

II

(Muut kuin lainsäätämismääräyksessä hyväksyttävät säädökset)

PÄÄTÖKSET

KOMISSION PÄÄTÖS (EU) 2015/1225,

annettu 19 päivänä joulukuuta 2012,

SEA SpA:n tekemistä pääomanlisäyksistä SEA Handling SpA:n hyväksi (asia SA.21420 (C 14/10) (ex NN 25/10) (ex CP 175/06))

(tiedoksiannettu numerolla C(2012) 9448)

(Ainoastaan italianteksti on todistusvoimainen)

(ETA:n kannalta merkityksellinen teksti)

EUROOPAN KOMISSIO, joka

ottaa huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 108 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan,

ottaa huomioon Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 62 artiklan 1 kohdan a alakohdan ⁽¹⁾,

on mainittujen artiklojen mukaisesti kehottanut asianomaisia esittämään huomautuksensa ⁽²⁾ ja ottaa nämä huomautukset huomioon,

sekä katsoo seuraavaa:

1. MENETTELY

- (1) Komissio vastaanotti 13 päivänä heinäkuuta 2006 päivätyn kantelun, joka koski maahuolintapalveluja Milanon Malpensen ja Linaten lentoasemilla tarjoavalle yritykselle, SEA Handling SpA:lle, jäljempänä "SEA Handling", väitetyksi maksettua tukea. Kantelu kirjattiin alun perin numerolla CP 175/06.
- (2) Komissio pyysi Italian viranomaisilta 6 päivänä lokakuuta 2006 päivätyllä kirjeellä kantelua koskevia selvityksiä. Italian viranomaiset pyysivät 21 päivänä joulukuuta 2006 päivätyllä kirjeellä vastaamisen määräajan pidentämistä.
- (3) Komissio myönsi määräajan pidennyksen 11 päivänä tammikuuta 2007 päivätyllä kirjeellä. Italian viranomaiset toimittivat pyydetty selvitykset 9 päivänä helmikuuta 2007 päivätyllä kirjeellä.
- (4) Komissio ilmoitti kantelijalle 30 päivänä toukokuuta 2007 päivätyllä kirjeellä, etteivät tiedot riittäneet osoittamaan, että Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen, jäljempänä "SEUT-sopimus", 107 artiklan 1 kohdan mukainen valtion varoja koskeva peruste täyttyisi tässä tapauksessa. Näin ollen komissiolla ei ollut neuvoston asetuksen (EY) N:o 659/1999 ⁽³⁾ 20 artiklan 2 kohdan mukaisesti riittävää syytä ottaa kantaa asiaan. Kantelija toimitti lisätietoja 2 päivänä heinäkuuta 2007 päivätyllä kirjeellä. Komissio päätti tutkia kantelun uudelleen kyseisten tietojen perusteella.
- (5) Komissio pyysi Italian viranomaisia 3 päivänä maaliskuuta 2008 päivätyllä kirjeellä antamaan jäljennöksen ammattijärjestöjen kanssa 26 päivänä maaliskuuta 2002 tehdystä sopimuksesta. Italian viranomaiset toimittivat pyydetyn asiakirjan 10 päivänä huhtikuuta 2008 päivätyllä kirjeellä.
- (6) Italian viranomaiset lähettivät komissiolle 20 päivänä marraskuuta 2008 päivätyllä kirjeellä ammattijärjestöjen kanssa 13 päivänä kesäkuuta 2008 tehdyn sopimuksen.

⁽¹⁾ EYVL L 1, 3.1.1994, s. 3.

⁽²⁾ EUVL C 184, 22.7.2008, s. 34.

⁽³⁾ Neuvoston asetus (EY) N:o 659/1999, annettu 22 päivänä maaliskuuta 1999, Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 93 artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä (EYVL L 83, 27.3.1999, s. 1).

- (7) Komissio ilmoitti Italian viranomaisille 23 päivänä kesäkuuta 2010 päivätyssä kirjeessä päättäneensä aloittaa SEUT-sopimuksen 108 artiklan 2 kohdan mukaisen menettelyn ja pyysi Italian viranomaisia toimittamaan yhden kuukauden kuluessa kaikki tarvittavat tiedot kyseisten toimenpiteiden sisämarkkinoille soveltuvuuden arvioimiseksi.
- (8) Italian viranomaiset pyysivät 19 päivänä heinäkuuta 2010 päivätyllä kirjeellä pidentämään vastaamisen määräaikaan 20 päivään syyskuuta 2010, mihin komissio vastasi 23 päivänä heinäkuuta 2010 ja myönsi pidennyksen.
- (9) Italian viranomaiset toimittivat 20 päivänä syyskuuta 2010 Milanon kaupungin huomautukset muodollisen tutkintamenettelyn aloittamista koskevasta komission päätöksestä.
- (10) Muodollisen tutkintamenettelyn aloittamista koskeva komission päätös, jäljempänä "aloituspäätös", julkaistiin *Euroopan unionin virallisessa lehdessä* ⁽⁴⁾. Komissio kehotti asianomaisia esittämään huomautuksensa kyseisistä toimenpiteistä kuukauden kuluessa aloituspäätöksen julkaisemisesta.
- (11) SEA Handling pyysi 11 päivänä helmikuuta 2011 päivätyllä kirjeellä aloituspäätöstä koskevien huomautusten esittämiseksi asetetun määräajan pidentämistä 21 päivään maaliskuuta 2011. Komissio myönsi pidennyksen 23 päivänä helmikuuta 2011 päivätyllä kirjeellä.
- (12) [...] (*) pyysi 25 päivänä helmikuuta 2011 päivätyllä kirjeellä, että aloituspäätöstä koskevien huomautusten esittämisen määräaika pidennettäisiin sen osalta 25 päivään maaliskuuta 2011.
- (13) SEA Handling ja SEA SpA, jäljempänä "SEA", toimittivat komissiolle 21 päivänä maaliskuuta 2011 päivätyllä kirjeellä aloituspäätöstä koskevia yhteisiä huomautuksia.
- (14) [...] toimitti komissiolle niin ikään 21 päivänä maaliskuuta 2011 päivätyllä kirjeellä aloituspäätöstä koskevat huomautuksensa.
- (15) Komissio välitti asianomaisten huomautukset 7 päivänä huhtikuuta 2011 päivätyllä kirjeellä Italian viranomaisille ja pyysi niitä toimittamaan huomautuksensa viimeistään 16 päivänä toukokuuta 2011.
- (16) Italian viranomaiset pyysivät 18 päivänä huhtikuuta 2011 päivätyllä kirjeellä komissiota pidentämään asianomaisten huomautuksia koskevien huomautusten esittämisen määräaikaan 2 päivään kesäkuuta 2011. Komissio myönsi määräajan pidennyksen Italian viranomaisille 28 päivänä huhtikuuta 2011 päivätyllä kirjeellä.
- (17) Italian viranomaiset toimittivat huomautuksensa 1 päivänä kesäkuuta 2011 päivätyllä kirjeellä. Viranomaiset esittivät myös uusia väitteitä konsultin tekemän tutkimuksen perusteella.
- (18) Komissio kehotti 11 päivänä heinäkuuta 2011 päivätyllä kirjeellä Italian viranomaisia toimittamaan aloituspäätöksen 5 kohdassa pyydetty tiedot, joita eivät Italian viranomaiset eikä SEA olleet vielä toimittaneet.
- (19) Italian viranomaiset pyysivät 28 päivänä heinäkuuta 2011 päivätyllä kirjeellä komissiota pidentämään pyydettyjen tietojen toimittamisen määräaikaan 15 päivään lokakuuta 2011. Komissio myönsi pidennystä 8 päivänä elokuuta 2011 päivätyllä kirjeellä 15 päivään syyskuuta 2011.
- (20) Italian viranomaiset ilmoittivat komissiolle 26 päivänä elokuuta 2011 päivätyllä kirjeellä, ettei alkuperäisen pyynnön perusteella myönnetty määräajan pidennys ollut niiden mielestä riittävä.
- (21) Italian viranomaiset toimittivat 15 päivänä syyskuuta 2011 päivätyllä kirjeellä vastauksensa komission tietopyyntöön. Italian viranomaiset toimittivat 18 päivänä lokakuuta 2011 päivätyllä kirjeellä edellisen kirjeen liitteeseen 5 sisältyneen asiakirjan englanninkielisen käännöksen.
- (22) Italian viranomaiset täydensivät 21 päivänä lokakuuta 2011 päivätyllä kirjeellä edellisen kirjeen liitettä 12 toimittamalla Milanon kaupungin esittämiä tietoja. Italian viranomaiset toimittivat 7 päivänä marraskuuta 2011 päivätyllä kirjeellä englanninkielisen käännöksen kyseisistä huomautuksista.
- (23) Komission yksiköiden ja Italian viranomaisten välillä järjestettiin kokous 19 päivänä kesäkuuta 2012. Kokouksen jälkeen Italian viranomaiset esittivät 2 päivänä heinäkuuta 2012 ja 10 päivänä heinäkuuta 2012 päivätyillä kirjeillä uusia perusteita tutkittavia toimenpiteitä koskevan kantansa tueksi. Italian viranomaisten pyynnöstä komission yksiköiden kanssa järjestettiin uusi kokous 23 päivänä marraskuuta 2012. Tuolloin Italian viranomaiset esittivät suurelta osin samat perusteet kuin edellisessä kokouksessa.

⁽⁴⁾ EUVL C 29, 29.1.2011, s. 10.

(*) Tiedot luottamuksellisia.

2. TIIVISTELMÄ TOIMENPITEISTÄ

- (24) Tämä päätös koskee vuosina 2001–2010 SEA:n tytäryhtiönsä SEA Handlingin hyväksi tekemiä pääomanlisäyksiä, joilla oli tarkoitus kattaa lähinnä SEA Handlingille aiheutuneet liiketappiot.

2.1 VÄITETTY TUENSAAJA

- (25) Kyseisten toimenpiteiden edunsaaja on SEA:n kokonaan omistama SEA Handling. SEA hallinnoi Milanon lentoasemajärjestelmää, johon kuuluvat Linaten ja Malpensas lentoasemat. Se on yksityisoikeuden mukaan perustettu osakeyhtiö (SpA), jonka suurimpina omistajina oli tarkastelun kohteena olevalla kaudella kaksi julkista elintä, Milanon kaupunki (84,56 prosenttia) ja Milanon maakunta (14,56 prosenttia). Sillä oli myös muita julkisia ja yksityisiä pieniä osakkeenomistajia (0,88 prosenttia). SEA:n pääomasta 29,75 prosenttia myytiin yksityiselle F2i-rahastolle (Fondi italiani per le infrastrutture) joulukuussa 2011.
- (26) SEA:n toiminnot voidaan jakaa seuraavasti:
- a) yleinen lentoasemien hallinnointi – lentoaseman infrastruktuurin rakentaminen ja ylläpito;
 - b) maahuolinta – huolintapalvelut matkustajille, ilma-aluksille, matkatavaroille ja rahdille;
 - c) oheistoiminta – kaupallinen toiminta lentoasemilla, kuten erilaisten palvelujen myyminen yleisölle, verovapaat tuotteet, lehtikioskien hoitaminen, ravintolat, mainonta, pysäköinti, autonvuokraus sekä muuhun kuin lentotoimintaan tarkoitettun infrastruktuurin hallinnointi ja ylläpito, esimerkiksi matkailijoiden majoituspalvelut ja logistiikkapalvelut. SEA hoitaa näitä toimintoja suoraan, tai muut osapuolet huolehtivat niistä SEA:n kanssa tehtyjen erityisten sopimusten mukaisesti.
- (27) SEA Handling perustettiin, kun 13 päivänä tammikuuta 1999 annettu asetus N:o 18/99 ⁽⁵⁾ tuli voimaan. Kyseisellä asetuksella saatettiin pääsystä maahuolinnan markkinoille yhteisön lentoasemilla 15 päivänä lokakuuta 1996 annettu neuvoston direktiivi 96/67/EY ⁽⁶⁾ osaksi Italian lainsäädäntöä. Direktiivissä asetettiin vaatimus erillisestä kirjanpidosta edellä mainittujen palvelujen tarjoamiseen liittyvässä toiminnassa ⁽⁷⁾. Kun SEA perusti SEA Handlingin, se eriytti nämä toiminnot sekä kirjanpidossa että oikeudellisesti ⁽⁸⁾. Malpensas ja Linaten lentoasemien hallinnoinnin lisäksi SEA tarjoaa erilaisia lentoliikenteen toissijaisia ja täydentäviä palveluja.
- (28) SEA Handling aloitti toimintansa 1 päivänä kesäkuuta 2002. SEA oli hoitanut Linaten ja Malpensas lentoasemien maahuolintapalvelut suoraan 1 päivään kesäkuuta 2002 asti ⁽⁹⁾.

2.2 TARKASTELUN KOHTEENA OLEVAT TOIMENPITEET

- (29) Komissiolle toimitettujen tietojen mukaan SEA Handling sai SEA:lta tukea vuodesta 2002 lähtien lähinnä liiketappioiden kattamiseksi tehtyjen pääomanlisäysten muodossa.
- (30) SEA Handlingin tappiot olivat seuraavan suuruiset ⁽¹⁰⁾:
- vuonna 2002 SEA Handling kirjasi yhteensä 43 639 040,39 euron tappiot (1 päivästä kesäkuuta 31 päivään joulukuuta 2002);
 - vuonna 2003 SEA Handling kirjasi yhteensä 49 489 577,23 euron tappiot (1 päivästä tammikuuta 31 päivään joulukuuta 2003);

⁽⁵⁾ Italian virallinen lehti 28 (Gazzetta Ufficiale), 4.2.1999.

⁽⁶⁾ Neuvoston direktiivi 96/67/EY, annettu 15 päivänä lokakuuta 1996, pääsystä maahuolinnan markkinoille yhteisön lentoasemilla (EYVL L 272, 25.10.1996, s. 36).

⁽⁷⁾ Direktiivin 96/67/EY 4 artiklassa säädetään, että ”lentoaseman pitäjän, käyttäjän tai tarjoajan, jotka toimittavat maahuolintapalveluja, on voimassa olevien kaupallisten käytäntöjen mukaisesti pidettävä kirjanpidossaan maahuolintapalveluihin liittyvä toimintansa tarkasti erillään muista toiminnoistaan. [...] Jäsenvaltion nimeämän riippumattoman tarkastajan on valvottava kirjanpidon eriyttämisen toteutumista. Tarkastajan on varmistuttava myös siitä, ettei lentoaseman pitäjän viranomaistoiminnoista suuntaudu rahavirtaa maahuolintatoimintaan.”

⁽⁸⁾ Komissio antoi 1 päivänä joulukuuta 2011 niin sanotun ”lentoasemapaketin”. Pakettiin sisältyi ehdotus maahuolintaa koskevien sääntöjen tarkistamisesta etenkin lentoasemien maahuolintapalvelujen laadun ja tehokkuuden parantamiseksi. Siinä tehtiin myös oikeudellinen ero maahuolintapalvelujen ja lentoaseman hallinnoinnin välillä. Suurilla lentoasemilla lentoyhtiöiden käytettävissä olevien maahuolintapalvelujen tarjoajien määrä lisättiin kahdesta kolmeen keskeisissä maahuolintapalveluissa, joita rajoitetaan edelleen, kuten matkatavaroiden käsittely, asematason palvelut, tankkaus ja öljynvaihto sekä rahdin ja postin käsittelypalvelut.

⁽⁹⁾ SEA Handling Srl, joka edelsi SEA Handlingin perustamista, oli perustettu vuonna 1998, muttei ollut koskaan toiminnassa.

⁽¹⁰⁾ Tilinpäätökset kunkin vuoden joulukuun 31 päivänä.

- vuonna 2004 SEA Handling kirjasi yhteensä 47 962 810 euron tappiot (1 päivästä tammikuuta 31 päivään joulukuuta 2004);
 - vuonna 2005 SEA Handling kirjasi yhteensä 42 430 169,31 euron tappiot (1 päivästä tammikuuta 31 päivään joulukuuta 2005);
 - vuonna 2006 SEA Handling kirjasi yhteensä 44 150 435 euron tappiot (1 päivästä tammikuuta 31 päivään joulukuuta 2006);
 - vuonna 2007 SEA Handling kirjasi yhteensä 59 724 727 euron tappiot (1 päivästä tammikuuta 31 päivään joulukuuta 2007);
 - vuonna 2008 SEA Handling kirjasi yhteensä 52 387 811 euron tappiot (1 päivästä tammikuuta 31 päivään joulukuuta 2008);
 - vuonna 2009 SEA Handling kirjasi yhteensä 29,7 miljoonan euron tappiot (1 päivästä tammikuuta 31 päivään joulukuuta 2009);
 - vuonna 2010 SEA Handling kirjasi yhteensä 13,4 miljoonan euron tappiot (1 päivästä tammikuuta 31 päivään joulukuuta 2010).
- (31) Vuosina 2002–2010 SEA Handlingin kokonaistappiot olivat 339 784 000 euroa, minkä vuoksi SEA siirsi SEA Handlingille yhteensä 359 644 000 euroa useissa erissä joka vuosi maksettuina pääomanlisäyksinä. Taulukossa esitetty jakauma ja määrät on otettu Italian viranomaisten toimittamista tiedoista.

(tuhatta euroa)

(vuosi)	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
Lisätty pääoma ⁽¹⁾	18 76- 5 000	24 87- 9 000	25 23- 6 000	6 111 - 000	30 00- 0 000	11 55- 9 000	25 27- 1 000	13 48- 1 000	0	
	21 20- 0 000	24 25- 2 000	30 00- 0 000	30 00- 0 000	439 0- 00	2 663 - 000		34 32- 8 000		
				4 118 - 000	30 00- 0 000	3 527 - 000				
						23 80- 8 000				
Yhteensä vuodessa	39 96- 5 000	49 13- 2 000	55 23- 6 000	40 22- 9 000	60 43- 9 000	41 55- 9 000	25 27- 1 000	47 81- 0 000	0	
Kaikki yhteensä										359 664 - 000

- ⁽¹⁾ Kaikkia liiketappioiden kattamiseen tarkoitettuja pääomanlisäyksiä ei tehty välttämättä tietyn vuoden aikana. Esimerkiksi vuonna 2003 tehdyllä ensimmäisellä 24 879 000 euron suuruisella pääomanlisäyksellä katettiin osa vuonna 2002 aiheutuneista tappioista. Toisella 24 252 000 euron suuruisella pääomanlisäyksellä katettiin osa vuonna 2003 aiheutuneista tappioista.

2.3 VIRANOMAISTEN ROOLI SEA:N JA SEA HANDLINGIN HALLINNOSSA

- (32) Komissiolle toimitettujen tietojen mukaan Milanon kaupungin hallinto, SEA ja ammattijärjestöt tekivät 26 päivänä maaliskuuta 2002 sopimuksen, jossa sovittiin seuraavaa:

Milanon kaupungin hallinto [...] vahvistaa, että [...]

- SEA pitää itsellään osake-enemmistön maahuolintayhtiössä vähintään viisi vuotta;
- SEA sitoutuu ilmoittamaan yhteistyökumppanien valinnasta ammattijärjestöille ja esittelemään liiketoimintasuunnitelman ja yhtiörakenteen yhdessä niiden kanssa [...] SEA:n ja ammattijärjestöjen välillä tehtävä sopimus tulee voimaan sen jälkeen, kun liiketoimintasuunnitelma on esitelty ammattijärjestöille ja ne ovat sen tarkastaneet;
- sovitulla liikkuvuussuunnitelmalla on ratkaistava mahdolliset työpaikkojen vähentymiset, joukkovähentämissä lukuun ottamatta, ja SEA on velvoitettava tarjoamaan täydentävää koulutusta, uudelleen koulutusta, työsuhteen vapaaehtoiseen päättämiseen liittyviä kannustimia ja eläkkeelle jäämistä edeltävää tukea kaikille asianomaisille henkilöstön jäsenille;
- työntekijöiden siirtyminen uuteen yhtiöön tapahtuu hankitut oikeudet säilyttämällä ja takaamalla työpaikka seuraaviksi viideksi vuodeksi;

- SEA:n ja mahdollisten kumppaneiden on tuettava kulujen ja liikevaihdon välisen suhteen sekä yleisen taloustilanteen tasapainoa ja säilytettävä johdon valmiudet ennallaan samalla, kun kilpailukykyä kotimaan markkinoilla ja kansainvälisillä markkinoilla parannetaan merkittävästi;
- toimivaltaisiin ministeriöihin ja lentoasemaviranomaisiin on otettava yhteyttä, jotta käyttöön saadaan määräykset, joilla varmistetaan työpaikat maahuolintatoiminnan siirtyessä kilpailijalle, jotta voidaan muun muassa täyttää turvallisuutta ja luotettavuutta koskevat lentoaseman pitäjien velvollisuudet, jotka on ulotettava koskemaan myös maahuolintapalveluja hoitavaa henkilöstöä.

Kaupungin hallinto ja ammattijärjestöt valvovat tämän sopimuksen sisältöä ja varmistavat sen jatkuvan täytäntöönpanon säännöllisin väliajoin järjestettävissä kokouksissa.

- (33) Edellä luetellut sitoumukset vahvistettiin myöhemmin tehdyillä sopimuksilla, joissa vahvistettiin nimenomaisesti kyseisen sopimuksen sisältö. Komissio viittaa erityisesti SEA:n ja ammattijärjestöjen välillä 4 päivänä huhtikuuta 2002, 15 päivänä toukokuuta 2002 ja 9 päivänä kesäkuuta 2003 tehtyjä sopimuksia koskeviin pöytäkirjoihin, joista komissiolle lähetettiin jäljennökset.
- (34) Myös kaupunginvaltuuston pöytäkirjoissa mainitaan kaupungin antamien sitoumusten joukossa ”oikeuksien suojeleminen” ja ”työpaikkojen takaaminen seuraaviksi viideksi vuodeksi”⁽¹¹⁾. Nämä sitoumukset vahvistettiin 16 päivänä kesäkuuta 2003 pidetyssä kaupunginvaltuuston kokouksessa, jonka pöytäkirjasta lähetettiin komissiolle jäljennös.
- (35) Lisäksi kaupunginvaltuutetut ilmaisivat 7 päivänä marraskuuta 2006 huolensa kriisitilanteesta ja korostivat, että SEA Handlingin selviytyminen taloudellisesti oli taattava hinnalla millä hyvänsä:

SEA Handling SpA:n [...] vaikeuksia ei voida sysätä kokonaan työntekijöiden hartioille [...] Tilanteen johdosta lentoasemayhtiön hallituksen puheenjohtajan ja pormestari Morattin on tullava mahdollisimman pian [Milanon kaupungin] liikennelautakunnan kuultavaksi selittämään, miten SEA Handling SpA aiotaan tuoda takaisin lentoaseman tukipalvelujen markkinoille⁽¹²⁾.

2.4 SEA HANDLINGIN TALOUDELLINEN SUORITUSKYKY⁽¹³⁾

- (36) Seuraavassa kaaviossa esitetään liiketoimintaa koskevien kulujen ja käyttökateen kehitys vuosina 2002–2010. Samat tiedot on esitetty jäljempänä olevassa taulukossa 1, jossa näkyy myös SEA Handlingin liikevaihdon kehitys sekä käyttökateen ja liikevaihdon ja henkilöstökulujen ja liikevaihdon välisen suhteen kehitys.

Kaavio 1

Yhtiön taloudellinen kehitys

(...)

Taulukko 1

Liikevaihdon ja liiketoimintakulujen kehitys

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Liikevaihto (miljoonaa euroa)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)
Liikevaihdon kehitys (vuosittain)		[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %
Henkilöstökulut	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)
Henkilöstökulujen kehitys (vuosittain)		[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %

⁽¹¹⁾ Ammattijärjestöjen, SEA:n ja Milanon kaupungin välillä päästiin sopimukseen 26 päivänä maaliskuuta 2002.

⁽¹²⁾ Milanon kaupunginvaltuutetun Marco Cormion 7 päivänä marraskuuta 2006 päivätty lehdistötiedote, jonka jäljennös lähetettiin komissiolle.

⁽¹³⁾ Tämän jakson taulukoissa ja kaavioissa esitetyt tiedot on poimittu SEA:n toimittamista asiakirjoista.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Muut kulut	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)
Muiden kulujen kehitys (vuosittain)		[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %
Käyttökate (EBITDA)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)
Käyttökateen kehitys (vuosittain)		[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %
Käyttökateen ja liikevaihdon välinen suhde	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %
Henkilöstökulujen ja liikevaihdon välinen suhde	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %

- (37) Taulukosta näkyy, että henkilöstökulut pysyivät lähes muuttumattomina vuosina 2002–2007 noin 160 miljoonassa eurossa, mutta sitten ne laskivat jyrkästi hieman alle 100 miljoonaan euroon vuonna 2010, eli lasku oli kolmen vuoden aikana lähes 38 prosenttia. Muiden kulujen kehitys noudattaa samaa kaavaa: ne supistuivat 37 prosenttia kyseisellä aikavälillä.
- (38) Liikevaihto kasvoi 10 prosenttia vuosina 2002–2006. Alitalian toiminnan selvä vähentyminen Malpensas lentoasemalla alkoi vaikuttaa merkittävästi vuodesta 2008 lähtien, sillä Alitalian kautta varattujen lentojen määrä väheni 87 prosenttia vuosina 2007–2010 ja Alitalian toiminnasta lentoasemalla saadut tulot vähenivät näin ollen 72 prosenttia. Kokonaisliikevaihto väheni 27 prosenttia samalla aikavälillä, mutta vähenemistä tasoittivat muilta lentoyhtiöiltä saadut tulot.
- (39) Toimenpiteet, jotka toteutettiin liiketoimintaa koskevien kulujen vähentämiseksi ja tappioiden rajaamiseksi sen jälkeen, kun Alitalia lakkasi käyttämästä Malpensaa keskuslentoasemanaan vuonna 2008, auttoivat vähitellen kohentamaan (negatiivista) käyttökateä, joka kasvoi –42,5 miljoonasta eurosta vuonna 2007 –8,5 miljoonaan euroon vuonna 2010.
- (40) Seuraavassa taulukossa esitetään henkilöstömäärän kehitys kokoaikavastaaviksi (FTE) muutettuna.

Taulukko 2

Henkilöstömäärän kehitys

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Kokoaika-vastaavia yhteensä	3 842	3 976	3 820	3 562	3 476	3 310	2 969	2 460	2 221
joista vakituisia	3 692	3 804	3 457	3 223	3 011	2 795	2 760	2 419	2 181
joista määräaikaisia	150	172	363	338	465	515	208	40	40
Operatiivisia kokoaika-vastaavia (kokoaika-vastaavia yhteensä + ylityöaika – lomautus-rahasto)	3 964	4 125	3 979	3 706	3 642	3 461	2 852	2 227	2 050

- (41) Taulukon mukaan kokoaikavastaavien ja etenkin vakituisten kokoaikavastaavien määrä on laskenut jatkuvasti vuodesta 2003 lähtien (–44 prosenttia vuosina 2003–2010).
- (42) Määräaikaisen henkilöstön määrä nousi vuosina 2002–2007 huomattavasti 150:stä 515:een kokoaikavastaaviksi muutettuna. Tämän jälkeen määräaikaisen henkilöstön määrä väheni, kun Alitalian liikenteen menettäminen supisti liikevaihtoa ja SEA Handling pyrki karsimaan palkkakustannuksiaan tehokkaammin. Näiden toimien seurauksena myös ylityötunnit vähenivät ja lomautusrahasto (*cassa integrazione*) kasvoi tarkasteltavana olevalla aikavälillä, mikä vähensi entistä selvemmin operatiivisten kokoaikavastaavien määrää.

- (43) Jäljempänä olevassa taulukossa on esitelty työyksikön huolitsemina lentoina mitatun henkilöstön tuottavuuden lisääntymistä ja henkilöstökulujen kehitystä.

Taulukko 3

Henkilöstön tuottavuuden kehitys

(...)

Taulukko 4

Henkilöstökulut

(...)

3. MUODOLLISEN TUTKINTAMENETTELYN ALOITTAMISEN SYYT

- (44) Kesäkuun 23 päivänä 2010 tehdyssä päätöksessä komissio totesi kantelijan sekä Italian viranomaisten toimittamien tietojen perusteella, että vuosina 2002–2005 toteutetut toimenpiteet saattoivat olla valtiontukea, ja ilmoitti epäilevänsä tällaisen tuen soveltuvuutta sisämarkkinoille. Komissio pyysikin päätöksessä Italiaa toimittamaan tarvittavat asiakirjat, tiedot ja uusimpaan tilikauteen asti ulottuvat tilastot, jotta se pystyisi arvioimaan toimenpiteiden soveltuvuutta sisämarkkinoille. Se ilmoitti samoin, että tutkinnan kohteeksi oli otettava myös vuoden 2005 jälkeinen aika, jonka osalta tappioiden määrää ei ollut alun perin ilmoitettu komissiolle, sekä koko aikaväli 2002–2010, jotta voidaan selvittää, oliko SEA Handling saanut sääntöjenvastaista valtiontukea kyseisellä aikavälillä tappioiden kattamisen muodossa⁽¹⁴⁾.
- (45) Komissio tuli siihen tulokseen, että kyseessä oli todella valtiontuki, sillä sen mielestä SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdan edellytykset täyttyivät.
- (46) Komissio asettui alustavasti sille kannalle, että tappioiden kattamiseen käytetyt varat olivat julkista alkuperää, koska Milanon kaupunki ja Milanon maakunta omistivat enemmistön SEA:n pääomasta. Komissio huomautti myös, että asiassa Stardust Marine annetussa tuomiossa⁽¹⁵⁾ tarkoitetun kaltaista näyttöä oli olemassa huomattavasti ja että se viittasi viranomaisten osallistuneen SEA:n tytäryhtiönsä SEA Handlingin osalta toteuttamiin toimenpiteisiin.
- (47) Komissio piti toimenpiteitä valikoivina, sillä ne koskivat vain SEA Handlingia, joka sai toimenpiteistä sellaista taloudellista etua, jota sillä ei olisi ollut tavanomaisissa markkinaolosuhteissa.
- (48) Komissio otti useita tekijöitä huomioon selvittäessään, oliko SEA toiminut SEA Handlingin tappioita kattaessaan tavanomaisissa markkinaolosuhteissa toimivan järkevän sijoittajan tavoin.
- (49) Alustavassa tutkintavaiheessa komissio totesi, että vuonna 2001 hyväksytyn liiketoimintasuunnitelman⁽¹⁶⁾ mukaan SEA Handling alkaisi tuottaa voittoa vuodesta 2005 lähtien. Päätös toiminnan jatkamisesta maahuolinta-alalla vuoden 2002 jälkeen ja SEA Handlingin myymättä jättämisestä välittömästi yhtiöiden jakautumisen jälkeen oli perusteltu, koska voittojen odotettiin kääntyvän kasvuun kolmen vuoden kuluessa. Vuoden 2001 liiketoimintasuunnitelmaan ei kuitenkaan sisällynyt yksityiskohtaista liiketoimintastrategiaa, jolla SEA olisi pystynyt takaamaan SEA Handlingin kannattavuuden, ja kyseinen suunnitelma kattoi kaiken SEA:n toiminnan. Komissiolle ei toimitettu muuta yksityiskohtaista liiketoimintasuunnitelmaa, joka olisi koskenut erityisesti SEA Handlingia.
- (50) Komissio totesi samoin, että vuosina 2003–2005 SEA Handlingin kehitys oli vähäistä ja tulokset jopa negatiivisia: vuositappiot olivat yli 40 miljoonaa euroa, henkilöstökulut säilyivät ennallaan, kokonaiskulut laskivat noin 3 prosenttia, tuotot supistuivat 4,5 prosenttia ja yksikkötyökustannukset kasvoivat 7,6 prosenttia.
- (51) Italian viranomaiset ovat esittäneet, että SEA Handlingin tappioiden kattamista oli tarkasteltava konsernin näkökulmasta käsin. Komission mielestä tämä ei kuitenkaan selittänyt sitä, miksi SEA Handlingin tappioiden kattamista olisi pidetty konsernitasolla edullisempänä vaihtoehtona kuin sen myymistä tai rakenneuudistusta. Komissio katsoi, että SEA Handlingin alijäämäinen tilanne oli niin pitkittynyt, ettei sen voitu katsoa vastaavan asiassa C-303/88, Italia vastaan komissio⁽¹⁷⁾, annetussa tuomiossa tarkoitettua tietyn ajankohdan käsitettä. Lisäksi tappioiden toistuva kattaminen vuodesta 2002 lähtien vahvisti, ettei SEA toiminut järkevän sijoittajan tavoin.

⁽¹⁴⁾ Aloituspäätöksen 42 ja 102 kappale sekä 5 kohta.

⁽¹⁵⁾ Asia C-482/99, Ranska v. komissio, tuomio 16.5.2002 (Kok., s. I-4397).

⁽¹⁶⁾ Italian viranomaisten toimittama asiakirja "Piano aziendale consolidato del Gruppo SEA 2002–2006" (SEA-konsernin konsolidoitu liiketoimintasuunnitelma 2002–2006).

⁽¹⁷⁾ Asia C-303/88, Italia v. komissio, tuomio 21.3.1991 (Kok., s. I-1433).

- (52) Komissio totesi, että [...] tai muut toimijat olisivat voineet päästä markkinoille; ettei Italian viranomaisten mainitsemaa yrityskuvan menettämistä, jolla perusteltiin SEA:n vetäytymistä maahuolinnasta, ollut kuvattu määrällisesti ja sitä oli selitetty liian ylimalkaisesti, ja että maahuolintapalvelujen tarjoamista koskeva velvollisuus ei edellyttänyt, että SEA tarjoaisi näitä palveluja suoraan, koska muiden palveluntarjoajien läsnäolo oli toimiva ja vartenotettava vaihtoehto.
- (53) Komissio katsoi vielä, että toimenpiteillä oli väistämättä vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan sekä kilpailuun. Kauppaan kohdistuva vaikutus oli selvä direktiivin 96/67/EY tavoitteet huomioon ottaen. Kyseisessä direktiivissä on säädetty pääsystä maahuolinnan markkinoille niillä yhteisön lentoasemilla, joiden liikenne ylittää direktiivissä täsmennetylle tasolle. Myös kilpailuun oletettiin kohdistuvan vaikutusta, koska toimenpiteillä vahvistettiin merkittävästi SEA Handlingin asemaa sen kilpailijoiden kustannuksella.
- (54) Komissio katsoi tuolloin, että tappioiden kattaminen oli valtiontukea, ja epäili kyseisen tuen soveltuvuutta sisämarkkinoille. Komission tiedonannossa "Yhteisön suuntaviivat lentoasemien rahoittamisesta ja alueellisilta lentoasemilta liikennöivien lentoyhtiöiden toiminnan aloittamista koskevasta valtiontuesta" ⁽¹⁸⁾, jäljempänä "lento-liikennesuuntaviivat", viitattiin direktiiviin 96/67/EY ja todettiin seuraavaa: Jos lentoaseman vuotuinen matkustajamäärä ylittää kahden miljoonan matkustajan rajan, maahuolintapalvelujen tarjoamisella on voitava kattaa siitä aiheutuvat kustannukset niin, että siihen ei saa käyttää lentoaseman muita kaupallisia tuottoja, kuten julkisia varoja, jotka lentoasema on saanut viranomaistoimintaa tai yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen tarjoamista varten ⁽¹⁹⁾. Komissio totesi, että viranomaisten antama tuki tällaiselle toiminnalle oli direktiivissä 96/67/EY asetettujen tavoitteiden vastaista ja voisi näin ollen vaikuttaa kielteisesti markkinoiden vapauttamiseen.
- (55) Näin ollen komissio päätti aloittaa uusimpaan tilikauteen asti ulottuvan muodollisen tutkintamenettelyn selvittääkseen epäilyt, jotka koskivat toimenpiteiden katsomista valtiontueksi ja niiden soveltuvuutta sisämarkkinoille.

4. ITALIAN VIRANOMAISTEN HUOMAUTUKSET

Tutkinnan kohteena oleva ajanjakso

- (56) Italian viranomaiset olivat hämmästyneitä päätöksestä lähinnä komission esittämien väitteiden aikajärjestyksen vuoksi. Italian viranomaiset väittivät, että komission huomautukset koskivat vuosia 2006–2008, joka oli myöhempi kuin alustavan tutkinnan perustana ollut ajanjakso ja näin myös niille osoitetuissa selvityspyynnöissä kyseessä ollut ajanjakso eli 2002–2005. Kaupunki pyysikin komissiota muuttamaan menettelyn kattamaa ajanjaksoa ja lähettämään Italian viranomaisille tavanomaisen pyynnön saada myöhempää aikaväliä (vuodesta 2006 lähtien) koskevia tietoja ⁽²⁰⁾.

