	25 271	13 481 34 328	0	
Letna vsota	39 965	49 132	55 236	40 229	60 439	41 559	25 271	47 810	0	
Skupna vsota										359 664

⁽¹⁾ Povečanje kapitala, namenjenega kritju poslovnih izgub, ni bila nujno v celoti izplačano v danem letu. Prvo povečanje kapitala v višini 24,879 milijonov EUR, ki je bilo izplačano leta 2003, je bilo na primer posledica delnega pokritja izgub, ki so nastale leta 2002. Drugo o povečanje kapitala v višini 24,252 milijonov EUR je bilo posledica delnega pokritja izgub, ki so nastale leta 2003.

2.3 VLOGA JAVNIH ORGANOV PRI UPRAVLJANJU SEA IN SEA HANDLING

- (32) Glede na informacije, ki jih je prejela Komisija, so uprava občine Milano, SEA in sindikalne organizacije 26. marca 2002 dosegle dogovor, v katerem je navedeno:

„Uprava občine Milano [...] potrjuje, da [...]

- bo SEA vsaj pet let ohranila večinski delež v družbi SEA Handling,
- se SEA zavezuje, da bo poročala o izbiri morebitnih partnerjev sindikalnim organizacijam in jim skupaj z njimi predstavila poslovni načrt in podjetniško strukturo [...] dogovor, dosežen med SEA in sindikalnimi organizacijami, bo začel veljati po tem, ko se poslovni načrt predloži sindikatom in ga ti pregledajo,
- mora dogovorjeni načrt za mobilnost vključevati rešitev za morebitne izgube delovnih mest in izključevati postopke kolektivnega odpuščenja ter obvezovati SEA, da vsem zaposlenim zagotovi dodatno usposabljanje, prekalifikacijo, spodbude za prostovoljno upokojevo in pomoč pred upokojitvijo,
- se bodo ob premestitvi delavcev v novo družbo zaščitile vse pridobljene pravice in zajamčila zaposlitev za naslednjih pet let,

- bodo SEA in morebitni partnerji podprli izravnavo stroškov/prihodkov in gospodarski okvir na sploh, pri čemer bodo ohranili svoje zmogljivosti upravljanja in hkrati nadalje znatno izboljšali svojo sposobnost ustrezno konkurirati na domačem in mednarodnem trgu,
- se bodo obrnili na pristojna ministrstva in letališke organe z namenom uvedbe direktiv, ki zagotavljajo zaposlitev v primeru prenosa dejavnosti zemeljske oskrbe na konkurenta, da bi med drugim zagotovili odziv na obveznosti upravljavcev letališč glede varnosti in zanesljivosti ter obveznosti, ki morajo veljati tudi za zaposlene, ki opravljajo dejavnosti zemeljske oskrbe.

Uprava občine in sindikalne organizacije bodo spremljale vsebino tega dogovora in na rednih sestankih zagotavljale njegovo nadaljnje izvajanje.“

- (33) Zgoraj navedene zaveze so bile potrjene z naknadnimi dogovori, ki so izrecno ponovno potrdili vsebino dogovora. Komisija se sklicuje predvsem na zapisnike o sindikalnih dogovorih med SEA in sindikalnimi organizacijami z dne 4. aprila 2002, 15. maja 2002 in z dne 9. junija 2003, izvodi katerih so bili poslani Komisiji.
- (34) Zapisnik občinskega sveta med zavezami, ki jih je sprejela občina, navaja tudi „varstvo pridobljenih pravic“ in „zagotovljeno zaposlitev za naslednjih pet let“⁽¹¹⁾. Navedene zaveze so bile ponovno potrjene na seji občinskega sveta 16. junija 2003, izvod zapisnika te seje pa je bil poslan Komisiji.
- (35) Poleg tega so občinski svetniki 7. novembra 2006 izrazili zaskrbljenost zaradi kriznih razmer in poudarili, da je treba za vsako ceno zagotoviti gospodarsko preživetje družbe SEA Handling:

„Težave, s katerimi se sooča SEA Handling SpA [...] ne smejo v celoti pasti na ramena delavcev [...] Glede na te razmere morata direktor letališke družbe in županja Moratti čim prej nastopiti pred Odborom za promet [občine Milano] in pojasniti, kako nameravata ponovno vzpostaviti vlogo SEA Handling SpA na trgu podpornih storitev za zračni promet.“⁽¹²⁾

2.4 POSLOVANJE SEA HANDLING⁽¹³⁾

- (36) Spodnji diagram prikazuje gibanje stroškov poslovanja in bruto dobička iz poslovanja v obdobju 2002–2010. Isti podatki so prikazani v preglednici 1 skupaj z gibanjem prometa SEA Handling in gibanjem razmerij bruto dobiček iz poslovanja/promet in stroški dela/promet.

Diagram

Gibanje poslovanja

[...]

Preglednica 1

Gibanje prometa in stroškov poslovanja

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Promet (v milijonih EUR)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Razvoj prometa (letna sprememba)		[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %
Stroški dela	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Razvoj stroškov dela (letna sprememba)		[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %

⁽¹¹⁾ Dogovor med sindikati, SEA SpA in občino Milano je bil dosežen 26. marca 2002.

⁽¹²⁾ Sporočilo za javnost milanskega občinskega svetnika Marca Cornia z dne 7. novembra 2006, izvod katerega je bil poslan Komisiji.

⁽¹³⁾ Podatki v preglednicah in diagramih v tem oddelku so navedeni iz dokumentacije, ki jo je predložila družba SEA.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Drugi stroški	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Razvoj drugih stroškov (letna sprememba)		[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %
Bruto dobiček iz poslovanja (EBIT-DA)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Razvoj EBITDA (letna sprememba)		[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %
Razmerje EBITDA/promet	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %
Razmerje stroški dela/promet	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %

- (37) Iz preglednice je razvidno, da so stroški dela med letoma 2002 in 2007 ostali stabilni – z manjšimi spremembami – na ravni približno 160 milijonov EUR, nato pa so se leta 2010 močno zmanjšali, na nekaj manj kot 100 milijonov EUR, kar je padec za skoraj 38 % v treh letih. Razvoj drugih stroškov je bil podoben, saj so se v istem obdobju zmanjšali za 37 %.
- (38) Promet se je med letoma 2002 in 2006 povečal za 10 %. Močan upad dejavnosti družbe Alitalia na letališču Malpensa je imel od leta 2008 znaten vpliv, saj se je število potovanj, kupljenih pri Alitalia, med letoma 2007 in 2010 zmanjšalo za 87 %, zato so se prihodki, ustvarjeni zaradi prisotnosti družbe Alitalia, zmanjšali za 72 %. Skupni promet se je v istem obdobju zmanjšal za 27 %, to zmanjšanje pa se je izravnalo s prihodki od poslovanja z drugimi letalskimi družbami.
- (39) Prizadevanja za zmanjšanje stroškov poslovanja in omejitev izgub po odločitvi družbe Alitalia leta 2008, da bo zmanjšala obseg svojih dejavnosti, so prinesla postopno izboljšanje (negativnega) bruto dobička iz poslovanja, saj se je njegova raven zvišala z –42,5 milijona EUR leta 2007 na –8,5 milijona EUR leta 2010.
- (40) V spodnji preglednici je prikazano gibanje števila zaposlenih, izraženo v ekvivalentu polnega delovnega časa (EPDČ).

Preglednica 2

Gibanje števila zaposlenih

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
EPDČ skupaj	3 842	3 976	3 820	3 562	3 476	3 310	2 969	2 460	2 221
Od tega: za nedoločen čas	3 692	3 804	3 457	3 223	3 011	2 795	2 760	2 419	2 181
Od tega: za določen čas	150	172	363	338	465	515	208	40	40
Operativni EPDČ (EPDČ skupaj + nadure – dopolnilna blagajna)	3 964	4 125	3 979	3 706	3 642	3 461	2 852	2 227	2 050

- (41) Iz preglednice je razvidno stalno zmanjševanje števila ekvivalentov polnega delovnega časa od leta 2003 naprej (–44 % med letoma 2003 in 2010), zlasti EPDČ zaposlenih za nedoločen čas.
- (42) Število zaposlenih za določen čas se je med letoma 2002 in 2007 znatno povečalo, in sicer s 150 na 515 EPDČ. Nato se je to število zmanjšalo, hkrati pa se je zaradi upada prometa družbe Alitalia zmanjšal promet od poslovanja in okrepila so se prizadevanja družbe SEA Handling, da bi zmanjšala svoje stroške za plače. Ta prizadevanja so v zadevnem obdobju prinesla tudi zmanjšanje števila nadur in povečanje dopolnilne blagajne (*cassa integrazione*), zaradi česar se je število operativnih EPDČ še bolj zmanjšalo.

- (43) V spodnji preglednici so prikazane izboljšave produktivnosti zaposlenih v smislu dela, ki ga je opravila delovna enota, in razvoj stroškov dela.

Preglednica 3

Gibanje produktivnosti zaposlenih

[...]

Preglednica 4

Stroški dela

[...]

3. RAZLOGI ZA ZAČETEK FORMALNEGA POSTOPKA PREISKAVE

- (44) Komisija je v sklepu o začetku postopka z dne 23. junija 2010 na podlagi informacij, ki so jih predložili pritožnik in italijanski organi, presodila, da bi ukrepi iz obdobja 2002–2005 lahko pomenili državno pomoč, in izrazila dvome glede združljivosti te pomoči z notranjim trgov. Komisija je zato v sklepu o začetku postopka zaprosila Italijo, naj zagotovi potrebne dokumente, informacije in podatke za obdobja do zadnjega in tako Komisiji omogoči, da oceni združljivost ukrepov. Poleg tega je navedla, da je treba proučiti obdobje po letu 2005, za katerega podatki o obsegu izgub na začetku Komisiji niso bili predloženi, in obdobje 2002–2010 kot celoto, da se ugotovi, ali je SEA Handling v navedenem obdobju prejela nezakonito državno pomoč v obliki nadomestil za izgube ⁽¹⁴⁾.
- (45) Komisija je sklenila, da so nadomestila dejansko pomenila državno pomoč, saj je menila, da so bili pogoji iz člena 107(1) PDEU izpolnjeni.
- (46) Komisija je ob upoštevanju večinskega deleža občine in pokrajine Milano v kapitalu družbe SEA zavzela predhodno stališče, da so bila sredstva, uporabljena za pokritje izgub, javna. Komisija je ugotovila tudi, da obstaja veliko dokazov, ki so podobni tistim iz sodbe z dne 16. maja 2002 v zadevi Francija proti Komisiji (C-482/99) (v nadaljevanju: sodba v zadevi Stardust Marine) ⁽¹⁵⁾ in kažejo na vpletenost javnih organov v ukrepe, ki jih je sprejela SEA v zvezi s svojo hčerinsko družbo SEA Handling.
- (47) Komisija je menila, da so bili ukrepi selektivni, saj so zadevali samo SEA Handling in so družbi prinesli gospodarsko prednost, ki je v običajnih tržnih pogojih ne bi imela.
- (48) Komisija je upoštevala različne dejavnike, da bi ugotovila, ali je družba SEA pri kritju izgub SEA Handling ravnala kot preudaren vlagatelj, ki deluje v običajnih tržnih pogojih.
- (49) Komisija je v predhodni fazi ugotovila, da je bilo v poslovnem načrtu, odobrenem leta 2001 ⁽¹⁶⁾, predvideno, da se bo dobiček SEA Handling do leta 2005 povečal. Navedeno je bilo, da sta bili odločitve o nadaljevanju delovanja v sektorju zemeljske oskrbe po letu 2002 in odločitve, da družba SEA Handling ne bo prodana takoj po razdružitvi dveh družb, utemeljeni z napovedanim povečanjem dobička v triletnem obdobju. Vendar poslovni načrt iz leta 2001 ni vseboval podrobne strategije, ki bi družbi SEA omogočila, da zagotovi dobičkonosnost SEA Handling, čeprav je navedeni načrt zajemal vse dejavnosti SEA. Komisija ni prejela nobenega drugega podrobnega poslovnega načrta, ki bi se nanašal posebej na SEA Handling.
- (50) Komisija je ugotovila tudi, da je SEA Handling med letoma 2003 in 2005 zabeležila omejen napredek ali celo negativne rezultate, saj so letne izgube presegle 40 milijonov EUR, medtem ko so stroški dela ostali stabilni; skupni stroški so se zmanjšali za približno 3 %, prihodki so upadli samo za 4,5 %, stroški na enoto dela pa so se povečali samo za 7,6 %.
- (51) Italijanski organi so trdili, da je treba kritje izgub družbe SEA Handling obravnavati z vidika skupine; Komisija je menila, da to ne pojasni, zakaj bi bilo treba na ravni skupine kritje izgub družbe SEA Handling šteti za bolj ugodno kot njeno prodajo ali prestrukturiranje. Komisija je menila, da je bilo stanje primanjkljaja družbe SEA Handling preveč dolgotrajno, da bi bilo zajeto v izrazu „omejeno obdobje“ iz sodbe Sodišča z dne 21. marca 1991 v zadevi Italija proti Komisiji ⁽¹⁷⁾, in da ponavljanje kritja izgub od leta 2002 potrjuje, da družba SEA ni delovala kot preudaren vlagatelj.

⁽¹⁴⁾ Sklep o začetku postopka, odstavka 42 in 102 ter oddelek 5.

⁽¹⁵⁾ Sodba s 16. maja 2002 v zadevi C-482/99, Francija proti Komisiji, Recueil 2002, str. I-4397.

⁽¹⁶⁾ „Piano aziendale consolidato del Gruppo SEA 2002–2006“ (konsolidirani poslovni načrt skupine SEA za obdobje 2002–2006), ki so ga predložili italijanski organi.

⁽¹⁷⁾ Sodba z dne 21. marca 1991 v zadevi C-303/88, Italija proti Komisiji, Recueil 1991, str. I-1433.

- (52) Komisija je ugotovila, da bi [...] ali drugi izvajalci lahko vstopili na trg; da izguba ugleda, s katero so italijanski organi utemeljili opustitev storitev zemeljske oskrbe SEA, ni bila ocenjena in je bila preveč nejasno predstavljena; da obveznost zagotavljanja storitev zemeljske oskrbe od SEA ni zahtevala, da neposredno opravlja te storitve, glede na to, da je prisotnost drugih izvajalcev ponujala praktično in veljavno alternativo.
- (53) Nazadnje je Komisija sklenila, da so ukrepi nedvomno vplivali na trgovino med državami članicami in na konkurenco. Glede na cilje Direktive 96/67/ES, ki ureja dostop do trga storitev zemeljske oskrbe na letališčih Skupnosti, ki so dosegla obseg prometa, določenega v Direktivi, je bil vpliv na trgovino jasen. Obstajal je tudi domneven vpliv na konkurenco, saj so ukrepi bistveno okrepili položaj družbe SEA Handling na škodo njenih konkurentov.
- (54) Komisija je začasno štela, da je bilo kritje izgub državna pomoč, in izrazila dvom glede združljivosti zadevne pomoči z notranjim trgovom. V sporočilu Komisije „Smernice Skupnosti o financiranju letališč in zagnoski državni pomoči letalskim družbam z odhodi z regionalnih letališč“ (v nadaljnjem besedilu: smernice v letalskem sektorju) ⁽¹⁸⁾, ki se nanaša na Direktivo 96/67/ES, je navedeno: „Nad 2 milijonoma potnikov mora izvajanje storitev zemeljske oskrbe zadostovati neodvisno od drugih komercialnih prihodkov letališča, kot so javna sredstva, ki so mu bila dodeljena kot upravljavcu letališča ali upravljavcu storitve splošnega gospodarskega pomena“ ⁽¹⁹⁾. Komisija je ugotovila, da je subvencioniranje takšnih dejavnosti s strani javnih organov v nasprotju s cilji, ki jih določa Direktiva 96/67/ES, in bi zato lahko negativno vplivalo na liberalizacijo trga.
- (55) Zato se je Komisija odločila začeti formalni postopek preiskave, da bi odpravila vse dvome glede opredelitve ukrepov kot državne pomoči za obdobja vse do zadnjega in glede združljivosti teh ukrepov z notranjim trgovom.

4. PRIPOMBE ITALIJSKIH ORGANOV

Obdobje, ki se preiskuje

- (56) Sklep je italijanske organe begal predvsem zaradi časovnega zaporedja trditev Komisije. Italijanski organi so trdili, da se ugotovitve Komisije nanašajo na obdobje 2006–2008, ki je poznejše kot obdobje, ki je bilo podlaga za predhodno preiskavo in torej za zahteve za pojasnila, ki so jih prejeli v zvezi z obdobjem 2002–2005. Občina je zato prosila Komisijo, naj spremeni časovni okvir, ki je zajet v postopku, in italijanskim organom pošlje običajno zahtevo za informacije za poznejše obdobje (od leta 2006 naprej) ⁽²⁰⁾.

Odgovornost javnih organov za ukrepe za kritje izgub

- (57) Prvi znak odgovornosti, ki ga je ugotovila Komisija, je vključeval odlomke iz dogovora z dne 26. marca 2002, ki so ga podpisale občina Milano, SEA in predstavniki sindikatov, odlomke iz zapisnika o sindikalnem dogovoru z dne 4. aprila 2002, ki je bil sklenjen med SEA ter industrijskimi in konfederiranimi sindikalnimi organizacijami in naknadno potrjen 15. maja 2002, ter odlomke iz zapisnika o sindikalnem dogovoru med SEA in SEA Handling ter industrijskimi in konfederiranimi sindikalnimi organizacijami z dne 9. junija 2003; italijanski organi so zaprosili Komisijo, naj ponovno prouči dokazno vrednost teh dokumentov.
- (58) V zvezi s tem so italijanski organi trdili, da bi se odgovornost za ukrepe lahko pripisala državi le na podlagi objektivnih ugotovitev, ki bi pokazale, da je država članica posredovala pri odločitvi SEA na tak način, da je odločitev določila ali nanjo vplivala v smislu, da bi SEA ravnala drugače, če bi lahko sprejela neodvisno odločitev ⁽²¹⁾; organi so trdili, da za občino Milano to ne velja.
- (59) Občina je trdila, da sploh ni bila udeležena pri sklenitvi sindikalnih pogodb in da ni imela nič z zavezami, ki jih je SEA sprejela pred predstavniki sindikatov v zadevnih dogovorih. Občina je sodelovala le na srečanju dne 26. marca 2002 ter je štela interese delavcev kot večinski lastnik in zlasti kot odgovorni organ v lokalni skupnosti. V tej vlogi ni sprejela nobene zaveze, vendar pa je sindikat na politični ravni „potrdila“ poslovne odločitve družbe SEA in zlasti njeno strategijo za ohranjanje delovnih mest, da bi podprla sindikate pri nadziranju izvajanja navedenih

⁽¹⁸⁾ UL C 312, 9.12.2005, str. 1.

⁽¹⁹⁾ Smernice v letalskem sektorju, točka 70.

⁽²⁰⁾ Po tej pripombi je Komisija v svojem dopisu z dne 11. julija 2011 opozorila na odstavek 42 sklepa o začetku postopka, v katerem je navedeno, da je po mnenju Komisije treba proučiti obdobje 2002–2010, da bi se ugotovilo, ali je SEA Handling v navedenem obdobju prejela nezakonito državno pomoč v obliki nadomestil za izgube. Komisija je nato potrdila, da obravnavano obdobje zajema čas od leta 2002 do zadnjega obdobja in da zahteve za informacije ostajajo veljavne.

⁽²¹⁾ Sodba Splošnega sodišča z dne 26. junija 2008 v zadevi SIC proti Komisiji (T-442/03), točka 126.

odločitev. Dogovor, ki je imel očitno družbeno-politični značaj, nima pravne veljave in je služil le kot zagotovitev sindikatom, da so zaveze družbe SEA zanesljive. Na podlagi dokumentov, ki jih je proučila Komisija, ni bilo mogoče sklepati, da je imela občina Milano odločilno vlogo pri odločitvi o kritju izgub družbe SEA Handling ali da je prevzela kakršno koli odgovornost v zvezi s tem. SEA naj bi torej svoje poslovne odločitve sprejela povsem svobodno in neodvisno.

- (60) Na splošno korespondenca med letoma 2002 in 2005 med vodstvom družbe in nekaterimi člani občinskega sveta, ki so zahtevali dostop do nekaterih notranjih dokumentov družbe SEA, zlasti do poslovnega načrta, pri čemer jim je bil dostop zavrnil, dokazuje, da javna uprava ni imela vpliva na dejavnosti družbe SEA. Po navedbah italijanskih organov to dodatno dokazuje dejstvo, da je SEA izrecno poudarila svojo neodvisnost od javne uprave, na primer v odgovoru na vprašanje občinskega svetnika.
- (61) Italijanski organi so tudi navedli, da občina ni mogla zakonito prevzeti veljavnih in učinkovitih zavez brez formalnih aktov njenih pristojnih organov, ki posebej navajajo finančno kritje.
- (62) Drugi znak odgovornosti, ki ga je ugotovila Komisija, je posebna odvisnost direktorjev in poslovodij družbe SEA od občine Milano, čemur so italijanski organi nasprotovali in trdili, da je Komisija trditve iz časopisnih člankov povzdignila na raven dokazov. Poleg tega so podali naslednje pripombe.
- (63) Prvič, glede tega, da so direktorji družbe SEA pred iztekom svojih mandatov županji Milana predložili „vnaprej podpisane odstopne izjave“, so italijanski organi trdili, da takšni odstopi ne kažejo na obstoj posebne odvisnosti direktorjev družbe SEA od občine. Predsednik upravnega odbora je na rednem sestanku 24. februarja 2006 priznal, da je to običajna praksa, „ki se uporablja zato, da se pravočasno sprejmejo ukrepi za razrešitev direktorjev, ki so domnevno ravnali nepravilno.“ Predsednik je povedal, da se takšne odstopne izjave ne uporabljajo v primerih, ko se delničar ne strinja s poslovnimi odločitvami uprave: uprava ima izključno pristojnost za takšne odločitve. Poudaril je, da „doslej še nihče ni izvajal pritiska v zvezi s temi izjavami ali drugimi dokumenti“ in da imajo takšne izjave „moralno vrednost, ne pa pravne vrednosti.“ Glede na navedbe predstavnika občine na istem rednem sestanku družbe SEA takšne izjave „najverjetneje ne bi vplivale na ravnanje članov uprave. Ti so odvisni le od skupščine delničarjev: samo ta organ jih lahko imenuje ali razreši in samo temu organu so odgovorni za vodenje družbe.“ Po navedbah italijanskih organov je edini učinek navedenih izjav ta, da direktor, ki je razrešen na skupščini delničarjev, izgubi pravico do odškodnine za nezakonito odpoved.
- (64) Drugič, prav tako v zvezi s posebno odvisnostjo družbe SEA od občine Milano so italijanski organi pripomnili, da občina Milano v svoji nadzorni vlogi ni imenovala članov upravnega odbora, ampak jih je samo določila, kar je v nasprotju s trditvami Komisije; člani uprave so bili imenovani le na skupščini v skladu s splošnimi pravili zasebnega prava, ki ureja delniške družbe, v okviru italijanskega civilnega zakonika. Trdili so tudi, da, kot se pogosto dogaja, statut družbe SEA v skladu s splošnimi pravnimi predpisi daje upravnemu odboru pristojnost za izbiro imen direktorjev, ki se predložijo v odobritev skupščini.
- (65) Italijanski organi so trdili, da je na podlagi drugih kazalnikov, ki bi morda dokazovali odgovornost za državni ukrep, in zlasti razredov dokazov, ki jih je opredelilo Sodišče v zadevi Stardust Marine, mogoče sklepati, da odgovornosti za obravnavani ukrep v tem primeru ni mogoče pripisati državi. SEA nikakor – niti lokalno niti na nacionalni ravni – ni bila vključena v strukturo javne uprave. Glede značaja dejavnosti družbe in njihovega izvajanja na trgu v običajnih pogojih konkurence z zasebnimi subjekti so italijanski organi navedli, da je SEA vedno delovala kot običajna zasebna družba. Tudi s pravnim statusom družbe ni mogoče dokazati, da je za ukrepe odgovorna država, saj je SEA v vsakem pogledu zasebna družba. V zvezi z zadnjo vrsto dokazov, ki jo je opredelilo Sodišče, in sicer intenzivnostjo nadzora, ki ga javni organi izvajajo nad upravljanjem družbe, so italijanski organi trdili, da občina ni imela nikakršnega vpliva in da je družba sama razglasila svojo neodvisnost od javne uprave, kar dokazuje, da javna uprava ni bila vključena v sprejemanje poslovnih odločitev.

Uporaba merila zasebnega vlagatelja

- (66) Italijanski organi so v zvezi z uporabo merila zasebnega vlagatelja trdili, da bi se lahko dejanski dokazi (gospodarski in drugi podatki), ki jih je Komisija zbrala med predhodnimi preiskavami, vendar so se nanašali na čas po tem, ko so bila sprejeta sporna dejanja, po potrebi uporabili za oceno združljivosti ukrepov s pravili pogodbe, če bi bili opredeljeni kot pomoč; toda takšni dokazi niso bili v pomoč pri presoji, ali so zadevni finančni ukrepi združljivi z merilom zasebnega vlagatelja. Celotna obrazložitev Komisije je bila izpodbijana zaradi napačne uporabe merila zasebnega vlagatelja, ki je izhajala iz netočne presoje ozadja primera.
- (67) V zvezi z ozadjem, ki ga je treba upoštevati, so italijanski organi najprej pripomnili, da Komisija ni upoštevala dejstva, da se je SEA v okviru liberalizacije evropskega trga storitev zemeljske oskrbe po sprejetju Direktive 96/67/ES, ki je bila z Zakonsko uredbo št. 18/99 prenesena v italijansko zakonodajo, odločila, da svojega računovodstva ne bo preprosto ločila, ampak oddelila zadevne dejavnosti in jih prenesla na nov pravni subjekt. Ta razdružitev je bila ključnega pomena za strateške cilje skupine glede iskanja industrijskega partnerja, ki bi izvajal storitve zemeljske oskrbe, in glede opredelitve ukrepov za izboljšanje učinkovitosti storitev zemeljske oskrbe na letališčih Linate in Malpensa.
- (68) Po navedbah italijanskih organov so družbe za upravljanje letališč v okviru procesa liberalizacije na splošno reorganizirale storitve zemeljske oskrbe, po tem ko so pretehtale dva izvedljiva komercialna modela: namesto da storitve zemeljske oskrbe neposredno izvaja upravljavec letališča, jih lahko izvajajo zunanje družbe, ki delujejo na mednarodni ravni (v nadaljnjem besedilu: zunanje izvajanje; npr. na letališčih v Londonu, Københavnu, Španiji ali Dublinu), ali pa lahko storitve neposredno izvaja upravljavec letališča, pri čemer je računovodstvo ločeno (npr. v Frankfurtu ali na Dunaju) ali pa se ustanovi ločena družba (SEA ali v Parizu) (v nadaljnjem besedilu: neposredno upravljanje). Vsak od teh dveh modelov ima svoje prednosti in slabosti, ki so jih družbe za upravljanje letališč natančno proučile, zlasti zaradi različnih regulativnih razmer v državah. Zunanje izvajanje omogoča usmeritev sredstev na osrednjo dejavnost in bi takoj pozitivno vplivalo na izkaz poslovnega izida, saj so storitve zemeljske oskrbe v večini primerov ustvarjale izgubo, razen če so se izvajale v velikem obsegu in ne samo na letališču, ki ga upravlja ista družba. Vendar pa ohranitev storitev zemeljske oskrbe upravljavcem letališč omogoča, da bolje nadzorujejo kakovost storitev, ki ima ne glede na regulativne vidike posreden pozitiven učinek na dobiček skupine, zlasti srednje- ali dolgoročno.
- (69) Ta drugi model, ki ga je izbrala SEA, je upravljavcu letališča omogočil, da zaščiti vlogo letališkega središča in procese za transfer, ohrani nadzor nad ravno kakovosti zagotovljenih storitev, izvaja izbrane storitve zemeljske oskrbe na letališčih, na katerih jih noben drug izvajalec ne more zagotavljati, in ohrani močan vpliv na varnost na letališču. Ta možnost je zahtevala visoke stroške poslovanja, ki so neločljivo povezani z neposrednim izvajanjem storitev zemeljske oskrbe. Produktivnosti na tem področju ni bilo mogoče izmeriti v izključno finančnem smislu.
- (70) Italijanski organi so trdili, da je ta strategija družbe SEA povsem razumna, saj je družbi omogočila ohranitev storitev zemeljske oskrbe, pri čemer je računala na postopno povečanje produktivnosti, kakovost storitev in srednje- oziroma dolgoročne koristi za skupino. Hkrati bi lahko SEA z oddelitvijo dejavnosti in prenosom izvajanja storitev na ločeno družbo (SEA Handling) izkoristila priložnosti za partnerstvo z drugimi izvajalci v sektorju, da bi ponovno vzpostavila dobičkonosnost zaradi sinergij, doseženih z vključitvijo v mednarodno mrežo in pridobitvijo novih operativnih znanj in izkušenj.
- (71) SEA je torej nameravala kriti izgube, ki jih je na začetku zabeležila njena hčerinska družba, ob pričakovanju koristi za skupino, vključno s postopnim izboljšanjem izkaza poslovnega izida in dobičkonosnosti družbe SEA Handling (sprva je bilo predvideno, da se bo to zgodilo po treh letih delovanja, tj. do leta 2005), kar naj bi se doseglo z ukrepi, določenimi v načrtu prestrukturiranja, v katerem je bil predviden tudi morebitni vstop strateškega partnerja, ki bi pridobil znaten manjšinski delež v družbi SEA Handling.
- (72) SEA je maja 2001 začela odprti postopek zbiranja ponudb, da bi našla manjšinskega strateškega partnerja za SEA Handling, in na koncu postopka sklenila, da je ponudba, ki jo je predložil [...], najugodnejša. Pogajanja z [...] so se zelo približala podpisu, zlasti zaradi načrta za ponovni zagon. Vendar so bila nato pogajanja prekinjena, predvsem zaradi nestrinjanja glede vrednotenja družbe.