Tappioiden kattamiseen liittyvien toimenpiteiden johtuminen viranomaisista

- (57) Ensimmäinen komission havaitsema viite siitä, että kyseiset toimenpiteet johtuivat viranomaisista, olivat otteet Milanon kaupungin, SEA:n ja ammattijärjestöjen edustajien 26 päivänä maaliskuuta 2002 allekirjoittamasta sopimuksesta, otteet 4 päivänä huhtikuuta 2002 tehtyä ja myöhemmin 15 päivänä toukokuuta 2002 vahvistettua SEA:n, toimialajärjestöjen ja liittoutuneiden ammattijärjestöjen välillä tehtyä sopimusta koskevasta pöytäkirjasta sekä otteet SEA:n, SEA Handlingin, toimialajärjestöjen ja liittoutuneiden ammattijärjestöjen välillä 9 päivänä kesäkuuta 2003 tehtyä sopimusta koskevasta pöytäkirjasta. Italian viranomaiset pyysivät komissiota arvioimaan uudelleen näiden asiakirjojen todistusarvoa.
- (58) Tältä osin Italian viranomaiset väittivät, että toimenpiteiden voitaisiin katsoa johtuvan valtiosta vain, jos objektiiviset toteamukset osoittavat, että jäsenvaltio on puuttunut SEA:n päätökseen siten, että se olisi ollut ratkaisevaa päätöksen kannalta tai vaikuttanut päätökseen niin, että SEA olisi toiminut toisin, jos se olisi pystynyt tekemään riippumattoman päätöksen ⁽²¹⁾. Viranomaiset totesivat, ettei Milanon kaupunki ollut toiminut näin.
- (59) Kaupunki väitti, ettei se ollut osallistunut millään tavalla ammattijärjestöjen kanssa tehtyihin sopimuksiin eikä sillä ollut mitään tekemistä niiden sitoumusten kanssa, joita SEA oli antanut ammattijärjestöjen edustajille kyseisissä sopimuksissa. Kaupunki oli osallistunut ainoastaan 26 päivänä maaliskuuta 2002 järjestettyyn kokoukseen, ja se oli suojannut työntekijöiden etua enemmistöosakkaana ja erityisesti paikallisyhteisön vastuullisena viranomaisena. Se ei ollut antanut varsinaisesti mitään sitoumusta, mutta se oli antanut ammattijärjestöille poliittisen tason "vahvistuksen" SEA:n liiketoimintaa koskevista päätöksistä ja erityisesti työpaikkojen turvaamiseen tähtäävästä

⁽¹⁸⁾ EUVL C 312, 9.12.2005, s. 1.

⁽¹⁹⁾ Lentoliikennesuuntaviivojen 70 kohta.

⁽²⁰⁾ Tämän huomautuksen perusteella komissio kiinnitti 11 päivänä heinäkuuta 2011 päivätyssä kirjeessään huomiota aloituspäätöksen 42 kappaleeseen, jonka mukaan komissio katsoi välttämättömäksi tutkia aikavälin 2002–2010 selvittääkseen, oliko SEA Handling saanut sääntöjenvastaista valtiontukea tappioiden kattamisen muodossa kyseisellä aikavälillä. Komissio jatkoi vahvistaen, että tarkastelun kohteena oleva ajanjakso ulottui vuodesta 2002 uusimpaan tilikauteen ja että tietopyynnöt olivat edelleen päteviä.

⁽²¹⁾ Asia T-442/03, SIC v. komissio, tuomio 26.6.2008 (Kok., s. II-01161, 126 kohta).

strategiasta. Sen aikomuksena oli tukea näin ammattijärjestöjä kyseisten päätösten täytäntöönpanon valvonnassa. Sopimuksella, joka oli selvästi sosiaalipoliittinen, ei ollut mitään oikeudellista arvoa, vaan se vakuutti ainoastaan ammattijärjestöt SEA:n sitoumusten luotettavuudesta. Komission huomioon ottamista asiakirjoista ei voinut päätellä, että Milanon kaupungilla olisi ollut ratkaiseva rooli SEA Handlingin tappioiden kattamista koskevassa päätöksessä tai että sillä olisi ollut mitään velvoitetta tältä osin. SEA teki siis omat liiketoimintaa koskevat päätöksensä täysin vapaasti ja riippumattomasti.

- (60) Vuosina 2002–2005 yhtiön johdon ja eräiden kaupunginvaltuuston jäsenten välillä käydystä kirjeenvaihdosta käy yleisesti ilmi, etteivät hallintoviranomaiset puuttuneet SEA:n toimintaan. Kyseisille kaupunginvaltuuston jäsenille ei annettu tutustuttavaksi heidän pyytamiään SEA:n sisäisiä asiakirjoja, erityisesti liiketoimintasuunnitelmaa. Italian viranomaisten mukaan lisätodisteena voidaan pitää sitä, että SEA oli nimenomaisesti puolustanut riippumattomuuttaan hallintoviranomaisista esimerkiksi vastatessaan erään kaupunginvaltuutetun esittämään kysymykseen.
- (61) Italian viranomaiset totesivat myös, ettei kaupunki voinut antaa päteviä ja tehokkaita sitoumuksia hyväksyttävästi ilman toimivaltaisten elintensä antamia virallisia asiakirjoja, joissa ilmoitetaan erikseen rahoituksen suuruudesta.
- (62) Toinen viite siitä komission havainnosta, että toimenpide johtui Italian viranomaisista, oli SEA:n hallituksen jäsenten ja johdon erityinen riippuvuus Milanon kaupungista. Italian viranomaiset kyseenalaistivat tässä sen, että komissio nosti sanomalehtiartikkelissa esitetyn väitteen todisteen tasolle. Ne esittivät lisäksi seuraavat huomautukset.
- (63) Ensinnäkin Italian viranomaiset totesivat SEA:n hallituksen jäsenten allekirjoittamien ja ennen toimikautensa päättymistä Milanon pormestarille toimittamien ”avointen irtisanomiskirjeiden” osalta, etteivät tällaiset irtisanomiskirjeet osoita, että SEA:n hallituksen jäsenet olisivat erityisen riippuvaisia kaupungista. Kuten hallituksen puheenjohtaja myönsi 24 päivänä helmikuuta 2006 pidetyssä sääntömääräisessä kokouksessa, kyseessä oli yleinen käytäntö, jonka ”tarkoituksena oli nimenomaan toteuttaa ripeitä toimia epäasianmukaisesta toiminnasta syytettyjen hallituksen jäsenten erottamiseksi”. Puheenjohtajan mukaan tällaisia kirjeitä ei käytetty tapauksissa, joissa osakkeenomistaja oli eri mieltä hallituksen tekemistä liikkeenjohtoa koskevista päätöksistä, vaan hallitus oli yksin vastuussa tällaisista päätöksistä. Italian viranomaiset totesivat lisäksi, kuten puheenjohtaja oli painottanut kyseisessä kokouksessa, että ”joka tapauksessa kukaan ei ole missään vaiheessa harjoittanut minkäänlaista painostusta tämän kirjeen tai muiden asiakirjojen osalta” ja että tällaisilla kirjeillä oli ”moraalista arvoa, muttei oikeudellista arvoa”. Kyseiseen SEA:n sääntömääräiseen kokoukseen osallistuneen kaupungin edustajan mukaan tällaisten kirjeiden ”vaikutus hallituksen jäsenten toimintaan on erittäin epätodennäköistä”. Hallituksen jäsenet vastaavat toimistaan ainoastaan yhtiökokoukselle, ja vain yhtiökokous voi nimittää ja erottaa hallituksen ja hallitus vastaa yhtiön liikkeenjohdosta vain yhtiökokoukselle. Italian viranomaisten mukaan edellä mainittujen kirjeiden ainoa vaikutus oli se, että yhtiökokouksessa erotettu johtaja menettäisi oikeuden irtisanomisesta maksettavaan korvaukseen, jos hänet irtisanottaisiin ilman pätevää syytä.
- (64) Toiseksi Italian viranomaiset huomauttivat edelleen SEA:n erityisestä riippuvuussuhteesta Milanon kaupunkiin, että päinvastoin kuin mitä komissio väitti, valvontatehtäväänsä hoitaessaan Milanon kaupunki ei nimittänyt edustajia hallitukseen vaan ainoastaan esitti heitä siihen, sillä vain yhtiökokous pystyy nimittämään hallituksen jäsenet Italian siviililain nojalla osakeyhtiöihin sovellettavien tavanomaisten yksityisoikeudellisten sääntöjen mukaisesti. Viranomaiset väittivät myös, että tavanomaisten oikeussääntöjen mukaisesti SEA:n yhtiöjärjestyksessä annettiin hallitukselle valta valita johtajat, joita esitetään yleiskokoukselle hyväksyttäväksi, kuten usein on tapana.
- (65) Italian viranomaiset vahvistivat, että muiden väitteiden, jotka saattaisivat osoittaa toimenpiteen johtuvan valtiosta, ja erityisesti asiassa Stardust Marine annetussa tuomiossa tarkoitetun kaltaisten todisteiden perusteella tullaan lopulta niin ikään siihen tulokseen, että tarkastelun kohteena oleva toimenpide ei tässä tapauksessa johtunut valtiosta. Italian viranomaiset painottivat, ettei SEA kuulunut mitenkään julkishallinnon rakenteeseen paikallisesti eikä kansallisella tasolla. Tämän jälkeen Italian viranomaiset käsitelivät sen toiminnan luonnetta ja toiminnan harjoittamista markkinoilla tavanomaisissa markkinaolosuhteissa yksityisten toimijoiden kanssa kilpailen. Viranomaiset totesivat, että SEA oli toiminut aina tavanomaisen yksityisyrityksen tavoin. Myöskään yrityksen oikeudellisesta asemasta ei voinut päätellä, että toimenpiteet johtuisivat valtiosta, koska SEA oli kaikilta kannoilta tarkasteltuna yksityinen yritys. Käsitellessään lopuksi unionin tuomioistuimen viimeisenä esille ottamaa todistetta, viranomaisten harjoittaman yrityksen liikkeenjohtoa koskevan ohjauksen määrää, ne totesivat, ettei kaupunki käyttänyt minkäänlaista vaikutusvaltaa yhtiöön ja että yhtiö oli itse julistautunut riippumattomaksi julkishallinnosta, mikä osoitti, etteivät viranomaiset osallistuneet yrityksen päätösten tekemiseen.

Markkinataloudessa toimivaa yksityistä sijoittajaa koskevan arviointiperusteiden soveltaminen

- (66) Yksityistä sijoittajaa koskevan arviointiperusteiden soveltamisen osalta Italian viranomaiset väittivät, että tosiasiallista näyttöä (taloutta koskevat ja muut tiedot), jota komissio oli koennut alustavan tutkimuksen aikana ja joka liittyi kiistanalaisista toimista tehdyn päätöksen jälkeiseen aikaan, voitaisiin käyttää tarvittaessa, kun arvioidaan toimenpiteiden yhdenmukaisuutta perussopimuksen määräysten kanssa, jos toimenpiteet katsottaisiin tueksi. Tällaisesta näytöstä ei ollut kuitenkaan mitään hyötyä määritettäessä, olivatko kyseiset taloudelliset toimenpiteet yksityistä sijoittajaa koskevan arviointiperusteiden mukaisia. Italian viranomaisten mukaan yksityistä sijoittajaa koskevan arviointiperusteiden virheellinen soveltaminen vei pohjan koko komission päättelyltä, joka perustuu epätasapainoiseen arvioon asian taustoista.
- (67) Huomioon otettavan asiayhteyden osalta Italian viranomaiset huomauttivat ensinnäkin, että komissio ei ollut ottanut lainkaan huomioon sitä seikkaa, että Italian lainsäädännön osaksi asetuksella N:o 18/99 saatetun direktiivin 96/67/EY antamisen jälkeen, kun Euroopan maahuolintapalvelujen markkinat vapautuivat, SEA päätti pelkän kirjanpidon eriyttämisen lisäksi yhtiöittää kyseiset toiminnot ja siirtää ne uudelle oikeushenkilölle. Toimintojen irrottaminen oli keskeinen osa konsernin strategista tavoitetta löytää yhteistyökumppani tarjoamaan maahuolintapalveluja sekä määrittää toimenpiteitä, joilla Linaten ja Malpensas lentoasemien maahuolintapalveluja voitaisiin tehostaa.
- (68) Italian viranomaisten mukaan osana markkinoiden vapautumista lentoasemia hallinnoivat yritykset järjestivät maahuolintapalvelut yleisesti uudelleen kahta toteuttamiskelpoista liiketoimintamallia tarkasteltuaan. Lentoaseman pitäjän ei tarvitse tarjota maahuolintapalveluja suoraan, vaan sen sijaan niistä voivat huolehtia kansainvälisessä mittakaavassa toimivat ulkopuoliset yhtiöt (niin sanottu "ulkoistaminen", joka on tehty esimerkiksi Lontoon, Kööpenhaminan, Espanjan ja Dublinin lentoasemilla), tai lentoaseman pitäjä voi tarjota näitä palveluja suoraan eriyttämällä vain kirjanpidon (esimerkiksi Frankfurt ja Wien) tai perustamalla erillisen yhtiön (SEA ja Pariisi) ("suora hallinnointi"). Italian viranomaiset painottivat, että kummallakin mallilla on omat etunsa ja haittansa, joita lentoasemia hallinnoivat yritykset ovat tarkastelleet huolellisesti, sillä kussakin maassa sovelletaan omaa erilaista sääntelyä. Ulkoistamisen ansiosta resursseja voidaan kohdentaa ydinliiketoimintaan, mikä on näkynyt tuloslaskelmissa välittömästi, koska useimmiten maahuolintapalveluissa on tehty tappiota, ellei niitä ole tarjottu laajamittaisesti ja myös muilla kuin niillä lentoasemilla, joilla yritys toimii lentoaseman pitäjänä. Maahuolintapalvelujen säilyttämisen ansiosta lentoasemien pitäjät ovat kuitenkin pystyneet valvomaan laajemmin palvelun laatua, mikä on hyödyttänyt kerrannaisvaikutuksen ansiosta konsernin voittoja etenkin keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä, kun lainsäädäntöön liittyviä näkökohtia ei oteta huomioon.
- (69) SEA valitsi tämän jälkimmäisen mallin. Italian viranomaiset painottivat, että sen avulla lentoaseman pitäjä pystyy suojaamaan lentoasemakeskuksen roolia ja siirtoprosesseja; valvomaan tarjottujen palvelujen laatua; tarjoamaan valikoituja maahuolintapalveluja sellaisilla lentoasemilla, joilla muut toimijat eivät pysty niitä tarjoamaan, ja vaikuttamaan edelleen vahvasti lentoaseman turvallisuuteen. Tässä vaihtoehdossa liiketoimintakulut ovat suuret, ja ne liittyvät kiinteästi maahuolintapalvelujen suoraan tarjoamiseen. Italian viranomaisten mukaan tuottavuutta ei voida mitata tällä alalla pelkästään taloudelliselta kannalta.
- (70) Italian viranomaiset väittivät, että SEA-konsernin tällainen strategia oli täysin järkevä, koska sen ansiosta SEA pystyi säilyttämään maahuolintapalvelut luottamalla tuottavuuden asteittaiseen kasvuun, palveluiden laatuun ja konsernin keskipitkän ja pitkän aikavälin hyötyyn. Toiminnot yhtiöittämällä ja siirtämällä palvelujen tarjoamisen erilliselle yhtiölle (SEA Handling) SEA olisi pystynyt rahoittamaan samalla alan muiden toimijoiden kanssa mahdollisesti tarjoutuvia yhteistyömahdollisuuksia tavoitteenaan palauttaa toiminnan kannattavuus kansainväliseen verkostoon integroitumisella saavutettavien synergiaetujen ja operatiivisen tietotaidon hankkimisen ansiosta.
- (71) SEA halusi siis kattaa tytäryhtiönsä alkuun kirjaamat tappiot koko konsernia hyödyttäen. Samalla SEA Handlingin tuotto ja kannattavuus parantuisivat vähitellen (minkä ennustettiin alun perin tapahtuvan kolmen toimintavuoden jälkeen eli vuoteen 2005 mennessä) rakenneuudistussuunnitelmaan sisältyvien toimenpiteiden avulla. Suunnitelmaan sisältyy myös mahdollinen strategisen yhteistyökumppanin mukaan tuleminen. Kyseinen yhteistyökumppani hankkisi merkittävän vähemmistöosuuden SEA Handlingissa.
- (72) SEA käynnisti toukokuussa 2001 tarjouskilpailumenettelyn, jonka tavoitteena oli löytää SEA Handlingin vähemmistöosakkaaksi tuleva strateginen yhteistyökumppani ja jonka päätteeksi [...] toimittama tarjous todettiin edullisimmaksi. [...] kanssa käydyissä neuvotteluissa päästiin hyvin lähelle allekirjoittamista etenkin uudelleenkäynnistystä koskevan suunnitelman ansiosta. Sen jälkeen neuvottelut kuitenkin kariutuivat lähinnä yhtiön arvonmäärityksestä syntyneiden erimielisyyksien vuoksi.

- (73) Italian viranomaiset painottivat, että SEA-konsernin konsolidoituun liiketoimintasuunnitelmaan 2002–2006, jäljempänä ”vuosien 2002–2006 konsolidoitu liiketoimintasuunnitelma”, sisältyvissä toimenpiteissä keskityttiin lisäämään työn tuottavuutta 20 prosenttia kyseisellä aikavälillä. Toimenpiteet katsottiin asianmukaisiksi ja riittäviksi, niin että valittu liiketoimintamalli voitiin hyväksyä. Vaikka kannattavuuden palauttamista koskevaa tavoitetta ei saavutettu, taloudelliset tulokset olivat rohkaisevia ja vahvistivat SEA:n näkemystä siitä, että valittu liiketoimintamalli oli sopiva sekä konsernin ja sen osakkaiden taloudellisen edun mukainen.
- (74) Italian viranomaisten mukaan SEA Handlingin kannattavuus ei palautunut alun perin ehdotetulla aikavälillä siksi, että markkinaskenaario oli hyvin erilainen kuin mitä oli ennustettu tuolloin lentoliikenteeseen vaikuttavan kahden kansainvälisen tekijän, SARS:n ja Irakin sodan, vuoksi. Näistä aiheutui taloudellisia haasteita kansainvälisille lentoyhtiöille, jotka kärsivät öljynhinnan nopeasta noususta ja joutuivat vielä alentamaan hintojaan paljon odotettua ankaramman kilpailutilanteen vallitessa.
- (75) Italian viranomaiset pyysivät komissiota harkitsemaan uudelleen sitä, että se vastusti SEA:n päätöstä jatkaa tytäryhtiönsä tappioiden kattamista myös silloin, kun kahden ensimmäisen täyden toimintavuoden (2003 ja 2004) jälkeen kannattavuuden kääntyminen nousuun kolmessa vuodessa näytti taloudellisen tilanteen vuoksi mahdollottomalta. Italian viranomaisten mukaan vastustus perustui yksityistä sijoittajaa koskevan arviointiperusteen yksinkertaistettuun soveltamiseen, jossa keskityttiin pelkkiin lyhyen aikavälin voittoihin. Komissio ei ollut ottanut huomioon sitä, että asiassa oli otettava huomioon myös muita tekijöitä sijoituksesta välittömästi syntyvien rahavirtojen lisäksi, etenkin koska emoyhtiö oli vertikaalisesti sidoksissa tytäryhtiöön ja koska huomattava osa sen liiketoiminnasta riippui sen tytäryhtiön tarjoamien palvelujen laadusta. Komissio oli tyytynyt tarkastelemaan toimenpiteen kannattavuuden puutetta kahden ensimmäisen toimintavuoden aikana, eikä ollut ottanut lainkaan huomioon alan erityistä luonnetta: maahuolintatoiminnan jatkaminen tai taloudellinen tukeminen voi olla lentoaseman pitäjän oman edun mukaista välittömästä kannattavuudesta riippumatta.
- (76) Italian viranomaiset toimittivat myös ulkopuolisen konsultin laatiman analyysin siitä, mitä tosiasiallisesti tapahtui ja mitä olisi tapahtunut, ellei toimenpidettä olisi toteutettu. Tarkoituksena oli osoittaa, että SEA:n toimittaman asiakirjan ”Presentazione del piano aziendale 2003–2007 di SEA Handling” (SEA Handlingin liiketoimintasuunnitelma vuosiksi 2003–2007, jäljempänä ”vuosien 2003–2007 liiketoimintasuunnitelma”) taustalla olevat hypoteesit olivat realistisia ja järkeviä ja että useat ennalta-arvaamattomat seikat olivat vaikuttaneet hyvin kielteisesti SEA Handlingiin, mistä aiheutui suurempia tappioita kuin mitä oli kohtuudella ennakoitavissa tappioiden kattamista koskevan päätöksen tekemishetkellä. Analyysin päähavaintona oli, että kirjatut tulokset jäivät liiketoimintasuunnitelman ennusteista pääasiassa siitä syystä, että sen huolitsemien lentojen määrä ja hinnat laskivat. Toisin sanoen vaikka SEA Handling oli onnistunut saavuttamaan yksikkökustannusten vähentämistä koskevat tavoitteensa, se ei ollut saavuttanut liiketoimintasuunnitelmassa asetettuja taloudellisia tavoitteita, koska tulot vähenivät merkittävästi ennusteisiin verrattuna lentojen määrän ja hintojen laskun vuoksi.
- (77) Komissio ei ollut ottanut asianmukaisesti huomioon myöskään sovellettavista asetuksista johtuvaa alan erityistä luonnetta Italiassa. Ensimmäisen asetuksen N:o 18/99 3 §:n 3 momentin sekä merenkulku- ja ilmailulain 705 §:n 2 momentin d kohdan mukaan lentoaseman pitäjän on varmistettava, että lentoasemalla on kaikki tarvittavat maahuolintapalvelut, joko tarjoamalla niitä suoraan itse tai koordinoimalla toimijoita, jotka tarjoavat tällaisia palveluja suoraan tai välillisesti ulkopuolisten toimijoiden välityksellä. Lisäksi Linaten ja Malpensas lentoasemien osalta Italian siviili-ilmailuviranomaisen ENAC:n ja SEA:n välillä 4 päivänä syyskuuta 2001 allekirjoitetun sopimuksen 4 kohdassa edellytettiin nimenomaisesti, että SEA:n on taattava maahuolintapalvelut ja varmistettava kaikkien ajoneuvojen, välineistön ja järjestelmien käytettävissä oleminen ja toimivuus sekä kaikki muu tarvittava palvelujen keskeyttämättömän, säännöllisen ja tehokkaan tarjoamisen takaamiseksi.
- (78) Italian viranomaiset väittivät, että tämän lainsäädännön johdosta SEA ei voinut vain siirtää tai ulkoistaa maahuolintapalveluja. Vaikka se päättäisi edetä siihen suuntaan, sen olisi edelleen tehtävä asianmukaiset sopimukset ja kannettava välttämättömät kustannukset, jotta palvelut vastaisivat niitä vaatimuksia ja edellytyksiä, joista on säädetty lainsäädännössä tai jotka johtuvat niistä määräyksistä, jotka on asetettu sille lentoaseman pitäjän tehtävän uskomisesta tehdyssä päätöksessä. Lentoaseman pitäjä on edelleen vastuussa viranomaisille maahuolintapalvelujen säännönmukaisesta ja tehokkaasta tarjoamisesta.
- (79) Yksityistä sijoittajaa koskevan arviointiperusteen asianmukaisen soveltamisen osalta Italian viranomaiset huomauttivat vielä, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan julkisen yrityksen menettelyä olisi verrattava kooltaan ja luonteeltaan verrattavissa olevaan yksityiseen toimijaan⁽²²⁾ ja että SEA Handlingin tappioiden kattamisesta muodostuvasta investoinnista päätettiin ja se toteutettiin SEA-konsernissa, joka on SEA Handlingin osakas ja Malpensas ja Linaten lentoaseman hallinnointiluvan haltija. Tämä tarkoitti ensinnäkin, kuten komissio oli todella tuonut esille päätöksessään, ettei SEA:n menettelyä voinut verrata suhteellisen lyhyen aikavälin tuottoa

(22) Asia T-296/97, Alitalia v. komissio, tuomio 12.12.2000 (Kok., s. II-3871, 81 kohta).

pääomasijoituksellaan hakevan tavanomaisen sijoittajan menettelyyn, vaan sen sijaan sitä olisi pitänyt verrata joko yleisiä tai alakohtaisia rakennetoimenpiteitä toteuttavan ja pitkän aikavälin kannattavuuteen tähtäävän yksityisen holding-yhtiön tai yksityisen yritysryhmän menettelyyn⁽²³⁾. Toiseksi huomiota on kiinnitettävä myös kyseisen säännellyn alan erityispiirteisiin sekä emoyhtiön ja tytäryhtiön välisten taloudellisten suhteiden tavanomaiseen dynamiikkaan kyseisessä asiayhteydessä⁽²⁴⁾.

- (80) Italian viranomaiset katsoivat näin ollen, että komission olisi pitänyt arvioida kyseisiä toimenpiteitä konsernin näkökulmasta käsin eli tutkittava SEA:n konsolidoitu tase. Jos se olisi tehnyt niin, se olisi havainnut, että konserni oli saanut merkittävästi bruttotuloa ja pystyi siis kattamaan maahuolintayksikkönsä tappiot sisäisesti ja luomaan silti arvoa osakkailleen.
- (81) Sen lisäksi, että SEA Handlingin tappioiden kattamisesta saatiin todennäköisesti välillistä aineellista voittoa, myös muita seikkoja oli otettava huomioon: a) mahdollisuus saada välillistä taloudellista etua kaupallisista suhteista tytäryhtiöön, b) ulkoistamisen hankaluus Italiassa taloudellisten velvoitteiden ja viranomaisille annettavien sitoumusten vuoksi, c) konsernin yrityskuvan suojeleminen ja d) sopimuksesta ja lainsäädännöstä johtuvien velvoitteiden täyttäminen valtiota kohtaan.
- (82) Italian viranomaiset painottivat, että kolmivuotiskaudella 2003–2005 SEA-konserni oli saanut aikaan merkittäviä tuloksia käyttäjille tarjottujen palveluiden laadussa. Saapuvien matkatavaroiden odotusaikoja oli onnistuttu lyhentämään ja SEA:n hoitamien kuulutusten täsmällisyyttä oli parannettu.
- (83) Italian viranomaiset katsoivat näin ollen, että SEA:n menettely vastasi tässä tapauksessa täysin sellaisen rakenneuudistustoimenpiteitä toteuttavan yksityisen yritysryhmän menettelyä, joka katsoo paremmaksi kattaa yhden toimialayksikön senhetkiset tappiot parantaakseen pitkän aikavälin kannattavuutta, kun otetaan huomioon konsernin taloudellisiin intresseihin sisältyvät taloudelliset ja muut kuin taloudelliset tekijät. Päinvastoin kuin mitä komissio väitti, kannattavuuden palautumisesta kohtuullisen ajan kuluessa oli nähtävissä perusteltuja viitteitä, minkä osoitti SEA Handlingin taloustilanteen tasainen kohentuminen vuosina 2003–2005, vaikkei se ollut onnistunut löytämään yhteistyökumppanikseen strategista vähemmistöosakasta ja vaikka markkinatilanne oli huono.

Tuen soveltuvuus sisämarkkinoille

- (84) Italian viranomaiset esittivät tuen sisämarkkinoille soveltuvuudesta lähinnä seuraavat väitteet: i) kun otetaan huomioon sen maahuolintayksikön kirjaamat jatkuvat tappiot jo ennen SEA Handlingin perustamista, oli selvää, että yhtiö oli vaikeuksissa jo toimintansa aloittamisesta lähtien; ii) SEA Handlingin rakenneuudistus perustui useista vuosiin 2003–2010 liittyvistä asiakirjoista koostuvaan rakenneuudistussuunnitelmaan, jonka tavoitteena oli palauttaa maahuolintatoiminnan kannattavuus, ja iii) kyseisissä asiakirjoissa esiteltiin yksityiskohtaisesti SEA:n strategia ja toteutettavien toimenpiteiden aikataulu.
- (85) Tarkemmin sanottuna vuosien 2002–2006 konsolidoidussa liiketoimintasuunnitelmassa esitettiin seuraavat maahuolinnan kannattavuuden palauttamiseen ja tulojen lisäämiseen tähtäävät toimenpiteet:
- kannustimet työntekijöiden poissaolojen vähentämiseksi
 - operatiivisen yksikön toiminnan tietokoneistaminen ja rationalisointi
 - ylitöiden salliminen
 - Malpensas lentoaseman A ja B sektorin yhdistäminen tammikuussa 2002
 - joustavaan työaikaan perustuvien uusien työsopimusten käyttöönotto
 - henkilöstön siirtymäaikojen lyhentämiseen tähtäävät toimenpiteet.
- (86) Lisäksi Italian viranomaiset väittivät, että yksi tärkeimmistä rakenneuudistustoimenpiteistä oli vähemmistöosakkaan valinta.

⁽²³⁾ Asia C-305/89, Italia v. komissio, tuomio 21.3.1991 (Kok., s. 1603, 20 kohta).

⁽²⁴⁾ Yhdistetyt asiat C-83/01 P, C-93/01 P ja C-94/01 P, Chronopost ym., tuomio 3.7.2003 (Kok., s. I-6993, 33–38 kohta).

- (87) Toiseksi Italian viranomaiset esittivät, että SEA Handlingiin keskittyvässä vuosien 2003–2007 liiketoimintasuunnitelmassa eriteltiin keskeiset tekijät, jotka vaikuttivat kielteisesti yhtiön toimintaan. Siinä mainittiin erityisesti henkilöstökulut, epätasapainoinen organisaatio ja riittämätön teknologinen innovointi. Asiakirjassa esiteltiin yhtiön kannattavuuden palauttamiseksi tarvittavat pääasialliset toimenpiteet: i) yhtiön markkinaosuuden kasvattaminen, ii) teknologista innovointia lisäävät toimenpiteet, iii) asiakkaiden tarpeisiin mukautumista parantavat toimenpiteet, iv) paljon kustannuksia aiheuttavien muiden toimintojen kuin ydintoimintojen tarkistaminen, v) henkilöstökulujen vähentäminen ja vi) tulojen saaminen muusta toiminnasta kuin maahuolintapalveluista.
- (88) Kolmanneksi Italian viranomaiset huomauttivat, että asiakirjaan "Executive Summary – Linee guida del piano strategico 2007–2012 del gruppo SEA – 11 maggio 2007" (Tiivistelmä – SEA-konsernin vuosien 2007–2012 strategisen suunnitelman suuntaviivat, 11 päivänä toukokuuta 2007, jäljempänä "vuosien 2007–2012 strateginen suunnitelma") sisältyi kolmivaiheinen suunnitelma, jolla pyrittiin palauttamaan SEA Handlingin elinkelpoisuus vuoteen 2011 mennessä. Maahuolintapalvelujen kannattavuuden palauttamisen tavoite ilmeni myös SEA-konsernin strategisesta suunnitelmasta vuosiksi 2009–2016, jäljempänä "vuosien 2009–2016 strateginen suunnitelma", sekä SEA-konsernin liiketoimintasuunnitelmasta vuosiksi 2011–2013, jäljempänä "vuosien 2011–2013 liiketoimintasuunnitelma".
- (89) Neljänneksi Italian viranomaiset väittivät, ettei kilpailu vääristynyt, sillä kyseiset toimenpiteet olivat välttämättömiä markkinoiden vapauttamiseksi. Joka tapauksessa toimenpiteitä oli toteutettu sen varmistamiseksi, ettei kilpailu vääristy kohtuuttomasti. Etenkin työpaikkojen määrää oli karsittu vähitellen (1 755 työpaikkaa vähennettiin vuosina 2003–2010), ja markkinaosuutta oli supistettu (kaikesta muusta kuin ydinliiketoiminnasta luovuttiin kokonaan, jäänpoisto lopetettiin ja vähemmistöosuutta SEA Handlingissa yritettiin myydä, joskin tuloksetta).
- (90) Italian viranomaiset väittivät vielä, että tuki oli rajattu selvästi siihen, mikä oli välttämätöntä, kun otetaan huomioon yhtiölle aiheutuneet liiketappiot ja maahuolintatoiminnan keskeyttämättömän jatkumisen varmistamiseksi tarvittavat varat. Tuella ei lisätty yhtiön markkinaosuutta sen kilpailijoiden kustannuksella, sillä kaikki toteutetut investointitoimenpiteet sisältyivät rakenneuudistussuunnitelmiin.

5. ASIANOMAISTEN HUOMAUTUKSET

5.1 SEA

- (91) SEA tuki huomautuksissaan Italian viranomaisten esittämiä väitteitä ja tarkasteli muutamia seikkoja lähemmin.

Tappioiden kattamista koskevien toimenpiteiden johtuminen Italian valtiosta

- (92) Komissio väitti, että Milanon kaupungilla oli ollut aktiivinen rooli ammattijärjestöjen kanssa 4 päivänä huhtikuuta 2002 tehdyssä sopimuksessa. SEA aloitti kuitenkin tarkastelemalla lähemmin asiassa Stardust Marine annettua tuomiota ja väitti, että komissiolla oli todistustaakka siitä, että toimenpiteiden voitiin katsoa johtuvan valtiosta. SEA:n mukaan asiassa esitettyjen todisteiden määrä oli vähäinen ja ne olivat sisällöltään ja johdonmukaisuudeltaan huteria. Paljon pitävämmät ja merkityksellisemmät vastatodisteet osoittivat, että SEA oli tehnyt SEA Handlingin rakenneuudistukseen liittyvät valintansa itsenäisesti.
- (93) Ammattijärjestöjen kanssa tehdyillä sopimuksilla oli tarkoitus saada työntekijät vakuuttuneiksi siitä, että heidän oikeutensa turvattaisiin ja että SEA:n laatimaan strategiaan perustuvat työpaikkojen suojelutoimenpiteet toteutettaisiin. SEA:n hallitus oli päättänyt uudistaa konsernin rakenteen, mutta se ei ollut sitoutunut siihen, ettei henkilöstömäärään kajottaisi rakenneuudistuksen yhteydessä lainkaan markkinoiden vaatimukset huomioon ottaen. Kaikki liiketoiminnan karsimista tai rakenneuudistusta koskevat toimenpiteet ovat perustuneet nykyhetkeen asti yksinomaan taloudellisiin näkökohtiin, ja asiassa edustettuina olleet kaupunki ja muut poliittiset tahot eivät ole olleet merkittävässä roolissa.
- (94) SEA huomauttaa, että sosiaalisiin näkökohtiin viitataan selkeästi sekä sosiaalista suojelua koskevassa asetuksen N:o 18/99 14 §:ssä että direktiivissä 96/67/EY, jonka mukaan jäsenvaltioiden "on voitava taata maahuolintapalveluja tarjoavien yritysten henkilökunnan asianmukainen sosiaaliturva" (johdanto-osan 24 kappale) ja jäsenvaltiot voivat toteuttaa työntekijöiden oikeuksien turvaamisen edellyttämiä toimenpiteitä, sanotun kuitenkaan rajoittamatta direktiivin säännösten soveltamista ja "yhteisön oikeuden muiden määräysten noudattamista" (18 artikla). SEA oli tehnyt liiketoimintaa koskevat päätöksensä vapaasti, ja sosiaaliset näkökohdat oli otettu huomioon ainoastaan lainsäädännössä säädettyinä rajoissa.
- (95) Lisäksi SEA väittää, että komissio oli sivuuttanut muutamia Milanon kaupungin esittämiä vastatodisteita, kuten sen, että ammattijärjestöjen kanssa 26 päivänä maaliskuuta 2002 tehdyssä sopimuksessa väitetysti annettuja sitoumuksia ei koskaan sovellettu ja kyseisten sitoumusten voimassaoloa oli rajattu.

- (96) Komissio väitti, että kaupunki harjoitti valvontaa, mutta SEA totesi, että se oli päätöksenteossaan ja liiketoimintansa johtamisessa täysin riippumaton ja se myös käytti tätä riippumattomuutta täysin vapaasti, eikä Milanon kunta eikä maakunta vaikuttanut siihen mitenkään. Yhtiön johtaminen tapahtui hallituksen jäsenten yksinomaisella vastuulla, eivätkä ulkopuoliset tahot (kuten määräävässä asemassa oleva enemmistöosakas) voineet käyttää hallituksen jäsenten valtuuksia tai hoitaa heidän tehtäviään. SEA totesi lisäksi, että vaikka oletettaisiin pelkästään teoriassa, että julkinen enemmistöosakas voisi käyttää tavallisesti tosiasiallista vaikutusvaltaa SEA:n johtaelinten päätöksiin, ratkaiseva seikka, joka osoittaisi toimenpiteiden johtuvan valtiosta asiassa Stardust Marine annetussa tuomiossa tarkoitetulla tavalla, ei ollut organisaatorakenne vaan tosiasiallinen osallistuminen kiistanalaisiin päätöksiin.
- (97) SEA:n mukaan komission olisi pitänyt ottaa laajemmin huomioon vastakkainasettelu, joka ilmeni 16 päivänä kesäkuuta 2003 pidetyssä Milanon kaupunginvaltuuston kokouksessa. Kokouksen pöytäkirja osoitti yksiselitteisesti, että yhtiön päätöksenteko ja liikkeenjohto hoidettiin itsenäisesti, sillä yhtäältä kaupunginvaltuutetut tunnustivat SEA:n oikeuden kieltäytyä antamasta ammattijärjestöjen kanssa käydyissä neuvotteluissa käsiteltäviä luottamuksellisia tietoja ja toisaalta esitys, jossa vaadittiin kaupunginhallitusta pyytämään SEA:lta liiketoimintasuunnitelmaa, hylättiin. Jos Milanon kaupunki olisi todella käyttänyt komission esittämän kaltaista vaikutusvaltaa tai ollut edes tietoinen siitä, että voisi käyttää tällaista vaikutusvaltaa, esitys olisi hyväksytty, eikä koko esitykseen olisi itse asiassa ollut tarvetta.
- (98) Avointen irtisanomiskirjeiden osalta SEA lisäsi Milanon kaupungin esittämiin huomautuksiin, että 24 päivänä helmikuuta 2006 pidetyssä SEA:n yhtiökokouksessa SEA:n lakisääteisten sisäisten tarkastajien ryhmän puheenjohtaja oli vahvistanut, ettei yhtäkään lautakunnan jäsentä ollut pyydetty allekirjoittamaan tällaisia kirjeitä. Kaikki kokouksessa annetut avoimia irtisanomiskirjeitä koskevat vastaukset todistivat selvästi sitä teoriaa vastaan, että SEA:lla olisi erityinen riippuvuussuhde Milanon kaupunkiin. Kuten kyseinen puheenjohtaja vahvisti samassa kokouksessa, hallitus ei myöskään noudattanut osakkaiden pyyntöä siitä, että osinkoa jaettaisiin 250–280 miljoonaa euroa, vaan se asetti tähän käytettävissä olevaksi määräksi 200 miljoonaa euroa, mikä on siis kaupungin toiveiden vastainen päätös ja osoittaa, ettei kirjeiden olemassaolo vaikuttanut yhtiöön.
- (99) SEA:n mukaan syytökset, joiden mukaan SEA:n hallitus oli riippuvainen Milanon kaupungista ja jotka oli esitetty tiedotusvälineissä vuonna 2006, eivät todistaneet millään tavalla sitä, että kaupunki olisi vaikuttanut SEA:n päätöksiin ennen kyseistä vuotta. Ei ollut nimittäin mitään perustetta olettaa, että tällaista vaikutusta olisi ollut, ellei komissio pystynyt esittämään asiasta sellaista pitävää näyttöä, jossa otetaan huomioon tapahtumien aikajärjestys.

Markkinataloudessa toimivaa yksityistä sijoittajaa koskevan arviointiperusteen soveltaminen

- (100) SEA muistutti, että asioissa Alfa Romeo ⁽²⁵⁾ ja ENI-Lanerossi ⁽²⁶⁾ annetuissa tuomioissa todettiin, että samoin kuin yksityinen osakkeenomistaja voi järkevästi tukea tilapäisissä vaikeuksissa olevaa yritystä sen olemassaolon turvaamiseen tarvittavilla pääomasijoituksilla, jos yritys voi mahdollisesti tarvittavan rakenneuudistuksen jälkeen tulla uudelleen kannattavaksi, myös emoyhtiö voi ottaa kantaakseen jonkin tytäryhtiönsä tappiot muusta syyistä kuin lyhytaikaista tuottoa sijoitukselleen hakien. Asiassa ENI-Lanerossi annetussa tuomiossa todettiin, että pitkän aikavälin kannattavuutta (myös muuta kuin taloudellista) tavoittelevan yksityisen sijoittajan silmissä pääoman siirtämistä tappiota tekeväälle tytäryhtiölle voidaan perustella esimerkiksi välillisen aineellisen hyödyn todennäköisyydellä, ennakoimalla tytäryhtiöstä luopumista paremmin ehdoin, konsernin yrityskuvan säilyttämisellä ja sen toiminnan uudelleen suuntaamisella.
- (101) Tarkastelun kohteena olevassa tapauksessa SEA katsoi, että yksityisen sijoittajan silmissä SEA Handlingin tappioiden kattamista voitaisiin perustella pätevästi paitsi strategisella suunnitelmalla ja rakenneuudistusohjelmalla, joista odotettiin pitkän aikavälin voittoa, myös muilla seikoilla kuin pelkällä sijoituksesta saatavalla taloudellisella tuotolla. Nämä seikat liittyivät SEA:lle kuuluvaan erityiseen vastuuseen lentoaseman pitäjänä sekä sen yrityskuvaan, kun pidetään mielessä, että sisäisesti tapahtunut tappioiden kattaminen ei missään vaiheessa lisännyt konsernin velkaa tai taloudellisia rasitteita, vaan konserni teki itse asiassa huomattavaa nettovoittoa.
- (102) Lisäksi SEA totesi, etteivät sen sijoituspäätökset perustuneet välttämättä välitöntä voittoa koskeviin seikkoihin, jotka saattaisivat ohjata sellaisen vähemmistöosakkaan mahdollisesti spekulatiivisia ratkaisuja, jolla ei ole määräävää asemaa yhtiössä, tai sellaisen määräävässä asemassa olevan enemmistöosakkaan ratkaisuja, joka pyrkii yksinomaan turvaamaan mahdollisimman suuren voiton maahuollinnan tukipalveluista erikseen tarkasteltuna. Sen päätökset perustuivat pikemmin paljon kauaskantoisempiin näkökohtiin, joiden tavoitteena oli SEA-konsernin mahdollisimman suuri voitto pitkällä aikavälillä.

⁽²⁵⁾ Asia C-305/89, Italia v. komissio, tuomio 21.3.1991 (Kok., s. I-1603, 20 kohta).

⁽²⁶⁾ Asia C-303/88, Italia v. komissio, tuomio 21.3.1991 (Kok., s. I-1433, 21 kohta).

Toimenpiteiden tausta

- (103) SEA:n mukaan komissio ei voinut olla ottamatta huomioon sääntelykehystä, jossa tappioiden kattaminen tapahtui. Sääntelykehystä aiheutui SEA:n liiketoimintaan kohdistuvaa kilpailupainetta, siitä johtui sitovia velvoitteita ja se vaikutti SEA:n toimialaa koskeviin päätöksiin sekä tällaisilla päätöksillä aikaansaatuihin tuloksiin. Kiistanalaiset toimenpiteet oli kuitenkin toteutettu välittömästi alan vapauttamiseen tähtäävän direktiivin 96/67/EY antamisen ja sen kansallisen lainsäädännön osaksi saattamisen jälkeen, joten SEA toi esiin, että se oli sallinut vuodesta 1996 lähtien ulkopuolisen maahuolintapalvelujen tarjoajan (ATA Handling) toiminnan lentoasemillaan.
- (104) SEA totesi myös, että Italia oli valinnut maahuolintapalveluiden markkinoiden täysimittaisen vapauttamisen. Varaumana oli vain, että valvontaviranomaisella (ENAC) oli oikeus rajoittaa palveluntarjoajien määrää tilapäisesti, jos tähän oli asianmukaiset perusteet. ENAC oli hyväksynyt 246 palveluntarjoajaa, joista 84:llä oli lupa toimia Linaten ja Malpensen lentoasemilla. SEA:n mielestä ENAC oli ruuhkauttanut näin maahuolintapalveluiden markkinat joillakin Italian lentoasemilla. SEA katsoi, että Italian valitsema vaihtoehto suosi useiden toimijoiden markkinoille tuloa, mutta markkinoilla suunta kulki kohti kullakin lentoasemalla toimivien maahuolintapalvelujen tarjoajien määrän vähenemistä. Tämän vahvistavat ENAC:n vastikään vahvistamat säännöt, joilla otettiin käyttöön tiukemmat vaatimukset kuin mitä tällaisten palvelujen tarjoajien hyväksymiseen oli aiemmin sovellettu. Näin pyrittiin varmistamaan toimijoiden huolellisempi valinta, jolloin toimijoiden myös odotetaan takaavan korkeampilaatuiset palvelut ja korkeamman turvallisuustason. SEA väitti, että Euroopan muissa maissa tehdyt päätökset olivat päinvastaisia ja niillä pyrittiin välttämään liiallinen kilpailupaine ja sitä kautta hintoihin kohdistuvista paineista johtuvat palveluntarjoajien epätasapainoiset taloudelliset olosuhteet.
- (105) Muuttuvan kilpailutilanteen osalta SEA totesi, että päätös yhtiön jakamisesta tehtiin sen strategisen liiketoimintamallin perusteella, joka perustui tuolloin Malpensen käyttämiseen keskuslentoasemana, jonka maahuolintapalveluja oli valvottava, seurattava ja hallinnoitava (samanlainen malli kuin Frankfurtin ja Wienin lentoasemilla).
- (106) SEA piti kiinni siitä, että sen päätösten taloudellisen järkevyyden tarkastelussa oli otettava huomioon maahuolintapalveluiden markkinoiden luonne. Ensinnäkin maahuolintatoiminnassa voittomarginaali on hyvin pieni, ja tämä tekijä vain voimistui markkinoiden vapauduttua: kannattavuus on heikkoa, ellei palvelua tarjota tosiasiaa jopa tappiollisesti. Helpommin voittoa, vaikkakin pientä, ovat tehneet yleensä ne yhtiöt, joilla on verkosto – usein kansainvälinen – jonka kautta ne pystyvät hajauttamaan liiketoimintariskiä eri liiketoimintapaikkoihin. Usealla lentoasemalla toimiminen antaa toimijalle mahdollisuuden esimerkiksi tasoitaa sellaisissa maissa aiheutuvia kustannuksia, joissa sovelletaan tiukempia lainsäädäntöön tai sopimuksiin perustuvia työvoiman hallinnointia koskevia vaatimuksia, pienemmillä kustannuksilla niissä maissa, joissa säännöt ovat joustavampia. Kokonaisuutena positiivisiin voittomarginaaleihin päässeet toimijat olivat niitä, joilla oli kansainvälinen verkosto ja jotka saivat merkittävää synergiaetua maailmanlaajuisista yksinoikeussopimuksista, yhteisestä keskitetystä hallinnosta, investointeihin liittyvistä mittakaavaeduista, pienistä mutta usein yhteen pääliikenteenharjoittajaan tai tiettyihin työskentelyaikoihin liittyvistä markkinaosuuksista sekä mittakaavaeduista, joita saatiin tietyn liikenteenharjoittajan palvelemisesta useilla lentoasemilla.
- (107) SEA:n mukaan markkinat olivat heterogeeniset tarjonnan kannalta katsottuna, sillä maahuolintapalveluja pystyivät tarjoamaan kapasiteetiltaan, vastuutehtäviltään ja toimialoiltaan erilaiset ja erityyppiset toimijat: kirjanpidon eriyttäneet lentoaseman pitäjät, liiketoimintarakenteen eriyttäneet lentoaseman pitäjät, ulkopuoliset palveluntarjoajat (jotka voitiin jakaa edelleen kotimaisiin tai kansainvälisiin verkostoihin ja pk-yrityksiin) tai lentoyhtiöt, jotka huolehtivat omista maahuolintapalveluistaan.
- (108) Komission on siis otettava huomioon maahuolintapalveluiden markkinoiden toiminta ja yleinen kehitys ja verrattava SEA Handlingin kehitystä muiden siihen verrattavissa olevien toimijoiden kehitykseen. Markkinoiden yleisen kehityksen kannalta katsottuna ja voittomarginaalin pienuuden huomioon ottaen SEA katsoi, että kun lähtökohtana olivat liiketoimintayksikön erittäin heikko kannattavuus ja sen kustannusrakenteen mittava epätasapaino ja kun lisäksi markkinoiden tilanne ja yleinen taloustilanne olivat erityisen vaikeat, kannattavuus ei voinut palautua ihmeen kaupalla yhtäkkiä eikä alun perin asetetun aikataulun venyminen ollut mikään yllätys.
- (109) Näin ollen SEA kiisti väitteen siitä, että sen olisi pitänyt tarkistaa strategiaansa ja irrottaa itsensä maahuolintayksiköstä, koska SEA Handlingin tappioiden kattaminen oli mahdotonta ennakoidulla kolmivuotiskaudella. SEA painottaa, ettei se voinut aloittaa uutta keskustelua päätöksestään joka vuosi, sillä maahuolinnan tuloksia tarkastellaan usean vuoden pituisissa jaksoissa, kuten kaikkia lentoasemaan liittyviä liiketoiminta-aloja, ja päätösten asianmukaisuutta voitiin arvioida kunnolla vasta pitkällä aikavälillä.

- (110) Kun SEA Handlingin taloudellista suorituskykyä verrataan muiden toimijoiden taloudelliseen suorituskykyyn, SEA:n mukaan aidosti verrattavissa olevan toimijan olisi oltava lentoaseman pitäjä, joka tarjoaa maahuolintapalveluja erillisen yhtiön kautta, ja ainoa tällainen toimija oli [...]. Vuosina 2004–2006, [...] oli tehnyt tappiota maahuolintatoiminnassa, ja tulokset olivat pysyneet negatiivisina myöhempinä vuosina ja näyttivät myös jatkuvan sellaisina lähitulevaisuudessa.
- (111) SEA:n liiketoimintamalli perustui keskuslentoasemana toimimiseen, joten se tarvitsi toimijan, joka pystyi tarjoamaan kaikki tarvittavat maahuolintapalvelut korkealaatuisesti. Ainoastaan SEA Handling pystyi täyttämään vaatimukset, sillä millään muulla markkinatoimijalla ei ollut kaikkien tässä mallissa tarvittavien palvelujen tarjoamisen takaamiseksi tarvittavia aineellisia resursseja, taloudellisia resursseja eikä etenkin henkilöstöresursseja.
- (112) Oman etunsa ohella SEA:lla oli asiassa myös lakiin perustuva velvollisuus, sillä kansallisen lainsäädännön mukaan lentoaseman pitäjät olivat vastuussa kaikista ongelmista maahuolintapalvelujen tarjoamisessa.
- (113) Lisäksi Italian markkinoiden täysimittainen vapauttaminen sysäsi lentoaseman pitäjän hartioille enemmän rasitteita kuin mitä sille olisi koitunut vain osittain avoimilla markkinoilla. Lentoaseman pitäjä oli velvollinen pitämään yllä erityistä valmiusryhmää, joka pystyisi turvaamaan palvelun keskeytymättömän jatkumisen hätätilanteessa tai ennalta-arvaamattomassa tilanteessa, ja se oli tästä vastuussa valvontaviranomaiselle. Se ei pystynyt mitenkään asettamaan palvelun keskeytymättömyyden velvoitetta uusille toimijoille, mutta tällaisia velvoitteita olisi voitu asettaa tarjouskilpailueritelmissä, joita käytetään osittaiseen vapauttamiseen kuuluvissa valintamenettelyissä.

SEA:n menettelyn taloudellinen järjestyminen

- (114) SEA väittää, että maahuolintatoiminnan irrottaminen ja myöhempi siirtäminen tytäryhtiö SEA Handlingille toteutettiin Euroopan unionin oikeuden mukaisesti ja siten, että vapauttaminen sujui sen osalta parhaalla mahdollisella tavalla ja pitkällä aikavälillä tarjoutuvat kehitysmahdollisuudet saataisiin hyödynnettyä mahdollisimman tehokkaasti. Irrottamisen tarkoituksena oli antaa SEA:lle mahdollisuus toteuttaa molempien yhtiöiden tehokkuuden ja kannattavuuden parantamiseksi tarvittavat toimenpiteet paremmin ja hyödyntää samalla kaikki tilaisuudet perustaa yhteistyökumppanuus ulkoisten toimijoiden kanssa.
- (115) SEA ilmoitti, että maahuolintatoiminnan yhtiöittäminen lisäsi sen kustannuksia, koska siihen kohdistui hätätilanteiden ja ennalta-arvaamattomien tilanteiden hoitamiseen liittyvä velvoite. Asian havainnollistamiseksi voidaan mainita, että vuonna 2003 saatiin aikaan 10,7 miljoonan euron säästö ja vuonna 2010 saatiin aikaan 8,7 miljoonan euron säästö niillä mittakaavaedulla, joita aiheutui SEA:n mahdollisuudesta käyttää SEA Handlingin henkilöstöä pienine kustannuksineen palvelun keskeytymättömän jatkumisen turvaamiseksi niiden kustannusten sijasta, joita olisi aiheutunut erityisen valmiusryhmän perustamisesta ja ylläpidosta.
- (116) SEA väitti, että jo alusta alkaen SEA Handlingin kustannusrakenne oli ollut hyvin raskas, ja siihen sisältyi ylimääräisiä rasitteita sekä erityinen tehtävä saattaa maahuolintapalvelut vähitellen ensin kestäväälle ja sitten kannattavalle tasolle. SEA olikin toteuttanut alusta alkaen tiivistä rakenneuudistus- ja elvytysohjelmaa tavoitteenaan löytää mahdollisuuksien mukaan strateginen yhteistyökumppani, joka voisi edistää kyseisten tavoitteiden saavuttamista.
- (117) SEA käynnisti toukokuussa 2001 tarjouskilpailumenettelyn, jonka tarkoituksena oli valita yksi tai useampi toimija, joka haluaisi hankkia vähemmistöosuuden SEA Handlingissa. Monet alan johtavat toimijat osallistuivat menettelyyn. Asiasta kiinnostuneiden yhtiöiden suosituskirjeiden ja tarjousten tutkimisen perusteella SEA aloitti samana vuonna neuvottelut [...] kanssa, joka oli tehnyt edullisimman kumppanuusehdotuksen. Vaikka neuvotteluissa oli päästy pitkälle ja SEA Handlingin uudelleen käynnistämisestä oli laadittu suunnitelma, SEA:n hallitus päätti 10 päivänä syyskuuta 2002 pidetyssä kokouksessa olla hyväksymättä toimijan tarjousta, koska katsoi sen olevan [...]. SEA myönsi, että neuvotteluiden kariutuminen vaaransi sen päämäärän eli SEA Handlingin kannattavuuden palauttamisen alun perin ilmoitetun ajan kuluessa. Strategisen yhteistyökumppanin löytyminen vähemmistö-osakkaaksi katsottiin tältä osin tärkeäksi välineeksi.
- (118) SEA käynnisti huhtikuussa 2008 uuden menettelyn SEA Handlingin myymiseksi osittain, mutta menettelyä ei ole saatu vielä päätökseen, vaikka johtava kansainvälinen toimija ilmaisi alkuun olevansa kiinnostunut asiasta.
- (119) SEA painotti, että SEA Handlingin elvytysohjelma perustui pääasiassa konsernin valitsemaan keskuslentoasemana toimimisen liiketoimintamalliin ja sen tavoitteet olivat keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä, jolla tällaisen toiminnan harjoittamiseen liittyville rahoituslaitoksille saataisiin asianmukainen taloudellinen tuotto. SEA katsoi, että direktiivin 96/67/EY mukaan palveluntarjoajat oli valittava asianmukaisen menettelyn avulla seitsemäksi vuodeksi, jos maahuolintapalvelujen tarjoajien määrä oli rajallinen. Tältä osin myönnettiin epäsuorasti, ettei lyhempi aikaväli riittäisi asianmukaiseen organisatoriseen suunnitteluun eikä siitä seuraavaan taloudelliseen tuottoon.

- (120) Ohjelma koostui erityisesti toimenpiteistä, joilla pyrittiin parantamaan työn tuottavuutta ja vähentämään henkilöstökuluja vähitellen. Nämä tavoitteet oli määrä saavuttaa toteuttamalla sekä kvalitatiivisia toimenpiteitä eli puuttumalla maahuolintatoiminnan toteutustapaan että kvantitatiivisia toimenpiteitä eli tarkastelemalla henkilöstömääriä. Aluksi rakenneuudistussuunnitelma limittyi SEA-konsernin vuosien 2002–2006 konsolidoituihin liiketoimintasuunnitelmaan, jossa esiteltiin konsernin strategia ja tavoitteet sekä toimenpiteet, joita olisi toteutettava maahuolintapalvelujen kannattavuuden palauttamiseksi. Sen jälkeen 29 päivänä heinäkuuta 2003 hyväksytyssä SEA Handlingin vuosien 2003–2007 liiketoimintasuunnitelmassa esiteltiin rakenneuudistusohjelma, jolla pyrittiin parantamaan kaikkien maahuolintaan kuuluvien palveluiden, rakenteiden ja koko henkilöstön tehokkuutta. SEA toivoi voivansa palauttaa maahuolintatoimintansa kannattavaksi kolmessa vuodessa eli vuoteen 2005 mennessä tai viimeistään vuoteen 2007 mennessä.
- (121) SEA kiisti näin ollen komission väitteet siitä, ettei konsernin konsolidoidussa liiketoimintasuunnitelmassa esitetty yksityiskohtaista kuvausta toimenpiteistä, joita SEA aikoi toteuttaa SEA Handlingin rakenneuudistuksen toteuttamiseksi, ja ettei SEA Handlingille ollut laadittu erikseen yksityiskohtaista liiketoimintasuunnitelmaa, jossa olisi esitetty yhtiön pelastamisstrategia ja strategian toteutusvaiheet.
- (122) SEA piti talouden tunnuslukujen kohentumista vuosina 2003–2004 rohkaisevana ja väitti niiden osoittavan SEA:n toimien asianmukaisuuden. Vuosien 2003–2007 liiketoimintasuunnitelmassa kaavailtu kannattavuuden palautuminen vuoteen 2005 mennessä ei toteutunut SEA Handlingin taloustilannetta vaikeuttaneiden tekijöiden vuoksi. Tällaisina tekijöinä SEA mainitsee SARS:n leviämisen vuosina 2002–2003, Irakin sodan syttymisen vuonna 2003, kansainvälisen terrorismin uhan kasvun ja maahuolinnan hintoihin vuonna 2006 kohdistuneet valtavat laskupaineet uusien toimijoiden, erityisesti Aviapartnerin, saavuttua Malpensas lentoasemalle, minkä johdosta useita sopimuksia jouduttiin tarkistamaan alaspäin. Näin kävi muun muassa Alitalian kanssa tehdylle sopimukselle (–6 prosenttia yksikköhinnasta). Taloustilannetta vaikeuttivat myös Alitalian vuonna 2007 tekemä päätös lakata käyttämästä Milanon Malpensas lentoasemaa keskuslentoasemanaan, minkä vaikutukset alkoivat tuntua täysimittaisina huhtikuusta 2008 lähtien, sekä Islannin Eyjafjallajökull-tulivuoresta purkautunut tuhkapilvi vuonna 2010.
- (123) SEA Handlingin aseman heikennyttyä vuosina 2006–2007 ja Alitalian luovuttua käyttämästä Malpensaa keskuslentoasemanaan SEA:n oli ratkaistava, säilyttäisikö se liiketoimintamallinsa. Tällöin sen olisi muutettava ja ajantasaistettava SEA Handlingin uudelleen käynnistämistä koskevaa ohjelmaa. SEA päätti lopulta vuonna 2007 keskittyä kehittämään innovatiivista liiketoimintamallia, joka perustui ilman pääliikenteenharjoittajaa toimivana keskuslentoasemana (self-hub) tai näennäisenä keskuslentoasemana (virtual hub) toimimiseen. Se vahvisti samalla strategisen päätöksensä jatkaa SEA Handlingin elvytystä ja rakenneuudistusta ja toisti maahuolintapalvelujen merkityksen sen omien liiketoimintasuunnitelmien kannalta, kuten edellisessäkin mallissa. Sen ratkaisu perustui työn tuottavuuden ja henkilöstövähennysten osalta jo aikaan saatuihin tuloksiin sekä siihen, että aiempien kokemusten perusteella kannattavuuden palautuminen näytti olevan mahdollista. Lisäksi kaikissa muissakin ratkaisuissa, kuten ulkoistamisessa, nousisivat edelleen esille samat vasta-argumentit, jotka on arvioitu vuonna 2003.
- (124) Tappioiden kattaminen oli SEA:n mukaan edelleen perusteltua, koska ulkopuolisten toimijoiden käyttäminen tiettyjen palvelujen keskeytymättömän jatkumisen tarjoamiseen ei ollut taloudellisesti suositeltavaa (ulkoistettujen palveluiden kustannukset ovat suuremmat sisäisesti saavutettaviin synergiaetuihin verrattuna) eikä käytännössä toteuttamiskelpoista (sellaisia ulkopuolisia toimijoita ei ollut, jotka olisivat voineet tarjota kattavan joukon maahuolintapalveluja, ja Milanon lentoasemilla toimivien toimijoiden tarjoamien palvelujen luotettavuus ja laatu oli ollut usein kyseenalaista).
- (125) Ulkopuolisten toimijoiden tarjoamien palvelujen käytännön toteutettavuuden osalta SEA totesi ensin, että vaikka muutamat ulkopuoliset toimijat, kuten Aviapartner, olivat saaneet luvan Milanon lentoasemien maahuolintapalveluiden tarjoamiseen vuonna 2006 ja sen jälkeen, todellinen tilanne oli täysin toinen. ENAC:n noudattama standardisoitu hyväksyntämenettely oli epäasianmukainen, koska se perustui usein siihen, täyttääkö maahuolintapalveluiden tarjoaja tietyt vaatimukset, jotka on asetettu koko konsernin kannalta, ei niinkään siltä kannalta, millaisen todellisen kapasiteetin yhtiö pystyy takaamaan tietyllä lentoasemalla. SEA:n olisi pitänyt osallistua maahuolintapalveluiden tarjoajien hyväksyntämenettelyyn lentoaseman pitäjänä, jotta sen ei tarvitsisi kärsiä suoraan ulkopuolisten toimijoiden tarjoamissa palveluissa olevien puutteiden tai epäkohtien seurauksia ilman, että sillä on valtaa rangaista niitä. Uudet ENAC-asetukset annettiin 19 päivänä tammikuuta 2011, ja niiden mukaan lentoaseman pitäjän on annettava perusteltu lausunto menettelyn sääntöjenmukaisuudesta ja palveluntarjoajia koskevista vaatimuksista.
- (126) Toiseksi yksikään ulkopuolinen toimija ei pystyisi tosiasiaa tarjoamaan kattavaa valikoimaa palveluja, sillä niiden liiketoimintastrategiassa keskityttiin kaikkein tuottavimpiin palveluihin.
- (127) Kolmanneksi lentoasemilla toimivat toimijat olivat huomattavia määriä velkaa SEA Handlingille, joka oli joutunut usein hätätilanteessa puuttumaan asiaan ja paikkaamaan niiden puutteet. SEA Handling oli lopulta päättänyt periä saatavansa oikeusteitse.

- (128) Neljänneksi vastoin komission esittämiä väitteitä Milanon lentoasemilla tällä hetkellä toimivat pääkilpailijat, ATA Handling ja Aviapartner, eivät olleet tehneet voittoa. ATA Handling oli tehnyt vuosina 2003–2005 tappiot, jotka olivat SEA:n mukaan suurimmat Milanon lentoasemilla. Aviapartner oli tehnyt voittoa eri puolilla lentoasemaverkostoa, jossa se toimi, mutta SEA:n mielestä oli todennäköistä, että yhtiö oli tehnyt tappiota Milanon lentoasemilla tarjotuista palveluista.
- (129) SEA Handlingin taloudellista suorituskykyä koskevassa arvioinnissa väitettiin, että toiseenkin ratkaisuun olisi voitu päätyä. Tältä osin SEA painotti, että maahuolinta-alalla liiketoimintaa koskevien päätösten vaikutuksia voidaan arvioida vasta pitkällä aikavälillä ja että näin ollen SEA:n päätöstä ei olisi ollut järkevää muuttaa vain muutaman vuoden kuluttua etenkään, kun otetaan huomioon kolmen ensimmäisen vuoden lupaavat tulokset, joilla oli ollut myönteistä vaikutusta, jonka vaaransivat vasta SEA-konsernin ulkopuoliset myöhemmät tapahtumat.
- (130) Kirjanpitojärjestelyjen osalta SEA ilmoitti, ettei SEA Handlingin tuloksiin sisälly maahuolintapalveluihin annettavaa tukea, joka voidaan antaa osoittamalla liiketoiminta tytäryhtiön tehtäväksi ja maksamalla sille korkeampaa hintaa markkinahintojen sijaan, kuten muut eurooppalaiset toimijat ovat tehneet. SEA Handling oli myös Milanon lentoasemien ainoa maahuolintapalvelujen tarjoaja, joka maksoi lentoaseman pitäjälle säännöllisen maksun yhteisten tilojen ja välineistön käytöstä. Jos SEA Handling ei olisi maksanut maksua Milanon lentoasemilla toimivien muiden toimijoiden tavoin, sen tilit olisivat jo plusmerkkiset (vuonna 2011). Maahuolintapalvelujen tileihin ei sisällynyt keskitetyn infrastruktuurin hallinnoimisesta saatavia tuloja, kuten muilla verrattavissa olevilla toimijoilla. Näiden toimintojen sisällyttäminen sovitulla hinnoilla SEA Handlingin tileille toisi vuosittain noin 70 miljoonan euron lisätulot. SEA mainitsi esimerkkinä [...], joka sisällytti keskitetyn infrastruktuurin hallinnoimisesta saadut tulot maahuolintapalvelujen tileille, vaikka kyseiset tulot eivät sisälly direktiivin 96/67/EY liitteessä A olevaan tyhjentävään maahuolintapalvelujen luetteloon eikä kansainvälisen ilmakuljetusliiton (IATA) laatimaan maahuolintaa koskevaan vakiosopimukseen (Standard Ground Handling Agreement). Jos SEA olisi toiminut samoin vuosina 2005–2009, sen käyttökate olisi noussut –9 miljoonasta eurosta + 8 miljoonaan euroon (tosiasiallinen nousu oli –42,5 miljoonasta eurosta –23,2 miljoonaan euroon), mikä olisi vähentänyt liiketappiota keskimäärin 100 prosenttia.
- (131) SEA ilmoitti, että sen maahuolintapalvelut saataisiin kannattaviksi viimein vuoteen 2012 mennessä rakenneuudistuksen pitkäjänteisen toteutuksen ansiosta ja että sen rakenneuudistussuunnitelma oli osoittautunut järkeväksi ja sellaisen menettelyn mukaiseksi, jota voitiin odottaa markkinataloudessa toimivalta yksityiseltä sijoittajalta. SEA pystyisi aloittamaan maahuolinnan strategisen yhteistyökumppanin etsinnän uudelleen esimerkiksi kehittääkseen tämän alan omaa liiketoimintaansa Milanon lentoasemilla sekä muualla ja mahdollisesti myös laajentaakseen liiketoimintaansa sellaisiin erikoispalveluihin, joita se ei vielä tarjonnut.
- (132) SEA huomautti, että monet vastaavan tyyppiset lentoaseman pitäjät, kuten [...] kaltaiset suuremmat yritykset, ovat nimenomaan luopuneet aikeista vetäytyä maahuolintapalveluista, vaikka rahoitusanalytikot ovat joskus niitä tähän kannustaneet, mikä vahvistaa tämän liiketoimintamallin asianmukaisuuden.

5.2 [...]

- (133) [...] toi esiin, että maahuolinnan alalla syntyi yleensä voittoa pienistä marginaaleista huolimatta. [...] huomautti, että henkilöstökulut muodostivat merkittävän osuuden jokaisen toimijan menoista, ja niiden osuus oli todennäköisesti suurin piirtein 60–70 prosenttia tuloista. Tästä syystä toimintojen valvominen erityisen suunnittelujärjestelmän avulla oli olennaisen tärkeää.
- (134) [...] katsoi, että alalla voitiin hyödyntää mittakaavaetuja: matkustajakohdaiset kulut vähenivät matkustajamäärien noustessa. Ihanteellinen kustannustaso matkustajaa kohti saavutettiin, kun vuoden aikana palveltiin 8–9 miljoonaa matkustajaa. SEA Handling ylitti tason leikiten, sillä se huolitsi kahdella lentoasemalla noin 22 miljoonaa matkustajaa ja sen markkinaosuus oli jatkuvasti yli 70 prosenttia.
- (135) [...] mainitsi SAGAT Handlingin esimerkkinä yrityksestä, jonka toiminta markkinoilla oli kannattavaa, joka huolitsi vuonna 2009 noin 2,5 miljoonaa matkustajaa ja jonka henkilöstökulut olivat noin 55 prosenttia liikevaihdosta. Lisäksi se mainitsi Fraport Ground Services Austrian, Swissportin ja Menziesin.
- (136) SEA Handlingin heikon kannattavuuden pääsyyinä olivat sen korkeat henkilöstökulut, joiden osuus oli jatkuvasti yli 85 prosenttia liikevaihdosta vuosina 2002–2008, mitä [...] piti kestävämmänä rasitteena. [...] piti tätä erityisen yllättävänä siltä kannalta, että SEA Handling vaikutti pystyvän käyttämään lomautusrahaa (*cassa integrazione*).

- (137) [...] halusi kiinnittää komission huomion siihen, ettei ollut mahdotonta, että SEA Handling on voinut saada tukea muussa muodossa. [...] esitti, että SEA hoiti SEA Handlingin työntö-, hinaus-, jäänpoisto- ja bussikuljetuspalvelut, vaikka SEA Handling myi näitä palveluja asiakkailleen. [...] epäili toiminnan lainmukaisuutta, sillä näiden palvelujen laskutus SEA Handlingilta ei ollut avointa.
- (138) SEA saattoi myös antaa lisätukea SEA Handlingille antamalla omaa henkilöstöään sen käyttöön. Ilman asianmukaista laskutusta SEA Handling on voinut saada sääntöjenvastaista tukea.
- (139) SEA saattoi antaa SEA Handlingille tukea myös tekemällä lentoyhtiöille yhdistettyjä tarjouksia, joissa tarjottiin alennusta SEA Handlingin palvelujen hankkimisen perusteella. [...] oli havainnut sanomalehtiartikkeleista, että aina kun SEA sai uuden lentoyhtiön asiakkaakseen, maahuolintapalvelut tarjosi lähes aina SEA Handling.
- (140) [...] työehtosopimus maahuolintapalvelujen tarjoajien ja ammattijärjestöjen välillä. [...] toteaa, että tätä sopimusta sovellettiin maahuolintapalvelujen tarjoajien koko henkilöstöön. [...]n mukaan vain SEA jatkoi oman työehtosopimuksensa noudattamista, vaikka se oli SEA:lle epäedullisempi sekä taloudellisesti että oikeudelliselta kannalta niin lyhyellä kuin pitkällä aikavälillä. Tämä valinta ei ollut kustannusten karsimiseen keskittyvän strategian mukainen.