- (73) Ukrepi, določeni v konsolidiranem poslovnem načrtu skupine SEA za obdobje 2002–2006 (v nadaljnjem besedilu: konsolidirani poslovni načrt 2002–2006), so bili usmerjeni v povečanje produktivnosti dela za 20 % v navedenem obdobju. Ti ukrepi so se šteli za primerne in zadostne za potrditev izbire poslovnega modela. Medtem ko cilj ponovne vzpostavitve dobičkonosnosti ni bil dosežen, so bili finančni rezultati spodbudni in so potrdili mnenje družbe SEA o primernosti izbranega poslovnega modela, ki je v gospodarskem interesu skupine in njenih delničarjev.
- (74) Italijanski organi so trdili, da so razlog za dejstvo, da se dobičkonosnost družbe SEA Handling v prvotno predlaganem obdobju ni izboljšala, tržne razmere, ki so se močno razlikovale od napovedanih zaradi dveh mednarodnih dejavnikov, in sicer SARS in vojna v Iraku, ki sta znatno vplivala na razvoj zračnega prometa v navedenem obdobju, ter zaradi posledičnih gospodarskih izzivov, s katerimi so se soočile mednarodne letalske družbe, ki so morale zaradi hitrega povečanja cen nafte zmanjšati cene v konkurenčnem okolju, ki je bilo veliko bolj agresivno od pričakovanega.
- (75) Italijanski organi so Komisijo pozvali, naj ponovno premisli o svojem nasprotovanju odločitvi SEA, da nadaljuje s kritjem izgub svoje hčerinske družbe, tudi ko so gospodarska gibanja v prvih dveh celih letih delovanja (2003 in 2004) po njenem mnenju pokazala, da je nemogoče povečati dobičkonosnost v treh letih. Italijanski organi so trdili, da to nasprotovanje temelji na poenostavljeni uporabi merila zasebnega vlagatelja, predvsem v smislu zgolj kratkoročnega dobička. Komisija naj bi spregledala dejstvo, da so v tem primeru obstajali drugi dejavniki, ki jih je treba upoštevati poleg finančnih tokov, neposredno ustvarjenih z naložbo, zlasti zato, ker je bila matična družba vertikalno povezana s svojo hčerinsko družbo, in da je bil znaten del poslovanja družbe odvisen od kakovosti storitev, ki jih je izvajala njena hčerinska družba. Komisija naj bi se osredotočila le na pomanjkanje dobičkonosnosti ukrepa v prvih dveh letih delovanja in povsem prezrla posebni značaj sektorja, v katerem ima lahko upravljavec letališča interes za izvajanje dejavnosti zemeljske oskrbe ali za finančno podpiranje te dejavnosti, ne glede na njeno takojšnjo dobičkonosnost.
- (76) Italijanski organi so predložili tudi analizo nasprotnih dejstev, ki jo je opravil zunanji svetovalec z namenom dokazati, da so bile hipoteze, na katerih temelji dokument „Presentazione del piano aziendale 2003-2007 di SEA Handling“ (Predstavitve poslovnega načrta družbe SEA Handling za obdobje 2003–2007; v nadaljnjem besedilu: poslovni načrt 2003–2007), ki ga je predložila SEA, realne in razumne ter da je več nepredvidenih okoliščin resno negativno vplivalo na družbo SEA Handling, zato so bile izgube večje od tistih, ki so bile razumno predvidene, ko je bila sprejeta odločitev za kritje izgub. Glavna ugotovitev te analize je, da sta upad oskrbljenega prometa in padec cen glavna razloga za dejstvo, da zabeleženi rezultati niso dosegli tistih, predvidenih v poslovnem načrtu. Z drugimi besedami, medtem ko je družbi SEA Handling uspelo doseči cilje v smislu zmanjšanja stroškov na enoto, ni dosegla finančnih ciljev iz poslovnega načrta, kar je posledica velike izgube prihodkov zaradi upada prometa in padca cen v primerjavi z napovedanimi ravni.
- (77) Komisija poleg tega ni ustrezno upoštevala posebnega značaja sektorja v Italiji glede na veljavne italijanske predpise. Prvič, v skladu s 3. odstavkom člena 3 Zakonske uredbe št. 18/99 in točko (d) drugega odstavka člena 705 Zakonika o pomorskem in zračnem prometu mora upravljavec letališča zagotoviti, da ima letališče na voljo vse potrebne storitve zemeljske oskrbe, torej jih mora neposredno izvajati ali pa usklajevati dejavnosti subjektov, ki takšne storitve izvajajo sami ali s pomočjo zunanjih strank. Poleg tega člen 4 dogovora med ENAC (italijanska uprava za civilno letalstvo) in družbo SEA z dne 4. septembra 2001, v katerem sta izrecno navedeni letališči Linate in Malpensa, od družbe SEA posebej zahteva, da zagotovi storitve zemeljske oskrbe, razpoložljivost in učinkovitost vseh vozil, opreme in sistemov ter vse ostalo, kar je potrebno za neprekinjeno, redno in učinkovito upravljanje teh storitev.
- (78) Italijanski organi so trdili, da SEA zaradi te zakonodaje ni mogla preprosto prenesti storitev zemeljske oskrbe ali jih dodeliti zunanjemu izvajalcu. Tudi če bi se to odločila storiti, bi morala skleniti ustrezne pogodbe in kriti potrebne stroške, da bi se prepričala, da storitve izpolnjujejo zahteve in pogoje, ki jih nalaga zakonodaja ali izvirajo iz določb ukrepa, ki družbo pooblašča za upravljanje letališča. Upravljavec letališča je bil javnemu organu še naprej odgovoren za redno in učinkovito izvajanje storitev zemeljske oskrbe.
- (79) Glede pravilne uporabe merila zasebnega vlagatelja v tem primeru so italijanski organi nazadnje pripomnili, da mora biti glede na ustaljeno sodno prakso zasebni subjekt, s katerim se primerja ravnanje javnega podjetja, primerljive velikosti in značaja ⁽²²⁾ ter da je naložbo, ki vključuje kritje izgub družbe SEA Handling, sprejela in izvedla skupina SEA, ki je lastnica deleža v družbi SEA Handling in imetnica koncesije za upravljanje letališč Malpensa in Linate. Prvič, kot je Komisija opozorila v svojem sklepu, je to pomenilo, da ravnanja družbe SEA ni bilo mogoče primerjati z ravnanjem običajnega vlagatelja, ki vlaga kapital, da bi si v dokaj kratkem času zagotovil donos, ampak je bilo treba

⁽²²⁾ Glej sodbo Splošnega sodišča z dne 12. decembra 2000 v zadevi Alitalia (T-296/97), točka 81.

njeno ravnanje namesto tega primerjati z ravnanjem zasebnega holdinga ali skupine zasebnih podjetij, ki sledi strukturni politiki – globalni ali sektorski – ter jo usmerjajo možnosti dolgoročneje donosnosti⁽²³⁾. Drugič, upoštevati je treba tudi posebne značilnosti zadevnega reguliranega sektorja, v tem okviru pa tudi običajno dinamiko gospodarskih odnosov med matično in hčerinsko družbo⁽²⁴⁾.

- (80) Zato so italijanski organi menili, da bi morala Komisija zadevne ukrepe oceniti z vidika skupine, torej proučiti konsolidirano bilanco stanja družbe SEA; če bi to storila, bi ugotovila, da je skupina ustvarila znatne bruto prihodke in je lahko brez težav notranje absorbirala izgube svojega oddelka za zemeljsko oskrbo ter hkrati ustvarjala vrednost za svoje delničarje.
- (81) Poleg verjetnosti, da bo kritje izgub družbe SEA Handling prineslo posredne materialne koristi, je bilo treba upoštevati druge pomisleke, ki vključujejo: (a) možnost pridobitve posrednih gospodarskih koristi iz trgovinskih odnosov s hčerinsko družbo; (b) težave v zvezi z zunanjim izvajanjem v nacionalnem referenčnem okviru zaradi prevzetih gospodarskih obveznosti in zavez do javnih organov; (c) varstvo ugleda skupine in (d) izpolnjevanje obveznosti do države, ki izvirajo iz dogovora in zakonov.
- (82) Skupina SEA je v triletnem obdobju med letoma 2003 in 2005 dosegla dobre rezultate v zvezi s kakovostjo storitev, zagotovljenih uporabnikom. Čakalne dobe za prispelo prtljago so se skrajšale, postanki, ki jih upravlja SEA, pa so postali bolj točni.
- (83) Na koncu so italijanski organi izrazili mnenje, da je ravnanje družbe SEA v tem primeru povsem združljivo z ravnanjem skupine zasebnih podjetij, ki sledi strukturni politiki in se je zaenkrat odločila nadomestiti izgube enega od njenih poslovnih oddelkov, da bi izboljšala dolgoročno dobičkonosnost, ob upoštevanju drugih finančnih in nefinančnih dejavnikov, ki so del gospodarskih interesov skupine. V nasprotju s trditvami Komisije je torej stalno izboljševanje gospodarskih rezultatov družbe SEA Handling v obdobju 2003–2005 kljub temu, da družba ni mogla najti strateškega manjšinskega partnerja, in kljub težkim razmeram na trgu kazalo na obstoj dobrih možnosti za ponovno vzpostavitev dobičkonosnosti v razumnem roku.

Združljivost

- (84) V zvezi s sprejemljivostjo ukrepov so italijanski organi v bistvu trdili naslednje: (i) glede na stalne izgube, ki so jih že pred ustanovitvijo družbe SEA Handling zabeležili oddelki za zemeljsko oskrbo, je bilo jasno, da je bila družba v težavah od dneva, ko je začela delovati; (ii) prestrukturiranje SEA Handling je temeljilo na načrtu prestrukturiranja, ki so ga sestavljali različni dokumenti v zvezi z obdobjem 2003–2010, njegov cilj pa je bil ponovna vzpostavitev dobičkonosnosti dejavnosti zemeljske oskrbe; (iii) v navedenih dokumentih sta bila podrobno določena strategija družbe SEA in časovni razpored ukrepov, ki jih je bilo treba izvesti.
- (85) Natančneje, italijanski organi so poudarili, da konsolidirani poslovni načrt skupine SEA 2002–2006 (v nadaljnjem besedilu: konsolidirani poslovni načrt za obdobje 2002–2006) določal naslednje ukrepe za ponovno vzpostavitev produktivnosti storitev zemeljske oskrbe in povečanje prihodkov:
- spodbude za zmanjšanje stopnje odsotnosti zaposlenih,
 - računalniško vodenje in racionalizacija operativnih dejavnosti,
 - omogočanje nadur,
 - združitev sektorjev A in B letališča Malpensa po januarju 2002,
 - uvedba novih pogodb o zaposlitvi s prilagodljivim delovnim časom in
 - ukrepi za skrajšanje trajanja premestitev osebja.
- (86) Poleg tega so italijanski organi trdili, da je izbira manjšinskega delničarja eden najpomembnejših ukrepov za prestrukturiranje.

⁽²³⁾ Glej sodbo Sodišča z dne 21. marca 1991 v zadevi Alfa Romeo (C-305/89), točka 20.

⁽²⁴⁾ Sodba Sodišča z dne 3. julija 2003 v združenih zadevah Chronopost (C-83/01, C-93/01 in C-94/01), točke 33–38.

- (87) Drugič, po navedbah italijanskih organov so bili v poslovnem načrtu 2003–2007, ki je bil osredotočen na družbo SEA Handling, opredeljeni glavni dejavniki, ki so negativno vplivali na delovanje družbe: navedeni so bili predvsem stroški dela, organizacijska neravnovesja in pomanjkanje tehnoloških inovacij. V dokumentu so bili navedeni glavni ukrepi, potrebni za ponovno vzpostavitev produktivnosti družbe: (i) povečanje tržnega deleža družbe; (ii) ukrepi za povečanje tehnoloških inovacij; (iii) ukrepi za izboljšanje prilagodljivosti potrebam strank; (iv) pregled stranskih dejavnosti, katerih stroški so visoki; (v) znižanje stroškov dela; (vi) izboljšanje prihodkov od dejavnosti, ki niso storitve zemeljske oskrbe.
- (88) Tretjič, italijanski organi so pripomnili, da je dokument „Executive Summary – Linee guida del piano strategico 2007-2012 del gruppo SEA – 11 maggio 2007“ (Povzetek: smernice za strateški načrt skupine SEA za obdobje 2007–2012, 11. maj 2007; v nadaljnjem besedilu: strateški načrt 2007–2012) vključeval trifazni načrt za ponovno vzpostavitev sposobnosti preživetja družbe SEA Handling do leta 2011. Cilj ponovno vzpostaviti dobičkonosnost dejavnosti zemeljske oskrbe je bil razviden tudi iz strateškega načrta skupine SEA za obdobje 2009–2016 (v nadaljnjem besedilu: strateški načrt 2009–2016) in iz poslovnega načrta skupine SEA za obdobje 2011–2013 (v nadaljnjem besedilu: poslovni načrt 2011–2013).
- (89) Četrtič, italijanski organi so trdili, da ni bilo izkrivljanja konkurence, saj so bili zadevni ukrepi potrebni za liberalizacijo trga. V vsakem primeru so bili izvedeni ukrepi za preprečitev neupravičenega izkrivljanja konkurence, predvsem postopno zmanjšanje ravni zaposlenosti (v obdobju 2003–2010 se je število delovnih mest zmanjšalo za 1 755) in zmanjšanje prisotnosti na trgu (popolna opustitev vseh stranskih dejavnosti, opustitev dejavnosti razledenitve in neuspeli poskusi prodaje manjšinskega deleža v SEA Handling).
- (90) Italija je trdila, da je bila pomoč glede na poslovne izgube družbe in glede na znesek, potreben za zagotovitev nadaljevanja dejavnosti zemeljske oskrbe, očitno omejena na najnižji potreben znesek. Pomoč ni prispevala k povečanju tržnega deleža družbe v škodo njenih konkurentov, saj niso bili sprejeti nobeni naložbeni ukrepi, ki niso bili vključeni v načrtih prestrukturiranja.

5. PRIPOMBE ZAINTERESIRANIH STRANI

5.1 SEA

- (91) Družba SEA je v svojih pripombah podprla argumente italijanskih organov in natančneje opisala nekatere vidike.

Odgovornost Italije za ukrepe za kritje izgub

- (92) Komisija je zavrnila, da je imela občina aktivno vlogo pri sindikalnem sporazumu z dne 4. aprila 2002; SEA je naprej podrobneje proučila sodbo v zadevi Stardust Marine in trdila, da dokazno breme v zvezi z odgovornostjo nosi Komisija, ter zatrjevala, da je obseg dokazov, predloženih v zadevi, omejen in da sta njihova vsebina in doslednost šibki. Obstajali naj bi veliko bolj trdni in smiselni nasprotni dokazi, s katerimi je mogoče pokazati, da je SEA svoje odločitve v zvezi s prestrukturiranjem družbe SEA Handling sprejela neodvisno.
- (93) Namen dogovorov, sklenjenih s sindikalnimi organizacijami, je bil zaposlenim zagotoviti, da bodo njihove pravice zaščitene in da bodo ukrepi za zagotovitev zaposlitve, ki temeljijo na strategiji družbe SEA, izvedeni. Upravni odbor SEA se je odločil za reorganizacijo skupine, vendar se ni zavezal, da se število zaposlenih v okviru reorganizacije ne bo zmanjšalo glede na zahteve trga. Vse doslej sprejete odločitve za zmanjšanje ali prestrukturiranje poslovanja naj bi v celoti temeljile na gospodarskih pomislekih, občina in politične sile, ki so bile pri sprejemanju odločitev zastopane, pa naj ne bi igrale pomembne vloge.
- (94) Socialni pomisleki so jasno izraženi tako v Zakonski uredbi št. 18/99, katere člen 14 se nanaša na „socialno varstvo“, kot tudi v Direktivi 96/67/ES, ki priznava, da morajo države članice „ohraniti pristojnost za zagotovitev ustrezne stopnje socialnega varstva za osebe podjetij, ki opravljajo storitve zemeljske oskrbe“ (uvodna izjava 24), in države članice pooblašča, da brez vpliva na uporabo direktive in „ob upoštevanju drugih določb zakonodaje Skupnosti“ sprejmejo ukrepe, ki so potrebni za zagotovitev varstva pravic delavcev. Družba SEA je svoje poslovne odločitve sprejela neodvisno, socialni pomisleki pa so bili upoštevani le v okviru meja, ki jih določa zakonodaja.
- (95) Poleg tega naj bi Komisija prezrla nekatere nasprotni dokazi, na katere je opozorila občina Milano, in sicer dejstvo, da zaveze, domnevno sprejete ob sklenitvi sindikalne pogodbe z dne 26. marca 2002, niso bile nikoli uporabljene, ter omejeno trajanje navedenih zavez.

- (96) Komisija je trdila, da je občina izvajala nadzor; družba SEA je izjavila, da je popolnoma neodvisna v smislu sprejemanja odločitev in upravljanja in da to neodvisnost uveljavlja svobodno, pri čemer občina ali pokrajina Milano nimata nobenega vpliva. Za upravljanje družbe so odgovorni izključno direktorji, zunanji subjekti (npr. delničarji z nadzorom) pa ne morejo izvajati pooblastil in nalog direktorjev. Tudi če bi se zgolj za voljo argumenta predpostavljalo, da lahko javni večinski delničar praviloma dejansko vpliva na odločitve vodstvenih organov družbe SEA, ključni element, ki bi dokazal odgovornost za namene sodbe v zadevi Stardust Marine, ni organizacijska struktura, ampak dejansko poseganje v sporne odločitve.
- (97) Po navedbah družbe SEA bi morala Komisija bolj upoštevati nasprotujoča si stališča, ki so bila izražena na sestanku občinskega sveta Milana dne 16. junija 2003, katerega zapisnik jasno dokazuje avtonomijo družbe pri sprejemanju odločitev in upravljanju, in sicer na eni strani z dejstvom, da so občinski svetniki sprejeli odločitev družbe SEA, da zavrne zagotovitev zaupnih informacij, o katerih se je razpravljalo na pogajanjih s sindikalnimi organizacijami, in na drugi strani na podlagi zavrnitve predloga, s katerim je bil občinski izvršilni organ pozvan, naj od družbe SEA zahteva predložitev poslovnega načrta: če bi občina Milano dejansko izvajala vpliv, ki ji ga je očitno hotela pripisati Komisija, ali se zavedala, da lahko tak vpliv izvaja, bi bil ta predlog sprejet oziroma ne bi bilo nobene potrebe po njegovi vložitvi.
- (98) V zvezi z „vnaprej podpisanimi odstopnimi izjavami“ je SEA k navedbam občine Milano dodala, da je predsednik sveta revizorjev družbe SEA na skupščini 24. februarja 2006 potrdil, da se od nobenega člana uprave ni zahtevalo, naj podpiše takšno izjavo. Vsi odgovori, dani na navedeni skupščini v zvezi z vnaprej podpisanimi odstopnimi izjavami, naj bi jasno nasprotovali teoriji, da je obstajala posebna odvisnost od občine Milano. Poleg tega, kot je predsednik družbe SEA potrdil na isti skupščini, upravni odbor ni ugodil zahtevi delničarja, naj družba razdeli dividende v višini med 250 milijonov EUR in 280 milijonov EUR, ampak je določil razpoložljivi znesek v višini 200 milijonov EUR in tako sprejel odločitev v nasprotju z željami občine ter pokazal, da obstoj teh izjav ne vpliva na družbo.
- (99) Obtožbe glede odvisnosti upravnega odbora SEA od občine Milano, o katerih so poročali mediji in izvirajo iz leta 2006, ne dokazujejo ničesar v zvezi z vplivom, ki naj bi ga pred navedenim letom izvajala občina na družbo SEA. V resnici ni bilo razlogov za domnevo, da je obstajal takšen vpliv, če Komisija ni mogla najti trdnih dokazov o tem vplivu, ki bi upoštevali zaporedje dogodkov.

Uporaba merila zasebnega vlagatelja

- (100) Družba SEA je opozorila, da je Sodišče v zadevah Alfa Romeo ⁽²⁵⁾ in ENI-Lanerossi ⁽²⁶⁾ odločilo, da prav tako, kot lahko zasebni delničar razumno vpiše kapital, potreben za zagotovitev preživetja družbe, ki imačasne težave, vendar je sposobna spet postati dobičkonosna, po možnosti po reorganizaciji, se tudi matična družba lahko iz razloga, ki ni doseganje kratkoročne donosnosti naložb, odloči, da bo krila izgube ene od svojih hčerinskih družb. V zadevi ENI-Lanerossi je Sodišče navedlo, da bi bil lahko prenos kapitala na hčerinsko družbo, ki ustvarja izgubo, v očeh zasebnega vlagatelja, ki poskuša doseči dolgoročno dobičkonosnost (ne samo finančno), upravičen zaradi pomislekov, kot so možnost za posredne materialne koristi od naložbe, možnost za odprodajo hčerinske družbe pod boljšimi pogoji ali želja, da bi zaščitil ugled skupine ali preusmeril njene dejavnosti.
- (101) V obravnavanem primeru je SEA menila, da bi lahko bila nadomestitev izgub družbe SEA Handling v očeh zasebnega vlagatelja upravičena tako z obstojem strateškega načrta in programa prestrukturiranja z dobrimi možnostmi za dolgoročni dobiček kot tudi s pomisleki, ki ne vključujejo zgolj finančne donosnosti naložbe, in pomisleki, ki izvirajo iz posebne odgovornosti, naložene družbi SEA kot upravljavcu letališča, in iz njenega ugleda, ob upoštevanju dejstva, da notranja nadomestitev izgub ni nikoli ustvarila posebnega dolga ali finančnega bremena za skupino, ki je dejansko ustvarjala znaten čisti dobiček.
- (102) Poleg tega je SEA izjavila, da njene odločitve glede naložb niso nujno temeljile na pomislekih v zvezi s takojšnjim dobičkom, ki bi lahko usmerjale odločitve, ki bi lahko bile spekulativne, manjšinskega delničarja brez pooblastil za nadzor ali delničarja z nadzorom, ki ga zanima izključno ustvarjanje čim večjega dobička od izvajanja storitev zemeljske oskrbe, ki jih obravnava ločeno, temveč na širših pomislekih, usmerjenih k cilju čim bolj povečati skupni dolgoročni dobiček skupine SEA.

⁽²⁵⁾ Sodba Sodišča z dne 21. marca 1991 v zadevi Italija proti Komisiji (C-305/89) (Alfa Romeo), Recueil 1991, str. I-1603, točka 20.

⁽²⁶⁾ Sodba Sodišča z dne 21. marca 1991 v zadevi Italija proti Komisiji (C-303/88), Recueil 1991, str. I-1433, točka 21.

Ozadje ukrepov

- (103) Družba SEA je menila, da bi morala Komisija upoštevati zakonodajno ozadje, v katerem je prišlo do nadomestitve izgub. Zakonodajni okvir je ustvarjal konkurenčni pritisk, pod katerim je delovala SEA, in obveznosti, ki so jo zavezovale, ter vplival na njene poslovne odločitve in rezultate, dosežene zaradi teh odločitev. Vendar pa je glede na to, da so bili sporni ukrepi izvedeni v obdobju takoj po sprejetju Direktive 96/67/ES, katere namen je bil liberalizacija sektorja, in po njenem prenosu v domačo zakonodajo, SEA opozorila, da je po letu 1996 dovolila, da zunanji izvajalec storitev zemeljske oskrbe (ATA Handling) deluje na njenih letališčih.
- (104) Opozorila je tudi, da se je Italija odločila za popolno liberalizacijo trga storitev zemeljske oskrbe, edini pogoj pa je bil, da mora imeti nadzorni organ ENAC pravico, da iz utemeljenih razlogov uvede začasne omejitve števila izvajalcev storitev. ENAC je certificiral 246 izvajalcev, od katerih jih je bilo 84 pooblaščenih za delovanje na letališčih Linate in Malpensa, pri čemer je SEA menila, da je ENAC s tem zgostil trg storitev zemeljske oskrbe na določenih italijanskih letališčih. Možnost, ki jo je izbrala Italija, je podpirala vstop številnih izvajalcev, toda trend na trgu je bil usmerjen k zmanjšanju števila izvajalcev storitev zemeljske oskrbe na posameznem letališču. To so potrdila pravila, ki jih je ENAC nedavno potrdil in so uvedla zahteve, strožje od tistih, ki so pred tem veljale za certificiranje izvajalcev takšnih storitev, da bi zagotovila bolj skrbno izbiro izvajalcev, od katerih bi se nato pričakovalo, da bodo zagotovili storitve z višjo ravno kakovosti in varnosti. SEA je trdila, da so bile odločitve, sprejete v drugih evropskih državah, usmerjene v nasprotno smer, da bi se preprečil pretiran konkurenčni pritisk in s tem neravnovesje v gospodarskem položaju izvajalcev zaradi pritiska na njihove cene.
- (105) V zvezi z vedno večjo konkurenco je družba SEA navedla, da je bila odločitev za razdelitev družbe sprejeta ob upoštevanju njenega strateškega komercialnega modela, ki je takrat temeljil na uporabi letališča Malpensa kot vozlišča, kjer obstaja potreba po nadzoru, spremljanju in upravljanju storitev zemeljske oskrbe (po vzoru modela, podobnega tistim na letališčih v Frankfurtu in na Dunaju).
- (106) Družba SEA je vztrajala, da je treba pri analizi gospodarske logike njenih odločitev upoštevati značaj trga storitev zemeljske oskrbe. Prvič, dejavnost zemeljske oskrbe ima zelo nizko stopnjo dobička, ta dejavnik pa je še okrepljen zaradi liberalizacije trga: tudi ko se storitve ne izvajajo z izgubo, je dobičkonosnost slaba. Izvajalci, ki najlažje ustvarjajo dobiček, četudi samo skromnega, so po navadi tisti, ki imajo mrežo, pogosto mednarodno, preko katere lahko poslovno tveganje porazdelijo med različne lokacije delovanja. Prisotnost na več letališčih izvajalcu na primer omogoča, da izravna stroške, nastale v državah, ki imajo strožje zakonske ali pogodbene zahteve glede kadrovskega načrtovanja, z nižjimi stroški, nastalimi v državah, kjer so pravila bolj prilagodljiva. Izvajalci, ki jim je na splošno uspelo doseči pozitivne rezultate, so bili tisti, ki so imeli mednarodno mrežo in so vzpostavili pomembne sinergije preko ekskluzivnih globalnih pogodb, enotne centralizirane uprave, ekonomij obsega pri izvajanju naložb, tržnih deležev, ki so majhni, toda pogosto povezani z enim referenčnim prevoznikom ali posebnim delovnim časom, ter ekonomij obsega, doseženih z zagotavljanjem storitev določenemu prevozniku na več letališčih.
- (107) Trg je bil heterogen z vidika oskrbe, saj so lahko storitve zemeljske oskrbe izvajali subjekti različnih vrst, z različnimi zmogljivostmi, odgovornostmi in področji delovanja: upravljavci letališč z ločenimi računovodstvi, upravljavci letališč z ločenimi poslovnimi strukturami, zunanji izvajalci storitev (ki jih je mogoče razdeliti na domače ali mednarodne mreže in MSP) ali letalske družbe, ki same izvajajo svoje storitve zemeljske oskrbe.
- (108) Komisija mora zato upoštevati delovanje in splošni razvoj trga storitev zemeljske oskrbe ter primerjati gibanje družbe SEA Handling z gibanjem primerljivih izvajalcev. Z vidika splošnega razvoja trga in glede na to, da so bili dobički zelo nizki, je SEA menila, da zaradi hudega primanjkljaja v smislu produktivnosti poslovnega oddelka in velikega neravnovesja v smislu njene strukture stroškov skupaj z izjemno težkimi razmerami na trgu in splošnim gospodarskim ozračjem izboljšanje dobičkonosnosti ne bi bilo čudežno ali nenadno ter da tudi ne bi bilo presenetljivo, če bi se prvotno določeni časovni okvir podaljšal.
- (109) SEA je zato nasprotovala trditvi, da bi morala zaradi dejstva, da je bila absorpcija izgub družbe SEA Handling v okviru napovedanega triletnega obdobja nemogoča, revidirati svojo strategijo in se ločiti od svojega oddelka za zemeljsko oskrbo. SEA poudarja, da ne more vsako leto začeti razprave o svojih odločitvah, saj se storitve zemeljske oskrbe, podobno kot vsi gospodarski sektorji, povezani z letališči, ocenjujejo po večletnih obdobjih, zato se upravičenost odločitev lahko ustrezno oceni le na dolgi rok.

- (110) V zvezi s primerjavo gospodarske uspešnosti družbe SEA Handling z uspešnostjo drugih izvajalcev je SEA predlagala, da mora biti resnično primerljiv izvajalec upravljavec letališča, ki zagotavlja storitve zemeljske oskrbe prek ločene družbe, edini tak izvajalec pa je bil [...]. [...] je v obdobju 2004–2006 izkazal izgube iz izvajanja storitev zemeljske oskrbe, negativni rezultati pa so se v naslednjih letih nadaljevali in zdelo se je, da se bodo nadaljevali tudi v bližnji prihodnosti.
- (111) SEA je zaradi svojega komercialnega modela vozlišča morala imeti izvajalca, ki je bil sposoben zagotoviti vse potrebne storitve zemeljske oskrbe po visokih standardih kakovosti. Le SEA Handling je lahko izpolnila navedene zahteve, saj noben drug izvajalec na trgu ni imel materialnih ali gospodarskih virov in predvsem kadrovskih virov, potrebnih za zagotavljanje vseh storitev, ki jih zahteva ta model.
- (112) Ne glede na svoje interese je imela družba SEA pravno obveznost, saj nacionalni predpisi določajo, da je upravljavec letališča odgovoren v primeru kakršnih koli pomanjkljivosti pri zagotavljanju storitev zemeljske oskrbe.
- (113) Poleg tega je popolna liberalizacija trga v Italiji upravljavcu letališč naložila težje breme od tistega, ki bi ga moral nositi na trgu, ki je le delno odprt. Upravljavec letališča je imel obveznost in odgovornost do nadzornega organa glede ohranitve posebne delovne skupine, ki je sposobna zagotoviti neprekinjene storitve v nujnih primerih ali ob nepredvidenih dogodkih. Obveznosti glede neprekinjenih storitev ni mogel naložiti novim izvajalcem, medtem ko bi se lahko takšne obveznosti predvidele v razpisnih pogojih, uporabljenih v izbirnem postopku v okviru delne liberalizacije.

Gospodarska racionalnost ravnanja družbe SEA

- (114) SEA trdi, da sta bila ločitev in poznejši prenos dejavnosti zemeljske oskrbe na hčerinsko družbo SEA Handling izvedena v skladu z zakonodajo Evropske unije in z namenom sodelovanja pri liberalizaciji v najboljših možnih pogojih, pri čemer je čim bolj izkoristila priložnosti za dolgoročni razvoj, ki jih je liberalizacija ponujala. Namen ločitve je bil omogočiti družbi SEA, da bolje izvaja politike, potrebne za izboljšanje učinkovitosti in produktivnosti obeh družb, ter hkrati izkoristi vse priložnosti za zagotovitev zvez z zunanjimi partnerji.
- (115) Družba SEA je navedla, da je oddelitev dejavnosti zemeljske oskrbe povzročila povečanje njenih stroškov zaradi obveznosti v zvezi z ukrepanjem v nujnih primerih in ob nepredvidenih dogodkih. Za ponazoritev: prihranki, pridobljeni z ekonomijami obsega, ki izvirajo iz zmožnosti družbe, da uporabi mejne stroške zaposlenih družbe SEA Handling za nadaljevanje dela, namesto da bi vzpostavila in vzdrževala specializirano skupino, so leta 2003 znašali 10,7 milijona EUR, leta 2010 pa 8,7 milijona EUR.
- (116) SEA je trdila, da je imela SEA Handling že od samega začetka težko strukturo stroškov z izjemnimi bremenami in posebno nalogo, da postopoma vzpostavi najprej trajnost storitev zemeljske oskrbe, nato pa njihovo dobičkonosnost. Zato je SEA od začetka izvajala intenziven program prestrukturiranja in okrevanja, da bi po možnosti našla strateškega partnerja, ki bi lahko prispeval k doseganju navedenih ciljev.
- (117) SEA je maja 2001 začela odprti postopek zbiranja ponudb, da bi izbrala enega ali več izvajalcev, ki jih je zanimal nakup manjšinskega deleža v družbi SEA Handling – v postopku je sodelovalo veliko število vodilnih izvajalcev v industriji. Po analizi kvalifikacij in ponudb zainteresiranih družb je SEA istega leta, torej 2001, začela pogajanja z [...], ki je predložil najugodnejši predlog za partnerstvo. Čeprav so pogajanja precej napredovala in je bil pripravljen načrt za ponovni zagon družbe SEA Handling, se je upravni odbor družbe SEA na sestanku 10. septembra 2002 odločil, da ne bo sprejel ponudbe izvajalca, saj je menil, da je [...]. SEA je priznala, da je zaradi neuspešnosti navedenih pogajanj ogrožena uresničljivost njenega cilja ponovne vzpostavitve dobičkonosnosti družbe SEA Handling v prvotno predlaganem roku, saj je to cilj, za katerega je izbira strateškega manjšinskega partnerja pomembno orodje.
- (118) SEA je v aprilu 2008 začela nov postopek za delno prodajo družbe SEA Handling, ki se kljub interesu, ki ga je na začetku pokazal vodilni mednarodni izvajalec, še ni zaključil.
- (119) Družba SEA je poudarila, da je program okrevanja družbe SEA Handling temeljil predvsem na komercialnemu modelu letališkega vozlišča, ki ga je izbrala skupina, in je imel srednje-/dolgoročen časovni okvir, ki naj bi omogočal ustrezen gospodarski donos finančnih obveznosti, potrebnih za opravljanje takšne dejavnosti. SEA je opozorila, da je v skladu z Direktivo 96/67/ES treba izvajalce storitev zemeljske oskrbe, če je njihovo število omejeno, izbirati po ustreznih postopkih za največ sedem let, v navedeni direktivi pa je tudi implicitno potrjeno, da bi bilo krajše obdobje nezadostno za ustrezno organizacijsko načrtovanje in posledični gospodarski donos.

- (120) Natančneje, program so sestavljali ukrepi za izboljšanje produktivnosti dela in postopno zmanjšanje stroškov za zaposlene. Družba naj bi te cilje dosegla z izvajanjem kvalitativnih ukrepov, ki se nanašajo na način izvajanja storitev zemeljske oskrbe, in kvantitativnih ukrepov, ki se nanašajo na število zaposlenih. V prvi vrsti je bil načrt prestrukturiranja skladen s konsolidiranim poslovnim načrtom skupine SEA za obdobje 2002–2006, v katerem so bili načrtani strategija in cilji skupine ter ukrepi, ki jih je treba sprejeti za ponovno vzpostavitev dobičkonosnosti storitev zemeljske oskrbe. Nato je bil v poslovnem načrtu družbe SEA Handling za obdobje 2003–2007, ki je bil sprejet 29. julija 2003, predviden program prestrukturiranja, katerega cilj je bil izboljšati učinkovitost vseh storitev, struktur in človeških virov, povezanih z zemeljsko oskrbo. SEA je upala, da bo lahko dobičkonosnost dejavnosti zemeljske oskrbe ponovno vzpostavila v treh letih, torej do leta 2005, ali najpozneje do leta 2007.
- (121) SEA je zato nasprotovala trditvam Komisije, da konsolidirani poslovni načrt skupine ne vsebuje podrobnega opisa ukrepov, ki jih je SEA nameravala sprejeti za reorganizacijo družbe SEA Handling, in da ni bilo ločenega podrobnega poslovnega načrta za družbo SEA Handling, ki bi določal strategijo za rešitev družbe in korake, po katerih bi bila izvedena strategija.
- (122) SEA je menila, da je bilo izboljšanje ključnih gospodarskih kazalnikov med letoma 2003 in 2004 spodbudno in je kazalo na upravičenost njenih ukrepov. Ponovno vzpostavitev dobičkonosnosti, ki naj bi se dosegla do leta 2005 in je bila predvidena v poslovnem načrtu 2003–2007, je zatrl niz dejavnikov, ki so negativno vplivali na gospodarski položaj SEA Handling. SEA je navedla, da so med temi dejavniki razširitev SARSa v obdobju 2002–2003, izbruh vojne v Iraku leta 2003 in vedno večja grožnja mednarodnega terorizma, okrepljen pritisk, ki je leta 2006 povzročil nižanje cen storitev zemeljske oskrbe po prihodu novih izvajalcev na letališče Malpensa, zlasti družbe Aviapartner, zaradi česar so bile vrednosti v številnih pogodbah spremenjene navzdol, vključno s pogodbo z družbo Alitalia (cena za enoto znižana za 6 %), odločitev družbe Alitalia leta 2007, da zmanjša svoje dejavnosti na letališču Malpensa Milano in katere polni učinki so bili vidni po aprilu 2008, ter oblak pepela, ki ga je islandski vulkan Eyjafjallajökull ustvaril leta 2010.
- (123) Zaradi poslabšanja položaja družbe SEA Handling v obdobju 2006–2007 se je morala SEA, potem ko je Alitalia zmanjšala svoje dejavnosti, odločiti, ali bo ohranila svoj komercialni model, in – če bi se odločila, da ga bo ohranila – prilagoditi in posodobiti program za ponovni zagon družbe SEA Handling. SEA se je leta 2007 končno odločila, da se bo osredotočila na vzpostavitev inovativnega modela „samostojnega vozlišča“ ali „virtualnega vozlišča“, in potrdila strateško odločitev, da bo nadaljevala s prestrukturiranjem družbe SEA Handling in ponovno vzpostavitev njene dobičkonosnosti, kar je – kot pri prejšnjem modelu – ponovno upravičila s pomenom storitev zemeljske oskrbe za njene lastne industrijske načrte. Njena odločitev je temeljila na že doseženih rezultatih v smislu produktivnosti dela in zmanjšanja števila delovnih mest, na dejstvu, da so njene pretekle izkušnje pokazale, da je mogoče ponovno vzpostaviti dobičkonosnost, in na mnenju, da bi kakršna koli druga rešitev, vključno z zunanjim izvajanjem, spet prinesla iste nasprotnne dokaze, ki so bili ocenjeni leta 2003.
- (124) Kritje izgub je bilo še vedno upravičeno, saj uporaba zunanjih izvajalcev za zagotovitev določenih neprekinjenih storitvenih dejavnosti z gospodarskega vidika ni bila niti priporočljiva (zaradi višjih stroškov zunanjih storitev v primerjavi s sinergijami, ki jih je mogoče doseči znotraj družbe) niti izvedljiva (zaradi odsotnosti zunanjih izvajalcev, ki bi lahko zagotovili celovit nabor storitev zemeljske oskrbe, ter slabe zanesljivosti in kakovosti storitev, ki so jih že večkrat zagotovili izvajalci, ki delujejo na letališčih v Milanu).
- (125) SEA v zvezi s praktičnostjo storitev zunanjih izvajalcev trdi: prvič, kljub dejstvu, da so nekateri zunanji izvajalci, kot je Aviapartner, leta 2006 in pozneje pridobili spričevalo, potrebno za izvajanje vseh storitev zemeljske oskrbe na letališčih v Milanu, je bilo realno stanje precej drugačno. Standardizirani postopek certificiranja, ki ga uporablja ENAC, naj bi bil neustrezen, saj je pogosto temeljil na vprašanju, ali izvajalec storitev zemeljske oskrbe izpolnjuje določene zahteve, ki zadevajo skupino kot celoto, in ne na dejanski zmogljivosti, ki jo je družba lahko zagotovila na danem letališču. Kot upravljavec letališča bi morala družba SEA sodelovati v postopku certificiranja izvajalcev storitev zemeljske oskrbe, saj ji tako ne bi bilo treba neposredno trpeti posledic pomanjkljivosti ali neučinkovitosti storitev, za katere so krivi zunanji izvajalci, brez možnosti, da jih kaznuje. V skladu z novimi predpisi uprave ENAC z dne 19. januarja 2011 mora upravljavec letališča podati obrazloženo mnenje o pravilnosti postopka in standardih za izvajalce.
- (126) Drugič, noben zunanji izvajalec ni bil dejansko sposoben ponuditi celotnega nabora storitev, saj so bile poslovne strategije izvajalcev osredotočene na najbolj dobičkonosne storitve.
- (127) Tretjič, izvajalci, ki so delovali na zadevnih letališčih, so družbi SEA Handling dolgovali precej denarja, SEA Handling pa je morala v nujnih primerih pogosto posredovati, da bi nadomestila njihove pomanjkljivosti, in se je na koncu odločila izterjati svoje terjatve po pravni poti.

- (128) Četrtrič, v nasprotju z navedbami Komisije glavna konkurenta, ki trenutno delujeta na letališčih v Milanu, in sicer ATA Handling in Aviapartner, nista ustvarila dobička. Družba ATA Handling je med letoma 2003 in 2005 zabeležila izgube, ki so bile po navedbah družbe SEA večje na letališčih v Milanu. Družba Aviapartner je v mreži letališč, na katerih deluje, ustvarila dobičke, toda SEA je menila, da je družba verjetno zabeležila izgube iz izvajanja storitev na letališčih v Milanu.
- (129) SEA je v zvezi z oceno finančne uspešnosti SEA Handling, za katero se je zatrjevalo, da bi lahko privedla do drugačne odločitve, poudarila, da je učinke poslovnih odločitev v sektorju zemeljske oskrbe mogoče oceniti zgolj dolgoročno in da zato odločitve družbe SEA ni bilo smiselno spremeniti po le nekaj letih, zlasti zaradi spodbudnih rezultatov, ki so bili doseženi v prvih treh letih in so imeli pozitivne učinke, ki so jih ogrozili le poznejši dogodki zunaj skupine SEA.
- (130) SEA je v zvezi z računovodsko ureditvijo navedla, da je SEA Handling dosegla rezultate, ne da bi prejela subvencije za storitve zemeljske oskrbe, ki bi se lahko dodelila s prenosom dejavnosti na hčerinsko družbo, ki je bila plačana v skladu z bolj ugodno lestvico cen in ne po tržnih cenah, ki so bile uporabljene pri drugih evropskih izvajalcih. SEA Handling je bila tudi edini izvajalec storitev zemeljske oskrbe na letališčih v Milanu, ki je upravljavcu letališča redno plačeval pristojbino za uporabo skupnih objektov; če SEA Handling te pristojbine ne bi plačevala, kot je niso plačevali drugi izvajalci na letališčih v Milanu, bi bili njeni računovodski izkazi že pozitivni (leta 2011). Računovodski izkazi za storitve zemeljske oskrbe v nasprotju z izkazi drugih primerljivih izvajalcev niso vključevali prihodkov, ki izvirajo iz upravljanja centralizirane infrastrukture. Vključitev teh dejavnosti v izkaze SEA Handling po določenih cenah bi ustvarila dodatne letne prihodke v višini približno 70 milijonov EUR. SEA je kot primer navedla [...], ki je v svoje računovodske izkaze za storitve zemeljske oskrbe vključil dohodke od „upravljanja centralizirane infrastrukture“, kar je postavka, ki ni navedena v izčrpnem seznamu storitev zemeljske oskrbe v Prilogi A k Direktivi 96/67/ES ali v standardnem sporazumu o zemeljski oskrbi (Standard Ground Handling Agreement) združenja IATA. Če bi SEA v obdobju 2005–2009 ravnala enako, bi dosegla skupni bruto dobiček iz poslovanja v višini med – 9 milijonov EUR in + 8 milijonov EUR (v primerjavi z dejansko doseženim skupnim zneskom med –42,5 milijona EUR in –23,2 milijona EUR), ki bi poslovne izgube zmanjšal v povprečju za 100 %.
- (131) SEA je izjavila, da bo do leta 2012 končno ponovno vzpostavila dobičkonosnost svojih storitev zemeljske oskrbe, zahvaljujoč svoji vztrajnosti pri izvajanju načrta prestrukturiranja, ki se je izkazal za preudarnega in skladnega z ravnanjem, ki se lahko pričakuje od zasebnega vlagatelja v tržnem gospodarstvu. SEA bi lahko nadaljevala z iskanjem strateškega partnerja, ki bi izvajal storitve zemeljske oskrbe, na primer z namenom, da bi razvila svojo lastno dejavnost v sektorju, na letališčih v Milanu in drugje, ter morebiti tudi zato, da bi svoje dejavnosti razširila na specialistične storitve, ki jih še ne izvaja.
- (132) Veliko upravljavcev letališč podobnega poslovnega tipa, vključno z velikimi podjetji, kot je [...], je izrecno izključilo opustitev storitev zemeljske oskrbe, čeprav so jih finančni analitiki včasih spodbujali, naj jih opustijo, kar potrjuje upravičenost tega komercialnega modela.

5.2 [...]

- (133) [...] je poudaril, da industrija zemeljske oskrbe na splošno ustvarja dobičke kljub nižjim maržam. Stroški za zaposlene pomenijo precejšen delež odhodkov vsakega izvajalca, in sicer verjetno med 60 in 70 % prometa, zato je natančen nadzor nad poslovanjem z uporabo posebnih sistemov načrtovanja ključnega pomena.
- (134) V sektorju obstajajo ekonomije obsega: stroški na potnika se zmanjšajo, če se poveča število potnikov. Optimalna raven stroškov na potnika je dosežena, ko je oskrbljenih 8–9 milijonov potnikov na leto, SEA Handling pa je to raven z lahkoto preseгла, saj je oskrbela približno 22 milijonov potnikov na dveh letališčih, njen tržni delež pa je bil ves čas večji od 70 %.
- (135) [...] je kot primer podjetja, ki na trgu ustvarja dobičke, navedel SAGAT Handling, ki je leta 2009 oskrbel približno 2,5 milijona potnikov, njegovi stroški za osebje pa so ustrezali približno 55 % njegovega prometa. Navedel je tudi podjetja Fraport Ground Services Austria, Swissport in Menzies.
- (136) Glavni razlog za slabo dobičkonosnost družbe SEA Handling so bili visoki stroški za zaposlene, ki so dosledno presegali 85 % njenega prometa med letoma 2002 in 2008, kar je breme, ki ga [...] šteje za nevzdržnega. [...] je menil, da je to zelo presenetljivo, saj se je zdelo, da ima SEA Handling dostop do dopolnilne blagajne (*cassa integrazione*).

- (137) Možnosti, da je SEA Handling morda prejela pomoč v drugačni obliki, ni bilo mogoče izključiti. [...] je namignil, da je storitve družbe SEA Handling, kot so odmik, vleka, razledenitev in prevoz potnikov, izvajala SEA, medtem ko jih je SEA Handling prodajala svojim strankam. [...] je izrazil dvom glede pravilnosti poslovanja zaradi pomanjkanja preglednosti v zvezi z zaračunavanjem teh storitev družbi SEA Handling.
- (138) Podobno je SEA hčerinski družbi SEA Handling morda nudila dodatno podporo z zagotavljanjem svojih lastnih zaposlenih. Če je bilo zaračunavanje nepravilno, je SEA Handling morda prejela nezakonito pomoč.
- (139) SEA je morda zagotavljala pomoč hčerinski družbi SEA Handling tudi tako, da je letalskim družbam ponujala vezane ponudbe, ki so vključevale popust na podlagi izvajanja storitev SEA Handling. [...] je v časopisnih člankih opazil, da je bila SEA Handling skoraj vsakokrat, ko je SEA pritegnila novo letalsko družbo, izbrana za izvajalca storitev zemeljske oskrbe.
- (140) Nazadnje je [...] omenil kolektivno pogodbo med izvajalci storitev zemeljske oskrbe in sindikati. Ta pogodba je veljala za celotno osebje izvajalcev storitev zemeljske oskrbe. Le SEA je še naprej uporabljala svojo lastno kolektivno pogodbo, ki je bila zanjo kratko- in dolgoročno manj ugodna v gospodarskem in pravnem smislu; ta odločitev ni bila v skladu s politiko, ki naj bi bila osredotočena na zmanjševanje stroškov.

6. PRIPOMBE ITALIJANSKIH ORGANOV V ODGOVOR NA PRIPOMBE ZAINTERESIRANIH STRANI

- (141) Italijanski organi so predložili svoje pripombe v odgovor na tiste, ki jih je predložil [...].
- (142) Italijanski organi so trdili, da je prvi argument, ki temelji na ideji, da je dobičkonosnost družbe za zemeljsko oskrbo odvisna od obsega prometa, ki ga oskrbuje, in s tem od števila oskrbljenih potnikov, poenostavljen in izhaja iz abstraktne presoje, ki ne upošteva dejstva, da so odločitve SEA temeljile na dolgoročnih gospodarskih pomislekih. Ta ekonomija obsega ni odločilen dejavnik v gospodarski uspešnosti družbe za zemeljsko oskrbo. Natančneje, prihodki takšne družbe niso odvisni od števila oskrbljenih potnikov, ampak od števila oskrbljenih letov in njihove tonaže.
- (143) V zvezi z merilom zasebnega vlagatelja ni glavno vprašanje, ali bi lahko družba ustvarila dobiček, česar iz kakršnega koli razloga ni mogla doseči, temveč, ali je imel delničar razumen gospodarski interes za vlaganje v družbo z željo, da bi dosegel donosnost naložbe, tudi na dolgi rok ali celo v strateškem in ne zgolj finančnem smislu. Dejstvo, da bi družba lahko ustvarila dobiček, torej nakazuje, da je izpolnila to merilo.
- (144) Italijanski organi so trdili tudi, da oskrbovanje velikega obsega prometa ni dovolj za ustvarjanje dobička. Poudarili so pomen delovanja v široki mreži letališč, na katerega so opozorili že v preteklosti.
- (145) Izvajalec storitev zemeljske oskrbe, ki ni povezan z upravljavcem letališča in nima prevladujočega tržnega položaja na danih letališčih, bi lahko sledil poslovni strategiji, osredotočeni zgolj na storitve, ki jih šteje za dobičkonosne. SEA Handling ni mogla slediti takšni strategiji: ker je hčerinska družba upravljavca letališča in zaradi obveznosti tega upravljavca letališča do regulativnega organa (ENAC) glede zagotovitve neprekinjenega in učinkovitega izvajanja celotnega nabora storitev zemeljske oskrbe, izčrpno naštetih v Direktivi 96/67/ES, na letališčih Linate in Malpensa, se ni mogla odločiti, da bo izvajala le storitve, ki so gospodarsko najugodnejše, ali da bo izvajala storitve le ob določenih urah.
- (146) Italijanski organi so nasprotovali navedbi, da ima veliko število evropskih družb za zemeljsko oskrbo znatne stopnje dobička. Sedem največjih izvajalcev na italijanskem trgu je leta 2009 zabeležilo izgube (poleg družbe SEA Handling so bili to Aviohandling, Flightcare, ATA Handling, Aviapartner, Marconi Handling in SAGA). Le družba SAGAT Handling, ki ima zelo majhen tržni delež na italijanskem trgu storitev zemeljske oskrbe, je ustvarila dobiček, ki pa je bil skromen.

- (147) V nobenem primeru gospodarske uspešnosti SEA Handling ni mogoče primerjati z uspešnostjo izvajalcev v sektorju v Italiji ali v Evropi, kot so SAGAT Handling, Fraport Ground Services Austria, Swissport in Menzies. Ti argumenti tudi ne prispevajo k analizi merila zasebnega vlagatelja; pač pa bi bilo treba zastaviti vprašanje, ali obstajajo drugi izvajalci, primerljivi z družbo SEA Handling, katerih delničarji – tudi če so zasebni subjekti – so sprejeli podobne odločitve kot SEA. Dejavnosti družbe SAGAT Handling in dejavnosti družbe SEA Handling so bile na različnih ravneh zahtevnosti. Menzies Aviation in Swissport sta neodvisni družbi za zemeljsko oskrbo, ki delujeta v obliki mednarodne mreže, njunih gospodarskih kazalnikov pa zaradi razlogov, ki so jih pojasnili že italijanski organi, ni bilo mogoče zanesljivo primerjati s kazalniki družbe SEA Handling.
- (148) Zatrjeno je bilo, da imajo stroški za zaposlene prevelik vpliv na promet SEA Handling v primerjavi s povprečjem v industriji in da je to dokaz o neizpolnjevanju merila zasebnega vlagatelja; italijanski organi so trdili, da ta argument ne upošteva razlik med izvajalci. Natančneje, izvajalci, kot je SEA Handling, ki so bili ustanovljeni po ločitvi storitev zemeljske oskrbe od storitev upravljanja letališč, se vsaj v prvih letih delovanja neizbežno soočijo z višjimi stroški dela kot novi udeleženci.
- (149) Za hčerinske družbe upravljavca letališča, ki ponujajo celoten nabor storitev zemeljske oskrbe, je bilo treba ta povprečni vpliv stroškov za zaposlene na promet določiti v višini 70–75 %. Višji stroški so posledica dejstva, da takšne družbe uporabljajo visoko usposobljeno osebje z obširnimi znanjem o industriji ter o pravilih in postopkih, ki industrijo urejajo, in so sposobne zagotavljati celoten nabor storitev zemeljske oskrbe. Zato bi delničar/upravljavec letališča kljub želji postopoma zmanjšati vpliv stroškov dela več pozornosti posvetil ohranitvi zbranega strokovnega znanja in povezovanju s storitvami zemeljske oskrbe, saj imata oba pomembno strateško vrednost za skupino. Italijanski organi so poleg tega poudarili, da se novi udeleženci na trgu ne soočajo z vplivom preteklih stroškov, ki izvirajo iz že obstoječih pogodb.
- (150) Italijanski organi so dejali, da so bile spremembe vpliva stroškov dela na promet precej drugačne od tistih, ki jih je opisal [...]: v obdobju 2002–2011 je bilo gibanje pozitivno in je leta 2010 doseglo skoraj 80 %, težilo pa je k povprečni ravni neodvisnih izvajalcev storitev zemeljske oskrbe, ki znaša nekaj manj kot 70 %.
- (151) Italijanski organi so zavrnil navedbe [...] v zvezi z domnevnimi oblikami pomoči, saj je šlo po njihovem mnenju zgolj za domneve, podane brez podlage ali dokazov.
- (152) Storitve, ki jih SEA Handling izvaja za družbo SEA (odmik, vleka, prevoz potnikov), so bile urejene s pogodbami o plačani oddaji del podizvajalcem, ki so bile sklenjene pod tržnimi pogoji, kar je razvidno tako iz pogodb z letalskimi družbami, ki so stranke družbe, kot tudi iz spričevala, ki ga je izdal ENAC. Dostop do teh storitev je bil zagotovljen tako, da ni diskriminiral nobenega izvajalca, ki jih je zahteval, zunanje izvajanje določenih storitev pa je običajna praksa v italijanski industriji zemeljske oskrbe.
- (153) Trditev, da je SEA Handling za izvajanje storitev zemeljske oskrbe brezplačno uporabljala zaposlene družbe SEA, je neutemeljena, saj so bili vsi delavci z veččinami, ki so potrebne za izvajanje teh storitev, dodeljeni stroškovnim centrom SEA Handling, ko so bile storitve zemeljske oskrbe oddeljene.
- (154) V zvezi z domnevo, da je SEA novim letalskim družbam ponujala ugodnejše pogoje za dostop do letališč v Milanu (tj. popuste) pod pogojem, da izberejo SEA Handling in ne njenih konkurentov, so italijanski organi menili, da je ta trditev popolnoma neutemeljena, da ni dokazov, ki bi jo potrjevali, in da je celo v nasprotju z dejstvi, saj so vodilni prevozniki, kot so Gulf Air na letališču Malpensa ter Air Malta, Air Baltic in Carpatair na letališču Linate, izbrali izvajalce, ki so konkurenti družbe SEA Handling.
- (155) V zvezi s trditvijo, da se je za zaposlene v družbi SEA Handling uporabljala kolektivna pogodba družbe SEA, namesto da bi se uporabljala nova kolektivna pogodba, ki velja posebej za delavce v industriji zemeljske oskrbe, [...], tudi če bi se z gospodarskega in regulativnega vidika to izkazalo za bolj koristno kot uporaba njene predhodnice, so italijanski organi poudarili predvsem, da je ne glede na vsebino in uporabo zadevne pogodbe podani ugovor v tem postopku nepomemben, saj zadeva dogodek, ki se ni zgodil v zadevnem obdobju.

- (156) V zvezi s kolektivno pogodbo, ki je bila sestavljena iz splošnega, vseobsegajočega dela in treh posebnih oddelkov, o katerih se je ločeno pogajalo vsako od zadevnih združenj (Assoaeroporto, Assohandlers in Assocatering), je SEA Handling v vsakem primeru uporabila splošni del pogodbe za svoje zaposlene, skupaj s posebnimi pravili, o katerih se je pogajala z združenjem Assoaeroporto, saj SEA Handling sama ni mogla odstopiti od upoštevanja dogovorov, ki so bili predhodno sklenjeni s sindikalnimi organizacijami, kot je opisano v sindikalnem dogovoru z dne 4. februarja 2002⁽²⁷⁾, ki določa, da bo SEA Handling uporabljala kolektivno pogodbo, ki so jo podpisali Assoaeroporto in sindikalne organizacije.

7. DODATNE INFORMACIJE, PREDLOŽENE 28. JUNIJA 2012

- (157) Po sestanku 19. junija 2012 je občina Milano predložila dodatne pripombe, ki vključujejo njeno presojo zadevnih ukrepov, predvsem v zvezi z njenim mnenjem, da je reorganizacija SEA Handling interna zadeva družbe SEA, v zvezi s poslovnim modelom, ki ga je SEA izbrala za razvoj letališč, ki jih upravlja, in v zvezi s potrebo po razlikovanju med različnimi obdobji, na katera se nanaša preiskava.