6. ITALIAN VIRANOMAISTEN HUOMAUTUKSET VASTAUKSENA ASIANOMAISTEN HUOMAUTUKSIIN

- (141) Italian viranomaiset esittivät omia huomautuksiaan [...] esittämien huomautusten johdosta.
- (142) Italian viranomaisten mukaan ensimmäinen väite, joka perustui ajatukseen siitä, että maahuolintayhtiön kannattavuus riippui sen huolitseman liikenteen määrästä ja sitä kautta sen huolitsemien matkustajien määrästä, oli pelkistetty ja perustui teoreettiseen arvioon, jossa ei otettu lainkaan huomioon sitä, että SEA:n päätökset perustuivat pitkän aikavälin taloudellisiin tavoitteisiin. Tällaiset mittakaavaedut eivät olleet ratkaiseva tekijä maahuolintayhtiön taloudellisen suorituskyvyn kannalta. Tarkemmin sanottuna tällaisen yhtiön tulot eivät liittyneet lainkaan sen huolitsemien matkustajien määrään, vaan riippuivat sen huolitsemien lentojen määrästä ja ilma-alusten kokonaispainosta.
- (143) Yksityistä sijoittajaa koskevaa arviointiperustetta sovellettaessa pääkysymys ei ollut, olisiko yhtiö pystynyt tekemään voittoa, joka oli jostain syystä osoittautunut mahdottomaksi, vaan oliko osakkeenomistajan taloudellisen edun mukaan perusteltua sijoittaa yhtiöön ja toivoa sijoitukselleen tuottoa, vaikka pitkälläkin aikavälillä, tai tehdä sijoituksensa strategisesti eikä pelkästään taloudellisin perustein. Jos yritys pystyi potentiaalisesti tuottamaan voittoa, se täyttäisi näin ollen arviointiperusteen.
- (144) Italian viranomaiset väittivät myös, ettei suurten liikennemäärien huolitseminen riitä voiton tekemiseen. Viranomaiset painottivat, että on tärkeää toimia laajassa lentoasemien verkostossa, mihin ne olivat kiinnittäneet huomiota jo aiemmin.
- (145) Maahuolintapalvelujen tarjoaja, joka ei ollut sidoksissa lentoaseman pitäjään eikä määräävässä markkina-asemassa tietyllä lentoasemalla, pystyi keskittymään liiketoimintastrategiaansa yksinomaan tuottaviksi katsomiinsa palveluihin. SEA Handling ei voinut noudattaa tällaista strategiaa: se oli lentoaseman pitäjän tytäryhtiö, ja lentoaseman pitäjällä oli velvollisuus sääntelyviranomaista (ENAC) kohtaan varmistaa kaikkien direktiivissä 96/67/EY tyhjentävästi lueteltujen maahuolintapalvelujen keskeytymätön ja tehokas tarjoaminen Linaten ja Malpensen lentoasemilla. Se ei siis voinut päättää tarjota vain taloudellisesti kannattavimpia palveluja tai tarjota palveluja ainoastaan tiettyihin kellonaikoihin.
- (146) Italian viranomaiset kiistivät väitteen, jonka mukaan monien eurooppalaisten maahuolintayritysten voittomarginaalit olivat merkittäviä. Vuonna 2009 seitsemän suurinta toimijaa Italian markkinoilla teki tappiota (SEA Handlingin ohella näitä olivat Aviohandling, Flightcare, ATA Handling, Aviapartner, Marconi Handling ja SAGA). Vain SAGAT Handling, jonka osuus Italian maahuolintamarkkinoilla oli hyvin pieni, teki voittoa, joskin melko pientä.

- (147) Italian viranomaisten mukaan SEA Handlingin taloudellista suorituskykyä ei voida missään tapauksessa verrata esimerkiksi SAGAT Handlingin, Fraport Ground Services Austrian, Swissportin tai Menziesin kaltaisten alan toimijoiden taloudelliseen suorituskykyyn Italiassa tai muualla Euroopassa. Kyseisistä väitteistä ei ole apua myöskään yksityistä sijoittajaa koskevan arviointiperusteen mukaisessa analyysissä, vaan niiden sijaan olisi pitänyt pohtia, oliko olemassa muita SEA Handlingiin verrattavissa olevia toimijoita, joiden osakkeenomistajat, vaikka yksityiset, olivat tehneet samanlaisia päätöksiä kuin SEA. SAGAT Handlingin ja SEA Handlingin toiminnot eivät olleet samalla tasolla monipuolisuuden kannalta. Menzies Aviation ja Swissport olivat itsenäisiä maahuolintayrityksiä, jotka toimivat kansainvälisenä verkostona, eikä niiden talouden tunnuslukuja voinut verrata luotettavasti SEA Handlingin tunnuslukuihin Italian viranomaisten jo selittämistä syistä.
- (148) Henkilöstökulujen väitettiin olevan liian suuria suhteessa SEA Handlingin liikevaihtoon alan keskiarvoon verrattuna, ja tämän väitettiin osoittavan, ettei SEA Handling täyttänyt yksityistä sijoittajaa koskevaa arviointiperustetta. Italian viranomaisten mukaan tässä väitteessä ei otettu huomioon eri toimijoiden välisiä eroja. Tarkemmin sanottuna SEA Handlingin kaltaisella toimijalla, joka oli perustettu sen jälkeen, kun maahuolinnan ja lentoasemien hallinnoinnin palvelut oli erotettu toisistaan, henkilöstökulut olivat väistämättä suuremmat uusiin toimijoihin verrattuna ainakin ensimmäisten toimintavuosien aikana.
- (149) Italian viranomaisten mukaan kaikkia maahuolintapalveluja tarjoavalla lentoaseman pitäjän tytäryhtiöllä henkilöstökulujen keskimääräinen osuus liikevaihdosta oli väistämättä 70–75 prosenttia. Korkeammat kustannukset johtuivat siitä, että tällaiset yritykset käyttävät korkeasti koulutettua henkilöstöä, jolla on laajaa osaamista alalta ja joka tuntee alalla sovellettavat säännöt ja menettelyt ja pystyy tarjoamaan kaikkia maahuolintapalveluja. Tällöin osakkeenomistaja / lentoaseman pitäjä pitäisi tärkeämpänä kertyneen asiantuntemuksen säilyttämistä ja maahuolintapalveluihin integroitumista, joilla molemmilla on merkittävää strategista arvoa konsernille, vaikka se haluaisikin vähentää henkilöstökulujen osuutta vähitellen. Italian viranomaiset toivat myös esille, etteivät aiemmista sopimuksista johtuvat kulut vaikuttaneet uusiin markkinatoimijoihin.
- (150) Italian viranomaiset totesivat, että henkilöstökulujen osuus liikevaihdosta oli muuttunut täysin toisella tavalla kuin mitä [...] esitti: vuosina 2002–2011 muutos oli ollut positiivinen, vuonna 2010 päästiin hieman alle 80 prosenttiin ja suunta oli kohti itsenäisten maahuolitsijoiden keskiarvoa, hieman alle 70:tä prosenttia.
- (151) Italian viranomaiset kiistivät [...] väitteet epäillyistä tuen muodoista ja ilmoittivat väitteiden olevan pelkkiä olettamia, jotka oli esitetty ilman mitään perusteita tai niitä tukevaa näyttöä.
- (152) Italian viranomaisten mukaan SEA:n hoitamiin SEA Handlingin palveluihin (työntö, hinous ja bussikuljetukset) sovellettiin markkinaehtoin tehtyjä maksuperusteisia alihankintasopimuksia, mikä näkyy sekä lentoyhtiöiden asiakassopimuksissa että ENAC:n antamassa todistuksessa. Lisäksi viranomaiset totesivat, että kyseisiä palveluja tarjottaessa ei syrjitty muita niitä pyytäviä toimijoita, ja tiettyjen palvelujen ulkoistaminen oli yleinen käytäntö Italian maahuolinta-alalla.
- (153) Väite, jonka mukaan SEA Handling käytti SEA:n henkilöstöä vapaasti maahuolintapalvelujen tarjoamiseen, oli Italian viranomaisten mukaan perusteeton. Kun maahuolintapalvelut yhtiöitettiin, kaikki näiden palvelujen tarjoamiseen tarvittava osaaminen ohjattiin SEA Handlingin kustannuskeskuksiin.
- (154) SEA:n väitettiin antavan uusille lentoyhtiöille pääsyn Milanon lentoasemille suotuisammin ehdoin (alennukset) sillä edellytyksellä, että ne suosisivat SEA Handlingia kilpailijoihin nähden. Italian viranomaiset pitivät tätä väitettä täysin perusteettomana. Sen tueksi ei ollut esitetty mitään näyttöä, ja tosiseikatkin puhuivat sitä vastaan, sillä johtavat lentoyhtiöt, kuten Gulf Air Malpensas lentoasemalla ja Air Malta, Air Baltic ja Carpatair Linaten lentoasemalla, olivat valinneet palveluntarjoajakseen SEA Handlingin kilpailijoita.
- (155) SEA Handlingin työntekijöihin väitettiin sovellettavan SEA:n työehtosopimusta uuden nimenomaan maahuolinta-alan työntekijöille tehdyn työehtosopimuksen sijaan, [...], vaikka viimeksi mainittu oli edellistä edullisempi taloudelliselta ja oikeudelliselta kannalta katsottuna. Tältä osin Italian viranomaiset korostivat ennen kaikkea, että kyseisen sopimuksen sisällöstä ja soveltamisesta riippumatta esitetty väite oli merkityksetön tässä menettelyssä, koska se koski tarkastelun kohteena olevan ajanjakson ulkopuolista tapahtumaa.

- (156) Joka tapauksessa kun otetaan huomioon työehtosopimus, johon sisältyi yleinen kaiken kattava osio ja kolme erityistä osiota, jotka jokainen asianomainen ammattijärjestö (Assoaeroporti, Assohandlers ja Assocatering) oli neuvotellut erikseen, SEA Handling sovelsi työntekijöihinsä sopimuksen yleistä osaa sekä Assoaeroportin neuvottelemia erityisehtoja, koska SEA Handling ei voinut jättää noudattamatta ammattijärjestöjen kanssa aiemmin tehtyjä sopimuksia, kuten todetaan ammattijärjestöjen kanssa 4 päivänä helmikuuta 2002 tehdyssä sopimuksessa ⁽²⁷⁾, jonka mukaan ”SEA Handling soveltaa Assoaeroportin ja ammattijärjestöjen kanssa allekirjoitettua kollektiivista työehtosopimusta”.

7. KESÄKUUN 28 PÄIVÄNÄ 2012 TOIMITETUT LISÄTIEDOT

- (157) Milanon kaupunki toimitti 19 päivänä kesäkuuta 2012 pidetyn kokouksen jälkeen lisähuomautuksia ja esitti arvionsa kyseisistä toimenpiteistä ja erityisesti kannastaan, jonka mukaan SEA Handlingin rakenneuudistus oli SEA-konsernin sisäinen asia; SEA:n valitsemasta liiketoimintamallista, jolla se pyrki kehittämään hallinnoimiaan lentoasemia, sekä tarkastelun kohteena olevien eri ajanjaksojen erottamisesta toisistaan.

SEA Handlingin rakenneuudistus on SEA-konsernin sisäinen asia

- (158) Milanon viranomaiset vahvistivat, ettei SEA ollut missään vaiheessa hakenut taloudellista tukea elvyttämistä varten osakkailtaan, Milanon kaupungilta ja maakunnalta. Päinvastoin kyseiset viranomaiset olivat saaneet SEA-konsernilta huomattavat osingot, yhteensä 550 miljoonaa euroa vuosina 2002–2012.
- (159) Ei voitu olettaa – ja se olisi vielä osoitettava – että viranomaiset olisivat saaneet vieläkin enemmän taloudellista hyötyä, jos SEA olisi päättänyt olla tervehdyttämättä maahuolintayhtiötä ja käyttää sen sijaan riippumattoman toimijan palveluja. Tämä johtuu lähinnä siitä, että ulkopuolisilta oli vaikeaa hankkia kilpailukykyiseen hintaan kaikkia maahuolintapalveluja, joita SEA:n oli lentoaseman pitäjänä tarjottava kaikille lentoyhtiöille ja matkustajille keskeytyksettä ja siten, että ne ovat kattavasti käytettävissä ja voimassa olevien säännösten mukaisia. Myös palvelun laadun valvontaa oli vaikeaa ylläpitää, vaikka laadun valvonta oli olennaisen tärkeää lentoaseman kilpailukykyyn ja liikenteen palauttamisen kannalta (SEA oli itse asiassa onnistunut palauttamaan liikenteen valitsemallaan liiketoimintamallilla). Kolmantena syynä oli yhtiön liiketoimintamalli, joka liittyi erottamattomasti keskuslentoasemamalliin (etenkin sen jälkeen kun Alitalia lakkasi käyttämästä Milanon Malpensen lentoasemaa keskuslentoasemanaan, jolloin jouduttiin laatimaan ilman pääliikenteenharjoittajaa toimivan keskuslentoaseman tai näennäisen keskuslentoaseman mallit). Milanon kaupungilla ei ollut tiedossaan komission tekemiä tai sen riippumattomilla asiantuntijoilla teettämiä arvioita, joilla nämä väitteet voitaisiin kumota.
- (160) Koska rahavirrat eivät olleet lähtöisin SEA:n julkisilta osakkeenomistajilta ja koska SEA Handlingin rakenneuudistusta koskeva päätös oli SEA:n strategisten tavoitteiden mukainen, tarkastelun kohteena olevien toimenpiteiden katsomista valtion tueksi olisi Milanon viranomaisten mukaan perusteltava näytöllä, joka osoittaa, että valtio on ollut toteuttamassa jokaista yksittäistä päätöstä tappioiden kattamisesta koko kyseessä olevalla ajanjaksolla ja etenkin jälkimmäisessä vaiheessa (vuoden 2007 jälkeen), jota aloituspäätöksessä esitetyt huomautukset eivät koskeneet. Milanon kaupunki kiistää ne joka tapauksessa.

SEA-konsernin liiketoimintamalli

- (161) Italian viranomaiset toistivat, että valittu malli, joka perustui päätökseen olla ulkoistamatta maahuolintapalveluja, hyödyttäisi lentoaseman kehitystä pitkällä aikavälillä. Tämä ratkaisu oli konsernin kannalta suotuisampi, kun kyseinen lentoasemajärjestelmä toimi keskuslentoasemana. Lentoasemajärjestelmän hallinnointi perustui siihen, että jokin lentoliikenteenharjoittaja käytti sitä keskuslentoasemana tai että sen kautta tarjottiin muuten jatko yhteyksiä, joten järjestelmän monimutkaisuuden vuoksi sitä hallinnoivan lentoaseman pitäjän oli tarjottava suoraan joitakin lentoasemapalveluja, myös maahuolintaa, lentoaseman tehokkaan toiminnan varmistamiseksi. Milanon viranomaiset mainitsivat esimerkkinä Frankfurtin, Wienin ja Pariisin lentoasemat. Valintaa perusteltiin seuraavasti:

- a) Oli SEA:n tavoitteen mukaista kehittää keskuslentoasematoimintaa Milanon Malpensen lentoasemalla, mikä edellytti lentoasemaa keskuslentoasemanaan käyttävälle lentoliikenteenharjoittajalle tarjottujen maahuolintapalvelujen keskeytymätöntä valvontaa, seurantaa ja hallinnointia. Tämä oli vieläkin tärkeämpää, kun noudatettiin ilman päälentoliikenteenharjoittajaa toimivan keskuslentoaseman tai näennäisen keskuslentoaseman mallia. Ilman päälentoliikenteenharjoittajaa toimivan keskuslentoaseman tai näennäisen keskuslentoaseman mallissa lentoasemaa kehitettäisiin keskuslentoasemana, vaikka yksikään lentoliikenteenharjoittaja ei valitsisi sitä keskuslentoasemakseen. Tässä mallissa lentoaseman pitäjä tarjoaisi käyttäjille itse tilaisuuden käyttää lentoasemaa keskuslentoasemana ja loisi lentoasemalla yhteydet kaikkien lentoliikenteenharjoittajien saapuvien ja lähtevien lentojen välille riippumatta siitä, oliko lentoliikenteenharjoittajien välillä voimassa olevia yhteistyösopimuksia.

⁽²⁷⁾ Komissio olettaa, että Italian viranomaiset tarkoittavat todellisuudessa edellä mainittua, ammattijärjestöjen kanssa 4 päivänä huhtikuuta 2002 tehtyä sopimusta.

- b) Sitä tuki se seikka, että manner-Euroopan suurimmat ja parhaiten toimivat keskuslentoasemat olivat valinneet saman ratkaisun.
- c) Se oli välttämätön rahtiliikenteen kehittämiseksi Milanon lentoasemilla, sillä kyseisellä alalla Euroopan lentoasemien välinen kilpailu kiihtyi voimakkaasti ja uusien lentoliikenteenharjoittajien houkuttelevuus liittyi myös maahuolintapalvelujen erikoistumistasoon. SEA:n valitsema liiketoimintamalli oli mahdollistanut rahtiliikennetoiminnan jatkuvan kasvun Milanossa, joka oli johtavassa asemassa Italiassa ja kuudenneksi tärkein koko Euroopassa ja jossa toimi eniten Lähi- ja Kaukoidästä – maailman nopeimman talouskasvun alueelta – lähtöisin olevia lentorahdinkuljettajia.
- d) Se oli valitun liiketoimintamallin mukaista lentoaseman pitäjänä toimivan yhtiön pääoman lisäämiseksi sen tulevaa yksityistämistä silmällä pitäen.

Tutkittavana olevien ajanjaksojen erottelu toimenpiteiden arviointia varten

- (162) Milanon viranomaiset mainitsivat vuosien 2003–2007 liiketoimintasuunnitelman, joka oli toimitettu komissiolle muodollisen tutkintamenettelyn aloittamisen jälkeen. Viranomaisten mielestä suunnitelmasta kävi ilmi, että tappioiden kattamiseksi toteutettuja SEA:n toimia koskevat päätökset oli tehty yksityistä sijoittajaa koskevan arviointiperusteen mukaisesti.
- (163) Milanon viranomaisten mukaan SEA Handlingin vuosien 2003–2007 liiketoimintasuunnitelman analysoinnin pitäisi kuitenkin joka tapauksessa osoittaa, että SEA Handlingin *rakenneuudistus on tehty noudattaen yhteisön suuntaviivoja valtiontuesta vaikeuksissa olevien yritysten pelastamiseksi ja rakenneuudistukseksi*, jäljempänä ”vuoden 2004 rakenneuudistussuuntaviivat”⁽²⁸⁾, koska rakenneuudistus toteutettiin merkittäväällä määrällä tytäryhtiön omia varoja; koska taloudellinen tuki rajoittui määrään, joka on välttämätön asiaan sovellettavien yhtiölain säännösten mukaisen maksukyvyttömyystilanteen estämiseksi, ja koska SEA Handling keskitti kaikki voimavaransa elpymiseen, menetti markkinaosuutta kilpailijoille ja luopui muutamista ydinliiketoiminnan ulkopuolisista toissijaisista toiminnoista.
- (164) Milanon viranomaiset muistuttivat, että vaikka osakkeenomistajan toiveet elpymisestä suunnitelman mukaisen viisivuotiskauden aikana olivat haihtuneet useiden ulkoisten tapahtumien vuoksi sekä siksi, koska yhtiön alkutilanne oli vaikea (yritystä ei perustettu uutena, vaan vaikeuksissa oleva liiketoimintayksikkö yhtiöitettiin) ja koska maahuolintapalvelujen markkinat vapautettiin Italiassa täysimittaisesti, ensimmäisellä, haastavalla kaudella toteutetut toimet osoittivat, että SEA Handlingin elpyminen oli todella mahdollista. Ensimmäisen kauden päätteeksi yhtiön taloustilanne ja tuottavuus olivat parantuneet merkittävästi vuodesta 2002.
- (165) Elpymisen toisen vaiheen osalta Milanon viranomaiset viittasivat SEA-konsernin strategisiin suunnitelmiin vuosiksi 2007–2012 ja 2009–2016. SEA-konsernin mukaan kannattavuusraja saavutettaisiin vuoden 2012 aikana. Jos komissio aikoi asettua vastakkaiselle kannalle esitetystä näytöstä huolimatta, Milanon viranomaiset katsoivat, että sen olisi arvioitava jokainen SEA Handlingin hyväksi tehty pääomanlisäys erikseen voidakseen todeta, että kyseessä oli tuki ja erityisesti että tuki oli peräisin Milanon kaupungilta, mikä kiistettiin jyrkästi.

8. TOIMENPITEEN ARVIOINTI SEUT-SOPIMUKSEN 107 ARTIKLAN 1 KOHDAN PERUSTEELLA

- (166) Sen jälkeen, kun muodollinen tutkintamenettely on aloitettu SEUT-sopimuksen 108 artiklan 2 kohdan mukaisesti ja kun Italian viranomaisten ja asianosaisten osapuolten esittämät huomautukset on otettu huomioon, komissio katsoo, että kyseiset toimenpiteet ovat valtiontukea, joka ei sovellu SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdan nojalla sisämarkkinoille ja jota ei voida hyväksyä SEUT-sopimuksen 108 artiklan 3 kohdan nojalla.
- (167) Päätökseen liittyvän ajanjakson osalta komissio pyysi Italian viranomaisia toimittamaan kaikki tarpeelliseksi katsomansa tiedot kyseisten toimenpiteiden sisämarkkinoille soveltuvuuden selvittämiseksi ja täsmensi aloituspäätöksen 2.1 kohdassa ja 5 kohdassa ilmoitettua ajanjaksoa. Aloituspäätöksen 5 kohdassa komissio pyysi sitä toimittamaan vuoden 2002 liiketoimintasuunnitelman SEA Handlingin osalta mahdollisine myöhempine muutoksineen tai minkä tahansa muun asiakirjan, joka koskee SEA Handlingin strategiaa ja kannattavuuden palauttamista; SEA Handlingin liiketoiminnan tulokset koko aikaväliltä 2002–2009; tappioiden kattamiseen käytetyt täsmälliset määrät ja kattamisen muoto ja erityisesti kaikki olennaiset tiedot vuodesta 2005 lähtien nykyhetkeen asti.

⁽²⁸⁾ EUVL C 244, 1.10.2004, s. 2.

- (168) Italian viranomaisia pyydettiin joka tapauksessa toimittamaan huomautuksensa koko aloituspäätöksessä tarkastellulta ajanjaksolta. Päätöksen 42 kohdassa komissio totesi erityisesti, että komissio katsoo näin ollen tarpeelliseksi tutkia aikavälin 2002–2010 selvittääkseen, onko SEA Handling saanut sääntöjenvastaista valtiontukea tappioiden kattamisen muodossa kyseisellä aikavälillä.
- (169) Lisäksi koska Italian viranomaiset eivät olleet toimittaneet edellä mainittuja tietoja koko aikaväliltä, joka mainitaan nimenomaisesti aloituspäätöksessä, komissio täsmensi toimitettavat asiakirjat ja tutkittavan aikavälin toiseen kertaan 11 päivänä heinäkuuta 2011 päivätyssä kirjeessään.
- (170) Tämän komission kirjeen jälkeen Italian viranomaiset toimittivat huomautuksia ja esittivät yksityiskohtaiset tiedot vuoteen 2010 asti lähinnä 15 päivänä syyskuuta 2011 päivätyllä kirjeellään.
- (171) Lisäksi komissio huomauttaa, että aikaväliltä 2006–2010 tutkitut toimenpiteet olivat samankaltaisia kuin aiemmalta aikaväliltä tutkitut toimenpiteet eli liiketappioiden kattamiseksi tehtyjä pääomanlisäyksiä, ja ne oli tehnyt sama elin saman yhtiön hyväksi. Komissiolla oli näin ollen velvollisuus tutkia koko kyseinen aikaväli tämän menettelyn yhteydessä.
- (172) Näistä syistä komissio katsoo, että tutkittava aikaväli alkaa siitä päivästä, jona SEA Handling perustettiin vuonna 2002, ja kestää 23 päivään kesäkuuta 2010, jolloin komissio teki päätöksen muodollisen tutkintamenettelyn aloittamisesta.
- (173) Tässä päätöksessä käsitellään ensin kysymystä siitä, oliko SEA Handling vaikeuksissa oleva yritys vuonna 1999 valtiontuesta vaikeuksissa olevien yritysten pelastamiseksi ja rakenneuudistukseksi annetuissa yhteisön suuntaviivoissa, jäljempänä ”vuoden 1999 rakenneuudistussuuntaviivat”⁽²⁹⁾, ja vuoden 2004 rakenneuudistussuuntaviivoissa (8.1 kohta) tarkoitettulla tavalla. Sitten komissio arvioi, ovatko kyseiset toimenpiteet SEA Handlingille myönnettyä SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea (8.2 kohta), ja lopuksi se arvioi vielä, voidaanko tällaisen tuen katsoa soveltuvan sisämarkkinoille (8.3 kohta).

8.1 SEA HANDLINGIN VAIKEUDET

Vuoden 1999 rakenneuudistussuuntaviivat

- (174) Vuoden 1999 rakenneuudistussuuntaviivojen 5 kohdan mukaan yritys katsotaan vaikeuksissa olevaksi yritykseksi ”[jos se] on menettänyt yli puolet merkitystä pääomastaan ja yli neljännes pääomasta on menetetty viimeksi kuluneen 12 kuukauden aikana; tai [...] jos se [...] täyttää kansallisessa lainsäädännössä vahvistetut edellytykset yhtiön asettamiselle yleistäytöntöönpanomenettelyyn maksukyvyttömyyden vuoksi”.
- (175) Vuoden 1999 rakenneuudistussuuntaviivojen 6 kohdassa todetaan, että ”yritysten vaikeudet ilmenevät yleensä tappioiden kasvuna, liikevaihdon supistumisena, varastojen kasvuna, ylikapasiteettina, tulorahoituksen pienentymisenä, lisääntyvänä velkaantumisenä, rahoituskulujen nousuna ja nettovarallisuuden heikentymisenä tai sen menettämisenä”.
- (176) Unionin yleinen tuomioistuin on vahvistanut, ettei se, että vuoden 1999 rakenneuudistussuuntaviivojen 6 kohdassa mainitaan tappioiden kasvu, voi estää komissiota ottamasta huomioon taloudellisten vaikeuksien osoituksena sitä, että tappiot ovat jatkuneet useiden peräkkäisten vuosien ajan, vaikka ne eivät olekaan olleet kasvussa⁽³⁰⁾. Komissio katsoo, että SEA:n talousvaikeudet olivat ilmeisiä vuonna 2002, kun päätös ensimmäisestä pääomanlisäyksestä tehtiin. Yhtiön tilanne koheni merkittävästi vuosina 2003–2004. Se tepsii huomattaviin tappioihin, joista aiheutui yli 140 miljoonan euron kumulatiivinen liiketappio kolmessa vuodessa.
- (177) Unionin yleinen tuomioistuin on myös tunnustanut, että yhtiön pääoman merkittävä vähentyminen on olennainen tekijä selvitetessä, onko yritys vaikeuksissa⁽³¹⁾. Jatkuvat tappiot, tästä seurannut pääoman vähentyminen ja SEA:n päätös toteuttaa tutkittavat pääomanlisäykset pääoman vähentymisen paikkaamiseksi osoittavat komission mielestä selkeästi yhtiön olleen pahoissa talousvaikeuksissa koko tutkittavan ajanjakson ajan. Vuosikertomuksissaan ja tilinpäätöksissään 31 päivänä joulukuuta 2002, 2003 ja 2004 yhtiö itse ilmoitti, että SEA Handlingin tappiot olivat yli kolmanneksen sen pääomasta.

⁽²⁹⁾ EYVL C 288, 9.10.1999, s. 2.

⁽³⁰⁾ Yhdistetyt asiat T-102/07 ja T-120/07, Freistaat Sachsen, MB Immobilien Verwaltungs GmbH ja MB System GmbH & Co. KG v. komissio, tuomio 3.3.2010 (Kok., s. II-585).

⁽³¹⁾ Asia T-565/08, Corsica Ferries France v. komissio, tuomio 11.9.2012 (Kok., s. II-2197, 105 kohta).

- (178) Unionin yleinen tuomioistuin on todennut myös, että vuoden 1999 rakenneuudistussuuntaviivoissa annettu luettelo taloudellisista tekijöistä, jotka voivat osoittaa yrityksen olevan vaikeuksissa, ei ole tyhjentävä⁽³²⁾. SEA Handlingin velat kasvoivat 250,3 miljoonasta eurosta 310,6 miljoonaan euroon vuosina 2002–2003, ja ne vähenivät vuonna 2004 vain hieman, 259,3 miljoonaan euroon. Myös SEA Handlingin nettoarvo laski 35,1 miljoonasta eurosta 34,8 miljoonaan euroon vuosina 2002–2003. Nämäkin tunnusluvut osoittavat yrityksen olleen talousvaikeuksissa vuosina 2002 ja 2003.
- (179) Vuosikertomuksessa ja tilinpäätöksessä 31 päivänä joulukuuta 2003 viitattiin SEA Handlingin kielteisiin tuloksiin, ”sillä sen kulut säilyivät liian korkeina markkinaosuuteen verrattuna, vaikka työsopimuksista saatiin osittaista hyötyä. Maahuolinnan määrän ennustettiin laskevan entisestään lähivuosina, mikä tarkoittaa, ettei yhtiö pysty saavuttamaan talouden tasapainoa ehdotetulla aikavälillä.” Vastaavasti vuosikertomuksessa ja tilinpäätöksessä 31 päivänä joulukuuta 2004 todetaan, että ”SEA Handlingin elinkelpoisuuden palautuminen lähivuosina on edelleen vaikeaa, etenkin kun otetaan huomioon uusien toimijoiden saapumisesta johtuva kilpailun kasvu markkinoilla”. Samanlaisia toteamuksia sisältyy myös 31 päivänä joulukuuta 2005 päivättyyn vuosikertomukseen ja tilinpäätökseen.
- (180) Italian viranomaiset ja SEA ovat toistaneet useampaan kertaan myös sitä, että yhtiö oli vaikeuksissa ensimmäisen pääomanlisäyksen toteutuessa⁽³³⁾, mikä on vahvistettu useissa komissiolle toimitetuissa liiketoimintasuunnitelmissa. Riittää, kun todetaan, että vuosien 2002–2006 konsolidoidussa liiketoimintasuunnitelmassa odotettiin, että maahuolintatoiminnan kannattavuus palautuisi vähitellen vuoteen 2003 mennessä (s. 31). SEA Handling vahvisti aloituspäätöstä koskevissa huomautuksissaan, ettei se olisi pystynyt kattamaan tappioitaan vuosina 2003–2005. Jos SEA ei olisi kattanut noita tappioita, SEA Handlingista olisi tullut maksukyvytön.

Vuoden 2004 rakenneuudistussuuntaviivat

- (181) Komissio huomauttaa, että vaikeuksissa olevan yrityksen määritelmä on säilynyt olennaisilta osin muuttumattomana vuoden 2004 rakenneuudistussuuntaviivoissa. Vuoden 1999 rakenneuudistussuuntaviivojen 5 ja 6 kohta on toistettu vuoden 2004 rakenneuudistussuuntaviivojen 10 ja 11 kohdassa.
- (182) Lisäksi vuoden 2004 rakenneuudistussuuntaviivojen 11 kohdassa todetaan, että vaikka mikään 10 kohdassa esitetystä olosuhteista ei ole käsillä, yrityksen voidaan silti katsoa olevan vaikeuksissa, etenkin jos vaikeuksissa olevan yrityksen tavanomaiset merkit, kuten kasvavat tappiot, liikevaihdon supistuminen, varastojen kasvu, ylikapasiteetti, tulo-rahoituksen pienentyminen, lisääntyvä velkaantuminen, korkokustannusten nousu ja nettoarvon heikentyminen tai sen katoaminen, ovat nähtävissä.
- (183) Komissio toteaa, että yhtiön velkatilanne ja sen nettoarvo eivät kohentuneet merkittävästi vuosina 2004–2010. SEA Handling teki koko tuon ajan tappiota. Tilanne kärjistyi vuonna 2007, kun sen liiketappio oli yli 59 miljoonaa, ja vielä vuonna 2008 liiketappio oli 52,4 miljoonaa. Vuosina 2004–2010 kokonaisliikevaihto supistui 177,4 miljoonasta eurosta 125,9 miljoonaan euroon. Samalla aikavälillä SEA Handling sai pääomanlisäyksiä yhteensä yli 270 miljoonaa euroa.
- (184) Useissa Italian viranomaisten toimittamissa asiakirjoissa vahvistetaan, että SEA Handling oli talousvaikeuksissa myös vuoden 2004 jälkeen. Esimerkiksi 31 päivänä toukokuuta 2007 pidetyn SEA Handlingin hallituksen kokouksen pöytäkirjassa selitetään, että SEA Handling tarvitsee perusteellisen rakenneuudistuksen, ja todetaan, etteivät aiemmin toteutetut toimenpiteet ole olleet riittäviä ratkaisemaan yrityksen vaikeuksia. Samoin 21 päivänä joulukuuta 2006 pidetyn SEA Handlingin hallituksen kokouksen pöytäkirjassa kerrotaan yhden hallituksen jäsenen toistaneen, että SEA Handlingin tilanne oli edelleen ”hyvin hälyttävä”.
- (185) Tämä kaikki osoittaa, että SEA Handlingia on pidettävä vuoden 2004 rakenneuudistussuuntaviivojen 11 kohdassa tarkoitettuna vaikeuksissa olevana yrityksenä. Kyseisen kohdan mukaan yrityksen voidaan katsoa olevan vaikeuksissa ”etenkin jos vaikeuksissa olevan yrityksen tavanomaiset merkit, kuten kasvavat tappiot, liikevaihdon supistuminen, varastojen kasvu, ylikapasiteetti, tulo-rahoituksen pienentyminen, lisääntyvä velkaantuminen, korkokustannusten nousu ja nettoarvon heikentyminen tai sen katoaminen, ovat nähtävissä”.

⁽³²⁾ Ks. alaviite 32.

⁽³³⁾ Esimerkiksi 14 päivänä marraskuuta 2001 esitettyjen Italian viranomaisten huomautusten liite 12.

- (186) Komissiosta on täysin selvää, että SEA Handling oli vaikeuksissa oleva yritys, kun toimenpiteistä päätettiin. Tätä päätelmää tukee myös se seikka, että maahuolinta oli tappiollista toimintaa jo ennen kuin se siirrettiin SEA Handlingille vuonna 2002. Huomattava ja toistuva ero SEA Handlingin tulojen ja menojen välillä ja sen toistuvat tappiot merkitsivät sitä, että SEA Handling oli vaikeuksissa oleva yritys koko tarkastelun kohteena olevan aikavälin ajan ⁽³⁴⁾.

8.2 VALTIONTUEN OLEMASSAOLO

- (187) SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdan mukaan *”jäsenvaltion myöntämä taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu sisämarkkinoille, siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan”*.
- (188) Jotta kansallinen toimenpide katsottaisiin valtion tueksi, kaikkien seuraavien edellytysten on täyttyttävä: 1) toimenpide on myönnettävä valtion varoista, 2) edun on oltava valikoiva ja toimenpiteestä on oltava taloudellista etua ja 3) toimenpiteen on vääristettävä tai uhattava vääristää kilpailua sekä vaikuttava jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ⁽³⁵⁾.
- (189) Seuraavaksi esitetään syyt, joiden vuoksi komissio katsoo, että kyseiset toimenpiteet täyttävät kaikki nämä edellytykset.