Reorganizacija SEA Handling je interna zadeva skupine SEA

- (158) Milanski organi so potrdili, da SEA svojih delničarjev, tj. občine in pokrajine Milano, ni nikoli prosila za finančno podporo za svoje okrevanje. Ravno nasprotno, zadevni javni organi so v obdobju 2002–2012 od skupine SEA prejeli znatne dividende v skupni višini 550 milijonov EUR.
- (159) Ni bilo mogoče domnevati in bi bilo treba šele dokazati, da bi javni organi, če bi se SEA odločila, da ne bo krila dolgov družbe za zemeljsko oskrbo in namesto tega uporabila storitve neodvisnega izvajalca, imeli še večje finančne koristi. To pa velja predvsem zato, ker je od zunanjih izvajalcev težko po konkurenčnih cenah dobiti vse storitve zemeljske oskrbe, ki jih mora SEA kot upravljavec letališča zagotavljati vsem letalskim družbam in potnikom na neprekinjen, dostopen in celovit način ter v skladu z veljavnimi predpisi, in zato, ker je težko ohraniti nadzor nad kakovostjo storitev, ki je ključnega pomena za konkurenčnost letališč in za povečanje prometa (kar je SEA dejansko dosegla zaradi svojega izbranega poslovnega modela), ter zaradi tesne povezave med poslovnim modelom družbe SEA in modelom vozlišča letališča (zlasti po odločitvi družbe Alitalia, da zmanjša svoje dejavnosti na letališču Milano Malpensa, in zaradi potrebe po razvoju koncepta samostojnega vozlišča ali virtualnega vozlišča). Občina Milano ni seznanjena z nobenimi ocenami Komisije ali ocenami, ki so jih za Komisijo pripravili neodvisni strokovnjaki, s katerimi bi bilo mogoče izpodbijati te trditve.
- (160) Zaradi odsotnosti kakršnih koli finančnih tokov, ki bi izhajali iz sredstev javnih delničarjev družbe SEA, in zaradi dejstva, da je odločitev za reorganizacijo SEA Handling skladna s strateškimi cilji družbe SEA, bi moral kakršno koli ugotovitev, da zadevni ukrepi pomenijo državno pomoč, spremljati dokaz o odgovornosti države za vsako posamezno odločitev za kritje izgub, sprejeto v celotnem zadevnem obdobju in zlasti v drugi fazi (po letu 2007), na katero se pomisleki v sklepu o začetku postopka niso nanašali, čeprav jih je občina vseeno izpodbijala.

Poslovni model skupine SEA

- (161) Milanski organi so ponovno trdili, da bi izbrani model, ki temelji na odločitvi, da storitve zemeljske oskrbe ne bodo oddane v zunanje izvajanje, koristil dolgoročnemu razvoju letališča. Ta odločitev je bila z vidika skupine boljša, ko je zadevni letališki sistem deloval kot vozlišče. Zaradi visoke stopnje zapletenosti sistema upravljanje sistema letališč na podlagi prisotnosti prevoznika, ki letališče uporablja kot vozlišče, ali na podlagi zagotavljanja dejavnosti vozlišča zahteva, da upravljavec neposredno izvaja nekatere letališke storitve, vključno z zemeljsko oskrbo, in tako zagotovi učinkovito delovanje letališča. Milanski organi so kot primere navedli letališča v Frankfurtu, na Dunaju in v Parizu. Izbiro so utemeljili z naslednjimi vidiki:
- (a) bila je v skladu s ciljem družbe SEA, da razvija dejavnosti vozlišča na letališču Milano Malpensa, kar zahteva neprekinjen nadzor, spremljanje in upravljanje storitev zemeljske oskrbe, zagotovljenih prevozniku, ki letališče uporablja kot vozlišče, in je še pomembnejša, če je družba izbrala model samostojnega vozlišča ali virtualnega vozlišča. Na podlagi modela „samostojnega vozlišča“ ali „virtualnega vozlišča“ bi se letališče razvilo v vozlišče brez prisotnosti enega ali več prevoznikov, ki bi ga uporabljali kot svoje vozlišče. Na podlagi tega modela bi upravljavec letališča sam uporabnikom ponujal možnost uporabe letališča kot vozlišča in bi povezal dohodne in odhodne lete vseh prevoznikov na letališču ne glede na to, ali so prevozniki sklenili pogodbe o povezovanju;

⁽²⁷⁾ Komisija domneva, da se italijanski organi v resnici sklicujejo na zgoraj omenjeno pogodbo z dne 4. aprila 2002.

- (b) podprta je bila z dejstvom, da so se največja in najbolj uspešna letališka vozlišča v celinski Evropi odločila za isto rešitev;
- (c) nujna je bila za razvoj tovarnega prometa na letališčih v Milanu, saj je tovarni promet sektor, v katerem se konkurenca med evropskimi letališči hitro povečuje, poleg tega pa je možnost za privabljanje novih prevoznikov povezana tudi z ravno specializacije storitev zemeljske oskrbe. Poslovni model, ki ga je izbrala SEA, je omogočil neprekinjeno rast tovarnega prometa v Milanu, ki je bil na prvem mestu v Italiji in na šestem v Evropi, saj je imel največjo koncentracijo prevoznikov vsega tovora, ki imajo sedeže na Bližnjem in Daljnem vzhodu, torej na območju z največjo gospodarsko rastjo na svetu;
- (d) bila je v skladu s poslovnim modelom, izbranim z namenom povečanja kapitala družbe za upravljanje letališča in njene poznejše privatizacije.

Razlika med obdobji, ki se preiskujejo, za namene ocene ukrepov

- (162) Milanski organi so navedli poslovni načrt 2003–2007, ki je bil predložen Komisiji po začetku formalnega postopka preiskave. Po njihovem mnenju načrt kaže na to, da so bili ukrepi družbe SEA glede kritja izgub sprejeti v skladu z merilom zasebnega vlagatelja.
- (163) Vendar pa bi morala analiza poslovnega načrta družbe SEA Handling za obdobje 2003–2007 v vsakem primeru dokazovati, da je bila reorganizacija družbe SEA Handling v skladu s Smernicami Skupnosti o državni pomoči za reševanje in prestrukturiranje podjetij v težavah (v nadaljnjem besedilu: smernice za prestrukturiranje iz leta 2004) ⁽²⁸⁾, glede na to, da je bila reorganizacija izvedena z znatnim prispevkom hčerinske družbe, da je bil finančni poseg omejen na najmanjši znesek, ki je bil potreben za preprečitev insolventnosti v skladu z veljavnimi predpisi korporacijskega prava, in da si je SEA Handling z vsemi močmi prizadevala za okrevanje, pri čemer so njen tržni delež prevzeli tekmeci in je opustila določene stranske dejavnosti, ki niso bile del njene osrednje dejavnosti.
- (164) Medtem ko je upanje delničarjev, da bo družba okrevala v načrtovanem petletnem obdobju, pojemale zaradi niza zunanjih dogodkov v kombinaciji s težkim začetnim položajem družbe (ki ni nastala kot novoustanovljena družba, ampak kot oddeljen obstoječ oddelk družbe v težavah) in popolno liberalizacijo trga storitev zemeljske oskrbe v Italiji, so prizadevanja v prvem, težavnem obdobju kljub temu pokazala, da je okrevanje družbe SEA Handling vsekakor mogoče. Ob koncu navedenega prvega obdobja je imela družba boljši gospodarski položaj in precej višje ravni produktivnosti kot leta 2002.
- (165) V zvezi z drugo fazo okrevanja so milanski organi omenili strateška načrta skupine SEA za obdobji 2007–2012 in 2009–2016. Skupina SEA je pričakovala, da bo prag dobička dosežen v letu 2012. Če bi Komisija kljub predloženim dokazom zavzela nasprotno mnenje, bi po mnenju milanskih organov morala analizirati vsakega od posegov v kapital družbe SEA Handling posebej, da bi ugotovila prisotnost pomoči in zlasti presodila, ali je za pomoč odgovorna občina Milano, kar je bilo odločno zanikano.

8. OCENA UKREPOV V SKLADU S ČLENOM 107(1) PDEU

- (166) Na podlagi formalne preiskave, ki se je začela v skladu s členom 108(2) PDEU, in ob upoštevanju argumentov, ki so jih predložili italijanski organi in zainteresirane strani, Komisija meni, da zadevni ukrepi pomenijo državno pomoč, ki je na podlagi člena 107(1) PDEU nezdržljiva z notranjim trgov in na podlagi člena 108(3) PDEU nedopustna.
- (167) Komisija je v zvezi z obdobjem, na katerega se nanaša ta sklep, prosila Italijo, naj predloži vse informacije, ki se ji zdijo potrebne za določitev združljivosti zadevnih ukrepov, in sicer za obdobje, navedeno v oddelkih 2.1 in 5 sklepa o začetku postopka. Komisija jo je v oddelku 5 prosila, naj predloži: „poslovni načrt za SEA Handling iz leta 2002 z vsemi poznejšimi spremembami ali kakršen koli dokument, ki se nanaša na strategijo in ponovno vzpostavitev dobičkonosnosti družbe SEA Handling; poslovne rezultate za celotno obdobje 2002–2009; natančne zneske in obliko nadomestil za izgube ter zlasti vse pomembne podatke za obdobje od leta 2005 do danes“.

⁽²⁸⁾ UL C 244, 1.10.2004, str. 2.

- (168) Komisija je italijanske organe prosila, naj predložijo svoje ugotovitve glede celotnega obdobja, obravnavanega v sklepu o začetku postopka. Komisija je v odstavku 42 sklepa zlasti navedla, da: „Komisija zato meni, da je treba proučiti obdobje 2002–2010, da se ugotovi, ali je SEA Handling v navedenem obdobju prejela nezakonito državno pomoč v obliki nadomestil za izgube“.
- (169) Poleg tega, ker italijanski organi niso predložili zgoraj navedenih informacij za celotno obdobje, ki je bilo izrecno navedeno v sklepu o začetku postopka, je Komisija v svojem dopisu z dne 11. julija 2011 še enkrat navedla dokumente, ki jih je treba predložiti, in obdobje, na katerega se nanaša preiskava.
- (170) Po prejetju tega dopisa Komisije so italijanski organi predvsem v svojem dopisu z dne 15. septembra 2011 predložili pripombe in podrobnosti, ki se nanašajo na obdobje do leta 2010.
- (171) Poleg tega Komisija ugotavlja, da so bili obravnavani ukrepi iz obdobja 2006–2010 iste vrste kot tisti, ki so bili obravnavani v zvezi s prejšnjim obdobjem, to so kapitalski vložki, namenjeni kritju poslovnih izgub, in da jih je sprejel isti organ v korist iste družbe. Komisija je bila zato dolžna proučiti celotno zadevno obdobje v okviru teh postopkov.
- (172) Iz teh razlogov Komisija meni, da se je obdobje, na katero se nanaša preiskava, začelo na dan, ko je bila SEA Handling leta 2002 ustanovljena, in končalo 23. junija 2010, ko je Komisija Italijo obvestila, da bo začela formalno preiskavo.
- (173) Ta sklep najprej obravnava vprašanje, ali je bilo SEA Handling podjetje v težavah v smislu smernic Skupnosti o državni pomoči za reševanje in prestrukturiranje podjetij v težavah iz leta 1999 (v nadaljnjem besedilu: smernice za prestrukturiranje iz leta 1999) ⁽²⁹⁾ in smernic za prestrukturiranje iz leta 2004 (oddelek 8.1). Komisija nato presoja, ali zadevni ukrepi pomenijo državno pomoč za SEA Handling v smislu člena 107(1) PDEU (oddelek 8.2) in ali se takšna pomoč lahko razglasi za združljivo z notranjim trgov (oddelek 8.3).

8.1 TEŽAVE SEA HANDLING

Smernice za prestrukturiranje iz leta 1999

- (174) V točki 5 smernic za prestrukturiranje iz leta 1999 je navedeno, da je podjetje v težavah, če je več kakor polovica registriranega osnovnega kapitala izgubljena in je bila več kakor četrtnina takšnega kapitala izgubljena v zadnjih dvanajstih mesecih; ali [...] če izpolnjuje pogoje, ki jih določa domače pravo za uvedbo kolektivnih postopkov v primeru insolventnosti.
- (175) V točki 6 smernic za prestrukturiranje iz leta 1999 je navedeno, da so „običajni znaki za to, da je podjetje v težavah, naraščajoče izgube, upadanje prometa, kopičenje zaloga, presežki prostih zmogljivosti, padanje denarnih tokov, naraščajoči dolгови, naraščajoči stroški obresti in zmanjševanje vrednosti premoženj“.
- (176) Splošno sodišče je potrdilo, da dejstvo, da se točka 6 smernic za prestrukturiranje iz leta 1999 sklicuje na „naraščajoče“ izgube, Komisiji ne more preprečiti, da ne bi upoštevala obstoja izgub v več zaporednih letih kot znaka finančnih težav, čeprav te niso bile naraščajoče ⁽³⁰⁾. Komisija meni, da so bile leta 2002, ko je bila sprejeta odločitev za prvi kapitalski vložek, finančne težave družbe SEA očitne. Položaj družbe se je v obdobju 2003–2004 precej izboljšal. Poslovala je z znatnimi izgubami, zaradi katerih je v treh letih ustvarila kumulativno poslovno izgubo v višini več kot 140 milijonov EUR.
- (177) Splošno sodišče je sklenilo tudi, da je znatno zmanjšanje kapitala podjetja pomemben dejavnik pri ugotavljanju, ali je podjetje v težavah ⁽³¹⁾. Komisija meni, da nenehne izgube, ki jih je zabeležila družba, posledično zmanjšanje njenega kapitala in odločitev SEA, da bo izvedla kapitalske vložke, na katere se nanaša ta preiskava, in tako odpravila navedeno zmanjšanje kapitala, jasno kažejo, da se je družba v celotnem obdobju v preiskavi soočala z resnimi finančnimi težavami. Družba je v svojih letnih poročilih in računovodskih izkazih z dne 31. decembra 2002, 2003 in 2004 sama razglasila izgube družbe SEA Handling, ki so presegale eno tretjino njenega kapitala.

⁽²⁹⁾ UL C 288, 9.10.1999, str. 2.

⁽³⁰⁾ Sodba z dne 3. marca 2010 v združenih zadevah Freistaat Sachsen, MB Immobilien Verwaltungs GmbH in MB System GmbH & Co. KG proti Komisiji (T-102/07 in T-120/07), ZOdl. 2010, str. II-585.

⁽³¹⁾ Sodba z dne 11. septembra 2012 v zadevi T-565/08, Corsica Ferries France proti Komisiji, ZOdl. 2005, str. II-2197, točka 105.

- (178) Splošno sodišče je poleg tega presodilo, da seznam gospodarskih dejavnikov, ki lahko pokažejo, da je podjetje v težavah, in so določeni v smernicah za prestrukturiranje iz leta 1999, ni popoln⁽³²⁾. Dolgovi SEA Handling so se povečali z 250,3 milijona EUR leta 2002 na 310,6 milijona EUR leta 2003, leta 2004 pa so se samo rahlo zmanjšali na 259,3 milijona EUR. Čista vrednost sredstev SEA Handling se je prav tako znižala, in sicer s 35,1 milijona EUR leta 2002 na 34,8 milijona EUR leta 2003. Ti kazalniki so prav tako opozorili na finančne težave, s katerimi se je družba soočala v letih 2002 in 2003.
- (179) Letno poročilo in računovodski izkazi z dne 31. decembra 2003 navajajo „negativne rezultate družbe SEA Handling, katere stroški so ostali previsoki glede na njen tržni delež, ne glede na delno korist, ki izvira iz pogodb o delovni sili. Možnost nadaljnjega zmanjševanja obsega dejavnosti zemeljske oskrbe v prihodnjih letih pomeni, da družba ne bo mogla doseči ekonomskega ravnotežja v predlaganih rokih“. Podobno je v letnem poročilu in računovodskih izkazih z dne 31. decembra 2004 navedeno: „ponovna vzpostavitev sposobnosti preživetja družbe SEA Handling v naslednjih nekaj letih ostaja težka naloga, zlasti zaradi vse večje konkurence na trgu po prihodu novih izvajalcev.“ Poročilo in izkazi z dne 31. decembra 2005 vsebujejo podobne izjave.
- (180) Dejstvo, da je bila družba v času prvega kapitalskega vložka v težavah, so italijanski organi in SEA večkrat omenili⁽³³⁾, poleg tega pa je bilo potrjeno v več poslovnih načrtih, predloženih Komisiji. Dovolj bo, če se poudari, da je v konsolidiranem poslovnem načrtu za obdobje 2002–2006 predvideno, da bodo dejavnosti zemeljske oskrbe do leta 2003 postopoma spet postale dobičkonosne (str. 31). SEA Handling je v svojih pripombah na sklep o začetku postopka sama potrdila, da ne bi mogla absorbirati svojih izgub iz obdobja 2003–2005. Če SEA teh izgub ne bi krila, bi bila SEA Handling plačilno nesposobna.

Smernice za prestrukturiranje iz leta 2004

- (181) Opredelitev pojma podjetje „v težavah“ v smernicah za prestrukturiranje iz leta 2004 ostaja v bistvu nespremenjena. Določbe iz točk 5 in 6 smernic za prestrukturiranje iz leta 1999 se ponovno pojavijo kot točki 10 in 11 smernic za prestrukturiranje iz leta 2004.
- (182) Poleg tega je v točki 11 smernic za prestrukturiranje iz leta 2004 navedeno, da „podjetje lahko velja za podjetje v težavah, tudi če ni izpolnjena nobena od okoliščin, določenih v točki 10, zlasti ob prisotnosti običajnih znakov podjetja v težavah, kot so naraščajoče izgube, upadanje prometa, kopičenje zalog, presežki prostih zmogljivosti, padanje denarnih tokov, naraščajoči dolgovi, naraščajoči stroški obresti ali zmanjševanje čiste vrednosti sredstev“.
- (183) Niti dolg družbe niti njena čista vrednost sredstev se v obdobju 2004–2010 nista znatno izboljšala. SEA Handling je v celotnem obdobju 2004–2010 ustvarjala izgube. Stanje se je leta 2007 še poslabšalo, ko je družba zabeležila poslovne izgube v višini več kot 59 milijonov EUR, temu pa je leta 2008 sledila poslovna izguba v višini 52,4 milijona EUR. V obdobju 2004–2010 je promet upadel s 177,4 milijona EUR leta 2004 na 125,9 milijona EUR leta 2010. SEA Handling je v obdobju 2004–2010 prejela kapitalске vloške v skupni višini več kot 270 milijonov EUR.
- (184) Več dokumentov, ki so jih predložili italijanski organi, potrjuje, da je bila SEA Handling v finančnih težavah tudi po letu 2004. Na primer, v zapisniku sestanka upravnega odbora družbe SEA Handling 31. maja 2007 je pojasnjeno, da je za družbo SEA Handling potrebna temeljita reorganizacija, kar nakazuje, da pretekli sprejeti ukrepi niso zadostovali za rešitev njenih težav. Podobno je v zapisniku sestanka upravnega odbora SEA Handling 21. decembra 2006 navedeno, da je član odbora ponovno poudaril, da je položaj SEA Handling še vedno „resno zaskrbljujoč“.
- (185) Vse to kaže, da je treba družbo SEA Handling obravnavati kot podjetje v težavah v smislu točke 11 smernic za prestrukturiranje, v skladu s katero se lahko šteje, da je podjetje v težavah „zlasti ob prisotnosti običajnih znakov podjetja v težavah, kot so naraščajoče izgube, upadanje prometa, kopičenje zalog, presežki prostih zmogljivosti, padanje denarnih tokov, naraščajoči dolgovi, naraščajoči stroški obresti ali zmanjševanje čiste vrednosti sredstev“.

⁽³²⁾ Glej opombo 32.

⁽³³⁾ Na primer, v Prilogi 12 k pripombam italijanskih organov z dne 14. novembra 2011.

- (186) Komisija ne dvomi, da je bila SEA Handling v težavah, ko so bili sprejeti ukrepi. To ugotovitev dodatno potrjuje dejstvo, da je SEA Handling ustvarjala izgube, še preden je bila leta 2002 nanjo prenesena dejavnost zemeljske oskrbe. Velika in ponavljajoča se razlika med prihodki in stroški družbe SEA Handling ter njene ponavljajoče se izgube pomenijo, da je bila SEA Handling podjetje v težavah v celotnem obdobju, na katerega se nanaša preiskava⁽³⁴⁾.

8.2 OBSTOJ DRŽAVNE POMOČI

- (187) V skladu s členom 107(1) PDEU je „vsaka pomoč, ki jo dodeli država članica, ali kakršna koli vrsta pomoči iz državnih sredstev, ki izkrivlja ali bi lahko izkrivljala konkurenco z dajanjem prednosti posameznim podjetjem ali proizvodnji posameznega blaga, nezdružljiva z notranjim trgov, kolikor prizadene trgovino med državami članicami“.
- (188) Nacionalni ukrep je državna pomoč, če so izpolnjena vsa naslednja merila: 1) ukrep mora biti odobren iz državnih sredstev, 2) prednost mora biti selektivna in mora prinašati gospodarsko korist ter 3) ukrep mora izkrivljati ali bi lahko izkrivljal konkurenco in mora škodovati trgovini med državami članicami⁽³⁵⁾.
- (189) Razlogi, zaradi katerih je Komisija menila, da zadevni ukrepi izpolnjujejo vse navedene pogoje, so navedeni spodaj.

8.2.1 DRŽAVNA SREDSTVA IN ODGOVORNOST DRŽAVE ZA UKREPE

- (190) Prvič, treba je opozoriti, da pojem državnih sredstev vključuje pomoč, ki jo neposredno dodeli država, lahko pa tudi javni ali zasebni subjekti, ki jih država ustanovi ali imenuje za upravljanje pomoči. Pojem „zajema vsa denarna sredstva, ki jih lahko organi oblasti dejansko uporabijo v podporo podjetjem, ne da bi bilo pomembno, ali so ta sredstva stalno del državnega premoženja ali ne. Zato, čeprav so vsote, ki ustrezajo ukrepu državne pomoči, finančna sredstva javnih podjetij in niso stalno v lasti državne blagajne, dejstvo, da ostajajo stalno pod javnim nadzorom in torej na voljo pristojnim nacionalnim organom, zadostuje za to, da se jih opredeli kot državna sredstva“⁽³⁶⁾.
- (191) Sredstva, uporabljena za kritje izgub družbe SEA Handling, so bila javna, saj so izvirala iz družbe SEA, katere kapital je bil v obdobju, na katerega se nanaša preiskava, v 99,12-odstotni lasti občine in pokrajine Milano⁽³⁷⁾. Dejstvo, da je prenose opravila SEA in ne zgoraj navedeni lokalni organi, ne pomeni, da sredstva niso bila javna. Zato je treba ugotoviti, ali je treba ukrepe zadevne organizacije obravnavati kot posledico ravnanja, ki ga je mogoče pripisati javnim organom.
- (192) Komisija potrjuje svojo prvotno oceno, da so za ukrepe dejansko odgovorni italijanski organi, natančneje občina Milano. Prvič, italijanski organi so v svojih pripombah z dne 15. septembra 2010 priznali, da je občina izvajala nadzor nad družbo SEA, saj je imenovala člane njenega upravnega odbora in sveta revizorjev. Drugič, Komisija potrjuje vrednost dokazov o odgovornosti, ki so navedeni v sklepu o začetku postopka. Navedeni dokazi veljajo za celotno obdobje, na katero se nanaša preiskava, in za vse kapitalske vloške, obravnavane v tem sklepu.
- (193) Komisija uvodoma poudarja, da je Sodišče v sodbi v zadevi Stardust Marine odločilo, da „je treba [...] preiskati, ali morajo biti javni organi oblasti obravnavani, kot da so bili kakor koli vpleteni v sprejetje teh ukrepov. V zvezi s tem ni mogoče zahtevati, da je treba na podlagi podrobnih navodil dokazati, da so javni organi v posameznem primeru spodbudili javno podjetje, da sprejme ukrepe zadevne pomoči. Po eni strani zaradi tesnih odnosov med državo in javnim podjetjem obstaja resna nevarnost, da se bodo prek njih državne pomoči odobrile nepregledno in ob neupoštevanju ureditve državnih pomoči, ki jo predvideva pogodba“⁽³⁸⁾.

⁽³⁴⁾ Na izboljšanje gospodarskega položaja podjetja, ki bi lahko bilo posledica ponavljajočih se dodelitev nezakonite državne pomoči, se ni mogoče sklicevati kot na znak, da je podjetje odpravilo svoje finančne težave. Pomoč bi se lahko dodelila le, če bi bila v skladu s Pogodbo in s postopkom, določenim v členu 108(3) PDEU.

⁽³⁵⁾ Glej na primer sodbo Sodišča z dne 10. januarja 2006 v zadevi C-222/04, Ministero dell'Economia e delle Finanze proti Cassa di Risparmio di Firenze, ZOdl. 2006, str. I-289, točka 129.

⁽³⁶⁾ Sodba v zadevi Stardust Marine.

⁽³⁷⁾ Decembra 2011 je bilo 29,75 % kapitala družbe SEA prodanega zasebnemu skladu F2i (Fondi italiani per le infrastrutture).

⁽³⁸⁾ Sodba v zadevi Stardust Marine, točki 52 in 53.

- (194) Sodišče je menilo tudi, da bi se Komisija pri dokazovanju odgovornosti lahko oprla na „druge pokazatelje, ki v posameznem primeru kažejo na vpletenost javnih organov ali na težko verjeten neobstoj vpletenosti pri sprejetju ukrepa [...]“⁽³⁹⁾.
- (195) Prva skupina dokazov, ki vključuje veliko dokumentov⁽⁴⁰⁾, kaže, da je SEA krila izgube družbe SEA Handling na zahtevo občine ali pa je bila občina v to vsaj dejavno vpletena. Komisija potrjuje svojo oceno zadevnih dokumentov, ki jasno kažejo, da je občina Milano prek družbe SEA sodelovala pri upravljanju družbe SEA Handling, predvsem da bi ohranila stopnjo zaposlenosti.
- (196) To je še posebej razvidno iz zapisnika o sindikalnem dogovoru med SEA in sindikati z dne 4. aprila 2002, v katerem je navedeno, da se „SEA [...] zavezuje [...], da bo krila izgube z namenom uravnotežiti finance in premoženje družbe SEA Handling SpA“ in da so navedene zaveze zajamčene z „dogovorom, ki ga je podpisala občina Milano, med drugim v svoji vlogi absolutnega večinskega delničarja (v družbi SEA SpA), z danimi prispevki, s finančnimi sredstvi, za katera ne veljajo pravne omejitve, ki jih SEA SpA lahko prenese na družbo SEA Handling SpA, in z varnostjo premoženja in financ družbe SEA“⁽⁴¹⁾.
- (197) Podobno vsi dokumenti, omenjeni v sklepu o začetku postopka (oddelka 2.4.2 in 3.1.1.2)⁽⁴²⁾, dokazujejo, da je občina Milano prek družbe SEA posegala v upravljanje družbe SEA Handling, predvsem da bi ohranila stopnjo zaposlenosti.
- (198) Komisija meni, da so ukrepi, ki so jih sprejeli italijanski organi, zlasti na sestanku 26. marca 2002, usmerjali odločitve družbe SEA v zvezi z njeno hčerinsko družbo SEA Handling. V okviru dogovora, ki je bil dosežen na navedeni datum, je občina Milano sprejela zaveze z neposrednim vplivom na upravljanje SEA Handling in na vlogo družbe SEA pri upravljanju njene hčerinske družbe, poleg tega pa se je občina zavezala, da bo spremljala uporabo dogovora in redno ocenjevala njegovo izvajanje. Vpletenost občine Milano torej ni neškodljiv in nepomemben dejavnik, kot so zatrjevali italijanski organi in SEA. Družba SEA ni mogla prezreti zavez in zahtev, ki jih je javni organ in večinski delničar sprejel v navedenem dogovoru, ampak jih je morala upoštevati pri sprejemanju ukrepov glede upravljanja družbe SEA Handling. Komisija meni tudi, da zaveza, ki jo je občina Milano sprejela v dogovoru z dne 26. marca 2002, ni zgolj „usmerjala“ ukrepov za kritje izgub in da so bili ti ukrepi v resnici posledica navedene zaveze.
- (199) Komisija zavrača trditve, da občina Milano ni sprejela nobene vloge, ko je dala zgoraj navedeno zavezo, in da je sindikatom zgolj potrdila strategijo za zagotovitev zaposlitve, ki jo je sprejela SEA.
- (200) Dejstvo, da občina ni sodelovala pri podpisu sindikalnih dogovorov, ki so sledili dogovoru z dne 26. marca 2002, ni razlog za neupoštevanje znatnega vpliva, ki ga je občina imela na navedene dogovore. Natančneje, sklicevanja na zaveze občine v sindikalnih dogovorih z dne 4. aprila 2002 in 9. junija 2003 so zadosten dokaz o pomenu dogovora z dne 26. marca 2002 in njegovem vplivu na poznejše sindikalne dogovore. Družba SEA je izjavila, da je bil dogovor z dne 4. aprila 2002 še vedno v veljavi in da je morala še naprej upoštevati njegove določbe. Poleg tega so italijanski organi trdili, da SEA Handling sama ni mogla odstopiti od upoštevanja dogovorov, ki jih je v preteklosti sklenila s sindikalnimi organizacijami, zato ni mogla odpustiti zaposlenih, kar po mnenju Komisije kaže na obseg navedenih dogovorov in s tem na vpletenost javnih organov.
- (201) Komisija je našla druge dokaze, ki kažejo, da je bila občina Milano vpletena vsakokrat, ko je SEA sprejela pomembne odločitve glede družbe SEA Handling. V zvezi s predložitvijo poslovnega načrta družbe SEA (ki naj bi po navedbah italijanskih organov služil tudi kot poslovni načrt SEA Handling) upravnemu odboru je v zapisniku sestanka upravnega odbora družbe SEA z dne 31. maja 2007 navedeno, da je bil načrt že predložen večinskemu delničarju družbe SEA, ki je izrazil svoje mnenje. Kot je zabeleženo v zapisniku sestanka upravnega odbora družbe SEA Handling z dne 13. junija 2008 v zvezi z izvajanjem strateškega načrta družbe SEA Handling za obdobje 2009–2016, je predsednik odbora pozneje izjavil, da se občina/delnikar strinja s strateškim načrtom. Komisija meni, da oba dokumenta jasno kažeta, da je vloga občine presegala vlogo običajnega delničarja, ki bi bil obveščen o poslovnih odločitvah upravnega odbora in bi svojo oceno teh odločitev posredoval predvsem prek notranjih organov družbe in

⁽³⁹⁾ Sodba v zadevi Stardust Marine, točka 56.

⁽⁴⁰⁾ Zlasti sindikalni dogovor, dosežen 26. marca 2002 med upravo občine Milano, SEA in sindikati, zapisnik o dogovoru med SEA in sindikati z dne 4. aprila 2002 ter zapisnik o dogovoru med SEA, SEA Handling in sindikati z dne 9. junija 2003.

⁽⁴¹⁾ Glej zadnjo uvodno izjavo zapisnika o sindikalnem dogovoru med SEA in sindikati z dne 4. aprila 2002. Zamisel, da večinski delničar podpira zaveze, ki jih je SEA dala družbi SEA Handling, je izražena tudi v četrti uvodni izjavi in na koncu oddelka 2 istega dokumenta.

⁽⁴²⁾ Ti oddelki sklepa o začetku postopka se obravnavajo kot sestavni del tega sklepa.

prek uradnih sporočil. Vztrajanje pri dejstvu, da je bil poslovni načrt predhodno dogovorjen z delničarjem, potrjuje prevladujočo vlogo delničarja pri sprejemanju strateških odločitev družbe SEA. Ta vloga je razvidna tudi iz dejstev, navedenih v odstavku 51 sklepa o začetku postopka, odstavku 35 tega sklepa (član občinskega izvršilnega organa je predsednika družbe SEA in županjo Milana pozval, naj nastopita pred občinskim Odborom za promet in pojasnita, kako nameravajo ponovno zagnati družbo SEA Handling) ter v odstavkih 69 in 70 sklepa o začetku postopka (ki se sklicujeta na stroge povezave med najvišjim vodstvom družb SEA in SEA Handling, katerega imenovanje nadzoruje občina).

- (202) Komisija potrjuje tudi veljavnost drugega ugotovljenega dokaza o odgovornosti, in sicer posebne odvisnosti direktorjev in poslovodij družbe SEA od občine Milano.
- (203) V nasprotju s trditvami italijanskih organov Komisija izjave iz objav v tisku šteje za veljavne dokaze samo, če poročajo o preverjenih dejstvih⁽⁴³⁾. Niti italijanski organi niti družba SEA niso izpodbijali zadevnih dejstev ali podali pripombe na dejstvo, da je županja Milana Letizia Moratti leta 2006 zahtevala in zagotovila odstop takratnega predsednika in generalnega direktorja Bencinija dve leti pred predvidenim zaključkom njegovega mandata⁽⁴⁴⁾.
- (204) V vsakem primeru Komisija poudarja, da je generalni pravobranilec v zadevi Stardust Marine izjavil, da lahko dokazi o državni pomoči „zaradi težav pri dokazovanju in tveganja izogibanja“ izhajajo tudi iz „objav v tisku“⁽⁴⁵⁾.
- (205) Po navedbah družbe SEA objave v tisku in dejstva, ki so v njih objavljena, izvirajo iz leta 2006 in ne dokazujejo ničesar v zvezi z vplivom občine na družbo SEA; Komisija meni, da dokazi o odvisnosti direktorjev nakazujejo splošno ozadje delovanja družbe SEA in s tem okvir, v katerem so bile sprejete letne odločitve za kritje izgub družbe SEA Handling. V vsakem primeru preiskava Komisije zajema tudi obdobje po letu 2006.
- (206) Tretjič, Komisija se v zvezi z vnaprej podpisanimi odstopnimi izjavami, ki so jih direktorji družbe SEA predložili županji Milana, ne strinja z mnenjem družbe SEA in italijanskih organov, da ni verjetno, da so navedene izjave, ki so domnevno imele le moralno vrednost, ne pa pravne veljavnosti, vplivale na dejanja članov upravnega odbora. Komisija meni, da ta praksa ni mogla imeti nobenega drugega namena, kot pa povečati nadzor občine Milano nad direktorji družbe SEA in tako nedvoumno okrepiti pristojnost občine, da direktorjem nalaga odgovornost, kar je pristojnost, ki bi jo morala občina izvajati le v mejah njenih pravic, ki jih ima kot delničar družbe SEA. Tudi če so imele izjave le moralno vrednost – kar se zdi, da v tem primeru ne velja – bi vseeno potrdile vpletenost javnih organov v upravljanje družbe SEA. V vsakem primeru Komisija poudarja, da so italijanski organi na strani 37 svojih pripomb z dne 15. septembra 2010 ponovili, da izjave nimajo zgolj moralne vrednosti, ampak zadevnim direktorjem pravno onemogočajo, da bi na podlagi italijanskega civilnega zakonika zahtevali odškodnino za nezakonito odpoved. Občina, ki nadzoruje delničarske skupščine, ima tudi strog nadzor nad direktorji, saj jih lahko skupščina razreši, tudi če so ravnali v najboljšem interesu družbe, in v primeru razrešitve nimajo pravice do odškodnine za nezakonito odpoved. SEA Handling trdi, da vnaprej podpisane odstopne izjave niso vplivale na upravni odbor, saj ta ni ugodil zahtevi javnega delničarja, naj razdeli izredne dividende v skupni vrednosti 250–280 milijonov EUR; Komisija ugotavlja, da zapisnik skupščine SEA z dne 24. februarja 2006 jasno kaže, da bi razdelitev izrednih dividend v višini največ 200 milijonov EUR družbi omogočila, da ohrani stopnjo zadolženosti, ki je skladna s povprečno stopnjo za primerljiva podjetja, in zagotovila zadostno finančno prožnost. Drugič, v istem dokumentu je navedeno, da je SEA določila raven dividend v višini 200 milijonov EUR iz objektivnih razlogov in da je to največji znesek, ki ga je družba takrat lahko izplačala glede na finančne kazalnike. Poslovno poročilo za leto 2006 potrjuje, da se je zadolženost povečevala (leta 2006 se je v primerjavi z letom 2005 podvojila), delno zaradi zmanjšanja likvidnosti, ki je bilo posledica razdelitve izrednih dividend delničarjem. Če bi SEA izplačala višje dividende, bi v navedenem letu težje krila izgube družbe SEA Handling. Poleg tega se zdi dejstvo, da delničar lahko ob določenih priložnostih zahteva določen znesek dividend, vodstvo družbe pa nato izplača nižji znesek, običajen pojav v življenju družbe in ni v nasprotju s strogim nadzorom istega delničarja nad vodstvom.

⁽⁴³⁾ Komisija se sklicuje na objave v tisku, omenjene v odstavku 67 sklepa o začetku postopka. Glej tudi „Sea, nuovo attacco della Provincia“ (SEA, nov napad pokrajine), *La Repubblica*, 25. februar 2006; „Sea, Penati chiede le dimissioni del consiglio“ (SEA, Penati zahteva odstop odbora), *l'Unità*, 25. februar 2006.

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

⁽⁴⁵⁾ Mnenje v zadevi Stardust Marine, točka 68.

- (207) Komisija meni, da je ta praksa objektivni znak odvisnosti. Ker ni imela možnosti, da naknadno oceni natančen vpliv te prakse, Komisija meni, da so vnaprej podpisane odstopne izjave že zgolj zaradi svojega obstoja zagotovo lahko vplivale na dejanja članov upravnega odbora, ki jih je imenovala občina Milano. Javnim organom se za izvajanje takšnega vpliva ni bilo treba niti sklicevati na odstopne izjave, saj je bilo jasno, da je sam obstoj teh izjav direktorje postavil v položaj podrejenosti županji Milana.
- (208) V zvezi z izjavami italijanskih organov glede imenovanja direktorjev Komisija ponavlja, da občina dejansko „imenuje člane upravnega odbora“. To je razvidno iz dejstva, da občina, kot so navedli italijanski organi, določi direktorje, nato pa jih imenuje skupščina, katere del je občina kot večinski delničar. Ta formalni nadzor, ki ga občina izvaja nad družbo SEA, sam po sebi ni zadosten dokaz, da občina v tem določenem primeru v resnici izvaja nadzor nad družbo SEA, ampak pomaga pri dokazovanju tega nadzora.
- (209) Italijanski organi so predložili nasproten dokaz, da bi dokazali, da za ukrepe ni bila odgovorna država, in sicer dejstvo, da je bil članom občinskega izvršilnega organa večkrat zavržen dostop do notranjih dokumentov družbe SEA; Komisija meni, da je ta dokaz nezadosten, ker skladnost s formalno zahtevo v italijanskem civilnem zakoniku, da se notranjih informacij družbe, kot so zapisniki sestankov upravnega odbora, ne sme razkriti, sama po sebi – na splošno in v obravnavanem primeru – dejansko ne preprečuje izvajanja vpliva občine na družbo SEA. Poleg tega Komisija ugotavlja, da so člani občinskega sveta, ki jim je bil zavržen dostop do določenih dokumentov, pripadali opoziciji in niso bili del izvršilnega organa občine. Ko Komisija trdi, da občina Milano zadržuje družbo SEA v stanju odvisnosti od nje, misli zlasti na organe, ki izvajajo pristojnost za sprejemanje odločitev v imenu občine in zato lahko vplivajo na vodstvo družbe.
- (210) Četrtrič, na splošni ravni in glede na pomen delovanja letališč Malpensa in Linate v lokalnem družbeno-gospodarskem okolju ter njuno ključno vlogo v politiki, tako v smislu prometa kot tudi regionalnega razvoja, lokalni javni organi praviloma niso „odsotni“, ko upravljavec letališča sprejema pomembne odločitve v zvezi z delovanjem in dolgoročnim razvojem takšnih infrastruktur, zlasti če so ti javni organi tudi delničar upravljavca letališča z nadzorom. Italijanski organi so v svojih pripombah potrdili politični pomen zadevnih ukrepov. Poleg tega so bili v obravnavanem primeru ukrepi za kritje izgub družbe SEA Handling vsaj sestavni del strategije skupine SEA, kar so italijanski organi pojasnili v svojih pripombah.
- (211) Petič, ukrepi za kritje izgub, izvedeni s povečanjem kapitala družbe SEA Handling, niso bili običajni ukrepi za upravljanje, ampak izredni ukrepi. Izredni značaj ukrepov se kaže tako v gospodarskem smislu, to je v višini zadevnih zneskov (vsaka absorpcija izgub je bila izravnana s povečanjem kapitala v višini več milijonov EUR), in v političnem smislu, to je v pričakovanem vplivu ukrepov na ohranitev delovnih mest.
- (212) Ukrepov glede na njihov izredni značaj ni sprejel upravni odbor družbe SEA z izvajanjem svojih lastnih pristojnosti: v skladu s statutom družbe SEA in načeli iz civilnega zakonika mora skupščina, na kateri je občina večinski delničar, izrecno odobriti takšne ukrepe. Zato ni nobenega dvoma, da je bila občina povsem seznanjena z ukrepi in da jih je odobrila, kot je razvidno iz zapisnika skupščine. Ne samo, da je bila občina zaradi njenega sodelovanja pri dogovoru z dne 26. marca 2002 pobudnica za ukrepe, ampak je bila tudi seznanjena z vsemi ukrepi za kritje izgub družbe SEA Handling, ki jih je sistematično odobrila. Odgovornost za takšne izredne ukrepe je zato treba pripisati državi.
- (213) Komisija ugotavlja, da je Sodišče v sodbi v zadevi Stardust Marine presodilo, da se lahko o odgovornosti sklepa iz „[drugih pokazateljev], ki v posameznem primeru kažejo na vpletenost javnih organov ali na težko verjeten neobstoj vpletenosti pri sprejetju ukrepa, tudi ob upoštevanju razsežnosti tega, njegove vsebine ali pogojev, ki jih vsebuje“⁽⁴⁶⁾.
- (214) Nazadnje pa, kot je prikazano v oddelku 8.2.3, dejstvo, da SEA ni ravnala v skladu z merilom zasebnega vlagatelja, potrjuje, da so bili javni organi vpleteni v zadevne ukrepe⁽⁴⁷⁾.

⁽⁴⁶⁾ Sodba v zadevi Stardust Marine, točka 56.

⁽⁴⁷⁾ Mnenje generalnega pravobranilca Jacobsa, predstavljeno 13. decembra 2001 v zadevi Stardust Marine, točka 67.

- (215) Glede na obseg ukrepov in drugih dejavnikov, opredeljenih v tem sklepu in v sklepu o začetku postopka, Komisija v obravnavanem primeru meni, da ima zadostne dokaze, da odgovornost za zadevne ukrepe pripiše Italiji, in sicer zaradi vpletenosti občine Milano v ukrepe za kritje izgub družbe SEA Handling ali zaradi težko verjetne nevpletenosti javnih organov.
- (216) Zato mora Komisija zavrniti predlog italijanskih organov, da bi morala analizirati vsak sprejet ukrep v zvezi s kapitalom družbe SEA Handling posebej, da bi preverila obstoj pomoči in zlasti odgovornost občine Milano za takšno pomoč. Dejavniki, opisani v odstavkih 174–186, in analiza ukrepov z vidika zasebnega vlagatelja zagotavljajo zadostne dokaze, da je kritje izgub s kapitalskimi vložki lahko le rezultat strategije in vpletenosti javnih organov v celotnem obdobju, na katerega se nanaša preiskava. Italijanski organi so sami navedli, da, medtem ko so bile odločitve za kritje izgub formalno sprejete vsako leto, je imela družba večletno strategijo za kritje izgub v obdobju, potrebnem za prestrukturiranje (glej odstavke 225–232).
- (217) Komisija zato ugotavlja, da je treba odgovornost za ukrepe pripisati državi.

8.2.2 SELEKTIVNOST UKREPOV

- (218) Obravnavani ukrep je selektiven, saj se nanaša le na družbo SEA Handling.

8.2.3 UPORABA MERILA ZASEBNEGA VLAGATELJA V TRŽNEM GOSPODARSTVU IN PRISOTNOST GOSPODARSKE PREDNOSTI

- (219) V zvezi z obstojem gospodarske prednosti je treba ugotoviti, ali bi zasebni vlagatelj v podobnih okoliščinah kril takšne izgube, kot so tu obravnavane. Sodišče je presodilo, da se zasebni vlagatelj, katerega udeležbo je treba primerjati z javnim vlagateljem, ki sledi ciljem gospodarske politike, ne obnaša nujno kot običajni vlagatelj, ki vлага kapital, da bi si v dokaj kratkem času zagotovil donos, ampak najmanj kot zasebni holding ali skupina zasebnih podjetij, ki sledi strukturni politiki – globalni ali sektorski – ter jo usmerjajo možnosti dolgoročnejshe donosnosti⁽⁴⁸⁾.
- (220) Sodišče je tudi razsodilo, da lahko zasebni delničar pametno vloži kapital, potreben za zagotovitev preživetja podjetja, ki ima začasne težave, vendar lahko ponovno postane donosno, morda po reorganizaciji. Kadar kapitalski vložki javnega vlagatelja ne upoštevajo možnosti rentabilnosti, niti dolgoročne, pa je treba take vložke obravnavati kot pomoč v smislu člena 107 PDEU⁽⁴⁹⁾.
- (221) Treba je tudi opozoriti, da je „za preveritev vprašanja, ali je država ravnala kot preudaren vlagatelj, ki deluje pod pogoji tržnega gospodarstva, potrebna umestitev v obdobje, v katerem so bili sprejeti ukrepi finančne podpore, da se oceni gospodarska racionalnost ravnanja države in s tem prepreči kakršna koli ocena na podlagi poznejših razmer“⁽⁵⁰⁾. Torej „gospodarske ocene, izvedene po dodelitvi take prednosti, naknadna ugotovitev dejanskega donosa naložbe, ki jo izvede zadevna država članica, ali naknadne utemeljitve dejansko uporabljenega postopka ne morejo zadostovati za dokaz, da je ta država članica predhodno ali istočasno s to dodelitvijo tako odločitev sprejela kot delničarka“. Zato se Komisija lahko odloči, da ne bo proučila: „[predloženih dokazov, ki so bili] ugotovljeni po sprejetju odločbe o zadevni naložbi“⁽⁵¹⁾.

Večletna strategija za kritje izgub

- (222) Italijanski organi in SEA vztrajajo pri svoji pripombi, da, medtem ko so bile odločitve za kritje izgub formalno sprejete vsako leto, o večletni strategiji za absorpcijo izgub v obdobju, potrebnem za prestrukturiranje, ni bilo mogoče vsako leto znova razpravljati in da je bilo rezultate mogoče oceniti le na podlagi večletnega obdobja. Komisija ugotavlja, da je prejela pet poslovnih načrtov in da se nekateri nanašajo na obdobja, ki se prekrivajo in trajajo največ pet let. Glede na to, da priprava novega poslovnega načrta običajno vključuje oceno poslovne strategije družbe z namenom ugotoviti, ali ji je treba slediti ali jo spremeniti, Komisija meni, da bi lahko strategijo, sprejeto

⁽⁴⁸⁾ Glej zlasti Sodbo Sodišča z dne 14. septembra 1994 v združenih zadevah C-278/92, C-279/92 in C-280/92 Španija proti Komisiji, Recueil 1994, str. I-4103, točke 20–22.

⁽⁴⁹⁾ Za primer glej zadevo C-303/88 Italija proti Komisiji, Recueil 1991, str. I-1433, točki 21 in 22.

⁽⁵⁰⁾ Sodba v zadevi Stardust Marine, točka 71.

⁽⁵¹⁾ Sodba Sodišča z dne 5. junija 2012 v zadevi Komisija proti EDF (C-124/10 P), točki 85 in 104.

v zvezi z družbo SEA Handling, dejansko pregledali kadar koli pred sprejetjem novega načrta in pri tem upoštevali dogodke na trgu.

- (223) Italijanski organi in SEA so navedli, da je bila odločitev za kritje prihodnjih izgub prvič sprejeta leta 2002, drugič pa leta 2007, ko je bila zaradi dejstva, da pričakovanih ciljev ni bilo mogoče doseči, sprejeta odločitev, da bo prvotna strategija za kritje izgub pregledana, nato pa je bilo sklenjeno, da se bodo ukrepi nadaljevali po prvotnem načrtu. V bistvu se zdi, da so zadevne ukrepe predstavili kot dva kapitalska vložka, ki naj bi se izvedla v obliki letnih plačil, vendar so se zanju odločili v letih 2002 in 2007.
- (224) Italijanski organi so v svojem dopisu z dne 14. septembra navedli, da je imelo zmanjšanje dejavnosti družbe Alitalia leta 2007 resne posledice za delovanje družbe SEA Handling. Te posledice za finančno uspešnost družbe je še zaostрил upad gospodarske rasti, zato je SEA ponovno proučila izvedljivost modela vozlišča in ocenila možnost izbire drugačnega poslovnega modela. Po navedbah italijanskih organov se je SEA, namesto da bi storitve zemeljske oskrbe oddala v zunanje izvajanje, na podlagi zadnje analize odločila ustvariti nov poslovni model, in sicer model „samostojnega vozlišča“ ali „virtualnega vozlišča“, ki je bil zgolj nekoliko razvit prejšnji model. Novi model je zahteval strog nadzor dejavnosti zemeljske oskrbe. To naj bi dokazovalo racionalnost odločitve družbe SEA, da še naprej krije poslovne izgube svoje hčerinske družbe SEA Handling in tako ponovno vzpostavi dobičkonosnost njene dejavnosti zemeljske oskrbe. Italijanski organi so zato trdili, da je pregled strategije družbe SEA v zvezi z njeno hčerinsko družbo popolnoma upravičen zaradi nepredvidenih zunanjih okoliščin in da ni nikakor ogrozil cilja družbe SEA glede ponovne vzpostavitve dolgoročne dobičkonosnosti njene dejavnosti zemeljske oskrbe.
- (225) Komisija priznava obstoj večletne strategije za kritje izgub s strani italijanskih organov (v skladu z zavezo, ki jo je sprejela občina Milano, da bi zagotovila finančno stabilnost družbe SEA Handling, in z zgoraj navedenimi dokazi o odgovornosti občine za navedene odločitve), vendar meni, da takšna strategija ne ustreza ravnanju preudarnega zasebnega vlagatelja.
- (226) Čeprav lahko preteče več let, preden proces prestrukturiranja obrodi sadove, preudaren zasebni vlagatelj ne bi slepo sprejel večletne zaveze, ampak bi se ob upoštevanju rezultatov procesa prestrukturiranja in možnosti za prihodnjo sposobnost preživetja poskušal vsako leto odločiti, ali naj v družbo vloži svež kapital ali ne. V obravnavanem primeru bi zasebni vlagatelj zagotovo ponovno proučil strategijo v letu 2003 ali 2004, ko je bilo očitno, da cilj ponovne vzpostavitve dobičkonosnosti do leta 2005 ne bo dosežen, v vsakem primeru pa v letu 2005, ko je bilo jasno, da cilj ni bil dosežen. Tudi če bi zasebni vlagatelj izvajal dolgoročno strategijo za kritje izgub, bi ob predpostavki, da ni nobenih zavezujočih pravnih omejitev, pregledal strategijo, kadar koli bi ga prosili, naj zagotovi sredstva za kritje izgub družbe SEA Handling⁽⁵²⁾.
- (227) Natančneje, neuspešna pogajanja s podjetjem [...] v letu 2002 so, kot je SEA pojasnila v svojih pripombah, bistveno ogrozila možnost za uresničitev cilja ponovne vzpostavitve dobičkonosnosti družbe SEA Handling do leta 2005. Toda po tem, ko je upravni odbor družbe SEA 10. septembra 2002, kar je le nekaj mesecev po ustanovitvi družbe SEA Handling, zavrnil ponudbo, družba ni niti pomislila na to, da bi spremenila strategijo kritja izgub.
- (228) Drugič, tako pomembne odločitve kot je dokapitalizacija, ki jo mora odobriti skupščina, ni mogoče obravnavati zgolj kot korak pri izvajanju splošne odločitve za kritje prihodnjih izgub.
- (229) Tretjič, odločitve za kritje prihodnjih izgub v obdobju več let niso bile omenjene v strateških poslovnih načrtih družb SEA Handling ali SEA. Organi upravljanja družbe SEA niso sprejeli nobene formalne, zavezujoče obveznosti na podlagi poslovnega načrta, ki določa, da bo SEA v navedenem obdobju več let zagotovila navedene kapitalske vložke⁽⁵³⁾. Odločitve, sprejete v letih 2002 in 2007, so se nanašale predvsem na vidik prestrukturiranja družbe SEA Handling in ne na večletno kritje izgub. Če zasebni vlagatelj ne bi imel vsaj predhodne ocene skupnih stroškov, v vsakem primeru ne bi sprejel zaveze, da bo več let kril izgube.

⁽⁵²⁾ Sodba Splošnega sodišča z dne 12. decembra 1996 v zadevi T-358/94 Air France proti Komisiji, Recueil 1996, str. II-02109, točka 79.

⁽⁵³⁾ Edina zaveza, ki se lahko tako razlaga, je tista, ki je bila dana občini v dogovoru z dne 26. marca 2002 in s katero je občina potrdila, da bo SEA zagotovila uravnoteženost stroškov/prihodkov in splošnega gospodarskega okvira. Navedena zaveza se ne nanaša na točne zneske, navedene v posebnem poslovnem načrtu, italijanski organi pa trdijo, da ni pravno zavezujoča.

- (230) Iz tega sledi, da je bila pomoč dodeljena v vsakem letu v preiskavi, zlasti na datume, ko se je SEA odločila povečati kapital družbe SEA Handling, predvsem da bi pokrila njene izgube, ter sprejela zavezujoče zakonske obveznosti v zvezi s tem ⁽⁵⁴⁾.
- (231) Vendar pa Komisija pri analizi kapitalskih vložkov ne more prezreti preteklih vložkov. Ukrepi so bili tesno povezani. Po navedbah italijanskih organov so bili del ene same strategije. Namenjeni so bili uresnitvi istega cilja, in sicer kritju izgub družbe SEA Handling, da bi se zagotovilo preživetje družbe in ponovno vzpostavila njena dobičkonosnost. Tudi s kronološkega vidika so bili del neprekinjenega procesa, saj so bili zaporedoma sprejeti vsako leto v odziv na tekoče težave prejemnice ⁽⁵⁵⁾.
- (232) Glede na težavni položaj, v katerem se je družba SEA Handling znašla po ustanovitvi, Komisija meni, da bi preudaren zasebni vlagatelj ocenil tveganje, da ukrepi – vse od prvega kapitalskega vložka – morda pomenijo nezakonito in nezdružljivo državno pomoč, in bi zato proučil, kako bi morebitno vračilo te pomoči vplivalo na donosnost njegove naložbe. Italijanski organi niso predložili nobenih dokazov, da je bila takšna ocena opravljena.

Kapitalski vložki v letu 2002

- (233) Ni sporno, da je bila SEA Handling, ko je prejela prvi kapitalski vložek, podjetje v težavah v smislu smernic za prestrukturiranje iz leta 1999.
- (234) V točkah 16 in 17 navedenih smernic je navedeno, da se v primerih, ko kapital podjetju v finančnih težavah zagotovijo javni organi, šteje, da ta finančni transfer verjetno pomeni državno pomoč (ker je zelo težko verjetno, da bo takšna naložba ustvarila dobiček, sprejemljiv v očeh preudarnega zasebnega vlagatelja, ki deluje v tržnem gospodarstvu, ob upoštevanju s tem povezanih tveganj). Zato je treba o takšnih kapitalskih vložkih vnaprej obvestiti Komisijo, da jih odobri kot državno pomoč.
- (235) Italijanski organi so leta 2002 prezrli navedbe v smernicah za prestrukturiranje iz leta 1999, kot so to storili tudi pri poznejših kapitalskih vložkih in se jih odločili izvesti, čeprav se zdi, da odločitev niso sprejeli na podlagi podrobnega poslovnega načrta, iz katerega bi bilo razvidno, da je SEA Handling sposobna spremeniti svojo usodo in ponovno vzpostaviti svojo dobičkonosnost v razumnem času ⁽⁵⁶⁾.
- (236) Komisija meni, da tržni vlagatelj ne bi izvedel kapitalskih vložkov iz leta 2002 brez dovolj podrobnega poslovnega načrta, ki bi temeljil na razumnih, zanesljivih predpostavkah, in natančno opisoval ukrepe, potrebne za ponovno vzpostavitev dobičkonosnosti družbe, analiziral različne možne scenarije in pokazal, da bo naložba ustvarila dohodek, ki bo zadovoljil vlagatelja (ob upoštevanju povezanega tveganja), v obliki dividend, povečane vrednosti deleža ali drugih koristi.
- (237) Glede na to se zdi, da prvi kapitalski vložki, izvedeni leta 2002, ne izpolnjujejo merila zasebnega vlagatelja v tržnem gospodarstvu in so družbi SEA Handling omogočili prednost, ki je v običajnih tržnih pogojih ne bi imela.

Ozadje v času, ko so bile sprejete odločitve

- (238) V zvezi z ozadjem ob dodelitvi pomoči, ki ga mora Komisija upoštevati pri uporabi merila zasebnega vlagatelja, bo Komisija zdaj opredelila svoj pristop v odgovor na pripombe italijanskih organov in družbe SEA.
- (239) Prvič, kar zadeva vpliv specifičnega italijanskega zakonodajnega okvira in zelo visokega konkurenčnega pritiska, ki ga ta okvir ustvarja, na odločitve družbe SEA, je Komisija odgovorna za zagotavljanje, da dodeljevanje državne pomoči, ki bi lahko izkrivljala konkurenco, ne ogrozi cilja Direktive 96/67/ES, in sicer v Evropski uniji oblikovati enoten trg storitev zemeljske oskrbe z liberalizacijo sektorja, ki pomeni večjo konkurenco med izvajalci. Temu sledi, da ukrepi, ki jih država članica sprejme zaradi izvajanja direktive, niso dokaz, da finančna podpora, dodeljena danemu izvajalcu za izravnavo učinkov bolj konkurenčnega gospodarskega okolja, izpolnjuje merilo preudarnega zasebnega vlagatelja.

⁽⁵⁴⁾ Sodba Splošnega sodišča z dne 14. januarja 2004 v zadevi T-109/01, Fleuren Compost proti Komisiji, Recueil 2004, str. II-127, točka 74; sodba Splošnega sodišča z dne 2. Decembra 2008 v združenih zadevah T-362/05 in T-363/05, Nuova Agricast proti Komisiji, ZOdl. 2008, str. II-297, točka 80; in sodba Splošnega sodišča z dne 30. novembra 2009 v združenih zadevah T-427/04 in T-17/05, Francija in France Télécom proti Komisiji, ZOdl. 2009, str. II-4315, točka 321.