8.2.1 VALTION VARAT JA TOIMENPITEIDEN KATSOMINEN VALTIOSTA JOHTUVIKSI

- (190) Ensin on muistutettava, että valtion varojen käsite pitää sisällään tuen, jonka on myöntänyt suoraan joko valtio taikka julkinen tai yksityinen elin, jonka valtio on perustanut tai nimittänyt hallinnoimaan kyseistä tukea. Valtion varojen käsite *”koskee kaikkia rahoituskeinoja, joita viranomaiset voivat tosiasiallisesti käyttää tukeakseen yrityksiä, ilman että sillä seikalla olisi merkitystä, ovatko nämä varat pysyvästi valtion varoja. Näin ollen, vaikka määrät, jotka perustuvat kyseiseen toimenpiteeseen, eivät ole pysyvästi valtion itsensä hallussa, ne voidaan luokitella valtion varoiksi jo sillä perusteella, että ne ovat jatkuvasti valtion valvonnassa ja siis toimivaltaisten kansallisten viranomaisten käytettävissä”* ⁽³⁶⁾.
- (191) SEA Handlingin tappioiden kattamiseen käytetyt varat olivat julkista alkuperää, koska ne tulivat SEA:lta, jonka pääomasta 99,12 prosenttia oli tarkastelun kohteena olevalla ajanjaksolla Milanon kaupungin ja maakunnan hallussa ⁽³⁷⁾. Varat ovat edelleen julkista alkuperää, vaikka siirrot teki SEA edellä mainittujen paikallisviranomaisten sijaan. On siis selvitettävä, onko kyseisen yrityksen toimien katsottava johtuvan viranomaisten menettelystä.
- (192) Komissio vahvistaa alustavan arvionsa, että toimenpiteet johtuvat todella Italian viranomaisista ja tarkemmin sanottuna Milanon kaupungista. Ensinnäkin Italian viranomaiset myönsivät 15 päivänä syyskuuta 2010 esittämässään huomautuksessa, että Milanon kaupunki käytti valtaa SEA:ssa, kun se nimitti sen hallituksen ja lakisäateisten sisäisten tarkastajien ryhmän jäsenet. Toiseksi komissio vahvistaa aloituspäätöksessä mainittujen niiden todisteiden todistusarvon, jotka osoittavat toimenpiteiden johtuneen valtiosta. Kyseiset todisteet pätevät koko tarkasteltuun ajanjaksoon ja kaikkiin tässä päätöksessä tarkoitettuihin pääomanlisäyksiin.
- (193) Alustavana huomautuksena komissio haluaa tuoda esiin, että unionin tuomioistuin on todennut asiassa Stardust Marine antamassaan tuomiossa seuraavaa: *”[...] on tutkittava, ovatko viranomaiset tavalla tai toisella olleet osallisia siihen, että kyseisistä toimenpiteistä päätettiin. [...] Tältä osin ei voida vaatia osoittamaan, että viranomaiset ovat täsmällisellä määräyksellä konkreettisesti kannustaneet julkista yritystä toteuttamaan kyseessä olevat tukitoimenpiteet. Kun nimittäin otetaan huomioon valtion ja julkisten yritysten läheinen suhde, on olemassa todellinen vaara, että valtiontuki myönnetään julkisten yritysten kautta tavalla, joka ei ole avoin ja joka on perustamissopimuksessa määrätyn valtiontukia koskevan sääntelyn vastainen”* ⁽³⁸⁾.

⁽³⁴⁾ Yrityksen taloustilanteen kohenemista, joka on voinut johtua toistuvasta sääntöjenvastaisesta valtiontuesta, ei voida esittää osoituksena yrityksen talousvaikeuksien ratkaisemisesta. Tukea olisi saanut myöntää vain, jos se olisi ollut perussopimuksen mukaista ja jos se olisi myönnetty SEUT-sopimuksen 108 artiklan 3 kohdassa määrätyn menettelyn mukaisesti.

⁽³⁵⁾ Ks. esimerkiksi asia C-222/04, Ministero dell'Economia e delle Finanze v. Cassa di Risparmio di Firenze, tuomio 10.1.2006 (Kok., s. I-289, 129 kohta).

⁽³⁶⁾ Asiassa Stardust Marine annettu tuomio.

⁽³⁷⁾ Joulukuussa 2011 29,75 prosenttia SEA:n pääomasta myytiin yksityiselle F2i-rahastolle (Fondi italiani per le infrastrutture).

⁽³⁸⁾ Asia Stardust Marine, tuomion 52 ja 53 kohta.

- (194) Unionin tuomioistuin totesi myös, että osoittaessaan toimenpiteen johtuvan valtiosta komission päättelyn perustana voi olla ”muu seikka, joka osoittaa konkreettisesti tilanteesta, että viranomaiset ovat osallistuneet toimenpiteestä päättämiseen tai että on epätodennäköistä, että tästä ei ollut kyse”⁽³⁹⁾.
- (195) Ensimmäinen todisteiden ryhmä, johon kuuluu useita asiakirjoja⁽⁴⁰⁾, viittaa siihen, että SEA:n toteuttama SEA Handlingin tappioiden kattaminen toteutettiin Milanon kaupungin pyynnöstä tai ainakin kaupunki osallistui asiaan aktiivisesti. Komissio vahvistaa arvionsa kyseisistä asiakirjoista, joista käy selkeästi ilmi, että Milanon kaupunki osallistui SEA Handlingin johtamiseen SEA:n kautta etenkin työpaikkojen säilyttämiseksi.
- (196) Tämä käy erityisen selvästi ilmi SEA:n ja ammattijärjestöjen välillä 4 päivänä huhtikuuta 2002 tehtyä sopimusta koskevasta pöytäkirjasta, jonka mukaan ”SEA [...] sitoutuu [...] kattamaan [...] tappiot SEA Handling SpA:n varojen ja varallisuuden tasapainottamiseksi” ja kyseiset sitoumukset taataan ”Milanon kaupungin esimerkiksi (SEA SpA:n) enemmistöosakkaana allekirjoittamalla sopimuksella; maksetuilla rahoitusosuuksilla; rahavaroilla, joihin ei kohdistu lainsäädännöllisiä rajoituksia ja jotka ovat siirrettävissä SEA SpA:lta SEA Handling SpA:lle, sekä SEA:n varallisuuden ja rahoituksen perustana olevien varojen vakaudella”⁽⁴¹⁾.
- (197) Samalla tavoin kaikki aloituspäätöksessä (2.4.2 ja 3.1.1.2 jakso)⁽⁴²⁾ mainitut asiakirjat osoittavat, että Milanon kaupunki osallistui SEA Handlingin liikkeenjohtoon SEA:n kautta erityisesti työpaikkojen säilyttämiseksi.
- (198) Komission mielestä Italian viranomaisten etenkin 26 päivänä maaliskuuta 2002 pidetyssä kokouksessa toteuttamat toimet ohjasivat SEA:n tekemiä päätöksiä tytäryhtiönsä SEA Handlingin suhteen. Kyseisenä päivänä tehdyssä sopimuksessa Milanon kaupunki antoi erityisiä sitoumuksia, joilla oli suoraa vaikutusta SEA Handlingin toimintaan sekä SEA:n asemaan tytäryhtiönsä liikkeenjohdossa. Lisäksi Milanon kaupunki sitoutui valvomaan sopimuksen soveltamista ja arvioimaan sen toteutusta säännöllisin väliajoin. Milanon kaupungin osallistuminen ei siis ollut harmitonta eikä merkityksetöntä, kuten Italian viranomaiset ja SEA esittävät. SEA ei voinut sivuuttaa sitoumuksia ja vaatimuksia, jotka viranomainen, määräävässä asemassa oleva enemmistöosakas, oli antanut kyseisessä sopimuksessa, vaan sen oli pidettävä ne mielessä toteuttaessaan toimenpiteitä SEA Handlingin liikkeenjohdon suhteen. Komissio katsoo myös, että 26 päivänä maaliskuuta 2002 tehdyssä sopimuksessa annettu Milanon kaupungin sitoumus ei pelkästään ohjannut tappioiden kattamiseksi toteutettuja toimia, vaan kyseiset toimet itse asiassa johtuivat tuosta sitoumuksesta.
- (199) Komissio hylkää väitteen siitä, ettei Milanon kaupungilla ollut mitään roolia, kun se antoi edellä mainitun sitoumuksen, jolla se väitetysti vahvisti vain SEA:n hyväksymän työsuojelustrategian ammattijärjestöille.
- (200) Sillä seikalla, ettei kaupunki osallistunut ammattijärjestöjen kanssa 26 päivänä maaliskuuta 2002 tehdyn sopimuksen jälkeisten sopimusten allekirjoittamiseen, ei voida perustella sitä, että kaupungin merkittävä vaikutus myöhempiin liitosopimuksiin jätetään huomiotta. Tarkemmin sanottuna ammattijärjestöjen kanssa 4 päivänä huhtikuuta 2002 ja 9 päivänä kesäkuuta 2003 tehdyissä sopimuksissa olevat viittaukset kaupungin antamaan sitoumukseen riittävät osoittamaan 26 päivänä maaliskuuta 2002 tehdyn sopimuksen merkityksen ja vaikutuksen ammattijärjestöjen kanssa tehtyihin myöhempiin sopimuksiin. SEA ilmoitti, että ammattijärjestöjen kanssa 4 päivänä huhtikuuta 2002 tehty sopimus oli edelleen voimassa ja että sen oli pitänyt jatkaa sen määräysten noudattamista. Lisäksi Italian viranomaiset ovat väittäneet, ettei SEA Handling voinut poiketa ammattijärjestöjen kanssa aiemmin tehtyjen sopimusten noudattamisesta, eikä se näin ollen voinut irtisanoa henkilöstöä, mikä osoittaa komission mielestä kyseisten sopimusten soveltamisalan ja sitä kautta julkisten viranomaisten osallisuuden.
- (201) Komissio on yksilöinyt muita todisteita, jotka osoittavat Milanon kaupungin olleen osallisena joka kerta, kun SEA teki tärkeitä päätöksiä SEA Handlingin suhteen. SEA:n hallituksen kokouksen pöytäkirjassa, joka on päivätty 31 päivänä toukokuuta 2007, ilmoitetaan SEA:n liiketoimintasuunnitelman (joka oli Italian viranomaisten mukaan myös SEA Handlingin liiketoimintasuunnitelma) esittelemisestä hallitukselle ja todetaan, että suunnitelma oli jo toimitettu SEA:n enemmistöosakkaalle, joka on ilmaissut siitä mielipiteensä. Kuten 13 päivänä kesäkuuta 2008 päivättyyn SEA Handlingin hallituksen kokouksen pöytäkirjaan on merkitty SEA Handlingin vuosien 2009–2016 strategisen suunnitelman täytäntöönpanon osalta, hallituksen puheenjohtaja ilmoitti myöhemmin, että strategisesta suunnitelmasta on sovittu kaupungin/enemmistöosakkaan kanssa. Komission mielestä näistä molemmista asiakirjoista käy selvästi ilmi, että kaupungin rooli oli selkeästi tavanomaisen osakkeenomistajan roolia suurempi, sillä tavalliselle osakkeenomistajalle olisi vain tiedotettu liikkeenjohtoa koskevista hallituksen päätöksistä ja se olisi

⁽³⁹⁾ Asia Stardust Marine, tuomion 56 kohta.

⁽⁴⁰⁾ Erityisesti 26 päivänä maaliskuuta 2002 Milanon kaupungin hallinnon, SEA:n ja ammattijärjestöjen välillä allekirjoitettu sopimus, pöytäkirja SEA:n ja ammattijärjestöjen välillä 4 päivänä huhtikuuta 2002 allekirjoitetusta sopimuksesta ja pöytäkirja SEA:n, SEA Handlingin ja ammattijärjestöjen välillä 9 päivänä kesäkuuta 2003 allekirjoitetusta sopimuksesta.

⁽⁴¹⁾ Ks. SEA:n ja ammattijärjestöjen välillä 4 päivänä huhtikuuta 2002 allekirjoitettua sopimusta koskevan pöytäkirjan johdanto-osan viimeinen kappale. Ajatus siitä, että enemmistöosakas tukee SEA:n SEA Handlingille antamia sitoumuksia, on ilmaistu saman asiakirjan johdanto-osan neljännessä kappaleessa ja 2 jakson lopussa.

⁽⁴²⁾ Nämä aloituspäätöksen jaksot on katsottava olennaiseksi osaksi tätä päätöstä.

voinut arvioida niitä lähinnä yhtiön sisäisten elinten ja virallisten tiedotteiden kautta. Sen seikan painottaminen, että liiketoimintasuunnitelmasta oli sovittu aiemmin osakkaan kanssa, vahvistaa kyseisen osakkaan hallitsevan aseman SEA:n strategisissa valinnoissa. Tämä rooli näkyy myös aloituspäätöksen 51 kappaleessa esitetyissä tosiseikoissa, tämän päätöksen 35 kappaleessa (kaupunginhallituksen jäsen oli pyytänyt SEA:n puheenjohtajaa ja Milanon pormestaria tulemaan kaupungin liikennelautakunnan kuultavaksi selittämään, miten SEA Handlingin uudelleen käynnistäminen aiotaan toteuttaa) sekä aloituspäätöksen 69 ja 70 kappaleessa (joissa mainitaan tiiviit yhteydet SEA:n ja SEA Handlingin ylimmän johdon välillä, joiden nimittämistä kaupunki valvoo).

- (202) Komissio vahvistaa myös toisen todisteen vakuuttavuuden, joka osoittaa toimenpiteiden johtuneen valtiosta, eli SEA:n ylimmän johdon ja muiden johtajien erityisen riippuvuussuhteen Milanon kaupungista.
- (203) Päinvastoin kuin mitä Italian viranomaiset väittävät, komissio pitää lehdistössä esitettyjä väitteitä vakuuttavina todisteina ainoastaan siinä tapauksessa, että niissä kerrotaan todennettuja tosiseikkoja⁽⁴³⁾. Eivät Italian viranomaiset eikä SEA kiistäneet kyseisiä tosiseikkoja, eivätkä ne myöskään kommentoineet sitä seikkaa, että vuonna 2006 Milanon pormestari Letizia Moratti vaati silloista hallituksen puheenjohtajaa ja toimitusjohtajaa Benciniä eroamaan ja varmisti tämän eron kaksi vuotta ennen toimikauden päättymistä⁽⁴⁴⁾.
- (204) Komissio painottaa joka tapauksessa, että julkisasiamies totesi asiassa Stardust Marine antamassaan ratkaisuehdotuksessa, että ”todistelun vaikeuden ja sääntöjen kieltämisen ilmeisen vaaran takia” valtiontukea koskevinä todisteina voidaan käyttää jopa lehdistöaineistoa⁽⁴⁵⁾.
- (205) SEA:n mukaan lehtiartikkelit ja niissä kerrotut tosiseikat liittyvät vuoteen 2006 eikä niillä voida todistaa millään tavalla kaupungin vaikutusvaltaa SEA:n toiminnassa. Komissio katsoo kuitenkin, että hallituksen jäsenten riippuvuudesta kertovat todisteet viittaavat SEA:n yleiseen toimintaympäristöön ja näin ollen niihin olosuhteisiin, joissa vuosittaiset päätökset SEA Handlingin tappioiden kattamisesta tehtiin. Komission tutkinta kattaa joka tapauksessa myös vuoden 2006 jälkeisen ajan.
- (206) Kolmanneksi komissio ei ole SEA:n hallituksen jäsenten Milanon pormestarille lähettämien avointen irtisanomis-kirjeiden osalta samaa mieltä SEA:n ja Italian viranomaisten kanssa siitä, ettei kyseisillä kirjeillä, joilla oli väitetysti ainoastaan moraalista arvoa eikä lainkaan oikeudellista arvoa, ollut todennäköisesti vaikutusta hallituksen jäsenen toimiin. Komission mielestä tällä käytännöllä ei voinut olla mitään muuta tarkoitusta kuin tiukentaa Milanon kaupungin otetta SEA:n hallituksen jäsenistä ja vahvistaa kiistatta sen valtaa pitämällä hallituksen jäsenet tilivelvollisina, vaikka kaupungin olisi pitänyt käyttää tällaista valtaa ainoastaan SEA:n osakkeenomistajan oikeuksien rajoissa. Vaikka kirjeillä olisi ollut vain moraalista arvoa, mikä ei vaikuta pitävän paikkaansa, ne vahvistaisivat silti viranomaisten osallistumisen SEA:n toimintaan. Komissio huomauttaa, että joka tapauksessa Italian viranomaiset toistivat 15 päivänä syyskuuta 2010 antamiensa huomautusten sivulla 37, että pelkästään moraalisen arvon sijaan nämä kirjeet estivät kyseisiä johtajia oikeudellisesti vaatimasta korvausta työsuhteen ennenaikaisesta päättämisestä Italian siviililain nojalla. Kaupunki, joka on määräävässä asemassa yhtiökokouksessa, käyttää vahvasti valtaa myös hallituksen jäseniin nähden, sillä vaikka hallituksen jäsenet ovat toimineet yhtiön edun mukaisesti, yhtiökokous voi erottaa hallituksen jäsenen ilman korvausta työsuhteen ennenaikaisesta päättämisestä. SEA Handling väittää, etteivät avoimet irtisanomiskirjeet ole voineet vaikuttaa hallitukseen, koska hallitus ei hyväksynyt julkisen osakkeenomistajan vaatimusta 250–280 miljoonan euron ylimääräisten osinkojen jakamisesta. Komissio huomauttaa, että 24 päivänä helmikuuta 2006 pidetyn SEA:n yhtiökokouksen pöytäkirjasta kävi selvästi ilmi, että enintään 200 miljoonan euron ylimääräisten osinkojen jakaminen jättäisi yhtiölle mahdollisuuden säilyttää velan määrän samalla tasolla muiden verrattavissa olevien yritysten keskimääräisen velan määrän kanssa ja varmistaisi riittävän taloudellisen joustovaran. Toiseksi samassa asiakirjassa täsmennettiin, että SEA oli asettanut osinkojen määräksi 200 miljoonaa euroa objektiivisin perustein ja että se oli suurin mahdollinen määrä, jonka yhtiö pystyi maksamaan silloisten talouden tunnuslukujen perusteella. Vuoden 2006 johdon tilannekatsauksessa vahvistetaan, että velan määrä oli kasvanut (se oli kaksinkertaistunut vuonna 2006 vuoteen 2005 verrattuna), mikä johtui osittain osakkaille jaettujen ylimääräisten osinkojen aiheuttamasta likviditeetin vähenemisestä. Jos SEA olisi maksanut suuremmat osingot, sen olisi ollut vaikeampi kattaa SEA Handlingin tappioita kyseisenä vuonna. Lisäksi se, että osakkeenomistaja voi vaatia tiettyä määrää osinkoja tietyssä tilanteessa, mutta yhtiön johto maksaa kuitenkin pienemmän osuuden, vaikuttaa yrityksen toimintaan kuuluvalla tavanomaisella käytännöllä eikä ole ristiriidassa sen kanssa, että kyseinen osakkeenomistaja pitää yrityksen johtoa tiukasti otteessaan.

⁽⁴³⁾ Komissio viittaa aloituspäätöksen 67 kappaleessa mainittuihin lehtiartikkeleihin. Ks. myös ”SEA, nuovo attacco della Provincia” (SEA, maakunnan uusi isku), *La Repubblica*, 25 päivänä helmikuuta 2006; ”SEA, Penati chiede le dimissioni del consiglio” (SEA, Penati vaatii hallitusta eroamaan), *L'Unità*, 25 päivänä helmikuuta 2006.

⁽⁴⁴⁾ Ks. http://archivistorico.corriere.it/2006/novembre/17/articoli_del_17_novembre_2006.html

⁽⁴⁵⁾ Asia Stardust Marine, julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksen 68 kohta.

- (207) Komissio katsoo, että tämä käytäntö on objektiivinen viite riippuvuussuhteesta. Komissio ei pysty enää jälkikäteen arvioimaan tämän käytännön täsmällistä vaikutusta, mutta katsoo, että jo pelkkä irtisanomiskirjeiden olemassaolo (*a priori*) pystyi varmasti vaikuttamaan Milanon kaupungin nimittämien hallituksen jäsenten toimiin. Viranomaisten ei edes tarvinnut viitata näihin kirjeisiin käyttääkseen vaikutusvaltaa, vaan on selvää, että jo kirjeiden olemassaolo alisti johtajat Milanon pormestarin vaikutusvallan alle.
- (208) Komissio toistaa hallituksen jäsenten esittämistä koskevien Italian viranomaisten väitteiden osalta, että kaupunki tosiasiaa nimittää hallituksen jäsenet. Tämä käy selvästi ilmi siitä, että kaupunki esittää hallituksen jäseniä, kuten Italian viranomaiset ovat kertoneet, jotka yhtiökokous sitten nimittää. Kaupunki on yhtiökokouksen enemmistö-osakas. Tämä kaupungin harjoittama muodollinen vallankäyttö SEA:ssa ei riitä yksin todistamaan, että kaupunki käyttää tosiasiaa valtaa SEA:ssa tässä kyseessä olevassa tapauksessa, mutta se on apuna todistamassa sitä.
- (209) Italian viranomaiset ovat esittäneet vastatodisteita osoittaakseen, etteivät toimenpiteet johtuneet valtiosta. Ne kertoivat esimerkiksi, että SEA:n sisäisiä asiakirjoja oli kieltäydytty luovuttamasta kaupunginhallituksen jäsenille useita kertoja. Komission mielestä tällainen näyttö ei ole vakuuttavaa, sillä pelkkä Italian siviililain muodollisen vaatimuksen noudattaminen ja yhtiön sisäisten tietojen, kuten hallituksen pöytäkirjojen, luovuttamatta jättäminen eivät estä kaupunkia käyttämästä tosiasiallisesti valtaa SEA:n päätösten suhteen yleisesti eivätkä myöskään nyt kyseessä olevassa tapauksessa. Komissio huomauttaa lisäksi, että kaupunginvaltuuston jäsenet, joille tiettyjä asiakirjoja ei annettu tutustuttavaksi, kuuluivat oppositioon, eivätkä olleet mukana kaupunginhallituksessa. Kun komissio toteaa Milanon kaupungin pitäneen SEA:n itsestään riippuvaisena, komissio tarkoittaa nimenomaan niitä viranomaisia, jotka käyttävät päätösvaltaa Milanon kaupungin puolesta ja jotka pystyvät näin vaikuttamaan yhtiön liikkeenjohtoon.
- (210) Neljänneksi yleisellä tasolla tarkasteltuna Malpensen ja Linaten lentoasemien toiminta on tärkeää paikallisesti sosiaalis-taloudelliselta kannalta, ja niillä on elintärkeä asema sekä liikenne- että aluekehityspoliittikan kannalta, joten paikalliset viranomaiset eivät ole säännönmukaisesti "poissa", kun lentoaseman pitäjä tekee tärkeitä päätöksiä, jotka koskevat lentoaseman toimintaa ja tällaisen infrastruktuurin pitkän aikavälin kehitystä, etenkin kun kyseinen viranomainen on myös lentoaseman pitäjän määrävissä asemassa oleva enemmistöosakas. Komissio huomauttaa, että Italian viranomaiset ovat vahvistaneet huomautuksissaan kyseisten toimenpiteiden poliittisen merkityksen. Lisäksi tässä tapauksessa SEA Handlingin tappioiden kattamiseksi toteutetut toimenpiteet olivat vähintäänkin olennainen osa SEA-konsernin strategiaa, kuten Italian viranomaiset selittivät huomautuksissaan.
- (211) Viidenneksi tappioiden kattamiseksi tehdyt toimenpiteet, jotka toteutettiin SEA Handlingille maksettuina pääomanlisäyksinä, eivät olleet tavanomaisia liikkeenjohdon toimenpiteitä vaan poikkeuksellisia. Toimenpiteiden poikkeuksellinen luonne näkyy sekä taloudelliselta kannalta tarkasteltuna kyseisten määrien suuruudessa (tappioita katettiin joka kerta useiden miljoonien eurojen suuruisilla pääomanlisäyksillä) että poliittiselta kannalta tarkasteltuna toimenpiteiltä odotetuissa työpaikkojen säilymiseen kohdistuvissa vaikutuksissa.
- (212) Poikkeuksellisen luonteensa takia toimenpiteitä ei toteuttanut SEA:n hallitus omia valtuuksiaan käyttäen. SEA:n yhtiöjärjestyksen ja siviililaissa säädettyjen periaatteiden mukaan tällaiset toimenpiteet oli hyväksyttävä nimenomaisesti yhtiökokouksessa, jossa kaupunki on enemmistöosakas. On siis täysin selvää, että kaupungilla oli perusteelliset tiedot toimenpiteistä ja että se hyväksyi ne, kuten yhtiökokouksen pöytäkirjasta käy ilmi. Se oli paitsi pannut toimenpiteet alulle osallistuessaan 26 päivänä maaliskuuta 2002 tehtyyn sopimukseen, se oli myös saanut tiedon jokaisesta SEA Handlingin tappioiden kattamiseksi tehdystä toimenpiteestä, jotka se oli järjestelmällisesti hyväksynyt. Näin ollen tällaisten poikkeuksellisten toimien on katsottava väistämättä johtuvan valtiosta.
- (213) Komissio huomauttaa, että unionin tuomioistuin totesi asiassa Stardust Marine antamassaan tuomiossa, että toimenpiteiden johtumisen valtiosta voi osoittaa myös "muu seikka, joka osoittaa konkreettisesti tilanteesta, että viranomaiset ovat osallistuneet toimenpiteestä päättämiseen tai että on epätodennäköistä, että tästä ei ollut kyse, kun otetaan huomioon myös toimenpiteen laajuus, sen sisältö tai sen edellytykset" ⁽⁴⁶⁾.
- (214) Kuten 8.2.3 jaksosta käy ilmi, se seikka, ettei SEA toiminut yksityistä sijoittajaa koskevan arviointiperusteen mukaisesti, vahvistaa, että viranomaiset osallistuivat tarkastelun kohteena oleviin toimenpiteisiin ⁽⁴⁷⁾.

⁽⁴⁶⁾ Asia Stardust Marine, tuomion 56 kohta.

⁽⁴⁷⁾ Asia Stardust Marine, julkisasiamies Jacobsin ratkaisuehdotuksen 67 kohta.

- (215) Tässä konkreettisessa tapauksessa komissio katsoo kyseisten toimenpiteiden ja muiden tässä päätöksessä ja aloituspäätöksessä yksilöityjen tekijöiden laajuuden perusteella, että sillä on riittävästi todisteita osoittamaan kyseisten toimenpiteiden johtuneen Italian valtiosta, koska Milanon kaupunki osallistui SEA Handlingin tappioiden kattamiseksi toteutettuihin toimenpiteisiin tai koska oli epätodennäköistä, etteivät viranomaiset olisi niihin osallistuneet.
- (216) Näin ollen komission on hylättävä Italian viranomaisten esitys, jonka mukaan komission olisi analysoitava kukin SEA Handlingin pääoman suhteen toteutettu toimenpide erikseen tuen olemassaolon varmistamiseksi ja erityisesti tällaisen mahdollisen tuen katsomiseksi Milanon kaupungista johtuvaksi. Edellä 174–186 kappaleessa kuvatut tekijät ja toimenpiteiden analysointi yksityisen sijoittajan näkökulmasta tarjoavat riittävästi todisteita siitä, että tappioiden kattaminen pääomanlisäyksillä voi johtua ainoastaan viranomaisten strategiasta ja osallistumisesta asiaan tutkinnan kohteena olevan ajanjakson aikana. Italian viranomaiset ovat itse todenneet, että vaikka päätökset tappioiden kattamisesta tehtiin muodollisesti vuosittain, tappioiden kattamisesta rakenneuudistukseen tarvittavan ajanjakson ajan oli tehty monivuotinen strategia (ks. 225–232 kappale).
- (217) Näin ollen komissio pääättelee, että toimenpiteiden on katsottava johtuvan valtiosta.

8.2.2 TOIMENPITEIDEN VALIKOIVUUS

- (218) Kyseinen toimenpide on valikoiva, koska se liittyy ainoastaan SEA Handlingiin.

8.2.3 MARKKINATALOUDESSA TOIMIVAA YKSITYISTÄ SIOITTAJAA KOSKEVAN ARVIOINTIPERUSTEEN SOVELTAMINEN JA TALOUDELLISEN EDUN OLEMASSAOLO

- (219) Taloudellisen edun olemassaolon osalta on selvittettävä, olisiko yksityinen sijoittaja kattanut nyt kyseessä olevan kaltaiset tappiot vastaavissa olosuhteissa. Unionin tuomioistuin on todennut, että vaikka talouspoliittisiin tavoitteisiin tähtäävän harjoittavan julkisen sijoittajan toimien vertailukohtana olevan yksityisen sijoittajan menettelyn ei ole välttämätöntä olla suhteellisen lyhyen aikavälin tuottoa tavoittelevan tavanomaisen pääomasijoittajan menettely, vertailukohtana on oltava vähintään yksityisen holding-yhtiön tai joko yleistä tai alakohtaista rakenneuudistusta tekevä yksityisten yritysten ryhmän menettely, jota ohjaavat pidemmän aikavälin kannattavuusodotukset ⁽⁴⁸⁾.
- (220) Unionin tuomioistuin on myös todennut, että yksityinen osakkeenomistaja voi järkevästi tukea tilapäisissä vaikeuksissa olevaa yritystä sen olemassaolon turvaamiseen tarvittavilla pääomasijoituksilla, jos yritys voi mahdollisesti tarvittavan rakenneuudistuksen jälkeen tulla uudelleen kannattavaksi. Jos julkisen sijoittajan pääomasijoituksissa ei kuitenkaan lainkaan oteta huomioon edes pitkän aikavälin kannattavuusnäköymiä, kyseisiä sijoituksia on pidettävä SEUT-sopimuksen 107 artiklassa tarkoitettuna tukena ⁽⁴⁹⁾.
- (221) Lisäksi on tuotava esiin, että ”sen tutkimiseksi, vastasiko valtion toiminta markkinataloudessa järkevästi toimivan sijoittajan toimintaa, valtion toiminnan taloudellista järkevyyttä on arvioitava ottaen huomioon rahoitustukien myöntämishetkellä vallinneet olosuhteet, ja on siis syytä jättää tekemättä arviointeja, jotka perustuvat myöhemmin vallinneeseen tilanteeseen” ⁽⁵⁰⁾. Tällöin ”kyseisen edun myöntämisen jälkeen laaditut taloudelliset arviot, kyseisen jäsenvaltion toteuttaman sijoituksen todellisen tuottavuuden toteaminen jälkikäteen tai myöhemmät perustelut tosiasiallisesti valitusta toimintatavasta eivät riitä osoittamaan sitä, että tämä jäsenvaltio olisi ennen edun myöntämistä tai samanaikaisesti sen kanssa tehnyt tällaisen päätöksen osakkeenomistajan ominaisuudessaan”. Näin ollen komissio voi kieltäytyä tutkimasta ”tietoja vain, jos näyttönä esitetyt seikat on laadittu sen jälkeen, kun päätös kyseessä olevan sijoituksen tekemisestä tehtiin” ⁽⁵¹⁾.

Monivuotinen strategia tappioiden kattamiseksi

- (222) Italian viranomaiset ja SEA ilmoittivat huomautuksissaan, että vaikka päätökset tappioiden kattamisesta tehtiin muodollisesti vuosittain, monivuotista strategiaa tappioiden kattamiseksi rakenneuudistukseen tarvittavalla ajanjaksolla ei voitu neuvotella joka vuosi uudelleen ja tuloksia voitiin arvioida vasta monen vuoden jälkeen. Komissio huomauttaa, että sille toimitettiin viisi liiketoimintasunnitelmaa, joista osa liittyi päällekkäisiin ajanjaksoihin ja joiden kesto oli enintään viisi vuotta. Uuden liiketoimintasunnitelman laatimisen yhteydessä tehdään yleensä arvio yhtiön liiketoimintastrategiasta sen selvittämiseksi, kannattaako sitä jatkaa vai onko sitä syytä

⁽⁴⁸⁾ Ks. erityisesti yhdistetyt asiat C-278/92, C-279/92 ja C-280/92, Espanja v. komissio, tuomio 14.9.1994 (Kok., s. I-4103, 20–22 kohta).

⁽⁴⁹⁾ Ks. esimerkiksi asia C-303/88, Italia v. komissio, tuomio 21.3.1991 (Kok., s. I-1433, 21 ja 22 kohta).

⁽⁵⁰⁾ Asia Stardust Marine, tuomion 71 kohta.

⁽⁵¹⁾ Asia C-124/10 P, komissio v. EDF, tuomio 5.6.2012 (85 ja 104 kohta, ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa).

muuttaa, joten komission mielestä SEA Handlingin osalta laadittua strategiaa olisi todella voitu tarkistaa milloin tahansa ennen uuden suunnitelman hyväksymistä markkinakehityksen huomioon ottamiseksi.

- (223) Italian viranomaiset ja SEA ovat ilmoittaneet, että päätös tulevien tappioiden kattamisesta tehtiin alun perin vuonna 2002 ja sitten uudemman kerran vuonna 2007, jolloin tappioiden kattamiseen perustuvaa alkuperäistä strategiaa päätettiin tarkistaa odotettujen tavoitteiden saavuttamatta jäämisen vuoksi, minkä jälkeen päätettiin kuitenkin edetä niin kuin alun perin oli aiottu. Kyseiset toimenpiteet esitellään lähinnä kahtena pääomanlisäyksenä, jotka piti suorittaa vuosittaisina maksuina mutta joista päätettiin vuosina 2002 ja 2007.
- (224) Italian viranomaiset ilmoittivat 14 päivänä syyskuuta päivätyssä kirjeessään, että Alitalian päätöksellä lakata käyttämästä Malpensaa keskuslentoasemana vuonna 2007 oli vakavia seurauksia SEA Handlingin toimintaan. Talouden taantuma pahensi kyseisiä yrityksen taloudelliseen suorituskykyyn kohdistuvia vaikutuksia entisestään ja pani SEA:n arvioimaan uudelleen keskuslentoasemaan perustuvan mallin elinkelpoisuutta ja pohtimaan toisenlaisen liiketoimintamallin käyttöä. Italian viranomaisten mukaan SEA päätti viimeisessä analyysissään luoda maahuolintapalvelujen ulkoistamisen sijaan uuden liiketoimintamallin, joka perustui ilman pääliikenteenharjoittajaa toimivan keskuslentoaseman tai näennäisen keskuslentoaseman malliin ja joka oli vain kehitetty suoraan aiemmasta mallista. Uudessa mallissa edellytettiin maahuolintapalvelujen tiukkaa valvontaa. Italian viranomaisten mukaan tämä osoittaa, että SEA:n oli järkevää jatkaa tytäryhtiönsä SEA Handlingin tappioiden kattamista, jotta sen maahuolintatoiminnan kannattavuus palautuisi. Italian viranomaiset väittivät näin ollen, että SEA:n tytäryhtiöön liittyvän strategian tarkastaminen oli täysin perusteltua ennalta-arvaamattomien ulkoisten olosuhteiden vuoksi, eikä se millään tavalla vaarantanut SEA:n tavoitetta palauttaa maahuolintatoimintansa pitkän aikavälin kannattavuus.
- (225) Komissio myöntää, että tappioiden kattamista koskeva Italian viranomaisten monivuotinen strategia oli olemassa (SEA Handlingin taloudellisen vakauden takaamista koskevan Milanon kaupungin antaman sitoumuksen perusteella sekä edellä esitettyjen, kyseisten päätösten katsomista valtiosta johtuviksi koskevien todisteiden mukaisesti). Komission mielestä tällainen strategia ei kuitenkaan vastaa järkevästi toimivan yksityisen sijoittajan menettelyä.
- (226) Vaikka voi mennä vuosia, ennen kuin rakenneuudistuksella saadaan aikaan tuloksia, järkevästi toimiva yksityinen sijoittaja ei tekisi suin päin monivuotista sitoumusta, vaan yrittäisi sen sijaan ratkaista vuosi kerrallaan, annetaanko yhtiölle uusia varoja, rakenneuudistuksen tulosten ja tulevaa kannattavuutta koskevien näkemien perusteella. Tässä tapauksessa yksityinen sijoittaja olisi taatusti arvioinut strategian uudelleen vuonna 2003 tai 2004, kun oli selvää, ettei kannattavuuden palautumista vuonna 2005 koskevaa tavoitetta saavutettaisi, tai joka tapauksessa viimeistään vuonna 2005, kun osoittautui, ettei tavoitetta ollut saavutettu. Vaikka yksityinen sijoittaja olisi lähtenyt mukaan tappioiden kattamista koskevaan pitkän aikavälin strategiaan, sijoittaja olisi tarkistanut strategiaa joka kerta, kun siltä olisi pyydetty varoja SEA Handlingin tappioiden kattamiseen, ellei asiaan liittyisi sitovia oikeudellisia rajoitteita ⁽⁵²⁾.
- (227) Tarkemmin sanottuna, kuten SEA teki huomautuksissaan selväksi, [...] kanssa vuonna 2002 kariutuneet neuvottelut vaaransivat merkittävästi SEA Handlingin kannattavuuden palautumista vuoteen 2005 mennessä koskevan tavoitteen saavuttamisen. Sen jälkeen, kun SEA:n hallitus oli hylännyt tarjouksen 10 päivänä syyskuuta 2002 vain muutamia kuukausia SEA Handlingin perustamisen jälkeen, tappioiden kattamista koskevaan strategiaan ei missään vaiheessa harkittu mitään muutoksia.
- (228) Toiseksi pääomanlisäyksen kaltaista tärkeää päätöstä, joka edellyttää yhtiökokouksen hyväksyntää, ei voida pitää pelkkänä tulevien tappioiden kattamista koskevan yleisen päätöksen täytäntöönpanovaiheena.
- (229) Kolmanneksi päätöksiä tulevien tappioiden kattamisesta useiden vuosien ajan ei mainittu SEA Handlingin tai SEA:n strategisissa liiketoimintasuunnitelmissa. SEA:n hallintoelimet eivät antaneet mitään muodollista ja sitovaa sitoumusta sen liiketoimintasuunnitelman perusteella, jonka mukaan SEA tekisi pääomanlisäykset ilmoitettujen vuosien ajan ⁽⁵³⁾. Vuosina 2002 ja 2007 tehdyt päätökset koskivat valtaosin SEA Handlingin rakenneuudistukseen liittyviä näkökohtia, ei niinkään tappioiden kattamista useiden vuosien ajan. Yksityinen sijoittaja ei olisi missään tapauksessa antanut sitoumusta tappioiden kattamisesta useiden vuosien ajan saamatta edes alustavaa arviota kokonaiskustannuksista.