⁽⁵⁵⁾ Sodba z dne 15. septembra 1998 v zadevi T-11/95, BP Chemicals proti Komisiji (Recueil 1998, str. II-3235, točka 171. Glede na prejšnje navedbe v tem sklepu bo Komisija s splošnega vidika ocenila združljivost preiskovanega ukrepa z merilom zasebnega vlagatelja, vendar se bo osredotočila na določena časovna obdobja, če se ji bo to zdelo potrebno za analizo predloženih argumentov ali zaradi drugih razlogov.

⁽⁵⁶⁾ Za analizo konsolidiranega poslovnega načrta za obdobje 2002–2006 glej odstavke 269–271.

Toda v tem sklepu, natančneje v analizi ukrepov, ki bi jih zasebni vlagatelj sprejel v okoliščinah, v kakršnih je bila SEA, Komisija upošteva dejstvo, da se je Italija odločila za popolno liberalizacijo trga storitev zemeljske oskrbe in da je ENAC pooblastil 84 izvajalcev za delovanje na letališčih Malpensa in Linate.

- (240) Veliko drugih držav članic se je odločilo za podobno obliko liberalizacije (Danska (København), Španija, Irska (Dublin), Združeno kraljestvo (London), Francija (Pariz)).
- (241) Veljavni zakonodajni okvir je v vsakem primeru enak za vse izvajalce v sektorju v Italiji, število izvajalcev pa je po mnenju družbe SEA visoko, saj jih je za delovanje pooblaščenih 84.
- (242) Italijanski organi niso nasprotovali trditvi, da so to storitve splošnega gospodarskega pomena, ki jih trg ne bo mogel zagotoviti.
- (243) Ne glede na to, da se je SEA odločila za pravno ločitev dejavnosti (in s tem za ločitev računovodstev), zanjo še vedno velja člen 4 Direktive 96/67/ES, ki navaja, da „morajo [izvajalci] v skladu z veljavno poslovno prakso voditi strogo ločeno računovodstvo za dejavnosti storitev zemeljske oskrbe od računovodstva za druge dejavnosti,“ in prepoveduje finančne tokove „med dejavnostjo upravljavca kot upravnega organa letališča in njegovo dejavnostjo storitev zemeljske oskrbe.“ Namen te ločitve računovodstev in prepovedi finančnih tokov med upravljavcem in družbo za zemeljsko oskrbo je zagotovitev primernih pogojev za razvoj učinkovite konkurence na trgih storitev zemeljske oskrbe, saj preprečujeta, da bi dejavnost storitev zemeljske oskrbe vertikalno integriranih izvajalcev dobila kakršno koli posebno prednost pred drugimi izvajalci.
- (244) Kritje izgub, ki ga izvede upravljavalec letališča in ki vključuje finančne tokove med dejavnostjo upravljavca in dejavnostjo storitev zemeljske oskrbe, je v nasprotju z Direktivo 96/67/ES in njenimi cilji. Zato dejstvo, da se je SEA odločila tako za ločitev računovodstev kot tudi za pravno ločitev svojih področij delovanja, ne spremeni ugotovitve Komisije, da je SEA Handling dobila nepošteno prednost.
- (245) Glede trditve, da je SEA dolžna zagotoviti vse storitve zemeljske oskrbe, Komisija ugotavlja, da ta „pravna obveznost“ pomeni le – kot so navedli italijanski organi – da letališče lahko samo opravlja to dolžnost ali pa usklajuje delovanje zunanjih izvajalcev. Kot je Komisija navedla v odstavku 95 sklepa o začetku postopka, SEA ni nikakor dolžna zagotavljati takšnih storitev neposredno ali preko svoje hčerinske družbe SEA Handling. Zato se na splošno dolžnost upravljavca letališča v primeru nepravilnega delovanja ni mogoče sklicevati kot na dokaz o odsotnosti drugih možnosti za kritje izgub SEA Handling. Drugič, tudi če Komisija sprejme trditev družbe SEA, da storitve zemeljske oskrbe na splošno prinašajo nizko stopnjo dobička in nizko raven dobičkonosnosti, ne more sprejeti trditve, da tržne razmere ustrezno upravičujejo kapitalske vložke za namene merila zasebnega vlagatelja v tržnem gospodarstvu, zlasti glede na obseg izgub, ki jih je SEA Handling ustvarila v zadevnem obdobju. Nasprotno je na strani 5 strateškega načrta za obdobje 2007–2012 potrjeno, da je večina uspešnih upravljavcev letališč v Evropi storitve zemeljske oskrbe oddala v podizvajanje. To dejstvo je ponovljeno na strani 7 strateškega načrta 2009–2016. Na strani 28 navedenega dokumenta je potrjeno, da je bil trend na trgu leta 2001 usmerjen k podizvajanju storitev zemeljske oskrbe. Ta dokaz nasprotuje ideji, da je vertikalna integracija med upravljavcem letališča in izvajalcem storitev zemeljske oskrbe bistvenega pomena za zagotovitev kakovosti in da je zaradi skromnih stopenj dobička podizvajanje storitev nesmiselno.
- (246) Na trgu, ki ponuja tako nizke stopnje dobička, bi morala SEA namesto kritja izgub SEA Handling sprejeti veliko bolj radikalne ukrepe za povečanje učinkovitosti družbe SEA Handling, in sicer bi lahko močno zmanjšala stroške za zaposlene, ki po navedbah italijanskih organov pomenijo precejšen del strukture stroškov družb v tem sektorju, ki je podvržen intenzivnemu konkurenčnemu pritisku.

Alternative kritju izgub SEA Handling

- (247) Komisija meni, da mnenje družbe SEA, da ni bilo drugih možnosti za prestrukturiranje družbe SEA Handling in kritje njenih izgub, ni v skladu z ravnanjem zasebnega vlagatelja v tržnem gospodarstvu. Možne druge možnosti vključujejo popolno ali delno zunanje izvajanje storitev ali vzpostavitev strateške zveze prek prenosa dela družbe SEA Handling na strateškega partnerja. Poleg tega, kot je poudarjeno v prejšnjem odstavku, ni bilo nobenih razlogov, ki bi družbi SEA preprečevali sprejetje bolj radikalnih ukrepov za prestrukturiranje, namenjenih povečanju učinkovitosti družbe SEA Handling v roku, ki bi bil sprejemljiv za zasebnega vlagatelja.

- (248) V zvezi z možnostjo za prenos Komisija ne more podati mnenja o prizadevanjih družbe SEA za vzpostavitev takšne zveze, ki bi ji morda omogočila, da izkoristi sinergije, ki bi nastale zaradi njene vključitve v mednarodno mrežo. Vendar Komisija ugotavlja, da je SEA v svojih pripombah omenila samo dva poskusa delne prodaje: prvi je privedel do neuspešnih pogajanj z [...] v letu 2002, drugi pa se je začel v letih 2007 in 2008, vendar ni bil zaključen. Zdi se, da je možnost za prodajo po tem postala odvisna od ponovne vzpostavitve dobičkonosnosti družbe SEA Handling na drug način. Komisija meni, da pomanjkanje zanimanja zasebnih podjetij za vlaganje v družbo SEA Handling kaže, da ni imela dovolj dobrih možnosti za vzpostavitev dobičkonosnosti.
- (249) V zvezi z možnim zunanjim izvajanjem vseh ali nekaterih dejavnosti zemeljske oskrbe so italijanski organi predvsem trdili, da noben izvajalec ni hotel prevzeti teh dejavnosti. Komisija ugotavlja, da je državno pomoč prijavil [...], ki je poleg tega izrazil svoje nasprotovanje ukrepom.
- (250) Poleg tega niti navedena izjava niti bolj natančna trditev, da potencialne zunanje izvajalce zanimajo le nekatere bolj dobičkonosne storitve (izbiranje najboljšega), ne temeljita na upravičeni ugotovitvi o očitnem nezanimanju, oblikovani na podlagi razpisnega postopka družbe SEA za zagotovitev zadevnih storitev. Z drugimi besedami, ta trditev ni podprta z nobenimi konkretnimi dokazi, medtem ko je veliko izvajalcev pooblaščenih za izvajanje storitev v Italiji in zlasti na letališčih Malpensa in Linate.
- (251) Italijanski organi so v zvezi z zmogljivostmi zunanjih izvajalcev vztrajali, da ni bilo izvajalcev, ki bi lahko zagotovili raven kakovosti, potrebno za poslovni model družbe SEA, to je model letališkega „vozlišča“ ali „samostojnega vozlišča“. SEA je menila, da potrebuje izvajalca, ki bi lahko izvajal vse njene storitve zemeljske oskrbe, in da je bilo to nemogoče, ker drugi izvajalci na trgu niso imeli materialnih ali gospodarskih virov in predvsem kadrovskih virov, potrebnih za zagotavljanje celotnega nabora storitev.
- (252) Prvič, Komisija opozarja, da je SEA napačno domnevala, da je razpoložljiva oskrba s storitvami zemeljske oskrbe omejena na zunanje subjekte, ki so v danem trenutku prisotni na letališčih Malpensa in Linate, in da ne vključuje potencialne oskrbe s strani drugih izvajalcev, ki so prav tako pooblaščenih za delo na teh letališčih. Nekoliko nejasne izjave družbe SEA glede domnevnega negativnega gospodarskega položaja drugih izvajalcev, ki delujejo na letališčih v Milanu, ali glede sredstev, ki jih dejansko porabijo na navedenih letališčih, nikakor niso pomembne. Zanimarljiva prisotnost izvajalcev, ki dejansko delujejo na letališčih v Milanu, je le en primer oskrbe, ki je potencialno razpoložljiva in lahko vstopi na trg. Poleg tega dejstvo, da zunanji izvajalci, ki trenutno delujejo na letališčih v Milanu, ne zagotavljajo vseh storitev zemeljske oskrbe, ne pomeni, da se lahko sklepa o njihovi sposobnosti, da jih zagotovijo.
- (253) Drugič, italijanski organi in SEA niso pojasnili, zakaj je morala SEA prenesti vse svoje storitve zemeljske oskrbe na enega izvajalca. Čeprav je mogoče pritrditi, da so nekatere dejavnosti lahko manj dobičkonosne, bi bilo mogoče te dejavnosti razumno prenesti na izvajalca, ki bi lahko izkoristil mednarodne ekonomije obsega.
- (254) Tretjič, Komisija v zvezi z dejanskimi zmogljivostmi zunanjih izvajalcev za zagotavljanje vseh storitev zemeljske oskrbe zavrača trditev, da noben izvajalec ni imel potrebnih sredstev. Po navedbah družbe SEA je za delovanje na letališčih Linate in Malpensa pooblaščenih 84 izvajalcev. Kot je bilo že omenjeno, je bilo nedvomno mogoče oddati del dejavnosti v zunanje izvajanje, ne pa vseh.
- (255) Četrtnič, SEA ni jasno pokazala, da zunanji izvajalec ne bi mogel izpolniti zahtev glede kakovosti, ki naj bi bile bistvenega pomena za pravilno delovanje poslovnega modela družbe SEA. Komisija se ne strinja z mnenjem, da je treba v teh okoliščinah uporabljati zahtevo glede kakovosti storitev, navedeno v Direktivi 96/67/ES in v italijanski zakonodaji.
- (256) V zvezi z gospodarsko utemeljitvijo družbe SEA, ki poskuša dokazati neprimernost zunanjega izvajanja nekaterih storitev zemeljske oskrbe, ker ima upravljavec letališča končno odgovornost za zagotovitev neprekinjenega izvajanja storitev v nujnih primerih ali nepredvidenih dogodkih, ima Komisija pomisleke glede številnih točk.
- (257) Prvič, SEA je v podporo svoji trditvi predložila dvomljive izračune. Glede na te izračune je bilo število zaposlenih v družbi SEA Handling, izraženih v ekvivalentu polnega delovnega časa in dodeljenih za upravljanje v nujnih primerih, zelo visoko. SEA ocenjuje, da to število leta 2003 ni bilo manjše od 336 EPDČ, kar pomeni skupne stroške v višini 9,9 milijona EUR in ustreza približno 8 % skupnega števila EPDČ družbe SEA Handling. Jasno je, da so bili dejanski stroški družbe SEA Handling veliko nižji, saj so bile navedenim zaposlenim dodeljene – mogoče ne v prvi vrsti – tudi druge naloge. Vendar pa je SEA pri izračunu skupnih stroškov, ki bi jih leta 2003 ustvarila s kritjem te dejavnosti kot upravljavec letališča, predlagala, da se navedeno število EPDČ, dodeljenih neprekinjenemu izvajanju in upravljanju v nujnih primerih, pomnoži s faktorjem 1,7, in tako prišla do zaključka, da potrebuje 569 zaposlenih za polni delovni čas, kar bi jo skupaj stalo 20,6 milijonov EUR. SEA je sklenila, da je razlika med tema dvema zneskoma (20,6 milijonov EUR in 9,9 milijonov EUR) dejanska korist od odločitve, da se dejavnosti družbe SEA ne prenesejo.

Komisija meni, da je faktor 1,7 arbitraren, saj ni bil utemeljen, SEA pa bi morala sama dokazati, da so bili ti hipotetični stroški izračunani pravilno. Komisija ocenjuje tudi, da je število EPDČ, uporabljeno za izračun skupnih stroškov družbe SEA, popolnoma nerealno.

- (258) Komisija meni, da bi bilo treba pri oceni stroškov družbe SEA Handling namesto tega upoštevati dejanske stroške, ki jih SEA Handling običajno zaračuna družbi SEA, in bolj realno oceno števila EPDČ, zaposlenih v družbi SEA Handling in dodeljenih za takšne naloge, na podlagi povprečnega števila nujnih primerov, nepredvidenih dogodkov in primerov neprekinjenega izvajanja, ki so se zgodili v enem letu.
- (259) Drugič, pri izračunu se niso upoštevali znatni stroški, ki jih je SEA ustvarila zaradi kritja izgub in bi se jim lahko izognila, če bi oddala nekatere ali vse storitve zemeljske oskrbe v zunanje izvajanje bolj konkurenčnemu izvajalcu. Zunanje izvajanje nekaterih dejavnosti neprekinjenega izvajanja bi lahko pomenilo potencialno višje stroške za družbo SEA zaradi sinergij, ki jih je mogoče doseči na podlagi združevanja navedenih storitev z drugimi notranjimi dejavnostmi, toda splošna korist od takšnega zunanjega izvajanja je bila potencialno pozitivna, zato ta argument sam po sebi ne dokazuje, da razen kritja izgub družbe SEA Handling ni bilo na voljo nobene druge rešitve, kot trdi SEA v svojih pripombah.
- (260) [...] je predvidel umik naložb iz družbe SEA Handling v letu 2010 po zmanjšanju dejavnosti družbe Alitalia. Glede na navedbe [...] je bil glavni cilj družbe SEA razviti letališče Malpensa v glavno vozlišče (str. [...]) in najti novo letalsko družbo v petih letih (str. [...]). Umik naložb iz družbe SEA Handling je bil ključnega pomena za uresničitev tega cilja in je pomenil mejnik pri reorganizaciji družbe SEA z namenom njene uvrstitve med najbolj dobičkonosne operaterje v zračnem prometu (str. [...]). SEA zato ni imela potrebe, da bi družbo SEA Handling obdržala v skupini, saj je ni potrebovala niti za upravljanje letališča Malpensa kot vozlišča niti za izboljšanje svojega splošnega finančnega položaja.
- (261) Komisija glede na zgoraj navedeno ugotavlja, da, medtem ko se zdi, da si je SEA prizadevala vzpostaviti zvezo s strateškim partnerjem, ki bi lahko pomembno vplival na ponovno vzpostavitev dobičkonosnosti družbe SEA Handling, je bila oddaja vseh ali nekaterih dejavnosti zunanjim izvajalcem gospodarsko ugodna možnost, ki bi jo zasebni vlagatelj nedvomno proučil in jo izkoristil, če bi bilo to primerno, namesto da bi še več let plačeval za kritje velikih poslovnih izgub. Kljub temu noben od predloženih dokumentov ne vsebuje pomislekov glede prihodnosti družbe SEA Handling v celotnem obravnavanem obdobju.

Izbira poslovnega modela skupine SEA

- (262) Italijanski organi so podali splošno izjavo, da odločitev družbe SEA za ohranitev sistema letališkega vozlišča zahteva, da te storitve neposredno zagotavlja upravljavec letališča, toda zdi se, da analiza, opravljena z namenom ugotoviti, zakaj je bilo kritje izgub v višini približno 360 milijonov EUR za družbo SEA gospodarsko ugodna rešitev kljub možnosti za dobičke, ustvarjene s samim obstojem vozlišča, ne podpira te izjave. Italijanski organi razen splošnih trditev niso predložili niti enega dokumenta, ki bi pokazal, kako je družba prišla do navedene odločitve.
- (263) Natančneje, glede argumenta, da je bilo kritje izgub družbe SEA Handling zaradi dopolnilne narave storitev zemeljske oskrbe in dejavnosti upravljanja letališča najbolj učinkovita podlaga za model vozlišča, ki ga je izbrala SEA, Komisija – ne da bi presojala razumnost odločitev skupine SEA – ugotavlja, da ta omejitve strategije SEA Handling (poleg tega, da je v nasprotju z ugotovitvijo, da so najbolj uspešna velika letališča/vozlišča v Evropi prenesla svoje storitve zemeljske oskrbe, in s poslovnim načrtom, omenjenim v odstavkih 281–282 in 283–286⁽⁵⁷⁾) v bistvu temelji le na predpostavki, da ni nobenega zunanjega izvajalca, ki bi lahko zagotovil zadovoljivo kakovost. SEA ni pojasnila, kakšno raven kakovosti potrebuje ali kakšen vpliv bi lahko imela nezadostna raven kakovosti na delovanje letališča in njegove prihodke. To je še bolj presenetljivo glede na trditev družbe SEA, da bi neustrezno izvajanje storitev zemeljske oskrbe s strani zunanjih subjektov škodilo ugledu družbe SEA kot upravljavca letališča, kar je dejstvo, ki bi se zlahka potrdilo s tržno raziskavo (odstavek 106 dopisa družbe SEA Handling z dne 21. marca 2011). Glede na odsotnost jasne ocene škode, ki bi jo lahko utrpela podoba ali ugled družbe SEA, če bi vse ali nekaj storitev zemeljske oskrbe oddala v podizvajanje, Komisija ne more sprejeti argumenta, da je bilo ravnanje družbe SEA – torej sistematično kritje izgub družbe SEA Handling – gospodarsko racionalno in potrebno, da se je preprečila takšna škoda. Poleg tega lahko država članica na podlagi člena 15 Direktive 96/67/ES uvede pravila ravnanja za izvajalce storitev zemeljske oskrbe in tako zagotovi pravilno delovanje letališča (na predlog letališča, če je to primerno), tudi če navedeni izvajalci ne delujejo na letališču. V vsakem primeru niti SEA niti Italija nista predložili konkretnega dokaza, da modela vozlišča ne bi bilo mogoče izvesti z zunanjim izvajanjem vseh ali nekaterih storitev zemeljske oskrbe.

⁽⁵⁷⁾ Strateški načrt 2007–2012, str. 5, in strateški načrt 2009–2016, str. 9.

- (264) Namesto tega [...] potrjuje, da SEA ni več nameravala vlagati v družbo SEA Handling, saj je te naložbe štela za nestrategski delež za namen zagotovitve, da letališče Malpensa dobi nazaj svoj status vozlišča po zmanjšanju dejavnosti družbe Alitalia.

Prestrukturiranje družbe SEA Handling in cilji družbe SEA

- (265) Italijanski organi se sklicujejo na sodbo v zadevi ENI-Lanerossi, v kateri je navedeno naslednje: „Zasebni delničar [lahko] pametno vloži kapital, potreben za zagotovitev preživetja podjetja, ki ima začasne težave, vendar lahko ponovno postane donosno, morda po reorganizaciji. Zato je sprejemljivo, da tudi matična družba lahko za omejeno obdobje krije izgube svojih hčerinskih gospodarskih družb in jim s tem omogoči prenehanje njihovega obratovanja v najboljših možnih pogojih. Take odločitve lahko upravičuje ne le možnost za neposredne materialne koristi, temveč tudi drugi razlogi, kot na primer želja po zavarovanju zunanje podobe skupine ali želja po preusmeritvi njihovih dejavnosti. Vendar, ko kapitalski vložki javnega vlagatelja niso dobičkonosni niti dolgoročno, se mora ta dodelitev kapitala šteti kot pomoč v smislu člena 92 Pogodbe in je treba njeno združljivost s skupnim trgom oceniti le na podlagi meril iz navedene določbe“⁽⁵⁸⁾.
- (266) Italijanski organi zlasti trdijo, da bi morala Komisija oceniti odločitve za kritje izgub hčerinske družbe ne le na podlagi verjetnosti takojšnjega dobička, temveč tudi na podlagi drugih pomislekov, ki bi lahko upravičili kritje izgub hčerinske družbe, ki je sposobna ponovno postati dobičkonosna po procesu prestrukturiranja.
- (267) SEA trdi, da je izravnavna izgub družbe SEA Handling upravičena – prvič, s prisotnostjo strateškega načrta in programa prestrukturiranja z dobrimi možnostmi za dolgoročno dobičkonosnost, in drugič, s pomisleki, ki se ne nanašajo zgolj na finančno dobičkonosnost.
- (268) Komisija v zvezi s prvim argumentom meni, da poslovni načrti za družbo SEA Handling, ki so ji bili predloženi, niso dovolj podrobni, da bi upravičili takšno odločitev zasebnega vlagatelja v tržnem gospodarstvu. Natančneje, načrti niso načrti za „preobrat“, ki bi jih preudaren zasebni vlagatelj zahteval pred sprejetjem odločitve za takšne velike kapitalske vložke v kapital družbe, ki ima gospodarske težave, odkar je bila ustanovljena. Načrti ne temeljijo na temeljitem pregledu vzrokov za težave in ukrepov, ki so potrebni za njihovo reševanje. Ne temeljijo na realnih napovedih glede razvoja dejavnosti družbe SEA Handling ali sektorja in ne vsebujejo niti analize alternativnih scenarijev, ki bi jo skrben zasebni vlagatelj pričakoval v podobnih okoliščinah.

Konsolidirani poslovni načrt za obdobje 2002–2006

- (269) Konsolidirani poslovni načrt za obdobje 2002–2006, ki je bil odobren leta 2001, je predvideval, da bo dobičkonosnost družbe SEA Handling ponovno vzpostavljena do leta 2005. Toda navedeni načrt je zajemal vse dejavnosti družbe SEA in ni vseboval podrobnega opisa ukrepov, ki bi jih morala SEA sprejeti, da bi zagotovila dobičkonosnost družbe SEA Handling.
- (270) V načrtu so navedeni ukrepi za povečanje produktivnosti delovne sile za 20 % do leta 2006 (str. 17), ni pa ocene učinka takšnega povečanja produktivnosti na splošno finančno uspešnost družbe. Komisija meni, da ni mogoče šteti, da načrt temelji na verodostojnih hipotezah, saj ne vključuje nobenih posebnih ukrepov za odpravo strukturnih vzrokov trajajočih izgub iz izvajanja storitev zemeljske oskrbe, in sicer prekomernih stroškov dela (str. 23). Ravno nasprotno, dokument predvideva povečanje stroškov dela za storitve zemeljske oskrbe v navedenem obdobju (Priloga 3, str. 13). Napoveduje tudi 37-odstotno povečanje prihodkov od storitev zemeljske oskrbe (str. 30), vendar ne podaja nobene realne utemeljitve, ki bi predvsem upoštevala prisotnost drugih ponudnikov storitev zemeljske oskrbe na letališčih v Milanu in naraščajočo konkurenco v sektorju. Komisija ugotavlja, da je SEA v svojem poročilu in računovodskih izkazih z dne 31. decembra 2003 priznala, da se je tržni delež družbe SEA Handling zmanjšal zaradi konkurence.
- (271) Kot je Komisija navedla v odstavkih 82–85 sklepa o začetku postopka, gospodarska uspešnost družbe SEA Handling glede na njen konsolidirani poslovni načrt za obdobje 2002–2006 in poslovni načrt za obdobje 2003–2007 ni bila zadovoljiva.

Poslovni načrt za obdobje 2003–2007

- (272) Sklep o začetku postopka je vseboval jasen poziv italijanskim oblastem, naj predložijo poslovni načrt za družbo SEA Handling iz leta 2002 z vsemi poznejšimi spremembami ali kakršen koli dokument, ki se nanaša na strategijo in ponovno vzpostavitev dobičkonosnosti družbe SEA Handling. Italijanski organi se v svojih pripombah sprva niso odzvali na poziv. SEA je kot zainteresirana stran na koncu predložila dokument z naslovom „Piano d'impresa 2003-2007 di SEA Handling“ (poslovni načrt za družbo SEA Handling za obdobje 2003–2007). Vendar je iz njegovega naslova in oblike razvidno, da je ta dokument v bistvu predstavitev že omenjenega poslovnega načrta, v katerem so

⁽⁵⁸⁾ Sodba Sodišča z dne 21. marca 1991 v zadevi C-303/88 Italija proti Komisiji, Recueil 1991, str. I-1433, točki 21 in 22.

začrtane glavne splošne hipoteze glede ponovne vzpostavitve dobičkonosnosti, ki je predvidena v napovedih za družbo za leto 2005. Komisija meni, da ta predstavitev v bistvu povzema politiko za družbo SEA Handling, določeno na ravni skupine SEA v konsolidiranem poslovnem načrtu družbe SEA za obdobje 2002–2006, vendar pa ne vsebuje dovolj natančne obrazložitve ukrepov za zagotovitev dobičkonosnosti, ki bi jo zasebni vlagatelj logično pričakoval.

- (273) V poslovnem načrtu za obdobje 2003–2007 je opisan položaj, ki je za družbo SEA Handling zelo kritičen (prekomerni stroški dela, velika organizacijska neravnovesja, pomanjkanje tehnoloških inovacij in nezmožnost izkoristiti nekatere potencialne vrste prihodkov, str. 1) in bi lahko povzročil izgubo tržnega deleža ter se ga je SEA Handling dobro zavedala (str. 15); toda ukrepi za zmanjšanje stroškov dela so v bistvu omejeni na kratke omembe politike spodbud za prostovoljno upokožitev, povečanja števila zaposlenih za določen čas in zmanjšanja števila nadur. SEA je ocenila, da bodo ti ukrepi med letoma 2003 in 2007 zmanjšali stroške dela za 3,1 %.
- (274) Glede na informacije, ki so jih predložili italijanski organi, so stroški dela leta 2002 znašali 103,7 %, leta 2003 pa 94,9 % prometa družbe SEA Handling, medtem ko so pri neodvisnih izvajalcih znašali v povprečju manj kot 70 % prometa; toda SEA Handling si je zastavila cilj, da bo do leta 2005 dosegla le približno 75 % in po tem ohranila to raven.
- (275) Poleg tega je SEA Handling predvidela, da bo to izboljšanje doseženo predvsem s 25-odstotnim povečanjem prometa med letoma 2003 in 2007 (str. 5 in 6 poslovnega načrta) in ne z zmanjšanjem stroškov za zaposlene med letoma 2003 in 2007, ki je bilo ocenjeno le na približno –3,1 % (z rahlim povečanjem stroškov dela v obdobju 2004–2007).
- (276) Komisija meni, da bi zasebni vlagatelj glede na obseg potrebnega prestrukturiranja svoja prizadevanja osredotočil na ponovno vzpostavitev dobičkonosnosti družbe z notranjimi ukrepi, nad katerimi bi imel največji nadzor in ki bi bili povezani predvsem z zmanjšanjem stroškov dela, ki so bili takrat višji od prometa, in ne bi čakal na rast cen in povpraševanja, saj sta to dejavnika, nad katerima je imela SEA Handling veliko manj nadzora.
- (277) Komisija meni tudi, da je bilo v pogodbi, sklenjeni z družbo Alitalia za obdobje 2001–2005, predvideno 7-odstotno zvišanje cen v letih 2004 in 2005, to zvišanje pa se je pozneje izkazalo za pretirano in so mu sledila znižanja v letih 2006 in 2007 zaradi padanja cen, ki je bilo posledica bolj konkurenčnega okolja. Glede na to, da se lahko pričakuje, da bo liberalizacija sektorja na koncu povzročila znižanje cen, Komisija meni, da SEA ne more utemeljeno trditi, da je bilo takšno znižanje „nepredvidljiv negativen dogodek“. Poslovni načrt za obdobje 2003–2007 torej ni temeljil na realnih možnostih. Poleg tega Komisija meni, da bi zasebni vlagatelj predvidel spremembe v konkurenčnem okolju zaradi liberalizacije sektorja in ne bi izbral strategije, v kateri je ponovna vzpostavitev dobičkonosnosti odvisna predvsem od povečanja prihodkov.
- (278) Komisija zato meni, da je bila uresničitev cilja ponovne vzpostavitve sposobnosti preživetja do leta 2005 nerealna, če so bili sprejeti le tisti ukrepi, ki so se družbi SEA zdeli potrebni, v skladu z navedbami v njenem poslovnem načrtu za obdobje 2003–2007 in konsolidiranem poslovnem načrtu za obdobje 2002–2006.
- (279) Italijanski organi v odgovor na zahtevo Komisije z dne 11. julija 2011 niso mogli predložiti zapisnika sestanka upravnega odbora družbe SEA Handling, ki je odobril ukrepe, opisane v poslovnem načrtu družbe SEA Handling. Namesto tega so italijanski organi Komisiji poslali zapisnik sestanka upravnega odbora družbe SEA, ki je potekal 23. julija 2003 in na katerem je bil potrjen konsolidirani poslovni načrt za skupino SEA. Glede na izvleček iz predloženega zapisnika je bil poslovni načrt za družbo SEA Handling za obdobje 2003–2007 na navedenem sestanku samo predstavljen in zato se ni sklepalo o njegovi odobritvi.
- (280) V zvezi z morebitnimi spremembami prvotnega poslovnega načrta ali pripravo naslednjega poslovnega načrta Komisija na podlagi informacij, ki so jih italijanski organi predložili v odziv na zahtevo Komisije z dne 11. julija 2011, ugotavlja, da se je po tem o potrebi po novem programu za okrevanje razpravljalo le na sestanku upravnega odbora 21. decembra 2006, ko je bilo sklenjeno, da bo predsednik pripravil podroben načrt za prestrukturiranje. Na navedenem sestanku ni bilo nobene omembe glede kakršnega koli načrta za prestrukturiranje, ki bi se trenutno izvajal.

Strateški načrt za obdobje 2007–2012

- (281) Strategija, ki jo je načrtovala SEA, je bila nato opredeljena v dokumentu, ki ga je pripravil zunanji svetovalec in je bil predložen na sestanku upravnega odbora družbe SEA Handling 31. maja 2007. Ta dokument z naslovom „Executive Summary – Linee guida del piano strategico 2007-2012 del gruppo SEA – 11 maggio 2007“ (Povzetek: smernice za strateški načrt skupine SEA za obdobje 2007–2012, 11. maj 2007) je predstavitev možnih razvojnih scenarijev za skupino SEA, ki jo je pripravil zunanji svetovalec in le na kratko opisuje položaj družbe SEA Handling na dveh straneh (str. 8 in 12), kjer zgolj navaja, da je nujno potrebno ponovno vzpostaviti dobičkonosnost družbe do leta

2012. Predvideni niso nobeni posebni ukrepi za ponovno vzpostavitev dobičkonosnosti družbe. Komisija zato zavrača izjavo italijanskih organov, da ta dokument določa strategijo skupine SEA za obdobje 2007–2012 v treh fazah. Edini strateški ukrep, o katerem se je razpravljalo na sestanku, je reorganizacija proizvodnega modela, na kratko pa so bili omenjeni tudi nekateri ukrepi za okrevanje.

- (282) Poleg tega, kot je bilo že poudarjeno, načrt potrjuje, da izvajalci, ki niso vertikalno integrirani, zagotavljajo storitve, ki so v gospodarskem smislu boljše kot storitve upravljalcev letališč, ki imajo še vedno nadzor nad izvajalci storitev zemeljske oskrbe.

Strateški načrt za obdobje 2009–2016

- (283) Po navedbah italijanskih organov je SEA, ko je Alitalia leta 2007 zmanjšala svoje dejavnosti na letališču Malpensa, razmišljala o opustitvi svojega modela vozlišča zaradi umika prevoznika, na katerem je model temeljil. Zato je zunanji svetovalec pripravil nov strateški načrt („Piano strategico 2009-2016“), ki je bil predstavljen upravnemu odboru družbe SEA, ta pa ga je odobril 15. julija 2008. Ta dokument ima enake lastnosti kot njegov predhodnik, saj ne vsebuje nobenih podrobnosti o ukrepih v zvezi z načrtovanim okrevanjem družbe SEA Handling, razen kratkega opisa vidikov glede pregleda pogodb in izboljšanja upravljanja ter tudi glede postopkov v nujnih primerih, kot je izredna dopolnilna blagajna (*cassa integrazione*).
- (284) V nasprotju s trditvami italijanskih organov je iz tega načrta razvidno, da je bil glavni cilj družbe SEA „v petih letih“ najti novega prevoznika, ki bi letališče uporabljal kot vozlišče, in nato razviti letališče Malpensa kot glavno vozlišče (str. 5). Glede na načrt za umik naložb iz družbe SEA Handling je bilo ključnega pomena, da se ta cilj doseže do leta 2010 (str. 12, 35 in 37). Komisija ugotavlja, da načrt ne omenja modela virtualnega vozlišča in ne navaja, da razvojna strategija temelji na novem poslovnem modelu in nujno vključuje vertikalno integracijo družbe SEA Handling. Zapisnik sestanka upravnega odbora družbe SEA Handling 13. junija 2008 prav tako potrjuje, da cilj družbe SEA takrat ni bil postati virtualno vozlišče, ampak privabiti novega prevoznika, ki bi letališče uporabljal kot vozlišče. Zapisnik sestanka upravnega odbora družbe SEA 15. julija 2008 poleg tega opisuje umik naložb iz družbe SEA Handling do leta 2010 kot ključni dejavnik trajnosti načrta.
- (285) Komisija ugotavlja tudi, da dokument „VIA Milano“, ki so ga italijanski organi predložili 28. junija 2012, vključuje opis modela virtualnega vozlišča. V dokumentu je navedeno, da SEA to strategijo izvaja od leta 2011. Vendar tudi v njem ni omenjeno, da model virtualnega vozlišča zahteva vertikalno integracijo letališča in izvajalcev storitev zemeljske oskrbe.
- (286) Načrt potrjuje, da so vodilni upravljalci letališč v Evropi po letu 2001 postopoma izstopili s trga storitev zemeljske oskrbe, zato so nanj vstopili novi, neodvisni izvajalci (str. 28).

Poslovni načrt za obdobje 2011–2013

- (287) SEA navaja, da je njen upravni odbor 27. junija 2011 odobril dokument z naslovom „Piano d'impresa di SEA 2011-2013“ (poslovni načrt družbe SEA za obdobje 2011–2013), ki med drugim poudarja „potrebo po nadaljevanju izvajanja strategije za izboljšanje učinkovitosti storitev zemeljske oskrbe“. Vendar Komisija ugotavlja, da ta dokument vsebuje le finančne napovedi in v njem niso posebej omenjeni nobeni ukrepi v zvezi z družbo SEA Handling.
- (288) Komisija poudarja tudi, da je v poslovnem načrtu navedeno, da so zaračunani zneski, povezani s stroški dela družbe SEA Handling, ostali skoraj nespremenjeni od leta 2009 (glej preglednico stroškov dela).
- (289) Komisija torej ugotavlja, da ji italijanski organi niso predložili dovolj podrobnih poslovnih načrtov za družbo SEA Handling ali katerih koli drugih dokumentov, ki bi opisovali strategijo za prestrukturiranje in njeno izvajanje v zadevnem obdobju, prav tako tudi ne dokumentov, ki bi pokazali, da je ta strategija že od začetka predvidevala potrebo po kritju poslovnih izgub družbe SEA Handling v navedenem obdobju in v navedenih zneskih ali možnost za to. Komisija zato meni, da italijanski organi niso predložili konkretnih dokazov o strategiji za prestrukturiranje družbe SEA Handling, ki bi v očeh preudarnega zasebnega vlagatelja upravičili začasno kritje izgub družbe z namenom ponovne vzpostavitve njene dobičkonosnosti. V tem primeru je to presenetljivo, saj bi zasebni vlagatelj, preden bi se odločil za vlaganje sredstev v družbo, ki kopiči izgube, odkar je bila pred nekaj leti ustanovljena, zahteval, da se opravi poglobljena revizija in izvedejo natančni ukrepi.

- (290) Komisija ne more sprejeti argumenta družbe SEA Handling, da dejstvo, da je družba leta 2011/2012 skoraj dosegla prag dobička, kaže na racionalnost strategije kritja izgub družbe SEA Handling, ki jo je SEA izvajala v celotnem obdobju, in s tem dokazuje, da kapitalski vložki izpolnjujejo merilo zasebnega vlagatelja. Glede na to, da je SEA nenehno krila izgube družbe SEA Handling skoraj deset let, ne bi bilo presenetljivo, če bi SEA Handling na koncu spet postala dobičkonosna. Vsako podjetje, ki je prejelo enako finančno podporo, bi lahko spet postalo dobičkonosno, če bi izvedlo le skromne ukrepe za prestrukturiranje. Toda ta možnost sama ne bi zadovoljila zasebnega vlagatelja, saj bi ta zahteval vsaj napovedi, ki bi pokazale, da bo pričakovani donos strategije srednje- in dolgoročnega kritja – v smislu dividend, povečane vrednosti deleža, preprečitve škodovanja podobi itd. – presegel znesek kapitala, vloženega za izravnavo takšnih izgub. Komisija ugotavlja, da noben od poslovnih načrtov, ki jih je predložila Italija, ne vsebuje napovedi, ki bi poskušale dokazati, da je strategija kritja izgub v tako dolgem obdobju za družbo SEA bolj gospodarsko ugodna kot umik naložb iz družbe SEA Handling, ali pa skrajšati obdobje prestrukturiranja, da bi se dobičkonosnost ponovno vzpostavila v razumnem času in čim bolj zmanjšale izgube.
- (291) Glede na ponavljajoče se izgube, ki jih je SEA Handling ustvarjala vsako leto v referenčnem obdobju, Komisija meni, da je obdobje, v katerem je SEA Handling ustvarjala izgube, predolgo, da bi se lahko štelo za „omejeno obdobje“ v smislu sodbe z dne 21. marca 1991 ⁽⁵⁹⁾. SEA Handling ustvarja izgube od ustanovitve leta 2002 in bi glede na napovedi družbe SEA iz leta 2011 v najboljšem primeru lahko postala dobičkonosna šele leta 2012. Odločitve za kritje izgub so bile sprejete vsako leto, SEA pa kljub ponavljajočim se letnim izgubam ni spremenila svoje strategije ali sprejela bolj radikalnih ukrepov za prestrukturiranje.
- (292) V zvezi z drugim argumentom glede pomislekov, ki ne vključujejo zgolj finančne dobičkonosnosti, Komisija zaradi že navedenih razlogov nasprotuje pomislekom družbe SEA glede domnevne nezadostne ravni kakovosti, ki bi jo lahko zagotovil zunanji izvajalec in bi, kot je bilo zatrjevano, negativno vplivala na razvoj in splošno uspešnost SEA ter ji naložila odgovornost za kakršno koli nepravilno delovanje.
- (293) Kot je bilo že omenjeno, Komisija meni, da italijanski organi in SEA niso predložili podrobnosti o škodi, ki bi jo lahko utrpela podoba družbe SEA, ali o škodi, ki bi jo lahko utrpeli potniki. Tudi po sklepu o začetku postopka niso količinsko opredelili takšne škode. SEA je kljub temu priznala, da bi bilo mogoče takšno izgubo potrditi na podlagi tržne raziskave. Komisija zato meni, da glede na obseg zadevnih kapitalskih vložkov odsotnost ocene škode, ki bi jo lahko utrpela podoba družbe SEA, in ocene morebitne odgovornosti družbe ali možnosti za posredni dolgoročni donos še posebej škoduje kakršnemu koli poskusu dokazati, da so ukrepi skladni z merilom preudarnega zasebnega vlagatelja. Preudaren delničar bi izvedel gospodarsko oceno teh tveganj in možnosti, preden bi izplačal zneske v skupni višini 359,644 milijona EUR ⁽⁶⁰⁾.
- (294) Trdilo se je, da mora cilj čim večjega povečanja dolgoročnih dobičkov skupine SEA prevladati nad finančno dobičkonosnostjo družbe SEA Handling, toda ta trditev ne upošteva dejstva, da bi bili dobički skupine SEA precej večji, če ne bi sistematično krila izgub svoje hčerinske družbe. Poleg tega italijanski organi niso predložili nobenega dokaza, ki bi pokazal, da bo SEA z izvajanjem strategije kritja izgub na dolgi rok dosegla večjo dobičkonosnost, kot pa bi jo dosegla z bolj drastičnimi ukrepi za prestrukturiranje ali z zunanjim izvajanjem vseh ali nekaterih storitev zemeljske oskrbe.
- (295) Komisija v skladu s sodbo v zadevi ENI-Lanerossi, izraža mnenje, da SEA Handling ni imela „začasnih težav“ ampak resen strukturni problem in da SEA njenih izgub ni krila „za omejeno obdobje“. Poleg tega, če so bile izgube krite zato, da se „s tem [hčerinski družbi] omogoči prenehanje [njene] obratovanja v najboljših možnih pogojih“, je treba omeniti, da je SEA po letu 2001 začela dva odprta postopka zbiranja ponudb, ali vsaj, da optimalni pogoji niso bili doseženi v razumnem roku. V vsakem primeru pa navedeni cilj sam po sebi ne more dokazati, da ukrepi izpolnjujejo merilo preudarnega zasebnega vlagatelja.
- (296) Na koncu Komisija ugotavlja, da poslovni načrti, ki so ji bili predloženi, ne temeljijo na realnih napovedih glede razvoja poslovanja družbe SEA Handling ali sektorja in ne vsebujejo analize alternativnih scenarijev, ki bi jo skrben zasebni vlagatelj zahteval v podobnih okoliščinah.

⁽⁵⁹⁾ Sodba Sodišča z dne 21. marca 1991 v zadevi C-303/88 Italija proti Komisiji, Recueil 1991, str. I-1433, točka 21.

⁽⁶⁰⁾ Glej sodbo Splošnega sodišča z dne 11. septembra 2012 v zadevi Corsica Ferries proti Komisiji (T-565/08), točke 101–108.

Gospodarska uspešnost družbe SEA Handling

- (297) Medtem ko gospodarska uspešnost družbe SEA Handling po odločitvi za kritje njenih izgub za posamezno leto ne omogoča presoje glede skladnosti z merilom zasebnega vlagatelja, njeni rezultati pred to odločitvijo in zlasti smer, v katero so se gibal, lahko pojasnita dejanske okoliščine, v katerih je bila sprejeta odločitev. Medsebojna odvisnost med ukrepi za prestrukturiranje, ki so bili uporabljeni za družbo SEA Handling, in rezultati, ki so jih ti ukrepi prinesli v zadevnem obdobju, bi nedvomno vsaj vplivala na odločitev zasebnega vlagatelja, ali naj še naprej krije izgube družbe ali ne. Zato jih je treba analizirati ob upoštevanju tega.
- (298) Italijanski organi in SEA so implicitno priznali to načelo, ko so navedli, da je bil pozitiven razvoj gospodarskih rezultatov družbe SEA Handling v obdobju 2003–2004 po njihovem mnenju spodbuden in je pokazal, da je mogoče ponovno vzpostaviti dobičkonosnost. Vendar je Komisija v sklepu o začetku postopka poudarila, da so izgube družbe med letoma 2003 in 2005 ostale nad 40 milijonov EUR, njen bruto dobiček iz poslovanja pa negativen, medtem ko so se njeni stroški dela na enoto povečali za 7,6 %, skupni stroški so se zmanjšali le za približno 3 %, prihodki pa so se povečali za približno 4,5 %.
- (299) Ne glede na to, da je Komisija negativno ocenila raven natančnosti načrtov za prestrukturiranje, ki so jih predložili italijanski organi, je treba opozoriti, da kazalniki uravnoveženega gospodarskega razvoja, zabeleženi v obdobju, zlasti tisti, ki so povezani predvsem s sprejetimi notranjimi ukrepi in ne temeljijo na zunanjih dejavnikih, na katere družba nima vpliva, omogočajo neposredno oceno obsega ukrepov za prestrukturiranje, ki so bili dejansko izvedeni. To velja na primer za opaženo zmanjšanje stroškov za zaposlene, ki je posledica povečanja produktivnosti, ter zmanjšanje stroškov dela na enoto in zmanjšanje števila zaposlenih.
- (300) Po drugi strani pa Komisija meni, da kazalnikov kakovosti, kot so spremembe v čakalnih dobah za prispelo prtljago in točnost postankov, ki jih upravlja SEA, ni mogoče uporabiti za presojanje obsega ukrepov za prestrukturiranje, čeprav so uporabni za ocenjevanje konkurenčnosti ponujenih storitev.
- (301) Komisija se v zvezi z dejansko doseženimi gospodarskimi rezultati sklicuje na analizo diagramov in preglednic v oddelku 2.4.
- (302) Komisija poudarja, da je bila glede na podatke iz preglednice 3 med letoma 2004 in 2010 opaženo 22-odstotno povečanje produktivnosti. SEA je navedla, da je bilo to povečanje rezultat boljše in bolj prilagodljive uporabe kadrovskega virov, zunanjega izvajanja storitev z nizko produktivnostjo (npr. čiščenja kabin) ter boljšega nadzora nad zaposlenimi (zlasti preko znižanja stopnje odsotnosti).
- (303) SEA trdi, da družbi SEA Handling ni uspelo doseči njenega cilja dobičkonosnosti do leta 2005 ali najpozneje do leta 2007 zlasti zaradi izgube dohodkov, ki je izvirala predvsem iz znižanja cen, vključno s tistimi, ki jih je plačevala družba Alitalia od leta 2006 naprej, in iz povečanja stroškov dela na enoto. SEA trdi, da je obseg prometa, ki je bil manjši od pričakovanega, vplival na prihodke, ustvarjene med letoma 2002 in 2007.
- (304) Komisija v zvezi s stroški dela ugotavlja, da so se stroški dela na enoto med letoma 2003 in 2010 povečali za skoraj 10 %. SEA trdi, da je bila njena zmožnost za znatno zmanjšanje njenih stroškov poslovanja omejena. Pravi, da sta moč sindikatov v kolektivnih pogajanjih in njihova politična vloga v Italiji v kratkem času omejili njen manevrski prostor. Zmanjšanje števila zaposlenih je bilo znatno, vendar ni zadostovalo za izravnavo naraščajočih stroškov dela na enoto pred letom 2008 ali za občutno zmanjšanje stroškov, povezanih z delom (–38 % med letoma 2008 in 2010). Komisija tu upošteva zapisnik sestanka upravnega odbora z dne 21. decembra 2006, na katerem je eden od članov poudaril, da je položaj družbe SEA Handling še vedno „zelo zaskrbljujoč“. Dejstvo, da je družbi SEA Handling po letu 2008 uspelo občutno zmanjšati stroške dela, kaže, da je bilo na tem področju vloženega veliko truda. Vendar navedeno dejstvo v okviru primera ne dokazuje, da so kapitalski vložki skladni z merilom zasebnega vlagatelja. Zlasti je Komisija že pripomnila, da kapitalskih vložkov, izvedenih od leta 2007 naprej, ni mogoče proučiti brez upoštevanja predhodnih vložkov. Podobno je poudarila tudi, da vložki niso temeljili na finančnih analizah in poslovnih načrtih, primerljivih s tistimi, ki bi jih zahteval zasebni vlagatelj.
- (305) V zvezi z znižanjem cen, ki ga je uvedla družba Alitalia, Komisija ugotavlja, da je bilo v pogodbi, sklenjeni z Alitalio za obdobje 2001–2005, predvideno 7-odstotno zvišanje cen v letih 2004 in 2005, to zvišanje pa se je pozneje izkazalo za pretirano in so mu sledila znižanja v letih 2006 in 2007 zaradi padanja cen, ki je bilo posledica bolj konkurenčnega okolja. Glede na to, da se lahko pričakuje, da bo liberalizacija sektorja na koncu povzročila znižanje cen, Komisija meni, da SEA ne more utemeljeno trditi, da je bilo takšno znižanje, ki je bilo v veliki meri prilagoditev zaradi zvišanja, ki se je izkazalo za pretirano, in reakcija na vstop konkurenta Aviapartner leta 2006, „nepredvidljiv negativen dogodek“. Komisija meni, da bi zasebni vlagatelj predvidel spremembe v konkurenčnem okolju, ki so

posledica liberalizacije sektorja. Na primer, takšen vlagatelj ne bi računal na 9-odstotno zvišanje cen med letoma 2003 in 2007 ⁽⁶¹⁾, pričakoval pa bi, da se bo tržni delež družbe SEA Handling zmanjšal, čeprav v bistvu izraža monopolni položaj.

- (306) Po navedbah družbe SEA je bila izguba prihodkov po letu 2008, ki je posledica odločitve družbe Alitalia, da zmanjša obseg svojih storitev na letališču Malpensa, še en „nepredvidljiv dogodek“, ki je imel resen negativen vpliv na ponovno vzpostavitev sposobnosti preživetja družbe SEA Handling. Komisija priznava pomen tega umika za prihodke družbe SEA Handling, vendar meni, da so bila prizadevanja družbe SEA za izboljšanje položaja družbe SEA Handling okrepljena, ko je bil leta 2007 napovedan umik. Število operativnih EPDČ se je med letoma 2007 in 2010 zmanjšalo za skoraj 41 %. Zato so se stroški dela med letoma 2007 in 2009 zmanjšali, rast produktivnosti pa se je pospešila. Drugi stroški poslovanja so se med letoma 2007 in 2010 prav tako zmanjšali za 40 %. Na splošno se je bruto dobiček iz poslovanja družbe zaradi teh zmanjšanj stroškov po zmanjšanju obsega storitev družbe Alitalia izboljšal kljub padcu njenega prometa. Kljub temu ti rezultati družbi SEA Handling niso omogočili, da v kratkem času ponovno vzpostavi gospodarsko ravnotežje, čeprav ji je bila pred tem dodeljena pomoč. Poleg tega izračuni kažejo, da bi SEA Handling v obratnem scenariju, v katerem obseg storitev družbe Alitalia na letališču Malpensa ostane enak in tržni delež družbe SEA Handling ostane na ravni iz leta 2005, ki so jo navedli italijanski organi, morda lahko ponovno vzpostavila dobičkonosnost do leta 2009, toda Komisija meni, da prizadevanja za zmanjšanje stroškov v zadevnem obdobju ne bi bila tako daljnosežna, če ne bi prišlo do umika Alitalie ⁽⁶²⁾. V vsakem primeru pa je Sodišče v zvezi z oceno skladnosti z načelom zasebnega vlagatelja ponovilo naslednje: „[E]konomske ocene, izvedene po dodelitvi take prednosti, naknadna ugotovitev dejanskega donosa naložbe, ki jo izvede zadevna država članica, ali naknadne utemeljitve dejansko uporabljenega postopka ne morejo zadostovati za dokaz [...] Zato mora Komisija, če je očitno, da bi bilo mogoče uporabiti merilo zasebnega vlagatelja, zadevno državo članico prositi, naj ji predloži vse upoštevne podatke, na podlagi katerih bo lahko preverila, ali so pogoji za uporabnost in uporabo tega merila izpolnjeni, in lahko preučitev takih podatkov zavrne le, če so bili predloženi dokazi ugotovljeni po sprejetju odločbe o zadevni naložbi“ ⁽⁶³⁾.
- (307) Italijanski organi so potrdili, da je potencialna resnost položaja po umiku Alitalie spodbudila prizadevanja družbe SEA za zmanjšanje stroškov.
- (308) SEA Handling je navedla tudi, da so nepredvideni dogodki negativno vplivali na njene rezultate, in se zlasti sklicevala na učinke razširitve SARSa, terorističnih groženj po izbruhu vojne v Iraku leta 2003 in izbruhu vulkana Eyjafjallajökull leta 2010 na njen promet. Komisija ugotavlja, da je bila edina količinska opredelitev vpliva teh dogodkov na promet družbe SEA Handling objavljena v študiji podjetja RBB Economics z dne 1. junija 2011. Toda v tej študiji so zgolj ponovljene navedbe družbe SEA Handling, in sicer, da so SARS in teroristične grožnje po izbruhu vojne v Iraku leta 2003 povzročile 3 % zmanjšanje prometa in da se je zaradi izbruha vulkana Eyjafjallajökull promet zmanjšal za 1,5 milijona EUR. Analiza nasprotnih dejstev temelji na teh predpostavkah in ne zagotavlja nobenih sredstev za oceno učinkov zadevnih dogodkov. Poleg tega Komisija meni, da – tudi če bi se lahko ocene družbe SEA šteje za zanesljive brez kakršnih koli dokazov – učinki nepredvidenih dogodkov, navedeni v študiji podjetja RBB Economics, vseeno ne bi realno upravičili nadaljnjih kapitalskih vložkov družbe SEA, ki je v obdobju 2002–2010 vložila skoraj 360 milijonov EUR. Nadalje Komisija meni, da bi vlagatelj, ki deluje v običajnih tržnih pogojih, verjetno izvedel študijo takoj po tem, ko so se zgodili ti dogodki, in ne nekaj let pozneje, v študiji pa bi ocenil vpliv dogodkov in se odločil, ali mora spremeniti strategijo, nadaljevati z izvajanjem trenutne strategije ali spremeniti svoj poslovni načrt. Toda zaradi dejstva, da je bila študija podjetja RBB Economics pripravljena več let po sklepu o začetku postopka, Komisija meni, da ne ustreza ravnanju preudarnega zasebnega vlagatelja, ampak je bila izvedena za namene tega postopka, da bi naknadno dokazala domnevno gospodarsko racionalnost ravnanja družbe SEA. Študije zato ni mogoče upoštevati pri uporabi merila preudarnega zasebnega vlagatelja. Nazadnje Komisija poudarja, da zasebni vlagatelj prav zato, da bi zagotovili donosnost svojih naložb tudi po negativnih dogodkih, iščejo finančne analize, ki prikazujejo donosnost njihovih naložb v slabih scenarijih, zlasti v industrijah, kot je zračni promet, ki je po svoji naravi izpostavljen dejavnikom tveganja, ki niso odvisni od sposobnosti izvajalca in ta na njih ne more vplivati. Niti Italija niti SEA nista dokazali, da je bila v času zadevnih ukrepov opravljena takšna analiza.
- (309) Komisija zato meni, da prizadevanja za zmanjšanje stroškov, čeprav so bila po ustanovitvi družbe in zlasti po letu 2007 v več pogledih precejšnja, niso zadostovala, da bi bilo mogoče predvideti ponovno vzpostavitev dobičkonosnosti, razen na dolgi rok, to je po več kot desetih letih, in brez upoštevanja tveganja, da bo treba

⁽⁶¹⁾ Kot je opisano v poslovnem načrtu SEA Handling „Piano aziendale 2003-2007“.

⁽⁶²⁾ Navedba, da naj bi tržni delež do leta 2010 ostal na ravni iz leta 2005, tj. 76,65 %, je zgolj hipotetična.

⁽⁶³⁾ Sodba z dne 5. junija 2012 v zadevi C-124/10 P, Komisija proti EDF, točki 85 in 104.

vrniti kakršno koli nezakonito pomoč, dodeljeno v preteklosti. Ni presenetljivo, da je SEA po večletnem prejetju javne podpore izboljšala svoje rezultate, toda Komisija meni, da bi zasebni vlagatelj leta 2002 glede na zelo težko strukturo stroškov družbe SEA Handling in glede na liberalizacijo trga zahteval veliko bolj daljnosežen postopek prestrukturiranja, preden bi privolil, da bo kril izgube v obdobju, potrebnem za dokončanje postopka prestrukturiranja in za pridobitev primerne donosa na njegovo naložbo v razumnem času.

Primerjava z dobički drugih izvajalcev

- (310) Komisija zavrača argument, da ni mogoče opraviti primerjave z gospodarsko uspešnostjo drugih izvajalcev storitev zemeljske oskrbe, katerih „narava“ je drugačna (italijanski organi navajajo upravljavce letališč, ki imajo ločena računovodstva, upravljavce letališč, ki upravljajo ločene družbe, letalske družbe, ki same izvajajo svoje storitve zemeljske oskrbe, in zunanje izvajalce, ki jih je mogoče razdeliti na izvajalce z domačim ali mednarodnim omrežjem in MSP) ali ki ponujajo drugačen obseg dejavnosti (nekateri ponujajo vse storitve zemeljske oskrbe, drugi pa le nekatere).
- (311) Sam namen liberalizacije sektorja je spodbujati konkurenco, da se lahko na trgu uveljavijo ponudniki z najbolj konkurenčnimi poslovnimi modeli, kar koristi uporabnikom, letalskim družbam in nenazadnje uporabnikom. Komisija meni, da izvajalci, s katerimi italijanski organi nočejo primerjati družbe SEA Handling, kljub temu dejansko ali potencialno tekmujejo z njo. Argument italijanskih organov dejansko zmanjša število konkurentov, primerljivih z družbo SEA Handling, na nič, saj noben izvajalec ne zagotavlja točno takega nabora storitev, kot ga trenutno ponuja SEA Handling, tudi če je „narava“ navedenega izvajalca enaka, to je subjekt, ki je povezan z upravljavcem letališča, ampak deluje kot ločena družba. To velja ne glede na dejstvo, da SEA meni, da bi morala Komisija upoštevati tudi metode, s katerimi se je izvajala Direktiva 96/67/ES za namene primerjave storitev, ki jih ponujajo izvajalci, ki delujejo na trgih zunaj Italije.
- (312) Številni izvajalci storitev zemeljske oskrbe so strukturno dobičkonosni. V vsakem primeru dejstvo, da so drugi izvajalci v istem obdobju ustvarjali izgube, ne kaže na racionalnost ravnanja družbe SEA, ampak nakazuje ravno nasprotno, saj se vsaka družba, ki se sooča z gospodarskimi težavami, običajno osredotoči na svojo osrednjo dejavnost in preneha z vlaganjem v dejavnosti, ki ustvarjajo strukturne izgube ali so manj dobičkonosne. Kot je bilo že večkrat omenjeno, je SEA Handling v dveh predloženih poslovnih načrtih poudarila, da je bil trend na trgu v zadevnem obdobju usmerjen k prenehanju vlaganja upravljavcev letališč v storitve zemeljske oskrbe in da so bili izvajalci, ki so storitve zemeljske oskrbe oddali v podizvajanje, na splošno bolj dobičkonosni kot vertikalno integrirani izvajalci.
- (313) Zaradi podobnih razlogov mora Komisija zavrniti argument družbe SEA, da je bil [...] edini primerljivi izvajalec ⁽⁶⁴⁾, ki je v obdobju 2004–2006 domnevno ustvarjal izgube ⁽⁶⁵⁾ in ni oddal svojih storitev zemeljske oskrbe v podizvajanje. Prvič, [...] je še vedno pod nadzorom države, zato njegovega ravnanja ni mogoče obravnavati kot značilnega za zasebne izvajalce ⁽⁶⁶⁾. Drugič, Komisija nima informacij, potrebnih za ugotovitev, ali je [...] prejel finančno pomoč za storitve zemeljske oskrbe, primerljivo s tisto, ki jo je prejela SEA Handling, v smislu zneskov ali trajanja.
- (314) Komisija meni, da primerjava z [...] in [...], ki jo je opravila SEA Handling, ni pomembna. SEA Handling trdi, da sta navedena izvajalca z izvajanjem storitev na navedenih letališčih ustvarjala izgube, ne podaja pa zadostnih dokazov ⁽⁶⁷⁾. Poleg tega se zdi, da so bili negativni rezultati navedenih izvajalcev delno posledica pomoči, ki jo je prejela SEA Handling. Če SEA Handling od družbe SEA ne bi prejela večkratnih kapitalskih vložkov, bi postala plačilno nesposobna in bi bila podvržena hitrejšemu in bolj temeljitemu postopku prestrukturiranja, kot je dejansko bila. Struktura trga bi se spremenila, konkurenti pa bi imeli možnost, da povečajo svoje tržne deleže in izboljšajo svoje dobičke.