⁽⁵²⁾ Asia T-358/94, Air France v. komissio, tuomio 12.12.1996 (Kok., s. II-02109, 79 kohta).

⁽⁵³⁾ Ainoa sitoumus, joka voitaisiin tulkita tällaiseksi, on Milanon kaupungille 26 päivänä maaliskuuta 2002 tehdystä sopimuksessa annettu sitoumus, jonka nojalla Milanon kaupunki vahvisti SEA:n varmistavan, että tulot ja menot sekä yleinen talous pystyisivät tasapainossa. Sitoumuksessa ei mainita tietystä liiketoimintasuunnitelmassa ilmoitettuja täsmällisiä summia, ja Italian viranomaiset väittävät, ettei se ole oikeudellisesti sitova.

- (230) Näin ollen tukea myönnettiin jokaisena tutkinnan kohteena olevana vuonna ja erityisesti niinä päivinä, joina SEA päätti lisätä SEA Handlingin pääomaa lähinnä sen tappioiden kattamiseksi ja sopi tältä osin sitovista oikeudellisista velvoitteista⁽⁵⁴⁾.
- (231) Pääomanlisäyksiä arvioidessaan komissio ei voi kuitenkaan sivuuttaa aiempia pääomanlisäyksiä. Toimenpiteet liittyivät tiiviisti toisiinsa. Italian viranomaisten mukaan ne olivat osa samaa strategiaa. Niillä pyrittiin samaan tavoitteeseen eli kattamaan SEA Handlingin tappiot yrityksen elinkelpoisuuden varmistamiseksi ja sen kannattavuuden palauttamiseksi. Aikajärjestyksen kannalta tarkasteltuna toimenpiteet muodostivat jatkuvan prosessin, sillä ne toteutettiin peräkkäisinä vuosina ja niillä pyrittiin vastaamaan edunsaajan sen hetkisiin vaikeuksiin⁽⁵⁵⁾.
- (232) SEA Handling oli vaikeuksissa jo perustamisestaan lähtien, joten komissio katsoo, että järkevästi toimiva yksityinen sijoittaja olisi arvioinut sitä riskiä, että toimenpiteet saattaisivat olla jo ensimmäisestä pääomanlisäyksestä lähtien sääntöjenvastaista ja sisämarkkinoille soveltumatonta valtiontukea, ja olisi näin ollen tutkinut, mitä vaikutusta tällaisen tuen takaisinperinnällä olisi sen sijoituksen kannattavuuden kannalta. Italian viranomaiset eivät toimittaneet missään vaiheessa näyttöä siitä, että tällainen arviointi olisi tehty.

Pääomanlisäykset vuonna 2002

- (233) On kiistatonta, että kun ensimmäinen pääomanlisäys tehtiin, SEA Handling oli vuoden 1999 rakenneuudistus-suuntaviivoissa tarkoitettu vaikeuksissa oleva yritys.
- (234) Kyseisten rakenneuudistussuuntaviivojen 16 ja 17 kohdan mukaan, jos valtio myöntää rahoitusta taloudellisissa vaikeuksissa olevalla yritykselle, kyseinen rahoitus on todennäköisesti valtiontukea (on erityisen vaikeaa saada tällaisesta sijoituksesta sellaista voittoa, jota markkinataloudessa järkevästi toimiva yksityinen sijoittaja pitäisi riittävänä, kun asiaan liittyvät riskit otetaan huomioon). Tällaisista pääomanlisäyksistä on siis ilmoitettava komissiolle etukäteen, jotta ne voidaan hyväksyä valtiontukena.
- (235) Italian viranomaiset sivuuttivat vuonna 2002 vuoden 1999 rakenneuudistussuuntaviivojen ohjeet, kuten ne tekivät myös myöhempien pääomanlisäyksiä kohdalla, ja päättivät toteuttaa pääomanlisäykset, vaikkeivät niiden päätökset näyttäneet perustuvan yksityiskohtaiseen liiketoimintasuunnitelmaan, joka osoittaisi, että SEA Handlingin onni voisi kääntyä ja sen kannattavuus palautua kohtuullisen ajan kuluessa⁽⁵⁶⁾.
- (236) Komission mielestä markkinoilla toimiva sijoittaja ei olisi tehnyt vuoden 2002 pääomanlisäyksiä ilman kunnollisiin ja luotettaviin hypoteeseihin perustuvaa riittävän yksityiskohtaista liiketoimintasuunnitelmaa, jossa kuvattaisiin täsmällisesti yhtiön kannattavuuden palauttamiseksi tarvittavat toimenpiteet, analysoitaisiin mahdollisia skenaarioita ja osoitettaisiin, että sijoituksesta saataisiin sijoittajaa tyydyttävää tuottoa (siihen liittyvä riski huomioon ottaen) osinkojen, osakkeen arvon nousun tai muiden etujen muodossa.
- (237) Näin ollen vuonna 2002 toteutetut ensimmäiset pääomanlisäykset eivät vaikuta täyttävän markkinataloudessa toimivaa yksityistä sijoittajaa koskevaa arviointiperustetta, ja SEA Handling sai niistä sellaista etua, jota se ei olisi tavanomaisissa markkinaolosuhteissa saanut.

Päätöksentekohetken taustalla oleva tilanne

- (238) Komission on otettava huomioon tuen myöntämisen taustalla oleva tilanne yksityistä sijoittajaa koskevaa arviointiperustetta soveltaessaan, joten komissio esittää nyt oman lähestymistapansa vastauksena Italian viranomaisten ja SEA:n esittämiin väitteisiin.
- (239) Ensinnäkin Italian erityisen sääntelykehyksen ja siitä johtuvan erityisen suuren kilpailupaineen vaikutuksesta SEA:n päätöksiin on todettava, että komissio vastaa siitä, ettei direktiivin 96/67/EY tavoitetta eli maahuolintapalveluiden sisämarkkinoiden luomista Euroopan unionissa alan vapauttamisen avulla, mikä lisää toimijoiden välistä kilpailua, vaaranneeta kilpailua mahdollisesti vääristävää valtiontukea myöntämällä. Tästä seuraa, että direktiivin täytäntöön panemiseksi toteutetut jäsenvaltion toimenpiteet eivät todista sitä, että tietyille toimijalle lisääntyneen kilpailun vaikutusten tasoittamiseksi annettava taloudellinen tuki on yksityistä sijoittajaa koskevan arviointiperusteen

⁽⁵⁴⁾ Asia T-109/01, Fleuren Compost v. komissio, tuomio 14.1.2004 (Kok., s. II-127, 74 kohta); yhdistetyt asiat T-362/05 ja T-363/05, Nuova Agricast v. komissio, tuomio 2.12.2008 (Kok., s. II-297, 80 kohta, ja yhdistetyt asiat T-427/04 ja T-17/05, Ranska ja France Télécom v. komissio, tuomio 30.11.2009 (Kok., s. II-4315, 321 kohta).

⁽⁵⁵⁾ Asia T-11/95, BP Chemicals v. komissio, tuomio 15.9.1998 (Kok. s. II-3235, 171 kohta). Tässä päätöksessä edellä esitetyn perusteella komissio arvioi tutkitun toimenpiteen soveltuvuutta sisämarkkinoille yksityistä sijoittajaa koskevan arviointiperusteen mukaisesti kokonaisuuden kannalta katsottuna, mutta keskittyi tiettyihin ajankohtiin, jos se katsoo tämän tarpeelliseksi arvioidakseen esitettyjä väitteitä tai muista syistä.

⁽⁵⁶⁾ Vuosien 2002–2006 konsolidoitua liiketoimintasuunnitelmaa koskeva analyysi, ks. 269–271 kappale.

mukainen. Tässä päätöksessä ja tarkemmin sanottuna analysoitaessa sitä, miten yksityinen sijoittaja olisi menetellyt SEA:n tilanteessa, komissio ottaa huomioon, että Italia valitsi maahuolintamarkkinoiden täyden vapauttamisen ja että ENAC oli antanut 84 toimijalle luvan toimia Malpensas ja Linaten lentoasemilla.

- (240) Monet muutkin jäsenvaltiot ovat valinneet vastaavan vapauttamismuodon (Tanska (Kööpenhamina), Espanja, Irlanti (Dublin), Yhdistynyt kuningaskunta (Lontoo), Ranska (Pariisi)).
- (241) Sovellettava sääntelykehys on Italiassa tässä tapauksessa sama kaikille alan palveluntarjoajille, joita on SEA:n mielestä paljon, kun 84 palveluntarjoajalle on annettu toimilupa.
- (242) Italian viranomaiset eivät ole väittäneet, että kyseiset palvelut olisivat yleistä taloudellista etua koskevia palveluja, joiden toteutumista ei voida taata markkinoilla.
- (243) Direktiivin 96/67/EY 4 artiklaa sovelletaan riippumatta siitä, että SEA valitsi toimintojen oikeudellisen eriyttämisen (ja sitä kautta kirjanpitojen eriyttämisen). Kyseisen artiklan mukaan toimijoiden ”on voimassa olevien kaupallisten käytäntöjen mukaisesti pidettävä kirjanpidossaan maahuolintapalveluihin liittyvä toimintansa tarkasti erillään muista toiminnoistaan”, ja siinä kielletään rahavirran suuntautuminen lentoaseman pitäjän viranomaistoiminnoista maahuolintatoimintaan. Tällä kirjanpidon eriyttämisellä ja rahavirtojen kieltämisellä lentoaseman pitäjän ja maahuolinnasta vastaavan yksikön välillä on tarkoitus taata maahuolintamarkkinoiden tehokkaan kilpailun kehittämisen kannalta suotuisat olosuhteet varmistamalla, ettei vertikaalisesti integroituneiden toimijoiden maahuolintatoiminta saa erityistä etua muihin toimijoihin nähden.
- (244) Lentoaseman pitäjän toteuttama tappioiden kattaminen, johon liittyy rahavirtoja lentoaseman pitäjän toiminnan ja maahuolintatoiminnan välillä, on vastoin direktiiviä 96/67/EY ja sen tavoitteita. Näin ollen se, että SEA on valinnut kirjanpidon eriyttämisen lisäksi myös toimialojensa oikeudellisen eriyttämisen, ei muuta komission arviota siitä, että SEA Handling on saanut perusteetonta etua.
- (245) Komissio huomauttaa väitteestä, jonka mukaan SEA on velvollinen takaamaan kaikkien maahuolintapalveluiden tarjoamisen, että tämä ”oikeudellinen velvoite” tarkoittaa pelkästään sitä, kuten Italian viranomaisetkin totesivat, että lentoasema itse voi kantaa kyseisen vastuun tai että se voi koordinoida ulkopuolisten palveluntarjoajien toimintaa. Kuten komissio totesi aloituspäätöksen 95 kappaleessa, SEA:lla ei ole mitään velvollisuutta taata tällaista palveluntarjontaa välittömästi eikä tytäryhtiönsä SEA Handlingin kautta. Lentoaseman pitäjän yleiseen vastuuseen toimintahäiriön yhteydessä ei siis voida vedota pyrittäessä osoittamaan, ettei SEA Handlingin tappioiden kattamiselle ollut vaihtoehtoa. Toiseksi vaikka SEA:n väite, jonka mukaan maahuolintatoiminnassa voittomarginaalit ovat yleensä pieniä ja kannattavuus vähäistä, hyväksyttäisiin, komissio ei voi hyväksyä sitä, että markkinatilanteella voitaisiin perustella pääomanlisäykset asianmukaisesti, kun tarkastellaan markkinataloudessa toimivaa yksityistä sijoittajaa koskevaa arviointiperustetta, etenkin kun SEA Handlingille aiheutuneet tappiot olivat suuria koko kyseisellä aikavälillä. Päinvastoin vuosien 2007–2012 strategisen suunnitelman sivulla 5 vahvistettiin, että Euroopan tehokkaimmat lentoaseman pitäjät ovat järjestäneet maahuolintapalvelut alihankintana. Sama seikka toistetaan vuoden 2009–2016 strategisen suunnitelman sivulla 7. Kyseisen asiakirjan sivulla 28 vahvistetaan, että vuonna 2001 markkinat kulkivat kohti maahuolintapalveluiden alihankintaa. Tämä näyttö on ristiriidassa sen ajatuksen kanssa, että vertikaalinen integraatio lentoaseman pitäjän ja maahuolintapalveluiden tarjoajan välillä on olennainen laadun takaamiseksi ja ettei alihankinta ollut järkevää maahuolinnan pienten voittomarginaalien vuoksi.

- (246) Etenkin näin pieniä voittomarginaaleja tarjoavilla markkinoilla SEA:n olisi pitänyt toteuttaa SEA Handlingin tappioiden kattamisen sijaan paljon perinpohjaisempia toimia SEA Handlingin tehokkuuden parantamiseksi, jotta henkilöstökuluja olisi saatu karsittua huomattavasti. Italian viranomaistenkin mielestä henkilöstökulut muodostavat huomattavan osan tämän ankaran kilpailun kohteena olevan alan yhtiöiden kustannusrakenteesta.

Vaihtoehdot SEA Handlingin tappioiden kattamiselle

- (247) Komission mielestä SEA:n näkemys siitä, ettei SEA Handlingin rakenneuudistukselle ja sen tappioiden kattamiselle ollut vaihtoehtoa, ei vastaa markkinataloudessa toimivan yksityisen sijoittajan menettelyä. Mahdollisia vaihtoehtoja olivat palvelujen ulkoistaminen kokonaan tai osittain ja strategisen yhteistyökumppanuuden perustaminen siirtämällä osa SEA Handlingista strategiselle yhteistyökumppanille. Lisäksi kuten edellisessä kappaleessa todettiin, mikään ei olisi estänyt SEA:ta toteuttamasta perinpohjaisempia rakenneuudistustoimenpiteitä, joilla olisi pyritty lisäämään SEA Handlingin tehokkuutta yksityisen sijoittajan kannalta hyväksyttävässä aikataulussa.

- (248) Siirron mahdollisuuden osalta komissio ei pysty arvioimaan, miten kovasti SEA ponnisteli yhteistyökumppanuuden aikaansaamiseksi, jotta se olisi päässyt hyötymään kansainväliseen verkostoon liittymisestä aiheutuvista synergiaeduista. Komissio huomauttaa kuitenkin, että SEA mainitsi huomautuksissaan vain kaksi osittaisen myynnin yritystä: yhden, joka johti [...] kanssa käytyihin mutta vuonna 2002 kariutuneisiin neuvotteluihin, ja toisen, jossa neuvottelut aloitettiin, mutta joita ei saatu päätökseen vuosina 2007–2008. Tämän jälkeen myynnin mahdollisuuden on ilmeisesti katsottu edellyttävän SEA Handlingin kannattavuuden palautumista muilla keinoilla. Komissio katsoo, että yksityisten yritysten selvä haluttomuus sijoittaa SEA Handlingiin viittaa siihen, etteivät yhtiön näkymät kannattavuuden palautumisen suhteen ole vakuuttavia.
- (249) Maahuolintatoiminnan mahdollisen kokonaan tai osittain ulkoistamisen osalta Italian viranomaiset väittivät ensin, ettei yksikään toimija halunnut ottaa liiketoimintaa hoitaakseen. Komissio panee merkille, että [...] ilmoitti valtiontuesta ja että [...] myös ilmaisi vastustavansa toimenpiteitä.
- (250) Kyseinen väite ei myöskään perustu ilmeistä kiinnostuksen puutetta koskevaan pätevään havaintoon, joka olisi saatu esimerkiksi SEA:n aloittaman, kyseisiä palveluja koskevan tarjouskilpailumenettelyn tuloksena, kuten ei perustu yksityiskohtaisempi väite siitä, että mahdolliset ulkoiset toimijat ovat kiinnostuneita vain muutamista paremmin tuottavista palveluista ("kuorivat kerman päältä"). Toisin sanoen, mikään erityinen näyttö ei tue tätä väitettä, vaan sen sijaan useilla toimijoilla on lupa tarjota palvelujaan Italiassa ja erityisesti Malpensas ja Linaten lentoasemilla.
- (251) Ulkopuolisten toimijoiden kapasiteetin osalta Italian viranomaiset ovat väittäneet, ettei ollut toimijoita, jotka pystyisivät takaamaan SEA:n liiketoimintamallin eli keskuslentoasemana tai ilman pääliikenteenharjoittajaa toimivana keskuslentoasemana toimimisen edellyttämän laatutason. SEA tarvitsi mielestään palveluntarjoajan, joka pystyi tarjoamaan kaikki maahuolintapalvelut, ja sen mukaan tämä oli mahdotonta, koska yhdelläkään muulla toimijalla markkinoilla ei ollut kaikkien valikoimaan kuuluvien palvelujen tarjoamiseen tarvittavia aineellisia resursseja, taloudellisia resursseja eikä etenkin henkilöresursseja.
- (252) Komissio toteaa ensinnäkin, että SEA on väärässä olettaessaan, että käytettävissä olevat maahuolintapalvelujen tarjoajat olisivat pelkästään niitä ulkopuolisia osapuolia, jotka toimivat tietyllä hetkellä Malpensas ja Linaten lentoasemilla, eikä siihen luettaisi mukaan mahdollisten muiden, siellä toimintaa varten luvan saaneiden toimijoiden mahdollista palveluntarjontaa. SEA:n hieman epämääräiset väitteet, jotka koskivat Milanon lentoasemilla aktiivisesti toimivien muiden toimijoiden väitetysti heikkoa taloustilannetta tai niiden kyseisillä lentoasemilla tosiasiallisesti käyttämien resurssien tasoa, eivät ole millään tapaa olennaisia. Milanon lentoasemilla tosiasiallisesti toimivien palveluntarjoajien vähyys on vain yksi esimerkki mahdollisesti käytettävissä olevista ja markkinoille tuloon kykenevistä tarjoajista. Lisäksi se seikka, että Milanon lentoasemilla tällä hetkellä toimivat ulkopuoliset palveluntarjoajat eivät kata kaikkia maahuolintapalveluja, ei tarkoita, että voitaisiin arvioida niiden kykyä tarjota kyseisiä palveluja.
- (253) Toiseksi Italian viranomaiset ja SEA eivät ole selvittäneet, miksi SEA:n oli siirrettävä kaikki maahuolintapalvelunsa yhdelle toimijalle. Voidaan toki myöntää, että osa toiminnoista voi olla vähemmän kannattavaa, mutta nämä toiminnot olisi voitu siirtää perustellusti toimijalle, joka olisi pystynyt hyödyntämään kansainvälisiä mittakaavaetuja.
- (254) Kolmanneksi komissio hylkää ulkopuolisten toimijoiden kapasiteettiin liittyvän väitteen, jonka mukaan yhdelläkään ulkopuolisella toimijalla ei ole kaikkien maahuolintapalvelujen tarjoamiseen tarvittavia resursseja. SEA:n mukaan 84 palveluntarjoajaa on saanut luvan toimia Linaten ja Malpensas lentoasemilla. Kuten jo mainittiin, osa toiminnoista olisi taatusti ollut ulkoistettavissa, pikemmin kuin ne kaikki.
- (255) Neljänneksi SEA ei ole osoittanut nimenomaisesti, ettei ulkopuolinen toimija pystyisi täyttämään niitä laatuvaatimuksia, joiden katsotaan olevan oleellisia SEA:n liiketoimintamallin asianmukaisen toiminnan kannalta. Komissio ei ole samaa mieltä siitä, että direktiivissä 96/67/EY ja Italian lainsäädännössä mainittua palvelun laadun vaatimusta sovelletaan tässä yhteydessä.
- (256) Komissio suhtautuu varautuneesti SEA:n esittämiin taloudellisiin perusteisiin, joilla se pyrki osoittamaan tiettyjen maahuolintapalvelujen ulkoistamisen epäasianmukaisuuden sillä perusteella, että lentoaseman pitäjällä on viime kädessä vastuu palvelujen keskeytymättömän jatkumisen takaamisesta hätätilanteessa tai ennalta-arvaamattomassa tilanteessa.
- (257) Ensinnäkin SEA esitti kyseenalaisia laskelmia teoriansa tueksi. Niiden mukaan hätätilanteen hallinnointia varten SEA Handlingissa varatun henkilöstön määrä kokoaikavastaavina (FTE) ilmaistuna oli hyvin suuri. Vuonna 2003 SEA arvioi, että määrä oli peräti 336 kokoaikavastaavaa, kokonaiskustannukset olivat 9,9 miljoonaa euroa ja osuus oli 8 prosenttia SEA Handlingin koko henkilöstöstä kokoaikavastaavina ilmaistuna. SEA Handlingille aiheutuneet todelliset kulut olivat toki paljon pienemmät, sillä kyseinen henkilöstö oli nimetty myös – ellei jopa pääasiallisesti – muihin tehtäviin. Laskettaessa kuitenkin tämän toiminnan kokonaiskustannuksia, joista SEA:n oli vastattava lentoaseman pitäjänä vuonna 2003, SEA ehdotti, että palvelujen keskeytymättä jatkumiseen ja hätätilanteen hallinnointiin varattujen kokoaikavastaavien määrä kerrotaisiin kertoimella 1,7, minkä tuloksena pääteltiin, että SEA tarvitsi 569 kokoaikaista työntekijää, joista aiheutuvat kustannukset olisivat yhteensä 20,6 miljoonaa euroa. SEA totesi, että näiden kahden määrän välinen erotus (20,6 miljoonaa euroa – 9,9 miljoonaa euroa) vastasi sitä tosiasiallista voittoa, joka saatiin SEA:n toimintojen siirtämättä jättämisestä. Komission mielestä kertoimen 1,7

käyttäminen oli mielivaltaista, sillä tätä ei ollut perusteltu mitenkään, vaikka SEA:n olisi pitänyt osoittaa, että nämä hypoteettiset kustannukset oli laskettu oikein. Komissio katsoi myös, että SEA:lle aiheutuvien kokonaiskustannusten laskemisessa käytetty kokoaikavastaavien määrä oli täysin epärealistinen.

- (258) Komissio on pikemminkin sitä mieltä, että SEA Handlingille aiheutuvia kustannuksia arvioitaessa olisi otettava huomioon se todellinen kustannus, jonka SEA Handling tavallisesti laskuttaa SEA:lta, sekä realistisempi arvio kyseisiin tehtäviin varattujen SEA Handlingin kokoaikavastaavien lukumäärästä vuoden aikana tapahtuneiden hätätilanteiden, ennalta-arvaamattomien tilanteiden ja päivystystilanteiden keskimääräisen lukumäärän perusteella.
- (259) Toiseksi laskelmissa ei oteta mitenkään huomioon tappioiden kattamisesta SEA:lle aiheutuneita merkittäviä kustannuksia, jotka olisi voitu välttää ulkoistamalla maahuolintapalvelut osittain tai kokonaan kilpailukykyisemmälle toimijalle. Joidenkin päivystykseen liittyvien toimintojen ulkoistaminen olisi saattanut aiheuttaa SEA:lle mahdollisesti korkeampia kustannuksia, kun otetaan huomioon synergiaedut, joita saadaan aikaan yhdistämällä kyseiset palvelut yrityksen muihin toimintoihin. Ulkoistamisesta syntynyt kokonaishyöty oli kuitenkin mahdollisesti positiivinen, joten tämä seikka ei yksin osoita, ettei käytettävissä ollut mitään muuta vaihtoehtoa kuin kattaa SEA Handlingin tappiot, kuten SEA väittää huomautuksissaan.
- (260) [...] kaavaili SEA Handlingin divestointia vuonna 2010 sen jälkeen, kun Alitalia päätti olla käyttämättä Malpensen lentoasemaa keskuslentoasemanaan. [...] mukaan SEA:n päätavoitteena oli kehittää Malpensasta suuri keskuslentoasema (s. [...]) ja löytää uusi lentoyhtiö viiden vuoden kuluessa (s. [...]). SEA Handlingista luopuminen oli ratkaisevaa tämän tavoitteen saavuttamiseksi ja se oli myös SEA:n rakenneuudistuksen kulmakivi, jotta siitä tulisi yksi kannattavimmista lentoasematoimintojen harjoittajista (s. [...]). SEA ei siis nähnyt tarvetta säilyttää SEA Handlingia konsernissa joko hallinnoimassa Malpensen lentoasemaa keskuslentoasemana tai parantamassa SEA:n yleistä taloustilannetta.
- (261) Edellä esitetyn perusteella komissio toteaa, että vaikka SEA vaikuttaa toteuttaneen toimenpiteitä liittoutukseen sellaisen strategisen yhteistyökumppanin kanssa, joka pystyisi vaikuttamaan merkittäväällä tavalla SEA Handlingin kannattavuuden palauttamiseen, toimintojen ulkoistaminen kokonaan tai osittain ulkopuoliselle toimijalle olisi ollut taloudellisesti edullinen ratkaisu, jota yksityinen sijoittaja olisi ehdottomasti tarkastellut ja jonka se olisi asianmukaiseksi katsoessaan toteuttanut sen sijaan, että se olisi jatkanut suurten liiketappioiden kattamista useiden vuosien ajan. Yhdestäkään toimitetusta asiakirjasta ei kuitenkaan käy ilmi, että SEA Handlingin tulevaisuutta olisi pohdittu millään tavalla koko kyseisellä ajanjaksolla.

SEA-konsernin liiketoimintamallin valinta

- (262) Italian viranomaiset ovat esittäneet yleisen väitteen siitä, että SEA:n päätös säilyttää keskuslentoasemajärjestelmä edellyttää, että lentoaseman pitäjä tarjoaa kyseisiä palveluja suoraan, mutta tämä väite ei näytä saavan tukea analyysistä, jolla pyritään selvittämään, miksi SEA:n oli taloudellisesti edullisempaa kattaa noin 360 miljoonan euron tappiot verrattuna keskuslentoaseman olemassaolosta mahdollisesti syntyviin tuloihin. Italian viranomaiset eivät esittäneet yleisten väitteiden ohella yhtään asiakirjaa, josta olisi käynyt ilmi, miten kyseiseen valintaan päädyttiin.
- (263) SEA Handlingin tappioiden kattamisen väitettiin tarjoavan toimivimman perustan SEA:n valitsemalle keskuslentoasemamallille maahuolinnon ja lentoaseman hallinnoinnin toisiaan täydentävän luonteen ansiosta. Komissio huomauttaa tältä osin SEA-konsernin tekemien päätösten viisautta arvostelematta, että tämä SEA Handlingin strategiaa koskeva rajoite (joka on ristiriidassa sen huomautuksen kanssa, että Euroopan menestyvimmat suuret lentoasemat tai keskuslentoasemat ovat siirtäneet maahuolintapalvelunsa, ja myös 281–282 ja 283–286 kappaleessa mainittujen liiketoimintasuunnitelmien⁽⁵⁷⁾ kanssa) perustuu lähinnä oletukseen siitä, ettei yksikään ulkopuolinen toimija pystyisi tarjoamaan riittävää laatua. SEA ei selvittänyt, minkä tasoista laatua se vaatii, eikä sitä, miten riittämätön laatu vaikuttaisi lentoaseman toimintaan ja sen tuloihin. Tämä on entistä yllättävämpää, kun otetaan huomioon SEA:n väite siitä, että ulkopuolisten toimijoiden tarjoamien maahuolintapalveluiden tarjonnassa olevat puutteet olisivat vahingoittaneet SEA:n mainetta lentoaseman pitäjänä. Kyseinen väite olisi ollut helppo vahvistaa markkinatutkimuksella (21 päivänä maaliskuuta 2011 päivätyn SEA Handlingin kirjeen 106 kohta). Koska selkeää arviota vahingoista, joita SEA:n yrityskuvalle tai maineelle olisi voinut aiheutua, jos sen maahuolintapalvelut olisi annettu kokonaan tai osittain alihankkijan tehtäväksi, ei esitetty, komissio ei voi hyväksyä väitettä, jonka mukaan SEA:n menettely – SEA Handlingin tappioiden järjestelmällinen kattaminen – oli taloudellisesti järkevää ja välttämätöntä tällaisen vahingon välttämiseksi. Lisäksi direktiivin 96/67/EY 15 artiklan mukaan jäsenvaltio voi asettaa menettelytapasääntöjä maahuolintapalvelujen tarjoajalle varmistaakseen lentoaseman asianmukaisen toiminnan (tarvittaessa lentoaseman pyynnöstä), vaikka kyseiset palvelutarjoajat olisivat lentoaseman ulkopuolelta. Joka tapauksessa ei SEA eikä Italia ole toimittanut mitään konkreettista näyttöä siitä, ettei keskuslentoasemamallia olisi voitu panna täytäntöön ulkoistamalla maahuolintapalvelut kokonaan tai osittain.

⁽⁵⁷⁾ Vuosien 2007–2012 strateginen suunnitelma, s. 5, ja vuosien 2009–2016 strateginen suunnitelma, s. 9.

- (264) Sen sijaan [...] pikemminkin vahvistaa SEA:n aikomuksen olla sijoittamatta enempää SEA Handlingiin, sillä sen sijoitukset katsotaan muiksi kuin strategisiksi osuuksiksi, ja niillä on tarkoitus varmistaa, että Malpensasta tulee jälleen keskuslentoasema Alitalian luovuttua siitä.

SEA Handlingin rakenneuudistus ja SEA:n tavoitteet

- (265) Italian viranomaiset lainasivat asiassa ENI-Lanerossi annettua tuomiota, jossa todetaan, että ”yksityinen osakkeenomistaja voi järkevästi tukea tilapäisissä vaikeuksissa olevaa yritystä sen olemassaolon turvaamiseen tarvittavilla pääomasijoituksilla, jos yritys voi mahdollisesti tarvittavan rakenneuudistuksen jälkeen tulla uudelleen kannattavaksi. Näin ollen on myönnettävä, että myös emoyhtiö voi tietynä ajankohtana ottaa kantaakseen jonkin tytäryhtiönsä tappiot mahdollistaakseen sen toiminnan lakkauttamisen parhaiden mahdollisten edellytysten mukaisesti. Sellaisia päätöksiä voidaan perustella sekä välillisen aineellisen hyödyn todennäköisyydellä että myös muilla syillä, kuten konsernin yrityskuvan säilyttämisellä tai sen toiminnan uudelleen suuntaamisella. Jos julkisen sijoittajan pääomasijoituksissa ei lainkaan oteta huomioon edes pitkän aikavälin kannattavuusnäkömiä, kyseisiä sijoituksia on pidettävä perustamissopimuksen 92 artiklassa tarkoitettuna tukena, ja arvioitaessa niiden soveltuvuutta yhteismarkkinoille on käytettävä ainoastaan kyseisessä määräyksessä esitettyjä perusteita”⁽⁵⁸⁾.
- (266) Italian viranomaiset esittivät erityisesti, että komission olisi arvioitava tytäryhtiön tappioiden kattamista koskevia päätöksiä ottamalla välittömän voiton todennäköisyyden ohella perustaksi myös muita seikkoja, joilla voidaan perustella sellaisen tytäryhtiön tappioiden kattamista, joka kykenee tulemaan jälleen kannattavaksi rakenneuudistuksen jälkeen.
- (267) SEA väittää, että SEA Handlingin tappioiden kattaminen on perusteltua ensinnäkin siksi, että oli olemassa pitkän aikavälin kannattavuutta koskevia lupaavia näkymiä sisältävät strateginen suunnitelma ja rakenneuudistusohjelma, ja toiseksi siksi, että sitä voitiin perustella myös muilla seikoilla kuin pelkällä taloudellisella kannattavuudella.
- (268) Ensimmäisen väitteen osalta komissio katsoo, etteivät sille toimitetut SEA Handlingin liiketoimintasuunnitelmat ole riittävän yksityiskohtaisia, niin että niillä voitaisiin perustella markkinataloudessa toimivan yksityisen sijoittajan tällaista päätöstä. Tarkemmin sanottuna suunnitelmiin ei sisälly ”tietä menestykseen”, jollaista järkevästi toimiva yksityinen sijoittaja edellyttäisi ennen kuin lupautuisi niin merkittäviin pääomanlisäyksiin perustamisestaan lähtien talousvaikeuksissa olleen yhtiön hyväksi. Suunnitelmat eivät perustu vaikeuksien syiden ja niiden ratkaisemiseen tarvittavien toimenpiteiden perusteelliseen tarkasteluun. Ne eivät perustu SEA Handlingin toiminnan tai alan kehitystä koskeviin realistisiin ennusteisiin, eivätkä ne sisällä analyysia vaihtoehtoisista skenaarioista, joita tarkka yksityinen sijoittaja olisi odottanut vastaavassa tilanteessa.

Vuosien 2002–2006 konsolidoitu liiketoimintasuunnitelma

- (269) Vuonna 2001 hyväksytyssä vuosien 2002–2006 konsolidoidussa liiketoimintasuunnitelmassa kaavailtiin, että SEA Handlingin kannattavuus palautuisi vuoteen 2005 mennessä. Kyseinen suunnitelma kattoi kuitenkin kaikki SEA:n toiminnot, eikä siihen sisältynyt yksityiskohtaista kuvausta toimenpiteistä, joita SEA:n olisi toteutettava SEA Handlingin kannattavuuden takaamiseksi.
- (270) Suunnitelmassa luetellaan toimenpiteet, joita oli toteutettava työn tuottavuuden parantamiseksi 20 prosenttia vuoteen 2006 mennessä (s. 17), mutta siinä ei arvioida tällaisen tuottavuuden kasvun vaikutusta yhtiön yleiseen taloudelliseen suorituskykyyn. Komission mielestä suunnitelman ei voida katsoa perustuvan uskottaviin hypoteeseihin, sillä siihen ei sisälly mitään erityisiä toimenpiteitä, joilla pyritäisiin puuttumaan maahuolinnan kroonisten tappioiden rakenteellisiin syihin, erityisesti liiallisiin henkilöstökuluihin (s. 23). Asiakirjassa esitetään päinvastoin maahuolinnan henkilöstökulujen nousevan kyseisellä aikavälillä (liite 3, s. 13). Siinä ennustetaan myös maahuolintapalveluista saatavien tulojen kasvavan 37 prosenttia (s. 30) esittämättä mitään realistisia perusteita ja etenkin ottamatta huomioon muiden maahuolinta-alan toimijoiden läsnäoloa Milanon lentoasemilla sekä kilpailun kiihtymistä alalla. Komissio huomauttaa, että vuosikertomuksessa ja tilinpäätöksessä 31 päivänä joulukuuta 2003 SEA myöntää, että SEA Handlingin markkinaosuus oli pienentynyt kilpailun vuoksi.
- (271) Kuten komissio huomautti aloituspäätöksen 82–85 kappaleessa, SEA Handlingin taloudellinen tulos ei ollut tyydyttävä vuosien 2002–2006 konsolidoidun liiketoimintasuunnitelman ja vuosien 2003–2007 liiketoimintasuunnitelman perusteella.

Vuosien 2003–2007 liiketoimintasuunnitelma

- (272) Aloituspäätöksessä Italian viranomaisia pyydettiin selkeästi toimittamaan ”SEA Handlingia koskeva vuoden 2002 liiketoimintasuunnitelma mahdollisine myöhempine muutoksineen, tai mikä tahansa muu asiakirja, joka koskee SEA Handlingin strategiaa ja kannattavuuden palautumista”. Italian viranomaiset eivät aluksi reagoineet tähän huomautuksissaan lainkaan. SEA toimitti lopulta asianomaisena osapuolena asiakirjan ”Piano d’impresa 2003–2007 di SEA Handling” (SEA Handlingin liiketoimintasuunnitelma 2003–2007). Asiakirjan otsikon ja muodon perusteella kyseisessä asiakirjassa kuitenkin pikemminkin vain esitellään aiempi liiketoimintasuunnitelma ja tuodaan

⁽⁵⁸⁾ Asia C-303/88, Italia v. komissio, tuomio 21.3.1991 (Kok., s. I-1433, 21 ja 22 kohta).

esille yleisluonteiset päähypoteesit, jotka liittyvät vuotta 2005 koskevissa yhtiön ennusteissa esitettyyn kannattavuuden palautumiseen. Komissio katsoo, että tässä esittelyssä toistetaan pääpiirteissään SEA:n vuosien 2002–2006 konsolidoidussa liiketoimintasuunnitelmassa SEA-konsernin tasolla määritetty SEA Handlingia koskeva strategia, mutta siinä ei selitetä riittävän yksityiskohtaisesti, millä toimenpiteillä yksityisen sijoittajan loogisesti odottama kannattavuus voitiin varmistaa.