⁽⁶⁴⁾ Glej [...].

⁽⁶⁵⁾ Pripombe družbe SEA Handling z dne 21. marca 2011, odstavek 99 in 100.

⁽⁶⁶⁾ Glej [...].

⁽⁶⁷⁾ Pripombe SEA Handling z dne 21. marca 2011, odstavek 105.

- (315) Na koncu Komisija meni, da zadevni kapitalski vložki ne izpolnjujejo merila zasebnega vlagatelja in da zato za družbo SEA Handling pomenijo prednost, ki je v običajnih tržnih pogojih ne bi dobila.

8.2.4 VPLIV NA TRGOVINO MED DRŽAVAMI ČLANICAMI IN IZKRIVLJANJE KONKURENCE

- (316) Ukrepi vplivajo na trgovino med državami članicami in izkrivljajo ali bi lahko izkrivljali konkurenco na notranjem trgu, saj dajejo prednost enemu podjetju, ki tekmuje z drugimi izvajalci storitev zemeljske oskrbe na letališčih Malpensa in Linate ter z vsemi ostalimi izvajalci, ki so pooblaščen za delovanje na teh letališčih in od katerih jih veliko deluje v več kot eni državi članici, zlasti po liberalizaciji sektorja leta 2002.

8.2.5 SKLEPNE UGOTOVITVE

- (317) Komisija je zato sklenila, da ukrepi, ki jih je sprejela družba SEA za kritje izgub SEA Handling, pomenijo državno pomoč v smislu člena 107(1) PDEU.

8.3 ZDRUŽLJIVOST POMOČI Z NOTRANJIM TRGOM

- (318) Ker Komisija meni, da zadevni ukrepi pomenijo državno pomoč v smislu člena 107(1) PDEU, je proučila njihovo združljivost ob upoštevanju izjem, določenih v členu 107(2) in (3).
- (319) Glede na značaj zadevnih ukrepov se člen 107(2) zanje očitno ne uporablja, poleg tega pa se Italija in SEA nanj nista sklicevali.
- (320) V zvezi s členom 107(3) je Komisija v sklepu o začetku postopka izrazila zaskrbljenost glede skladnosti ukrepov s smernicami v letalskem sektorju. Navedene smernice določajo, kako Komisija ocenjuje javno financiranje letaliških storitev v skladu s pravili in postopki, ki urejajo državno pomoč.
- (321) Kar zadeva subvencije letaliških storitev, se smernice v letalskem sektorju sklicujejo na Direktivo 96/67/ES, v kateri je določeno, da mora pri številu potnikov, večjem od dveh milijonov, izvajanje storitev zemeljske oskrbe zadostovati neodvisno od drugih komercialnih prihodkov letališča, kot so javna sredstva, ki so mu bila dodeljena kot upravljavcu letališča ali upravljavcu storitve splošnega gospodarskega pomena.
- (322) Zato je treba opozoriti, da je subvencioniranje takšnih dejavnosti s strani javnih organov v nasprotju s cilji iz Direktive 96/67/ES in lahko negativno vpliva na liberalizacijo trga.
- (323) Komisija zato meni, da pomoči ni mogoče razglasiti za združljivo z notranjim trgov na podlagi smernic v letalskem sektorju.
- (324) Italijanski organi so podredno prosili Komisijo, naj oceni združljivost pomoči na podlagi člena 107(3)(c) PDEU in smernic za prestrukturiranje iz leta 2004. Italijanski organi se niso poskušali opreti na nobeno drugo pravno podlago, ki bi lahko dokazala združljivost zadevne pomoči z notranjim trgov v skladu s členom 107(3), in Komisiji niso predložili nobenih dokazov o takšni združljivosti. Navedli so namreč, da se smernice v letalskem sektorju ne bi smele uporabiti za oceno združljivosti zadevnih ukrepov. Zato mora Komisija analizirati argumente, ki so jih predložili italijanski organi, da bi dokazali združljivost pomoči kot pomoči za prestrukturiranje.
- (325) V skladu s točko 104 smernic za prestrukturiranje iz leta 2004
- „[bo Komisija] preverila združljivost s skupnim trgov kakršne koli pomoči za reševanje ali prestrukturiranje, dodeljene brez njene odobritve [...] na podlagi teh smernic, če je del pomoči ali vsa pomoč dodeljena po njihovi objavi v *Uradnem listu Evropske unije*. V drugih primerih bo pomoč preučila po smernicah, ki so se uporabljale v času dodelitve pomoči“.
- (326) Smernice za prestrukturiranje iz leta 2004 so bile objavljene 1. oktobra 2004.

- (327) Komisija meni, da je treba zadevni ukrep razumeti kot niz odločitev za kapitalske vloške v SEA Handling, namenjene kritju njenih poslovnih izgub, ko so le-te nastale, in ne kot enega ali dva obroka pomoči za prestrukturiranje (kot očitno trdijo italijanski organi, glej odstavek 84), zato je treba združljivost ukrepov proučiti ob upoštevanju smernic za prestrukturiranje iz let 1999 in 2004, odvisno od tega, ali so ukrepi temeljili na zavezujočih zavezah, sprejetih pred ali po 1. oktobru 2004⁽⁶⁸⁾.

Upravičenost podjetja

Ukrepi, sprejeti pred 1. oktobrom 2004

- (328) Komisija iz razlogov, navedenih v odstavkih 174–180, meni, da se lahko SEA Handling obravnava kot podjetje v težavah v smislu smernic za prestrukturiranje iz leta 1999.
- (329) V skladu s točko 7 navedenih smernic novonastalo podjetje ni upravičeno do pomoči za reševanje ali prestrukturiranje. Toda, kot je navedeno v smernicah, če podjetje ustanovi hčerinsko podjetje le zato, da bi pridobilo njegova sredstva in obveznosti, to ne pomeni, da gre za ustanavljanje novega podjetja. Ker je družba SEA Handling nastala zaradi ločitve od družbe SEA, da bi zagotavljala storitve zemeljske oskrbe, Komisija meni, da se SEA Handling ne sme obravnavati kot novo nastalo podjetje v smislu smernic.
- (330) Poleg tega finančne težave družbe SEA Handling ne izvirajo iz samovoljne porazdelitve stroškov znotraj skupine. Zanje ni odgovorna holdinška družba SEA, ampak so bile predvsem posledica prekomernih stroškov dela, zaradi katerih družba ni mogla uravnotežiti svojih računovodskih evidenc.

Ukrepi, sprejeti po 1. oktobru 2004

- (331) Komisija ugotavlja, da se finančni položaj družbe leta 2004 v primerjavi z letom 2002 ni izboljšal. Kot je pojasnjeno v odstavkih 181–184, je imela družba leta 2004 še vedno finančne težave, zato jo je bilo treba obravnavati kot podjetje v težavah na podlagi smernic za prestrukturiranje iz leta 2004.
- (332) Pod točko 13 navedenih smernic je navedeno, da na novo ustanovljeno podjetje ni upravičeno do pomoči za reševanje in prestrukturiranje. Primer takšnega podjetja je, ko po likvidaciji podjetja nastane novo podjetje, ki le prevzame premoženje starega podjetja. Podjetje načeloma velja za novoustanovljeno prva tri leta po začetku poslovanja na zadevnem področju.
- (333) Zaradi razlogov, navedenih v odstavku 330, Komisija meni, da družbe SEA Handling ni mogoče obravnavati kot na novo ustanovljeno podjetje. Komisija ugotavlja, da so italijanski organi v svojem zadnjem dopisu potrdili, da družba SEA Handling nastopa kot na novo ustanovljeno podjetje v skladu s smernicami za prestrukturiranje iz leta 2004, saj je bila ustanovljena kot rezultat oddelitve obstoječega oddelka družbe SEA za zemeljsko oskrbo in je zato prevzela sredstva in obveznosti matične družbe, povezane z izvajanjem storitev zemeljske oskrbe.
- (334) Ugotovitve iz odstavka 331 veljajo tudi tukaj.
- (335) Komisija ugotavlja, da je bila SEA Handling upravičena do pomoči za prestrukturiranje v skladu s smernicami za prestrukturiranje iz let 1999 in 2004.

Ponovna vzpostavitev dolgoročne sposobnosti preživetja

- (336) V smernicah za prestrukturiranje iz leta 2004 je določeno: „Dodelitev pomoči mora biti pogojena z izvajanjem načrta za prestrukturiranje, ki ga mora v vseh primerih posameznih pomoči potrditi Komisija“ (točka 34 smernic za prestrukturiranje iz leta 2004 in točka 31 smernic za prestrukturiranje iz leta 1999). Poleg tega: „Pomoč za prestrukturiranje mora zato biti vezana na trden načrt za prestrukturiranje, h kateremu se zaveže zadevna država članica. Načrt mora biti z vsemi potrebnimi podrobnostmi predložen Komisiji“ (točka 35 smernic za prestrukturiranje iz leta 2004 in točka 32 smernic za prestrukturiranje iz leta 1999).

⁽⁶⁸⁾ Opozoriti je treba, da bi bilo treba v primeru, da je argument italijanskih organov pravilen, uporabiti samo smernice za prestrukturiranje iz leta 2004, vendar bi ocena združljivosti ostala nespremenjena.

- (337) Prvič, „načrti za prestrukturiranje“, ki jih navajajo italijanski organi, so konsolidirani poslovni načrt za obdobje 2002–2006 („Piano aziendale consolidato 2002–2006“), poslovni načrt družbe SEA za obdobje 2003–2007 („Piano aziendale 2003–2007 SEA“), strateški načrt za obdobje 2007–2012 („Piano strategico 2007–2012“), strateški načrt za obdobje 2009–2016 („Piano strategico 2009–2016“) in poslovni načrt za obdobje 2011–2013 („Piano aziendale 2011–2013“). Komisija je na podlagi ocene dokumentov iz odstavkov 269–296 tega sklepa zavzela stališče, da noben od teh dokumentov ne izpolnjuje meril, določenih v smernicah.
- (338) Natančneje, v točki 35 smernic za prestrukturiranje iz leta 2004 je navedeno: „Načrt za prestrukturiranje, katerega trajanje mora biti čim krajše, mora obnoviti dolgoročno sposobnost preživetja podjetja v smiselnem časovnem okviru in na podlagi realističnih predvidevanj prihodnjih pogojev poslovanja. Pomoč za prestrukturiranje mora zato biti vezana na trden načrt za prestrukturiranje, [... ki] mora biti z vsemi potrebnimi podrobnostmi predložen Komisiji in mora vsebovati tudi tržno raziskavo. Izboljšanje sposobnosti preživetja mora biti v glavnem posledica notranjih ukrepov v načrtu za prestrukturiranje; lahko temelji na zunanjih dejavnikih, kot so spremembe cen in povpraševanja, na katere podjetje nima velikega vpliva, vendar samo, če so tržna predvidevanja splošno potrjena.“ Točka 32 smernic za prestrukturiranje iz leta 1999 vsebuje podobno določbo.
- (339) Komisija ugotavlja, da tako konsolidirani poslovni načrt za obdobje 2002–2006 kot tudi načrti za obdobje po letu 2007⁽⁶⁹⁾, z izjemo poslovnega načrta za obdobje 2003–2007, zadevajo družbo SEA kot celoto in le izolirano omenjajo družbo SEA Handling. Zato jih ni mogoče šteti za načrte za prestrukturiranje družbe SEA Handling v smislu smernic. Poleg tega ne vsebujejo vseh potrebnih informacij, ki jih zahtevajo smernice, in sicer podrobnega opisa okoliščin, zaradi katerih se je družba znašla v težavah, in tržne raziskave. Poleg tega ne vsebujejo podrobnega opisa ukrepov, potrebnih za obnovitev dolgoročne sposobnosti preživetja podjetja v smiselnem časovnem okviru, in predvidevajo izboljšanje dobičkonosnosti predvsem z zunanjimi ukrepi za zagotovitev povečanja prihodkov (to velja zlasti za poslovni načrt 2003–2007), pri tem pa nikakor ne prikazujejo, da so navedene hipoteze glede tržnih trendov splošno sprejete.
- (340) Kratki odlomki iz teh dokumentov, ki se nanašajo posebej na družbo SEA Handling, ne vsebujejo časovnih razporedov, ki bi prikazovali časovne okvire, razumno potrebne za ponovno vzpostavitev dolgoročne sposobnosti preživetja družbe SEA Handling, ali trajanje morebitnega procesa prestrukturiranja. Ukrepi za prestrukturiranje torej ponujajo premalo podrobnosti, da bi izpolnili zahteve iz smernic.
- (341) Zadevna plačila pomoči so bila torej dodeljena pred njihovo priglasitvijo in v odsotnosti načrta za prestrukturiranje, ki bi izpolnjeval pogoje iz smernic za prestrukturiranje. Zato niso bila pogojena z izvedbo načrta prestrukturiranja, kakršen je opisan v točkah 34 in 35 smernic za prestrukturiranje iz leta 2004 ali v točkah 31 in 32 smernic za prestrukturiranje iz leta 1999. Že samo to je dovolj za izključitev združljivosti z notranjim trgom⁽⁷⁰⁾.
- (342) Drugič, treba je opozoriti, da Komisija zaradi dejstva, da pomoč ni bila priglašena in da ni bilo trdnega načrta za prestrukturiranje, ni imela priložnosti, da bi določila pogoje in obveznosti, ki so se ji zdeli potrebni za odobritev⁽⁷¹⁾, in ni mogla niti spremljati pravilnega izvajanja načrta za prestrukturiranje na podlagi rednih in podrobnih poročil⁽⁷²⁾.

Preprečevanje neupravičenega izkrivljanja konkurence

- (343) Točka 38 smernic za prestrukturiranje iz leta 2004 določa: „Treba je sprejeti ukrepe (izravnalni ukrepi“), ki bodo čim bolj zmanjšali škodljive učinke na pogoje poslovanja, tako da bodo manjši od zelenih pozitivnih učinkov. V nasprotnem primeru bo pomoč „v nasprotju s skupnimi interesi“ in zato nezdružljiva s skupnim trgom. Točka 35 smernic za prestrukturiranje iz leta 1999 vsebuje podobno določbo.
- (344) Italijanski organi in SEA Handling navajajo, da ukrepi pomoči niso izkrivljali konkurence na trgu storitev zemeljske oskrbe, saj so bili potrebni za izpolnitev pogojev za liberalizacijo trga v skladu z Zakonsko uredbo št. 18/99 o izvajanju Direktive 96/67/ES.
- (345) Dodajajo, da so bili vzporedno s pomočjo sprejeti ustrezni ukrepi za preprečitev izkrivljanja konkurence.

⁽⁶⁹⁾ Glej „Executive Summary – Linee guida del piano strategico 2007-2012 del gruppo SEA“, „Piano strategico 2009–2016“ in „Piano aziendale SEA 2011–2013“.

⁽⁷⁰⁾ Za primer glej sodbo Sodišča Efte z dne 8. oktobra 2012 v zadevi Hurltgruten proti Nadzornemu organu Efte, točke 228 in 234–240.

⁽⁷¹⁾ Smernice, točke 46–48.

⁽⁷²⁾ Smernice, točke 49–51.

- (346) Po navedbah italijanskih organov je bil prvi tak ukrep zmanjšanje zmogljivosti družbe SEA Handling, zlasti v smislu delovne sile, prek postopnega zmanjšanja števila zaposlenih med letoma 2003 in 2010.
- (347) Drugi tak ukrep je zmanjšal prisotnost družbe SEA Handling na trgu z zmanjšanjem njenega nabora dejavnosti. Natančneje, SEA Handling je opustila vzdrževanje zrakoplovov in storitve izdaje vozovnic ter nekatere sekundarne storitve, kot sta čiščenje kabin in pomoč mladoletnim potnikom, in jih po letu 2004 zaupala zunanjim izvajalcem. Poleg tega je SEA Handling svoje storitve razledenitve leta 2004 prenesla na družbo SEA.
- (348) Tretji ukrep je vključeval poskuse prodaje manjšinskega deleža v družbi SEA Handling, rezultat teh poskusov, če bi bili uspešni, pa bi bil vstop novega konkurenta na trg.
- (349) Nazadnje, italijanski organi menijo, da je visoka stopnja liberalizacije trga storitev zemeljske oskrbe v Italiji zahtevala ukrepe za kritje izgub, da bi se zagotovile neprekinjenost in kakovost vseh storitev zemeljske oskrbe ter postopna prilagoditev novim razmeram. Na splošno so plačila pomoči torej omogočila urejen prehod na konkurenčni trg, pri čemer so bile preprečene morebitne negativne posledice za potnike.
- (350) Komisija poudarja: „Odpis dolgov in opustitev deficitnih dejavnosti, ki bi ju bilo v vsakem primeru treba izvesti zato, da se obnovi sposobnost podjetja za preživetje, ne štejeta za zmanjševanje zmogljivosti ali prisotnosti na trgu z namenom ocenitve izravnalnih ukrepov“⁽⁷³⁾. Komisija zato meni, da drugi ukrep ni „izravnalni ukrep“ ampak sestavni in celo bistveni del samega postopka prestrukturiranja. Kot so navedli italijanski organi, te dejavnosti niso del osrednje dejavnosti družbe SEA Handling; njihove opustitve zato ni mogoče obravnavati kot izravnalni ukrep, katerega cilj je znatno zmanjšati prisotnost družbe na trgu⁽⁷⁴⁾.
- (351) Podobno je zmanjšanje zmogljivosti, zlasti v smislu delovne sile, bistven korak pri ponovnem vzpostavljanju sposobnosti preživetja družbe glede na to, da ima SEA Handling izjemno visoke stroške za zaposlene, še posebej v primerjavi z njenim prometom, zato tega zmanjšanja ni mogoče obravnavati kot ukrep za izravnavo dodeljene pomoči.
- (352) Komisija v zvezi z namenom prodaje manjšinskega deleža ugotavlja, da sta bila doslej začeta le dva odprta postopka zbiranja ponudb⁽⁷⁵⁾. Poleg tega je prodaja trenutno odvisna od ponovne vzpostavitve sposobnosti preživetja in zato ne pomeni ukrepa za nadomestilo za postopek prestrukturiranja. V vsakem primeru že približno deset let ni bilo nobenih prenosov kapitala družbe SEA Handling, namere o prenosu pa ni mogoče obravnavati kot ukrep za izravnavo pomoči.
- (353) Nazadnje, v zvezi z argumentom, da je pomoč zagotovila prehod na konkurenčni trg, Komisija meni, da prenos Direktive 96/67/ES v italijansko zakonodajo ne pomeni, da se lahko državna pomoč dodeli z namenom nadomestila za določene izvajalce, v tem primeru družbe SEA Handling, da bi se olajšala njihova prilagoditev v danem obdobju, za katerega italijanski organi niso niti omenili natančnega trajanja.
- (354) Te okoliščine zadostujejo za izključitev združljivosti pomoči z notranjim trgov.

Omejitev pomoči na najnižji možni znesek

- (355) V skladu s točko 43 smernic za prestrukturiranje iz leta 2004 in točko 40 smernic za prestrukturiranje iz leta 1999 morajo upravičenci do pomoči, da bi se znesek pomoči za stroške prestrukturiranja omejil na najmanjšega možnega, prispevati pomemben delež k načrtu za prestrukturiranje iz lastnih virov, tudi prodajo sredstev, ki niso bistvenega pomena za preživetje podjetja, ali iz zunanjega financiranja pri tržnih pogojih. Komisija v primeru velikih podjetij za ustrezen prispevek k prestrukturiranju običajno šteje vsaj 50-odstotni delež.
- (356) Italijanski organi niso predložili nobenih informacij glede pomembnega prispevka družbe SEA Handling k postopku prestrukturiranja. Dejstvo, da noben zasebni vlagatelj ni finančno prispeval k prestrukturiranju družbe SEA Handling, je dodaten znak, da trg ni verjel, da lahko družba znova postane sposobna preživeti (točka 43 smernic iz leta 2004).

⁽⁷³⁾ Smernice, točka 40.

⁽⁷⁴⁾ Sodba Splošnega sodišča z dne 4. februarja 2012 v združenih zadevah Electrolux proti Komisiji (T-115/09 in T-116/09), točke 51–58.

⁽⁷⁵⁾ Kot so navedli italijanski organi, je bil prvi začet v letu 2001, drugi pa v letu 2007.

Pravilo o enkratni pomoči

- (357) Pomoč za prestrukturiranje mora biti skladna s pravilom o enkratni pomoči („enkrat in zadnjič“), da se lahko šteje za združljivo. Točka 43 smernic za prestrukturiranje iz leta 1999 in točka 72 točke 43 smernic za prestrukturiranje iz leta 2004 določata, da podjetje, ki je v zadnjih 10 letih prejelo pomoč za prestrukturiranje, ne sme prejeti nadaljnje pomoči za prestrukturiranje. Komisija je na tej podlagi sklenila, da pomoč za prestrukturiranje, dodeljena družbi SEA Handling po prvem kapitalskem vložku leta 2002, ni bila združljiva z notranjim trgov, saj ni izpolnjevala pravila o enkratni pomoči. Enako velja za pomoč, prejeto v letu 2007, če se šteje, da je SEA sprejela odločitvi za izplačilo pomoči v obrokih v zaporednih letih, kot očitno trdijo italijanski organi (glej odstavek 223).

Sklepne ugotovitve

- (358) Zgoraj navedeni argumenti kažejo, da ukrepi pomoči ne izpolnjujejo meril iz smernic v letalskem sektorju ali meril iz smernic za prestrukturiranje iz let 1999 in 2004 in jih zato ni mogoče šteti za združljive na podlagi člena 107(3) (c) PDEU.
- (359) Pomoč zato ni združljiva z notranjim trgov.

8.4 VRAČILO

- (360) Člen 14(1) Uredbe (ES) št. 659/1999 določa, da mora upravičenec vrniti vsako nezakonito pomoč, ki je nezdružljiva z notranjim trgov.
- (361) Ta pomoč je bila družbi SEA Handling nezakonito dodeljena in je nezdružljiva z notranjim trgov, zato jo mora družba vrniti.
- (362) Zaradi resno ogroženega finančnega položaja družbe SEA Handling in pomanjkanja kakršnih koli obetov dobička od kapitalskih vložkov zasebni vlagatelj ne bi vložil kapitala, zato SEA Handling ne bi mogla zbrati takšnih sredstev na trgu. Ker je donosnost kapitalskih naložb dejavnik uspešnosti poslovnega modela podjetja, zasebni vlagatelj ne bi izvedel naložbe, če ne bi bil prepričan, da bo od družbe prejel ustrezno odškodnino za povezana tveganja. Komisija na podlagi tega meni, da podjetje ne bi moglo povečati svojega osnovnega kapitala na kapitalskem trgu, saj mu pričakovani donos ne bi omogočil, da potencialnemu vlagatelju ponudi takšno visoko nadomestilo. Obratne razmere, to so razmere, ki bi nastale ob odsotnosti pomoči in naj bi jih vračilo pomoči ponovno vzpostavilo ali ustvarilo, so tiste, v katerih kapital sploh ne bi bil vložen⁽⁷⁶⁾. V skladu z ustaljeno sodno prakso lahko Komisija, kadar gre za kapitalske vloške, zavzame stališče, da je treba ob odpravi dodeljene prednosti vrniti prispevani kapital⁽⁷⁷⁾. Znesek pomoči, ki ga je treba vrniti, je torej skupni znesek, za katerega se je povečal kapital podjetja.
- (363) Za namene takšnega vračila je treba upoštevati tudi obresti, ki so se natekle od datuma, ko je bil posamezen obrok pomoči dan na razpolago družbi, torej od datuma dejanskega povečanja kapitala, do datuma njegovega vračila⁽⁷⁸⁾.

8.5 SKLEPNE UGOTOVITVE

- (364) Komisija ugotavlja, da je Italija nezakonito dodelila pomoč, ki vključuje več kapitalskih vložkov družbe SEA v njeno hčerinsko družbo SEA Handling za pokritje izgub hčerinske družbe, in da je ta pomoč v nasprotju s členom 107(1) PDEU.
- (365) Italija mora zato sprejeti vse potrebne ukrepe, da prejemnica SEA Handling vrne državno pomoč, ki se šteje za nezdružljivo z notranjim trgov –

SPREJELA NASLEDNJI SKLEP:

⁽⁷⁶⁾ Sklep Komisije 2012/252/EU z dne 13. julija 2011 o državni pomoči št. C 6/08 (ex NN 69/07), ki jo je Finska dodelila podjetju Ålands Industrihus Ab (UL L 125, 12.5.2012, str. 33).

⁽⁷⁷⁾ Sodba Splošnega sodišča z dne 30. aprila 1998 v zadevi T-16/96, Cityflyer proti Komisiji, Recueil 1998, str. II-757, točka 56.

⁽⁷⁸⁾ Zgoraj navedeni člen 14(2) Uredbe (ES) št. 659/99.

Člen 1

Kapital, ki ga je družba SEA vložila v svojo hčerinsko družbo SEA Handling v vsakem poslovnem letu v obdobju 2002–2010 in po ocenah skupaj znaša 359,644 milijonov EUR brez obresti za vračilo, pomeni državno pomoč v smislu člena 107 PDEU.

Člen 2

Navedena državna pomoč je bila dodeljena v nasprotju s členom 108(3) PDEU in je nezdržljiva z notranjim trgov.

Člen 3

1. Italija od prejemnika izterja pomoč, navedeno v členu 1.
2. Zneski, ki jih je treba vrniti, vključujejo obresti od datuma, ko je bil posamezen obrok pomoči dan na razpolago prejemniku, do datuma njegovega vračila.
3. Obresti se izračunajo po metodi, določeni v Poglavju V Uredbe Komisije (ES) št. 794/2004 ⁽⁷⁹⁾.

Člen 4

1. Vračilo pomoči iz člena 1 se izvede takoj in učinkovito.
2. Italija zagotovi, da se ta sklep izvede v štirih mesecih od datuma, ko je bila o njem uradno obveščena.

Člen 5

1. V dveh mesecih po uradnem obvestilu o tem sklepu Italija predloži Komisiji naslednje informacije:
 - (a) skupni znesek (kapital in obresti), ki ga mora vrniti prejemnik pomoči;
 - (b) podroben opis že sprejetih ali načrtovanih ukrepov za uskladitev s tem sklepom;
 - (c) dokumente, ki dokazujejo, da je bilo prejemniku naročeno, da vrne pomoč.
2. Italija obvešča Komisijo o napredku glede sprejetih nacionalnih ukrepov za izvajanje tega sklepa, dokler se ne vrne celoten znesek pomoči iz člena 1. Poleg tega Italija na zahtevo Komisije nemudoma predloži informacije v zvezi z že sprejetimi ali načrtovanimi ukrepi za uskladitev s tem sklepom. Zagotoviti mora tudi podrobne informacije o zneskih pomoči in obrestih, ki jih je prejemnik že vrnil.

Člen 6

Ta sklep je naslovljen na Italijansko republiko.

V Bruslju, 19. decembra 2012

Za Komisijo
Joaquin ALMUNIA
Podpredsednik

⁽⁷⁹⁾ Uredba Komisije (ES) št. 794/2004 z dne 21. aprila 2004 o izvajanju Uredbe Sveta (ES) št. 659/1999 o določitvi podrobnih pravil za uporabo člena 93 Pogodbe ES (UL L 140, 30.4.2004, str. 1).