- (273) Vuosien 2003–2007 liiketoimintasuunnitelmassa kuvataan tilannetta, joka on erittäin kriittinen SEA Handlingille (liian suuret henkilöstökulut, merkittävä organisaation epätasapaino, riittämätön teknologinen innovointi ja erinäisten potentiaalisten tuloerien hyödyntämisessä epäonnistuminen, s. 1), jonka vuoksi markkinaosuutta saatettaisiin menettää ja josta SEA Handling oli hyvin tietoinen (s. 15). Sen sijaan henkilöstökulujen vähentämiseksi toteutettavat toimenpiteet on rajattu olennaisesti vain mainitsemalla lyhyesti työsuhteen vapaaehtoiseen päättämiseen liittyvät kannustimet, määräaikaisten henkilöstön lisääminen ja ylitöiden vähentäminen. SEA arvioi, että tämä vähentäisi henkilöstökuluja 3,1 prosenttia vuosina 2003–2007.
- (274) Italian viranomaisten toimittamien tietojen mukaan henkilöstökulujen osuus SEA Handlingin liikevaihdosta oli 103,7 prosenttia vuonna 2002 ja 94,9 prosenttia vuonna 2003, kun vastaava luku oli itsenäisillä toimijoilla keskimäärin alle 70 prosenttia. SEA Handling asetti itselleen tavoitteeksi kuitenkin vain noin 75 prosenttia vuoteen 2005 mennessä ja kyseisen tason säilyttämisen sen jälkeen.
- (275) Lisäksi SEA Handling kaavaili, että tämä parannus saataisiin aikaan pääasiassa lisäämällä liikevaihtoa 25 prosenttia vuosina 2003–2007 (liiketoimintasuunnitelman s. 5 ja 6), ei siis henkilöstökuluja karsimalla. Henkilöstökulujen arvioitiin vähenevän vain noin 3,1 prosenttia vuosina 2003–2007 (palkkakulut nousisivat hieman vuosina 2004–2007).
- (276) Komission mielestä yksityinen sijoittaja olisi tarvittavan rakenneuudistuksen laajuus huomioon ottaen keskittänyt toimiaan yhtiön kannattavuuden palauttamiseen sisäisillä toimenpiteillä, joihin se pystyy vaikuttamaan eniten ja jotka liittyisivät lähinnä henkilöstökulujen supistamiseen, jotka olivat tuolloin liikevaihtoa suuremmat, sen sijaan, että se ennakoisi hintojen ja kysynnän kasvua, sillä näihin tekijöihin SEA Handling ei pystynyt vaikuttamaan läheskään yhtä paljon.
- (277) Komissio katsoo samoin, että Alitalian kanssa vuosiksi 2001–2005 tehdyssä sopimuksessa oli sovittu 7 prosentin hinnankorotuksista vuosina 2004 ja 2005. Tämä korotus osoittautui myöhemmin liian suureksi, joten hintoja alennettiin vuosina 2006 ja 2007 kilpailun kiihtymisestä johtuvan hintojen laskun vuoksi. Koska alan vapauttamisen voitiin odottaa johtavan lopulta hintojen laskuun, komission mielestä SEA ei voinut perustellusti väittää, että tällainen hintojen lasku oli ennalta-arvaamaton kielteinen tapahtuma. Vuosien 2003–2007 liiketoimintasuunnitelma ei perustunut näin ollen realistisiin näkymiin. Lisäksi komissio asettuu sille kannalle, että yksityinen sijoittaja olisi ennakoinut alan vapauttamisesta johtuvaa kilpailuympäristön muutosta eikä olisi lähtenyt toteuttamaan strategiaa, jossa kannattavuuden palautuminen riippuisi pääasiassa liikevaihdon kasvusta.
- (278) Näin ollen komissio katsoo, että elinkelpoisuuden palautumisen tavoitteen saavuttaminen vuoteen 2005 mennessä oli epärealistista, jos ainoat toteutetut toimenpiteet olivat niitä, jotka SEA oli arvioinut välttämättömiksi sen vuosien 2003–2007 liiketoimintasuunnitelmassa ja vuosien 2002–2006 konsolidoidussa liiketoimintasuunnitelmassa esitetyn mukaisesti.
- (279) Italian viranomaiset eivät pystyneet toimittamaan komissiolle vastauksena tämän 11 päivänä heinäkuuta 2011 esittämään pyyntöön pöytäkirjaa SEA Handlingin hallituksen kokouksesta, jossa SEA Handlingin liiketoimintasuunnitelmassa kuvatut toimenpiteet oli hyväksytty. Sen sijaan Italian viranomaiset lähettivät komissiolle pöytäkirjan 23 päivänä heinäkuuta 2003 pidetystä SEA:n hallituksen kokouksesta, jossa SEA-konsernin konsolidoitu liiketoimintasuunnitelma hyväksyttiin. Toimitetun pöytäkirjaotteen mukaan tuolloin SEA Handlingin vuosien 2003–2007 liiketoimintasuunnitelma vain esiteltiin, eikä sitä näin ollen hyväksytty.
- (280) Alkuperäiseen liiketoimintasuunnitelmaan mahdollisesti tehdyn muutoksen tai myöhemmän liiketoimintasuunnitelman laatimisen osalta komissio toteaa, että Italian viranomaiset toimittivat vastauksena komission 11 päivänä heinäkuuta 2011 esittämään pyyntöön tietoja, joiden perusteella uuden elvytysohjelman tarpeellisuudesta oli keskusteltu vain 21 päivänä joulukuuta 2006 pidetyssä hallituksen kokouksessa, jossa päätettiin, että puheenjohtaja laatisi yksityiskohtaisen rakenneuudistussuunnitelman. Tuolloin ei mainittu mitään siitä, toteutettiin jokin rakenneuudistussuunnitelmaa parhaillaan.

Vuosien 2007–2012 strateginen suunnitelma

- (281) SEA:n suunnittelema strategia esiteltiin sittemmin ulkopuolisen konsultin laatimassa asiakirjassa, joka esitettiin 31 päivänä toukokuuta 2007 pidetyssä SEA Handlingin hallituksen kokouksessa. Kyseinen asiakirja, "Executive Summary – Linee guida del piano strategico 2007–2012 del gruppo SEA – 11 maggio 2007" (Tiivistelmä: SEA-konsernin vuosien 2007–2012 strategisen suunnitelman suuntaviivat, 11 päivänä toukokuuta 2007), oli ulkopuolisen konsultin laatima selvitys SEA-konsernin mahdollisista kehitysskenaarioista, ja siinä annetaan pelkästään kahdella sivulla (s. 8 ja 12) vain lyhyt selonteko SEA Handlingin tilanteesta ja tuodaan esiin ainoastaan se, että kannattavuuden oli ehdottomasti palaututtava vuoteen 2012 mennessä. Yhtiön kannattavuuden palauttamiseksi ei esitetty mitään

erityisiä toimenpiteitä. Näin ollen komissio kiistää Italian viranomaisten väitteen siitä, että *kyseisessä asiakirjassa asetetaan SEA-konsernin kolmivaiheinen strategia vuosiksi 2007–2012*. Ainoa strateginen toimenpide, josta kokouksessa keskusteltiin, oli tuotantomallin rakenneuudistus, jonka yhteydessä mainittiin lyhyesti muutamia elvytystoimenpiteitä.

- (282) Lisäksi kuten jo mainittiin, suunnitelma vahvistaa, että toimijat, jotka eivät ole vertikaalisesti integroituneita, tarjoavat taloudellisilta ehdoiltaan parempia palveluja kuin lentoaseman pitäjät, jotka ovat säilyttäneet maahuolinnan määräysvallassaan.

Vuosien 2009–2016 strateginen suunnitelma

- (283) Italian viranomaisten mukaan SEA harkitsi keskuslentoasemamallistaan luopumista, kun Alitalia lakkasi käyttämästä Malpensaa keskuslentoasemanaan vuonna 2007, koska mallin perustana oleva, lentoasemaa keskuslentoasemana käyttävä lentoliikenteenharjoittaja lähti. Niinpä ulkopuolisen konsultin laatima uusi strateginen suunnitelma ("Piano strategico 2009–2016") esiteltiin SEA:n hallitukselle, joka hyväksyi sen 15 päivänä heinäkuuta 2008. Kyseisessä asiakirjassa toistuvat sen edeltäjän piirteet: siinä ei anneta yksityiskohtaisia tietoja SEA Handlingin suunniteltuun elpymiseen liittyvistä toimenpiteistä, lukuun ottamatta lyhyttä kuvausta seikoista, jotka liittyvät sopimusten tarkistamiseen, liikkeenjohdon parannuksiin ja myös hätätilanteen menettelyihin, kuten ylimääräiseen lomautus-rahastoon (*cassa integrazione*).
- (284) Päinvastoin kuin mitä Italian viranomaiset väittävät, kyseisen suunnitelman mukaan SEA:n päätavoitteena on kehittää Malpensasta suuri keskuslentoasema löytämällä viiden vuoden kuluessa uusi liikenteenharjoittaja, joka alkaa käyttää sitä keskuslentoasemanaan (s. 5). SEA Handlingin divestointisuunnitelman mukaan tämä tavoite on oleellista saavuttaa vuoteen 2010 mennessä (s. 12, 35 ja 37). Komissio huomauttaa, ettei suunnitelmassa viitata lainkaan näennäisen keskuslentoaseman malliin, eikä siinä todeta, että kehittämisstrategia perustuu uuteen liiketoimintamalliin ja pitää väistämättä sisällään SEA Handlingin vertikaalisen integraation. Myös 13 päivänä kesäkuuta 2008 pidetyn SEA Handlingin hallituksen kokouksen pöytäkirja vahvistaa, ettei SEA:n tavoitteena ollut tuolloin tulla näennäiseksi keskuslentoasemaksi, vaan houkutella uusi lentoliikenteenharjoittaja, joka alkaisi käyttää sitä keskuslentoasemanaan. Lisäksi 15 päivänä heinäkuuta 2008 pidetyn SEA:n hallituksen kokouksen pöytäkirjassa kuvataan SEA Handlingin divestointia vuoteen 2010 mennessä avaintekijänä suunnitelman kestävyyskannalta.
- (285) Komissio huomauttaa myös, että Italian viranomaisten 28 päivänä kesäkuuta 2012 toimittama asiakirja "VIA Milano" sisältää kuvauksen näennäisen keskuslentoaseman mallista. Kyseisessä asiakirjassa esitetään, että SEA on noudattanut tätä strategiaa vuodesta 2011. Siinä ei kuitenkaan viitata mitenkään siihen, että näennäisen keskuslentoaseman malli edellyttää lentoaseman ja maahuolintapalvelujen tarjoajan vertikaalista integraatiota.
- (286) Suunnitelmassa vahvistetaan, että vuodesta 2001 lähtien Euroopan johtavat lentoaseman pitäjät ovat vähitellen jättäneet maahuolintamarkkinat, minkä johdosta markkinoille on tullut uusia itsenäisiä toimijoita (s. 28).

Vuosien 2011–2013 liiketoimintasuunnitelma

- (287) SEA ilmoitti, että sen hallitus hyväksyi 27 päivänä kesäkuuta 2011 asiakirjan "Piano d'impresa di SEA 2011–2013" (SEA:n liiketoimintasuunnitelma 2011–2013), jossa tuotiin esille muun muassa "tarve jatkaa maahuolinnan tehokkuuden parantamisstrategiaa". Komissio huomauttaa kuitenkin, että kyseiseen asiakirjaan sisältyy vain vähän taloudellisia ennusteita, eikä siinä mainita erikseen mitään SEA Handlingiin liittyviä toimenpiteitä.
- (288) Komissio toteaa myös, että liiketoimintasuunnitelman mukaan henkilöstökuluihin liittyvät SEA Handlingin menot olivat säilyneet näennäisesti muuttumattomina vuodesta 2009 (ks. henkilöstökuluja koskeva taulukko).
- (289) Komissio katsoo näin ollen, etteivät Italian viranomaiset pystyneet esittämään sille SEA Handlingia koskevia riittävän yksityiskohtaisia liiketoimintasuunnitelmia tai muita asiakirjoja, joissa olisi kuvattu rakenneuudistusstrategiaa ja sen toteutusta kyseisellä aikavälillä, puhumattakaan asiakirjoista, jotka olisivat osoittaneet, että kyseisessä strategiassa oli esitetty jo alusta lähtien, että SEA Handlingin liiketappiot oli välttämätöntä tai mahdollista kattaa ilmoitetulla aikavälillä ja ilmoitetun suuruusina määrinä. Komissio katsoo näin ollen, etteivät Italian viranomaiset ole pystyneet esittämään konkreettista näyttöä sellaisesta SEA Handlingin rakenneuudistusstrategiasta, jolla voitaisiin perustella järkevästi toimivalle yksityiselle sijoittajalle SEA Handlingin tappioiden väliaikaista kattamista sen kannattavuuden palauttamiseksi. Tämä on yllättävää nyt käsiteltävässä tapauksessa, koska yksityinen toimija, joka tarkastelee muutamia vuosia aiemmin tapahtuneesta perustamisestaan lähtien tappiota tehnyttä yhtiötä, olisi pyytänyt perusteellista tarkastusta ja täsmällisten toimenpiteiden toteuttamista ennen varojen sijoittamista yhtiöön.

- (290) Komissio ei voi hyväksyä SEA Handlingin väitettä, jonka mukaan se, että SEA Handling oli lähes saavuttanut kannattavuusrajan vuosina 2011/2012, osoittaa, että SEA Handlingin tappioiden kattamiseen koko ajalta perustuva SEA:n strategia oli järkevä ja että näin ollen pääomanlisäykset täyttivät markkinataloudessa toimivaa yksityistä sijoittajaa koskevan arviointiperusteen. SEA Handlingin tappioita oli katettu yhtämittaisesti lähes kymmenen vuotta, joten ei ollut mikään yllätys, että SEA Handlingin kannattavuus olisi lopulta palautunut. Mikä tahansa yhtä suurta taloudellista tukea saava yritys pystyy palauttamaan kannattavuutensa, jos se toteuttaa pieniäkin rakenneuudistuksia. Tällainen näkymä ei kuitenkaan olisi riittävä tyydyttämään yksityistä sijoittajaa, joka vaatisi vähintään ennusteen, jonka mukaan tappioiden kattamiseen keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä perustuvalta strategialta odotettu tuotto osinkoina, osakkeen arvon nousuna, yrityskuvan vahingoittumisen välttämisenä tai muuna vastaavana ylittäisi tappioiden kattamiseen sijoitetun pääoman. Komissio huomauttaa, ettei yhdessäkään Italian toimittamassa liiketoimintasuunnitelmassa esitetä tarkkaa ennustetta, jolla yritettäisiin osoittaa, että näin pitkällä aikavälillä tapahtuva tappioiden kattaminen olisi SEA:lle taloudellisesti edullisempaa kuin SEA Handlingin divestointi, tai jolla yritettäisiin lyhentää rakenneuudistusaikaa, niin että kannattavuus saataisiin palautumaan kohtuullisessa ajassa ja tappiot saataisiin mahdollisimman pieniksi.
- (291) SEA Handling teki toistuvasti tappiota joka vuosi tarkasteltavan ajanjakson aikana, joten komission mielestä SEA Handling teki tappiota liian pitkään, jotta sitä voitaisiin pitää asiassa ENI-Lanerossi annetussa tuomiossa ⁽⁵⁹⁾ tarkoitettuna "tietynä ajankohtana". SEA Handling oli tehnyt tappiota perustamisestaan eli vuodesta 2002 lähtien, ja parhaassa mahdollisessa tapauksessa siitä olisi voinut tulla SEA:n vuonna 2011 tekemien ennusteiden mukaisesti kannattava vasta vuonna 2012. Tappioiden kattamista koskevat päätökset tehtiin vuosittain, eivätkä toistuvat vuotuiset tappiot saaneet SEA:n strategiaa muuttumaan eivätkä johtaneet perinpohjaisempiin rakenneuudistus-toimenpiteisiin.
- (292) Toisen väitteen eli muiden seikkojen kuin pelkän taloudellisen kannattavuuden osalta komissio kiistää edellä esitetyistä syistä SEA:n mainitsemat huolet, jotka koskevat ulkopuolisen toimijan tuottamien palvelujen väitetysti riittämätöntä laatua, jolla olisi väitetysti kielteisistä vaikutuksista SEA:n kehitykseen ja yleiseen suorituskykyyn ja joka saattaisi asettaa SEA:n korvausvastuuseen mahdollisesta toimintahäiriöstä.
- (293) Kuten edellä todettiin, komission mielestä Italian viranomaiset ja SEA eivät ole esittäneet yksityiskohtaisia tietoja SEA:n yrityskuvalle mahdollisesti aiheutuvista vahingoista tai matkustajien mahdollisesti kärsimistä vahingoista. Tällaisten tappioiden määrää ei määritetty edes aloituspäätöksen jälkeen. Kuitenkin SEA myöntää, että tällaiset tappiot olisi voitu vahvistaa helposti markkinatutkimuksella. Komissio asettuu näin ollen sille kannalle, että SEA:n yrityskuvalle aiheutuvan vahingon määrän, sen mahdollisen korvausvelvollisuuden tai välillisen pitkän aikavälin tuoton mahdollisuuden arvioimatta jättäminen on erityisen haitallista pyrkimyksille osoittaa, että toimenpiteet täyttävät järkevästi toimivaa yksityistä sijoittajaa koskevan arviointiperusteen, kun otetaan huomioon asiaan liittyvien pääomanlisäysten suuruus. Järkevästi toimiva osakkeenomistaja olisi tehnyt taloudellisen arvion näistä riskeistä ja näkymistä, ennen kuin olisi maksanut yhteensä 359 644 000 euroa ⁽⁶⁰⁾.
- (294) Väitteiden mukaan päämääränä oleva SEA-konsernin mahdollisimman suuri pitkän aikavälin voitto on asetettava etusijalle suhteessa SEA Handlingin taloudelliseen kannattavuuteen, mutta tässä sivuutetaan se seikka, että jos SEA ei olisi kattanut tytäryhtiönsä tappioita järjestelmällisesti, sen voitot olisivat olleet paljon suuremmat. Italian viranomaiset eivät ole myöskään esittäneet näyttöä, joka osoittaisi, että pitkällä aikavälillä SEA olisi saavuttanut paremman kannattavuuden noudattamalla tappioiden kattamiseen perustuvaa strategiaansa sen sijaan, että se olisi tehnyt perinpohjaisempia rakenneuudistustoimenpiteitä tai ulkoistanut maahuolintapalvelunsa kokonaan tai osittain.
- (295) Asiassa ENI-Lanerossi annetussa tuomiossa käytettyjä termejä käyttäen komissio katsoo, ettei SEA Handling ollut "tilapäisissä vaikeuksissa oleva yritys", vaan sillä oli paha rakenteellinen ongelma, eikä SEA kattanut sen tappioita "tietynä ajankohtana". Lisäksi jos tappiot kannettiin, jotta tytäryhtiön toiminta voitaisiin lakkauttaa "parhaiden mahdollisten edellytysten mukaisesti", oli syytä huomauttaa, että SEA oli käynnistänyt vuoden 2001 jälkeen ainoastaan kaksi tarjouksipailumenettelyä tai että ainakaan ihanteellisia edellytyksiä ei ollut saavutettu kohtuullisen ajan kuluessa. Joka tapauksessa kyseinen tavoite ei voi yksin osoittaa, että toimenpiteet täyttäisivät järkevästi toimivaa yksityistä sijoittajaa koskevan arviointiperusteen.
- (296) Yhteenvetona voidaan todeta, että komission mielestä sille toimitetut liiketoimintasuunnitelmat eivät perustu realistisiin ennusteisiin SEA Handlingin liiketoiminnan tai alan kehityksestä, eikä niissä esitetä analyysia vaihtoehtoisista skenaarioista, joita tarkka yksityinen sijoittaja olisi vastaavassa tilanteessa vaatinut.

⁽⁵⁹⁾ Asia C-303/88, Italia v. komissio, tuomio 21.3.1991 (Kok., s. I-1433, 21 kohta).

⁽⁶⁰⁾ Asia T-565/08, Corsica Ferries v. komissio, tuomio 11.9.2012 (Kok., s. II-2197, 101–108 kohta).

SEA Handlingin taloudellinen suorituskyky

- (297) Vaikka SEA Handlingin taloudellisesta suorituskyvystä ei voinut päätellä sen tappioiden kattamista tiettyä vuonna koskevan päätöksen jälkeen, täytyikö yksityistä sijoittajaa koskeva arviointiperuste, sen tulokset ennen tällaista päätöstä ja etenkin sen tulosten kehityssuunta selventävät kyseisen päätöksen taustalla olevaa tilannetta. SEA Handlingin rakenneuudistustoimenpiteiden ja niillä kyseisellä aikavälillä aikaan saatujen tulosten välinen vastaavuussuhde olisi vaikuttanut väistämättä yksityisen sijoittajan päätökseen jatkaa tai olla jatkamatta yhtiön tappioiden kattamista. Siksi niitä on arvioitava tältä kannalta.
- (298) Italian viranomaiset ja SEA myönsivät tämän periaatteen epäsuorasti todetessaan, että SEA Handlingin keskeisten taloudellisten tulosten myönteinen kehitys vuosina 2003–2004 oli niiden mielestä rohkaisevaa ja osoitti, että kannattavuuden palauttaminen oli mahdollista. Komissio huomautti kuitenkin aloituspäätöksessä, että yhtiön tappiot pysyivät yli 40 miljoonassa eurossa vuosina 2003–2005, käyttökate pysyi negatiivisena, yksikkötyökustannukset kasvoivat 7,6 prosenttia, kokonaiskustannukset vähenivät vain 3 prosenttia ja tulot kasvoivat noin 4,5 prosenttia.
- (299) Jos sivuutetaan komission kielteinen arvio Italian viranomaisten toimittamien rakenneuudistussuunnitelmien yksityiskohtaisuudesta, on syytä huomauttaa, että kyseisellä kaudella kirjatut vakaat talouskehityksen tunnustukset ja erityisesti ne, jotka liittyivät olennaisesti sisäisiin toimenpiteisiin eikä ulkoisiin tekijöihin, joihin yhtiö ei voinut vaikuttaa, antavat mahdollisuuden arvioida suoraan tosiasiaa toteutettujen rakenneuudistustoimenpiteiden laajuutta. Tämä pätee esimerkiksi henkilöstökulujen havaittuun vähentymiseen tuottavuuden kasvun, yksikkötyökustannusten laskun ja työntekijöiden määrän vähentymisen ansiosta.
- (300) Toisaalta komissio katsoo, ettei laadun indikaattoreita, kuten saapuvien matkatavaroiden odotusaikojen lyhentymistä ja SEA:n hoitamien kuulutusten täsmällisyyttä voida käyttää rakenneuudistustoimenpiteiden laajuuden arviointiin, vaikka niistä onkin hyötyä arvioitaessa tarjottujen palveluiden kilpailukykyä.
- (301) Saavutettujen todellisten taloudellisten tulosten osalta komissio viittaa 2.4 kohdassa olevien kaavioiden ja taulukkojen analysointiin.
- (302) Komissio huomauttaa, että taulukossa 3 esitettyjen tietojen perusteella tuottavuus kasvoi 22 prosenttia vuosina 2004–2010. SEA ilmoitti kasvun johtuvan henkilösressien paremmasta ja joustavammasta käytöstä, pienen tuottavuuden palvelujen (esimerkiksi matkustamojen siivous) ulkoistamisesta ja henkilöstön valvonnan parantamisesta (erityisesti poissaolojen vähentäminen).
- (303) SEA väittää, ettei SEA Handling onnistunut saavuttamaan tavoitettaan, jonka mukaan kannattavuus palautuisi vuoteen 2005 tai viimeistään vuoteen 2007 mennessä, mihin olivat syynä etenkin hintojen – myös Alitalian vuodesta 2006 lähtien maksamien hintojen – laskusta johtuva tulojen menetys sekä yksikkötyökustannusten kasvu. SEA ilmoitti vielä, että odotettua vähäisempi liikenteen määrä oli vaikuttanut vuosina 2002–2007 saatuihin tuloihin.
- (304) Henkilöstökulujen osalta komissio huomauttaa, että yksikkötyökustannukset kasvoivat lähes 10 prosenttia vuosina 2003–2010. SEA väittää, että sen kyky vähentää merkittävästi liiketoimintaa koskevia kulujaan oli rajallinen. Sen mukaan ammattijärjestöjen valta työehtosopimusneuvotteluissa ja niiden poliittinen rooli Italiassa kavensivat sen lyhyen aikavälin liikkumavaraa. Henkilöstöä karsittiin merkittävästi, mutta se ei riittänyt tasoitamaan yksikkötyökustannusten kasvua ennen vuotta 2008 eikä vähentämään merkittävästi työvoimaan liittyviä kustannuksia (–38 prosenttia vuosina 2008–2010). Komissio panee tässä yhteydessä merkille pöytäkirjan 21 päivänä joulukuuta 2006 pidetystä hallituksen kokouksesta, jossa yksi jäsenistä totesi, että SEA Handlingin tilanne oli edelleen ”hyvin hälyttävä”. Se, että SEA Handling onnistui vähentämään henkilöstökulujaan tuntuvasti vuodesta 2008 lähtien, osoittaa, että alalla toteutettiin merkittävästi toimia. Käsittävän asian tilanteessa kyseinen seikka ei kuitenkaan osoita, että pääomanlisäykset olisivat olleet yksityistä sijoittajaa koskevan arviointiperusteen mukaisia. Komissio on jo huomauttanut etenkin, että vuodesta 2007 lähtien toteutettuja pääomanlisäyksiä ei voida tutkia aiempia lisäyksiä huomioon ottamatta. Komissio on todennut myös, etteivät ne perustuneet sellaisiin taloudellisiin analyyseihin tai liiketoimintasuunnitelmiin, jollaisia yksityinen sijoittaja olisi vaatinut.
- (305) Alitalian toteuttaman hinnanalennuksen osalta komissio huomauttaa, että Alitalian kanssa vuosiksi 2001–2005 tehdyssä sopimuksessa oli sovittu 7 prosentin hinnankorotuksista vuosina 2004 ja 2005, mikä osoittautui myöhemmin liian suureksi korotukseksi, joten vuosina 2006 ja 2007 hintoja laskettiin, minkä taustalla oli kilpailun kiristymisestä johtuva hintojen lasku. Alan vapautumisen voitiin odottaa johtavan lopulta hintojen laskuun, joten komission mielestä SEA ei voinut väittää perustellusti, että kyseinen hintojen lasku, joka oli valtaosin liian suureksi osoittautuneen korotuksen jälkeen tehty mukautus ja reaktio kilpailijan, Aviapartnerin, markkinoille tulon vuonna 2006, oli ennalta-arvaamaton kielteinen tapahtuma. Komission mielestä yksityinen sijoittaja olisi ennakoinut alan vapautumisesta johtuvaa kilpailuympäristön muutosta. Yksityinen sijoittaja ei olisi esimerkiksi luottanut 9 prosentin

hintojen nousuun vuosina 2003–2007⁽⁶¹⁾, vaan olisi odottanut, että lähinnä monopoliasemaa vastannut SEA Handlingin markkinaosuus olisi pienentynyt.

- (306) SEA:n mukaan toinen ennalta-arvaamaton tilanne, jolla oli pahoja kielteisiä vaikutuksia SEA Handlingin elinkelpoisuuden palautumisen kannalta, oli tulojen menettäminen vuoden 2008 jälkeen, kun Alitalia päätti vähentää liikennöintiään Malpensas lentoasemalla. Komissio myöntää, että tämä vetäytyminen oli merkittävä seikka SEA Handlingin tulojen kannalta, mutta on kuitenkin sitä mieltä, että SEA:n toimia SEA Handlingin tilanteen parantamiseksi tiivistettiin, kun vetäytymisestä ilmoitettiin vuonna 2007. Operatiivisten kokoaikavastaavien määrä väheni lähes 41 prosenttia vuosina 2007–2010. Tämän seurauksena henkilöstökulut supistuivat vuosina 2007–2009 samalla, kun tuottavuus kasvoi. Myös muut liiketoimintaa koskevat kulut vähenivät 40 prosenttia vuosina 2007–2010. Alitalian liikennöinnin vähenemisestä seurannut näiden menojen karsinta sai aikaan sen, että yhtiön käyttökate parani yleisesti, vaikka sen liikevaihto supistui. Nämä tulokset eivät kuitenkaan saaneet SEA Handlingin taloudellista tasapainoa palautumaan lyhyellä aikavälillä aiemmin annetusta tuesta huolimatta. Lisäksi Italian viranomaisten esittämässä skenaariossa siitä, mitä olisi tapahtunut, jos Alitalia olisi jatkanut liikennöintiä Malpensas lentoasemalla ja SEA Handlingin markkinaosuus olisi säilynyt vuoden 2005 tasolla, vaikuttaa laskelmien perusteella siltä, että SEA Handling olisi voinut toivoa kannattavuutensa palautuvan vuonna 2009. Komission mielestä kyseisellä aikavälillä kustannusten karsimiseksi toteutetut toimenpiteet eivät olisi kuitenkaan olleet yhtä kauaskantoisia ilman Alitalian vetäytymistä⁽⁶²⁾. Joka tapauksessa unionin tuomioistuin on toistanut, että arvioitaessa yksityisen sijoittajan periaatteiden noudattamista ”kyseisen edun myöntämisen jälkeen laaditut taloudelliset arviot, kyseisen jäsenvaltion toteuttaman sijoituksen todellisen tuottavuuden toteaminen jälkikäteen tai myöhemmät perustelut tosiasiallisesti valitusta toimintatavasta eivät riitä osoittamaan sitä [...] kun siis käy ilmi, että yksityinen sijoittaja -arviointiperustetta voidaan soveltaa, komission tehtävänä on pyytää kyseistä jäsenvaltiota toimittamaan sille kaikki merkitykselliset tiedot sen varmistamiseksi, täyttyvätkö arviointiperusteen sovellettavuus- ja soveltamisedellytykset, ja komissio voi kieltäytyä tutkimasta näitä tietoja vain, jos näyttönä esitetyt seikat on laadittu sen jälkeen, kun päätös kyseessä olevan sijoituksen tekemisestä tehtiin”⁽⁶³⁾.
- (307) Italian viranomaiset ovat vahvistaneet, että Alitalian vetäytymisen jälkeisen tilanteen potentiaalinen vakavuus sai SEA:n ponnistelemaan kustannusrakenteen parantamiseksi.
- (308) SEA Handling on myös todennut, että ennalta-arvaamattomilla tilanteilla on ollut kielteistä vaikutusta sen tuloksiin, ja tällä se on tarkoittanut erityisesti liikevaihtoonsa kohdistuneita SARS:n, Irakin sodan syttymisestä vuonna 2003 aiheutuneen terroriuhun ja vuonna 2010 tapahtuneen Eyjafjallajökull-tulivuoren purkautumisen vaikutuksia. Komissio huomauttaa, että näiden tapahtumien vaikutusta SEA Handlingin liikevaihtoon on esitetty määrällisesti ainoastaan RBB Economicsin tekemässä tutkimuksessa 1 päivänä kesäkuuta 2011. Tutkimuksessa kuitenkin toistetaan vain SEA Handlingin esittämät väitteet, joiden mukaan SARS ja Irakin sodan puhkeamisesta vuonna 2003 aiheutunut terroriuhka johtivat liikevaihdon 3 prosentin vähentymiseen ja että Eyjafjallajökull-tulivuoren purkautuminen supisti liikevaihtoa 1,5 miljoonaa euroa. Analyysi siitä, mitä tosiasiaa tapahtui ja mikä tilanne olisi ollut ilman näitä tapahtumia, perustuu näihin oletamuksiin, eikä sen avulla voida arvioida kyseisten tapahtumien vaikutuksia. Lisäksi komissio on sitä mieltä, että vaikka SEA:n estimaatteja voitaisiin pitää luotettavina ilman niitä tukevaa näyttöä, RBB Economicsin tutkimuksessa esille otetuilla ennalta-arvaamattomien tilanteiden vaikutuksilla ei voitaisiin edelleenkään perustella järkevästi SEA:n jatkamia pääomanlisäyksiä, joiden kokonaismäärä oli lähes 360 miljoonaa euroa vuosina 2002–2010. Komissio katsoo samoin, että markkinaolosuhteissa toimiva sijoittaja olisi todennäköisesti tehnyt tutkimuksen välittömästi tällaisten tapahtumien jälkeen, eikä vasta useita vuosia myöhemmin, arvioidakseen niiden vaikutusta ja päättääkseen, tarvitsisiko sen strategiaa muuttaa, kannattaisiko sen jatkaa käytössä olevalla strategialla vai olisiko sen liiketoimintasuunnitelmaa muutettava. RBB Economicsin tutkimus oli laadittu useita vuosia aloituspäätöksen jälkeen, joten komission mielestä se ei vastaa järkevästi toimivan yksityisen sijoittajan menettelyä, vaan se tehtiin nyt meneillään olevaa menettelyä varten, ja sen tarkoituksena oli osoittaa jälkikäteen SEA:n toiminnan oletettu taloudellinen järkevyys. Näin ollen kyseistä tutkimusta ei voida ottaa huomioon järkevästi toimivaa yksityistä sijoittajaa koskevaa arviointiperustetta sovellettaessa. Komissio huomauttaa vielä, että nimenomaan sijoitustensa kannattavuuden varmistamiseksi jopa kielteisten tapahtumien jälkeen yksityiset sijoittajat hakevat taloudellisia analyysejä, joista käy ilmi sijoituksista odotettu tuotto huonoissa skenaarioissa, etenkin ilmakuljetusten kaltaisella alalla, joka on luonteensa puolesta altis toimijan toimi- ja määräysvallan ulottumattomissa oleville riskitekijöille. Ei Italia eikä SEA ole missään vaiheessa osoittanut, että tällainen analyysi olisi tehty kyseisten toimenpiteiden toteutushetkellä.
- (309) Näin ollen komissio asettuu sille kannalle, että kustannusten karsimiseksi toteutetut toimet, vaikka ne olivatkin monella tapaa merkittäviä yhtiön perustamisen jälkeen ja erityisesti vuoden 2007 jälkeen, eivät olleet riittäviä kannattavuuden palautumisen kannalta tai ne riittivät tähän vasta pitkällä aikavälillä eli yli kymmenen vuoden

⁽⁶¹⁾ Kuten SEA Handlingin asiakirjassa ”Piano aziendale 2003–2007” todetaan.

⁽⁶²⁾ Ainoastaan hypoteettisesti voidaan olettaa, että yhtiön markkinaosuus pysyisi vuoteen 2010 asti vuoden 2005 tasolla eli 76,65 prosentissa.

⁽⁶³⁾ Asia C-124/10 P, komissio v. EDF, tuomio 5.6.2012 (85 ja 104 kohta, ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa).

kuluessa, eikä huomioon otettu sääntöjenvastaisesti myönnetyn aiemman tuen takaisinperinnän riskiä. Ei ole yllättävää, että saatuaan julkista tukea niin monia vuosia SEA Handling paransi tulostaan, mutta komissio katsoo, että SEA Handlingin erittäin raskaan kustannusrakenteen vuoksi ja markkinoiden vapautumisen yhteydessä yksityinen sijoittaja olisi tavoitellut paljon kauaskantoisempaa rakenneuudistusta vuonna 2002, ennen kuin olisi suostunut kattamaan tappiot rakenneuudistuksen toteuttamisen edellyttämällä aikavälillä saadakseen sijoitukselleen kohtuullisen tuoton kohtuullisessa ajassa.

Muiden toimijoiden taloudelliseen tulokseen vertaaminen

- (310) Komissio kiistää väitteen, jonka mukaan taloudellista suorituskykyä ei voi verrata muiden maahuolintapalveluiden tarjoajien taloudelliseen suorituskykyyn, jos nämä ovat luonteeltaan erilaisia (Italian viranomaiset mainitsevat eriytetyn kirjapidon kautta toimivat lentoaseman pitäjät, erillisinä yhtiöinä toimivat lentoaseman pitäjät, omista maahuolintapalveluistaan huolehtivat lentoyhtiöt ja ulkopuoliset tarjoajat, jotka voidaan puolestaan jakaa kotimaisissa tai kansainvälisissä verkostoissa toimiviin palveluntarjoajiin ja pk-yrityksiin) tai joiden toimiala on toinen (osa palveluntarjoajista tarjoaa kaikkia maahuolintapalveluja, ja osa taas vain muutamia niistä).
- (311) Alan vapauttamisen tarkoituksena on lisätä kilpailua, niin että liiketoimintamalliltaan kilpailukykyisimmät palveluntarjoajat voivat asettua markkinoille, mikä hyödyttää käyttäjiä, lentoyhtiöitä ja viime kädessä myös matkustajia. Komission mielestä toimijat, joihin Italian viranomaiset eivät halua verrata SEA Handlingia, ovat kuitenkin sen todellisia tai potentiaalisia kilpailijoita. Italian viranomaisten väite vähentää SEA Handlingiin verrattavissa olevien kilpailijoiden määrän tosiasiallisesti nolleen, sillä yksikään toimija ei tarjoa täsmälleen samaa palveluvalikoimaa kuin SEA Handling tällä hetkellä, vaikka toimija olisi luonteeltaan samanlainen eli yritys, joka on sidoksissa lentoaseman pitäjään, mutta toimii erillisenä yhtiönä. Tällöin sivuutetaan se seikka, että SEA:n mielestä komission pitäisi ottaa huomioon myös direktiivin 97/67/EY täytäntöönpanossa käytetyt menetelmät, voidakseen verrata muilla kuin Italian markkinoilla toimivien palveluntarjoajien palveluita.
- (312) Monet maahuolintapalvelujen tarjoajat ovat rakenteellisesti kannattavia. Joka tapauksessa se seikka, että muille maahuolintapalveluiden tarjoajille on saattanut aiheutua tappiota kyseisellä aikavälillä, ei osoita SEA:n toiminnan järkevyyttä, vaan vaikuttaa viittaavan pikemminkin päinvastaiseen, sillä talousvaikeuksissa oleva yhtiö pyrkii keskittymään ydinliiketoimintaansa ja lopettaa kaikki rakenteellisia tappioita tuottavat tai vähemmän kannattavat sijoitukset. Kuten useita kertoja on todettu, kahdessa SEA Handlingin toimittamassa liiketoimintasuunnitelmassa korostettiin, että markkinat kulkivat kyseisellä aikavälillä siihen suuntaan, että lentoaseman pitäjät lakkasivat sijoittamasta maahuolintapalveluihin, ja että maahuolintapalvelut alihankkijoille antaneet toimijat olivat yleensä kannattavampia kuin vertikaalisesti integroituneet toimijat.
- (313) Komission on hylättävä samoista syistä SEA:n väite, jonka mukaan ainoa verrattavissa olevat toimija oli [...] ⁽⁶⁴⁾, jonka oletetaan tehneen tappiota vuosina 2004–2006 ⁽⁶⁵⁾ ja joka ei ollut antanut maahuolintapalveluja alihankkijoiden tehtäväksi. Ensinnäkin [...] on edelleen valtion määräysvallassa, joten sen menettelyä ei voida pitää tyypillisenä yksityisen toimijan menettelynä ⁽⁶⁶⁾. Toiseksi komissiolla ei ole tarvittavia tietoja sen selvittämiseksi, onko [...] saanut maahuolintapalveluihin taloudellista tukea, joka olisi verrattavissa määrältään ja kestoltaan SEA Handlingin saamaan tukeen.
- (314) Komissio ei myöskään pidä SEA Handlingin tekemää vertailua [...] ja [...] merkityksellisenä. SEA Handling väittää, että kyseiset toimijat olivat tehneet tappiota asianomaisilla lentoasemilla tarjotuista palveluista, muttei esitä riittävästi näyttöä ⁽⁶⁷⁾. Lisäksi vaikuttaisi siltä, että kyseisten toimijoiden negatiiviset tulokset johtuivat osittain SEA Handlingin saamasta tuesta. Jos SEA Handling ei olisi saanut toistuvasti pääomanlisäyksiä SEA:lta, siitä olisi tullut maksukyvytön ja se olisi käynyt läpi nyt toteutunutta nopeamman ja perusteellisemmän rakenneuudistuksen. Markkinoiden rakenne olisi muuttunut ja kilpailijoilla olisi ollut mahdollisuus kasvattaa markkinaosuuksiaan ja parantaa voittoa.

⁽⁶⁴⁾ Ks. [...].

⁽⁶⁵⁾ SEA Handlingin 21 päivänä maaliskuuta 2011 esittämien huomautusten 99 ja 100 kohta.

⁽⁶⁶⁾ Ks. [...].

⁽⁶⁷⁾ SEA Handlingin 21 päivänä maaliskuuta 2011 esittämien huomautusten 105 kohta.

- (315) Yhteenvedona voidaan todeta, että komission mielestä kyseiset pääomanlisäykset eivät täytä yksityistä sijoittajaa koskevaa arviointiperustetta, joten näin ollen niistä aiheutui SEA Handlingille etua, jota se ei olisi saanut tavanomaisissa markkinaolosuhteissa.

8.2.4 VAIKUTUS JÄSENVALTIOIDEN VÄLISEEN KAUPPAAN JA KILPAILUN VÄÄRISTYMINEN

- (316) Komissio katsoo, että toimenpiteet vaikuttavat jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja vääristävät tai uhkaavat vääristää kilpailua sisämarkkinoilla suosimalla yhtä ainoaa yritystä, joka kilpailee muiden maahuolintapalveluja Malpensen ja Linatan lentoasemilla tarjoavien toimijoiden kanssa sekä kaikkien muiden kyseisillä lentoasemilla toimintaluvan saaneiden toimijoiden kanssa, joista monet ovat toimineet useammassa kuin yhdessä jäsenvaltiossa erityisesti sen jälkeen, kun ala vapautettiin kilpailulle vuonna 2002.

8.2.5 PÄÄTELMÄ

- (317) Komissio katsoo näin ollen, että SEA:n toteuttamat toimenpiteet SEA Handlingin tappioiden kattamiseksi ovat SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea.

8.3 TUEN SOVELTUVUUS SISÄMARKKINOILLE

- (318) Koska komissio katsoo kyseisten toimenpiteiden olevan SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea, komissio on tutkinut niiden soveltuvuuden sisämarkkinoille 107 artiklan 2 ja 3 kohdassa määrättyjen poikkeusten kannalta.
- (319) SEUT-sopimuksen 107 artiklan 2 kohta ei selvästikään ole sovellettavissa kyseessä olevien toimenpiteiden luonteen vuoksi, eikä Italia eikä SEA ole siihen vedonnut.
- (320) SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan osalta on todettava, että komissio ilmaisi aloituspäätöksessä huolensa toimenpiteiden yhdenmukaisuudesta lentoliikennesuuntaviivojen kanssa. Kyseisissä suuntaviivoissa esitetään, miten komissio voi arvioida lentoasemapalveluille annettavaa julkista rahoitusta valtiontukea koskevien sääntöjen ja menettelyjen mukaisesti.
- (321) Lentoasemapalvelujen tukemisen osalta lentoliikennesuuntaviivoissa viitataan direktiiviin 96/67/EY, jonka mukaan kahden miljoonan matkustajan kynnysarvon ylittyessä maahuolintapalvelujen tarjoamisella on voitava kattaa siitä aiheutuvat kustannukset eikä maahuolintapalveluja saa tukea ristiin lentoaseman muusta liiketoiminnasta saaduilla tuloilla tai viranomaistoimintaa tai yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palveluiden tarjoamista varten myönnettyillä julkisilla varoilla.
- (322) Näin ollen on todettava, että viranomaisilta lähtöisin oleva tuki tällaiselle toiminnalle on vastoin direktiivissä 96/67/EY asetettuja tavoitteita ja saattaa vaikuttaa kielteisesti markkinoiden vapautumiseen.
- (323) Komissio katsoo näin ollen, ettei tuen voida katsoa soveltuvan sisämarkkinoille lentoliikennesuuntaviivojen perusteella.
- (324) Italian viranomaiset ovat pyytäneet komissiota arvioimaan vaihtoehtoisesti tuen soveltuvuutta sisämarkkinoille SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan c alakohdan ja vuoden 2004 rakenneuudistussuuntaviivojen nojalla. Italian viranomaiset eivät ole pyrkineet vetoamaan mihinkään muuhun oikeudelliseen perustaan, joka osoittaisi kyseisen tuen soveltuvan sisämarkkinoille 107 artiklan 3 kohdan perusteella, eivätkä ne ole toimittaneet komissiolle mitään todisteita tällaisesta soveltuvuudesta. Italian viranomaiset ovat itse asiassa todenneet, ettei lentoliikennesuuntaviivoja voida soveltaa kyseessä olevien toimenpiteiden sisämarkkinoille soveltuvuuden arviointiin. Näin ollen komission on arvioitava Italian viranomaisten esittämät väitteet, joilla pyritään osoittamaan tuen soveltuvan sisämarkkinoille rakenneuudistukseen myönnettävänä tukena.
- (325) Vuoden 2004 rakenneuudistussuuntaviivojen 104 kohdassa todetaan seuraavaa:

”Komissio tutkii kaikkien sellaisten pelastamis- tai rakenneuudistustukien soveltuvuuden yhteismarkkinoille, jotka on myönnetty ilman komission lupaa [...] näiden suuntaviivojen perusteella, jos tuki on osittain tai kokonaan myönnetty sen jälkeen, kun nämä suuntaviivat on julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä. Kaikissa muissa tapauksissa komissio tekee tutkimuksen tuen myöntämishetkellä sovellettujen suuntaviivojen perusteella.”

- (326) Vuoden 2004 rakenneuudistussuuntaviivat julkaistiin 1 päivänä lokakuuta 2004.

- (327) Koska komissio katsoo, että kyseinen toimenpide on ymmärrettävä sarjana päätöksiä, jotka koskivat SEA Handlingin liiketappioiden kattamiseksi aina tappioiden syntyessä tehtyjä pääomanlisäyksiä, pikemmin kuin muutamana rakenneuudistukseen annettuna tukieränä (kuten Italian viranomaiset näyttävät väittävän, ks. 84 kappale), toimenpiteiden soveltuvuutta sisämarkkinoille on tutkittava vuosien 1999 ja 2004 rakenneuudistussuuntaviivojen perusteella sen mukaan, sovellettiinko niihin ennen 1 päivää lokakuuta 2004 vai sen jälkeen annettuja velvoittavia sitoumuksia ⁽⁶⁸⁾.

Yrityksen tukikelpoisuus

Ennen 1 päivää lokakuuta 2004 toteutetut toimenpiteet

- (328) Edellä 174–180 kappaleessa esitettyjen perusteiden nojalla komissio katsoo, että SEA Handling oli vuoden 1999 rakenneuudistussuuntaviivoissa tarkoitettu vaikeuksissa oleva yritys.
- (329) Kyseisten rakenneuudistussuuntaviivojen 7 kohdan mukaan vasta perustettu yritys ei ole oikeutettu pelastamis- ja rakenneuudistustukeen. Niissä todetaan kuitenkin, että uuden yrityksen perustamiseksi ei katsota sitä, että yhtiö perustaa tytäryhtiön pelkästään varojen vastaanoton ja mahdollisesti sen vastuiden välineeksi. SEA Handling perustettiin, kun SEA halusi eriyttää maahuolintapalvelujen tarjoamisen, joten komissio katsoo, ettei SEA Handlingin voida katsoa olevan rakenneuudistussuuntaviivoissa tarkoitettu vasta perustettu yritys.
- (330) Lisäksi SEA Handlingin talousvaikeudet eivät johdu kustannusten mielivaltaisesta jakautumisesta konsernin sisällä. Talousvaikeudet eivät johdu omistajayhtiö SEA:sta, vaan lähinnä liian suurista henkilöstökuluista, joiden vuoksi yhtiö ei kyennyt saamaan tilejään tasapainoon.

Lokakuun 1 päivän 2004 jälkeen toteutetut toimenpiteet

- (331) Komissio huomauttaa, ettei yhtiön taloustilanne ollut kohentunut vuonna 2004 vuoteen 2002 verrattuna. Kuten 181–184 kappaleessa selitettiin, yhtiön talousvaikeudet jatkuivat vuonna 2004, ja sen oli katsottava olevan vuoden 2004 rakenneuudistussuuntaviivoissa tarkoitettu vaikeuksissa oleva yritys.
- (332) Kyseisten rakenneuudistussuuntaviivojen 13 kohdan mukaan vastaperustettu yritys ei voi saada pelastamis- tai rakenneuudistustukea. Tämä koskee esimerkiksi tapauksia, joissa uusi yritys perustetaan aikaisemmin toimineen yrityksen selvitystilän jälkeen tai ostamalla tällaisen yrityksen kaikki omaisuuserät. Periaatteessa yritystä pidetään vastaperustettuna ensimmäiset kolme vuotta sen toiminnan aloittamisesta kyseisellä alalla.
- (333) Edellä 330 kappaleessa esitetyistä syistä komissio katsoo, ettei SEA Handlingia voida pitää vastaperustettuna yrityksenä. Komissio huomauttaa, että Italian viranomaiset väittivät viimeisessä kirjeessään, että SEA Handlingia voidaan pitää vuoden 2004 rakenneuudistussuuntaviivoissa tarkoitettuna vastaperustettuna yrityksenä, koska se oli perustettu yhtiöittämällä SEA:n olemassa oleva maahuolintayksikkö ja koska maahuolintapalvelujen tarjoamiseen liittyvät emoyhtiön varat ja velat siirtyivät näin ollen sille.
- (334) Edellä 331 kappaleessa esitetyt seikat pätevät myös tähän.
- (335) Komissio toteaa, että SEA Handling oli kelvollinen saamaan rakenneuudistustukea vuosien 1999 ja 2004 rakenneuudistussuuntaviivojen nojalla.

Pitkän aikavälin elinkelpoisuuden palautuminen

- (336) Vuoden 2004 rakenneuudistussuuntaviivojen mukaan "[t]uen myöntämisen edellytyksenä on oltava rakenneuudistus-suunnitelman täytäntöönpano. Rakenneuudistussuunnitelman on yksittäisten tukien osalta oltava kaikissa tapauksissa komission vahvistama..." (vuoden 2004 rakenneuudistussuuntaviivojen 34 kohta ja vuoden 1999 rakenneuudistussuuntaviivojen 31 kohta). Lisäksi "rakenneuudistustukeen on siis yhdistettävä toteuttamiskelpoinen rakenneuudistus-suunnitelma, jonka täytäntöönpanoon kyseinen jäsenvaltio sitoutuu. Tämä suunnitelma, joka sisältää kaikki tarpeelliset tiedot... on esitettävä komissiolle." (vuoden 2004 rakenneuudistussuuntaviivojen 35 kohta ja vuoden 1999 rakenneuudistussuuntaviivojen 32 kohta).

⁽⁶⁸⁾ On syytä huomata, että jos Italian viranomaisten väite on oikea, sovelletaan vain vuoden 2004 rakenneuudistussuuntaviivoja, mutta tuen soveltuvuudesta sisämarkkinoille tehty arviointi pysyy ennallaan.

- (337) Ensinnäkin Italian viranomaisten mainitsemia rakenneuudistussuunnitelmia ovat vuosien 2002–2006 konsolidoitu liiketoimintasuunnitelma ("Piano aziendale consolidato 2002–2006"), SEA:n vuosien 2003–2007 liiketoimintasuunnitelma ("Piano aziendale 2003–2007 SEA"), vuosien 2007–2012 strateginen suunnitelma ("Piano strategico 2007–2012"), vuosien 2009–2016 strateginen suunnitelma ("Piano strategico 2009–2016") ja vuosien 2011–2013 liiketoimintasuunnitelma ("Piano aziendale 2011–2013"). Komissio asettuu tämän päätöksen 269–296 kappaleessa esitetyn asiakirjojen arvioinnin perusteella sille kannalle, ettei yksikään näistä asiakirjoista täytä rakenneuudistus-suuntaviivoissa asetettuja edellytyksiä.
- (338) Tarkemmin sanottuna vuoden 2004 rakenneuudistussuuntaviivojen 35 kohdassa todetaan seuraavaa: "Rakenneuudistussuunnitelman toteuttamisajan on oltava mahdollisimman lyhyt, ja suunnitelman on mahdollistettava yrityksen pitkän aikavälin elinkelpoisuuden palautuminen kohtuullisessa ajassa yrityksen tulevia toimintaedellytyksiä koskevien realististen oletusten perusteella. Rakenneuudistustukeen on siis yhdistettävä toteuttamiskelpoinen rakenneuudistussuunnitelma, [...] joka sisältää kaikki tarpeelliset tiedot, kuten selvityksen markkinoista, [ja joka] on esitettävä komissiolle. Elinkelpoisuuden paranemisen on perustuttava pääasiassa rakenneuudistussuunnitelman sisältämiin yrityksen sisäisiin toimenpiteisiin. Se voi perustua hintojen tai kysynnän muutosten kaltaisiin ulkoisiin seikkoihin, joihin yritys ei voi itse paljoa vaikuttaa, vain siinä tapauksessa, että markkinoiden kehittymisestä esitetyt arviot ovat yleisesti hyväksyttyjä." Vuoden 1999 rakenneuudistussuuntaviivojen 32 kohdassa todetaan vastaavaa.
- (339) Komissio huomauttaa, että sekä vuosien 2002–2006 konsolidoitu liiketoimintasuunnitelma että vuoden 2007 jälkeiset suunnitelmat⁽⁶⁹⁾, vuosien 2003–2007 liiketoimintasuunnitelmaa lukuun ottamatta, koskevat koko SEA-konsernia, ja niissä tehdään vain irrallisia viittauksia SEA Handlingiin. Näin ollen niitä ei voida pitää rakenneuudistussuuntaviivoissa tarkoitettuina SEA Handlingin rakenneuudistussuunnitelmina. Ne eivät myöskään sisällä kaikkia rakenneuudistussuuntaviivojen mukaan tarvittavia tietoja, kuten yksityiskohtaista kuvausta yrityksen vaikeuksien taustalla olevista olosuhteista tai selvitystä markkinoista. Niissä ei myöskään anneta yksityiskohtaista kuvausta toimenpiteistä, joita tarvitaan yrityksen pitkän aikavälin elinkelpoisuuden palauttamiseksi kohtuullisessa ajassa, ja niissä odotetaan kannattavuuden parantuvan pääasiassa tulojen lisääntymisen turvaavien ulkoisten toimenpiteiden avulla (tämä koskee erityisesti vuoden 2003–2007 liiketoimintasuunnitelmaa), ilman että niissä osoitettaisiin, että markkinasuuntauksia koskevat hypoteesit olisivat yleisesti hyväksyttyjä.
- (340) Näissä asiakirjoissa nimenomaisesti SEA Handlingia koskevat lyhyet osat eivät sisällä aikataulua, jota SEA Handlingin pitkän aikavälin elinkelpoisuuden palauttaminen kohtuullisessa ajassa edellyttää, eikä niissä mainita mahdollisen rakenneuudistuksen kesto. Rakenneuudistustoimenpiteet eivät siis ole riittävän yksityiskohtaisia täyttääkseen rakenneuudistussuuntaviivojen vaatimukset.
- (341) Tämän tuloksena kyseinen tuki myönnettiin ennen tuesta ilmoittamista, eikä rakenneuudistussuuntaviivojen edellytysten mukaista rakenneuudistussuunnitelmaa ollut olemassa. Tukea myönnettäessä ei siis edellytetty vuoden 2004 rakenneuudistussuuntaviivojen 34 ja 35 kohdassa tai vuoden 1999 rakenneuudistussuuntaviivojen 31 ja 32 kohdassa tarkoitettua kaltaisen rakenneuudistussuunnitelman täytäntöönpanoa. Yksin tämä riittää sulkemaan pois tuen soveltuvuuden sisämarkkinoille⁽⁷⁰⁾.
- (342) Toiseksi on huomautettava, että koska tuesta ja toteuttamiskelpoisesta rakenneuudistussuunnitelmasta ei ole ilmoitettu, komissiolle ei ole ollut tilaisuutta asettaa tuen hyväksymisen kannalta tarpeelliseksi katsomiaan ehtoja ja velvollisuuksia⁽⁷¹⁾, eikä se pystynyt seuraamaan rakenneuudistussuunnitelman asianmukaista täytäntöönpanoa säännöllisesti esitettävien yksityiskohtaisten kertomusten perusteella⁽⁷²⁾.

Kilpailun kohtuuttoman vääristyminen estäminen

- (343) Vuoden 2004 rakenneuudistussuuntaviivojen 38 kohdassa todetaan seuraavaa: "Jotta kaupankäynnin edellytyksiä haittaavat vaikutukset olisivat mahdollisimman vähäiset, on toteutettava vastasuoritteita niin, että tavoitellut myönteiset vaikutukset ovat kielteisiä suuremmat. Muutoin tuen katsotaan olevan ristiriidassa yhteisen edun kanssa ja sen vuoksi soveltumaton yhteismarkkinoille." Vuoden 1999 rakenneuudistussuuntaviivojen 35 kohdassa todetaan vastaavaa.
- (344) Italian viranomaiset ja SEA Handling ilmoittivat, etteivät tukitoimenpiteet vääristäneet kilpailua maahuolintapalveluiden markkinoilla, koska ne olivat välttämättömiä markkinoiden vapauttamisen edellytysten turvaamiseksi direktiivin 96/67/EY täytäntöönpanosta annetun asetuksen N:o 18/99 mukaisesti.
- (345) Ne lisäsivät, että tuen ohella toteutettiin asianmukaisia toimenpiteitä kilpailun vääristymisen välttämiseksi.

⁽⁶⁹⁾ Ks. asiakirjat "Executive Summary – Linee guida del piano strategico 2007–2012 del gruppo SEA", "Piano strategico 2009–2016" ja "Piano aziendale SEA 2011–2013".

⁽⁷⁰⁾ Ks. esimerkiksi yhdistetyt asiat E-10/11 ja E-11/11, Hurltgruten v. EFTAn valvontaviranomainen, EFTAn tuomioistuimen tuomio 8.10.2012, 228 kohta sekä 234–240 kohta.

⁽⁷¹⁾ Rakenneuudistussuuntaviivojen 46–48 kohta.

⁽⁷²⁾ Rakenneuudistussuuntaviivojen 49–51 kohta.

- (346) Italian viranomaisten mukaan ensimmäinen tällainen toimenpide oli SEA Handlingin kapasiteetin pienentäminen etenkin työvoiman osalta, mikä toteutettiin vähentämällä henkilöstöä asteittain vuosina 2003–2010.
- (347) Toinen tällainen toimenpide pienensi SEA Handlingin markkinaosuutta karsimalla sen palveluvalikoimaa. SEA Handling luopui erityisesti ilma-alusten huollosta ja lipunmyyntipalveluista sekä muutamista toissijaisista palveluista, kuten matkustamojen siivouksesta ja alaikäisten matkustajien avustamisesta, jotka se antoi ulkopuolisten toimijoiden hoidettavaksi vuodesta 2004 lähtien. SEA Handling siirsi myös omat jäänpoistopalvelunsa SEA:n hoidettaviksi vuonna 2004.
- (348) Kolmantena toimenpiteenä oli pyrkimys myydä vähemmistöosuus SEA Handlingista, mikä olisi onnistuessaan johtanut uuden kilpailijan tuloon markkinoille.
- (349) Italian viranomaiset katsoivat vielä, että koska maahuolintamarkkinoiden vapauttamisaste oli Italiassa korkea, tappioiden kattamiseksi toteutetut toimenpiteet olivat välttämättömiä kaikkien maahuolintapalvelujen keskeyttämättömän jatkumisen ja laadun varmistamiseksi sekä uuteen tilanteeseen sopeutumiseksi vähitellen. Kaikkiaan maksetut tuet antoivat siis mahdollisuuden siirtyä hallitusti markkinoille, joilla vallitsi kilpailutilanne, siten että vältettiin mahdolliset matkustajiin kohdistuvat kielteiset vaikutukset.
- (350) Komissio muistuttaa, että "[v]elvoitteiden poistamista kirjanpidosta ja tappiollisen toiminnan lopettamista, jotka olisivat joka tapauksessa tarpeen elinkelpoisuuden palauttamiseksi, ei pidetä kapasiteetin tai markkinaläsnäolon supistamisena vastasuoritteita arvioitaessa" ⁽⁷³⁾. Komissio asettuu näin ollen sille kannalle, ettei jälkimmäinen toimenpide ole "vastasuorite", vaan pikemminkin väistämätön ja jopa olennainen osa varsinaista rakenneuudistusta. Kuten Italian viranomaiset esittivät, nämä toiminnot eivät kuulu SEA Handlingin ydinliiketoimintaan, joten niistä luopumista ei voida pitää vastasuoritteena, jolla pyritään supistamaan yhtiön markkinaosuutta merkittävästi ⁽⁷⁴⁾.
- (351) Vastaavasti kapasiteetin vähentäminen etenkin työvoiman osalta on olennainen vaihe yhtiön elinkelpoisuuden palauttamisessa, koska SEA Handlingin henkilöstökulut ovat erittäin korkeat etenkin sen liikevaihtoon verrattuna, eikä sitä voida pitää myönnettyä tukea tasoittavana toimenpiteenä.
- (352) Vähemmistöosuuden myyntiaikeiden osalta komissio huomauttaa, että tähän mennessä on käynnistetty vain kaksi tarjouskilpailumenettelyä ⁽⁷⁵⁾. Lisäksi myynti edellyttää tällä hetkellä elinkelpoisuuden palautumista, joten se ei ole rakenneuudistusta kompensoiva toimenpide. Joka tapauksessa SEA Handlingin pääomaa ei ole siirretty noin kymmenen vuoden aikana, eikä siirtoaikaa voida pitää tuen tasoittamiseksi toteutettuna toimenpiteenä.
- (353) Tuella väitettiin varmistettavan siirtyminen markkinoille, joilla vallitsi kilpailutilanne. Komissio asettuu tältä osin sille kannalle, ettei Italian lainsäädännön osaksi saatettu direktiivi 96/67/EY merkitse sitä, että valtiontukea voitaisiin myöntää tietyille toimijoille, tässä tapauksessa SEA Handlingille, helpottamaan mukautumista tietyllä aikavälillä, jonka tarkkaa kestoa Italian viranomaiset eivät ole missään vaiheessa maininneet.
- (354) Nämä olosuhteet riittävät sulkemaan pois tuen soveltuvuuden sisämarkkinoille.

Tuen rajaaminen välttämättömään

- (355) Vuoden 2004 rakenneuudistussuuntaviivojen 43 kohdan ja vuoden 1999 rakenneuudistussuuntaviivojen 40 kohdan mukaisesti tuensaajien odotetaan osallistuvan rakenneuudistussuunnitelmaan merkittäväällä määrällä omia varojaan, myös myymällä omaisuuseriä, jotka eivät ole välttämättömiä yrityksen elinkelpoisuuden kannalta, tai markkinaehtoisella ulkoisella rahoituksella, jotta rakenneuudistuksen kustannuksia varten annettavan tuen määrä saadaan rajattua ehdottoman välttämättömään. Suurten yritysten kohdalla yrityksen omien varojen osuus rakenneuudistuksesta on komission mielestä asianmukainen, jos se on vähintään 50 prosenttia.
- (356) Italian viranomaiset eivät ole toimittaneet mitään tietoja SEA Handlingin merkittävästä osallistumisesta rakenneuudistusprosessin kustannuksiin. Yksikään yksityinen sijoittaja ei osallistunut taloudellisesti SEA Handlingin rakenneuudistukseen, mikä on jälleen yksi merkki siitä, etteivät markkinat uskoneet yrityksen elinkelpoisuuden palautumiseen (vuoden 2004 rakenneuudistussuuntaviivojen 43 kohta).

⁽⁷³⁾ Rakenneuudistussuuntaviivojen 40 kohta.

⁽⁷⁴⁾ Yhdistetyt asiat T-115/09 ja T-116/09, Electrolux v. komissio, tuomio 14.4.2012 (51–58 kohta, ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa).

⁽⁷⁵⁾ Kuten Italian viranomaiset totesivat, yksi aloitettiin vuonna 2001 ja toinen vuonna 2007.

Tuen ainutkertaisuuden periaate

- (357) Jotta rakenneuudistustuki soveltuisi sisämarkkinoille, sen olisi oltava vielä tuen ainutkertaisuuden periaatteen mukaista. Vuoden 1999 rakenneuudistussuuntaviivojen 43 kohdassa ja vuoden 2004 rakenneuudistussuuntaviivojen 72 kohdassa 43 kohdassa todetaan, että jos yritys on saanut rakenneuudistustukea edellisten 10 vuoden aikana, se ei voi saada enää lisää rakenneuudistustukea. Tällä perusteella komissio katsoo, että SEA Handlingille vuonna 2002 tapahtuneen ensimmäisen pääomanlisäyksen jälkeen myönnetty rakenneuudistustuki ei sovellu sisämarkkinoille, koska se ei täytä tuen ainutkertaisuuden periaatetta. Sama pätee vuonna 2007 saatuun tukeen, jos katsotaan, että SEA teki kaksi päätöstä tuen antamisesta erissä peräkkäisinä vuosina, kuten Italian viranomaiset vaikuttavat väittävän (ks. 223 kappale).

Päätelmät

- (358) Edellä esitetyt perusteet osoittavat, etteivät tukitoimenpiteet täytä lentoliikennesuuntaviivoissa tai vuosien 1999 ja 2004 rakenneuudistussuuntaviivoissa asetettuja edellytyksiä, niin että niiden voitaisiin katsoa soveltuvan sisämarkkinoille SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan c alakohdan nojalla.
- (359) Tuki ei näin ollen sovellu sisämarkkinoille.

8.4 TAKAISINPERINTÄ

- (360) Asetuksen (EY) N:o 659/1999 14 artiklan 1 kohdan mukaisesti kaikki sisämarkkinoille soveltumaton sääntöjenvastainen tuki on perittävä takaisin tuensaajalta.
- (361) Kyseinen tuki myönnettiin SEA Handlingille sääntöjenvastaisesti, eikä se sovellu sisämarkkinoille, joten se on perittävä yhtiöltä takaisin.
- (362) Koska SEA Handlingin taloudellinen tilanne on erittäin huono eikä pääomanlisäyksistä ollut näkyvissä tuottoa, yksityinen sijoittaja ei olisi toteuttanut pääomanlisäyksiä eikä SEA Handling olisi näin ollen pystynyt saamaan tällaista rahoitusta markkinoilta. Koska pääomasijoituksille saatava tuotto on yrityksen liiketoimintamallin elinkelpoisuuden osatekijä, yksityinen sijoittaja ei tekisi sijoitusta, ellei olisi varma, että se saisi yhtiöltä asianmukaisen hyvityksen sijoitukseen sisältyvän riskin vuoksi. Näin ollen komissio katsoo, ettei yritys olisi pystynyt lisäämään osakepääomaansa pääomamarkkinoilla, sillä odotettu tuotto ei olisi antanut sille mahdollisuutta tarjota näin suurta tuottoa yhdellekään mahdolliselle sijoittajalle. Jos takaisin perittävää tukea ei olisi annettu lainkaan – mitä vastaavaan tilanteeseen tuen takaisin perinnällä pyritään – myöskään pääomaa ei olisi alun perin sijoitettu⁽⁷⁶⁾. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan ”pääomansijoituksen osalta komissio voi katsoa, että myönnetyn edun poistaminen edellyttää pääomansijoituksen palauttamista”⁽⁷⁷⁾. Takaisin perittävän tuen määrä on siis koko se määrä, jolla yrityksen pääomaa lisättiin.

- (363) Takaisinperinnässä on otettava huomioon myös korko, joka on kertynyt siitä päivästä lähtien, jona kukin tukierä on tullut yhtiön käyttöön, eli kunkin pääomanlisäyksen todellisesta toteutuspäivästä sen takaisinperimispäivään asti⁽⁷⁸⁾.

8.5 PÄÄTELMÄT

- (364) Komissio toteaa Italian myöntäneen sääntöjenvastaisesti tukea, joka muodostuu useista SEA:n tytäryhtiönsä SEA Handlingin hyväksi tekemistä pääomanlisäyksistä, joilla katettiin tytäryhtiön tappiot, vastoin SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohtaa.
- (365) Italian on näin ollen toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet sisämarkkinoille soveltumattomaksi katsotun valtiontuen takaisin perimiseksi tuensaajalta eli SEA Handlingilta,

ON HYVÄKSYNYT TÄMÄN PÄÄTÖKSEN:

⁽⁷⁶⁾ Komission päätös 2012/252/EU, annettu 13 päivänä heinäkuuta 2011, valtiontuesta C 6/08 (ex NN 69/07), jonka Suomi on toteuttanut Ålands Industrier Ab:n hyväksi (EUVL L 125, 12.5.2012, s. 33).

⁽⁷⁷⁾ Asia T-16/96, Cityflyer v. komissio, tuomio 30.4.1998 (Kok., s. II-757, 56 kohta).

⁽⁷⁸⁾ Edellä mainitun asetuksen (EY) N:o 659/99 14 artiklan 2 kohta.

1 artikla

SEA:n tytäryhtiönsä SEA Handlingin hyväksi jokaisena varainhoitovuonna aikavälillä 2002–2010 tekemät pääomanlisäykset, joiden arvioitu kokonaismäärä on noin 359 644 000 euroa ilman korkoja, on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen, jäljempänä ”SEUT”, 107 artiklassa tarkoitettua valtiontukea.

2 artikla

Kyseinen valtiontuki on myönnetty SEUT-sopimuksen 108 artiklan 3 kohdan vastaisesti, eikä se sovellu sisämarkkinoille.

3 artikla

1. Italian on perittävä 1 artiklassa tarkoitettu tuki tuensaajalta takaisin.
2. Takaisin perittäviin määriin luetaan mukaan korot, jotka ovat kertyneet siitä päivästä, jona kukin tukierä on tullut tuensaajan käyttöön, tuen takaisinperimispäivään asti.
3. Korot lasketaan komission asetuksen (EY) N:o 794/2004 ⁽⁷⁹⁾ V luvun mukaista menetelmää käyttäen.

4 artikla

1. Edellä 1 kohdassa tarkoitettu tuki on perittävä takaisin välittömästi ja tehokkaasti.
2. Italian on varmistettava, että tämä päätös pannaan täytäntöön neljän kuukauden kuluessa sen tiedoksiantamisesta.

5 artikla

1. Italian on toimitettava komissiolle kahden kuukauden kuluessa tämän päätöksen tiedoksiantamisesta seuraavat tiedot:
 - a) tuensaajalta takaisin perittävä kokonaismäärä (pääoma ja korko);
 - b) yksityiskohtainen kuvaus toimenpiteistä, jotka on toteutettu tai joita suunnitellaan tämän päätöksen noudattamiseksi;
 - c) asiakirjat, jotka osoittavat, että tuensaajaa on vaadittu maksamaan tuki takaisin.
2. Italian on ilmoitettava komissiolle tämän päätöksen täytäntöön panemiseksi toteutettavien kansallisten toimenpiteiden edistymisestä siihen saakka, kunnes 1 artiklassa tarkoitettu tuki on peritty kokonaan takaisin. Lisäksi Italian on annettava välittömästi komission pyynnöstä kaikki olennaiset tiedot toimenpiteistä, jotka on toteutettu tai joita suunnitellaan tämän päätöksen noudattamiseksi. Sen on annettava myös yksityiskohtaiset tiedot tuensaajalta jo perityistä tukimääristä ja koroista.

6 artikla

Tämä päätös on osoitettu Italian tasavallalle.

Tehty Brysselissä 19 päivänä joulukuuta 2012.

Komission puolesta

Joaquín ALMUNIA

Varapuheenjohtaja

⁽⁷⁹⁾ Komission asetukset (EY) N:o 794/2004, annettu 21 päivänä huhtikuuta 2004, Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 93 artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 659/1999 täytäntöönpanosta (EUVL L 140, 30.4.2004, s. 1).