

II

(Rechtsakte ohne Gesetzescharakter)

BESCHLÜSSE

BESCHLUSS (EU) 2015/1225 DER KOMMISSION

vom 19. Dezember 2012

über die von der SEA SpA zugunsten der SEA Handling SpA vorgenommenen Kapitalerhöhungen (SA.21420 (C 14/10) (ex NN 25/10) (ex CP 175/06))

(Bekanntgegeben unter Aktenzeichen C(2012) 9448)

(Nur der italienische Text ist verbindlich)

(Text von Bedeutung für den EWR)

DIE EUROPÄISCHE KOMMISSION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 108 Absatz 2 Unterabsatz 1,

gestützt auf das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum, insbesondere auf Artikel 62 Absatz 1 Buchstabe a ⁽¹⁾,

nach Aufforderung der Beteiligten zur Stellungnahme gemäß den genannten Artikeln ⁽²⁾ und unter Berücksichtigung dieser Stellungnahmen,

in Erwägung nachstehender Gründe:

1. VERFAHREN

- (1) Mit Schreiben vom 13. Juli 2006 ging bei der Kommission eine Beschwerde wegen einer mutmaßlichen Beihilfe für das Unternehmen SEA Handling SpA (im Folgenden „SEA Handling“) ein, das Bodenabfertigungsdienste auf den Flughäfen Mailand-Malpensa und Mailand-Linate erbringt. Diese Beschwerde wurde ursprünglich unter der Nummer CP 175/06 registriert.
- (2) Mit Schreiben vom 6. Oktober 2006 ersuchte die Kommission die italienischen Behörden um Erläuterungen zu dieser Beschwerde. Mit Schreiben vom 21. Dezember 2006 beantragten die italienischen Behörden eine Verlängerung der Frist für die Beantwortung.
- (3) Mit Schreiben vom 11. Januar 2007 gab die Kommission dieser Fristverlängerung statt. Mit Schreiben vom 9. Februar 2007 übermittelten die italienischen Behörden die angeforderten Erläuterungen.
- (4) Mit Schreiben vom 30. Mai 2007 unterrichtete die Kommission den Beschwerdeführer, dass ihr im vorliegenden Fall keine ausreichenden Informationen vorlägen, aus denen sie die Einhaltung des Kriteriums bezüglich öffentlicher Mittel gemäß Artikel 107 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (im Folgenden „AEUV“) ableiten könne. Somit bestünden gemäß Artikel 20 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 659/1999 des Rates ⁽³⁾ keine ausreichenden Gründe, zu dem Fall eine Auffassung zu vertreten. Mit Schreiben vom 2. Juli 2007 übermittelte der Beschwerdeführer zusätzliche Informationen. Nach Kenntnisnahme dieser zusätzlichen Informationen beschloss die Kommission, die Beschwerde erneut zu prüfen.
- (5) Mit Schreiben vom 3. März 2008 forderte die Kommission bei den italienischen Behörden eine Kopie der am 26. März 2002 geschlossenen Vereinbarung der Sozialpartner an. Mit Schreiben vom 10. April 2008 übermittelten die italienischen Behörden das angeforderte Dokument.
- (6) Mit Schreiben vom 20. November 2008 übermittelten die italienischen Behörden der Kommission die Vereinbarung der Sozialpartner vom 13. Juni 2008.

⁽¹⁾ ABl. L 1 vom 3.1.1994, S. 3.

⁽²⁾ ABl. C 184 vom 22.7.2008, S. 34.

⁽³⁾ Verordnung (EG) Nr. 659/1999 des Rates vom 22. März 1999 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 93 des EG-Vertrags (AbL. L 83 vom 27.3.1999, S. 1).

- (7) Mit Schreiben vom 23. Juni 2010 setzte die Kommission die italienischen Behörden von ihrem Beschluss in Kenntnis, das Verfahren nach Artikel 108 Absatz 2 AEUV zu eröffnen, und forderte die italienischen Behörden auf, ihr binnen eines Monats bestimmte, für die Beurteilung der Vereinbarkeit der betreffenden Maßnahmen erforderliche Informationen und Angaben zu übermitteln.
- (8) Mit Schreiben vom 19. Juli 2010 beantragten die italienischen Behörden eine Fristverlängerung bis zum 20. September 2010, die die Kommission mit ihrer Antwort vom 23. Juli 2010 gewährte.
- (9) Am 20. September 2010 legten die italienischen Behörden die Stellungnahme der Stadt Mailand zu dem Beschluss der Kommission zur Eröffnung des förmlichen Prüfverfahrens vor.
- (10) Der Beschluss der Kommission zur Eröffnung des förmlichen Prüfverfahrens (im Folgenden „Eröffnungsbeschluss“) wurde im *Amtsblatt der Europäischen Union* ⁽⁴⁾ veröffentlicht. Die Kommission forderte die Beteiligten auf, ihre Stellungnahme zu den betreffenden Maßnahmen innerhalb eines Monats nach der Veröffentlichung abzugeben.
- (11) Mit Schreiben vom 11. Februar 2011 beantragte die SEA Handling eine Verlängerung der Frist für die Übermittlung ihrer Stellungnahme zu dem Eröffnungsbeschluss bis zum 21. März 2011. Mit Schreiben vom 23. Februar 2011 gab die Kommission dieser Fristverlängerung statt.
- (12) Mit Schreiben vom Freitag, dem 25. Februar 2011, beantragte [...] ^(*) eine Verlängerung der Frist für die Übermittlung ihrer Stellungnahme zu dem Eröffnungsbeschluss bis zum 25. März 2011.
- (13) Mit Schreiben vom 21. März 2011 übermittelten die SEA Handling und die SEA SpA (im Folgenden „SEA“) der Kommission ihre Stellungnahmen zu dem Eröffnungsbeschluss.
- (14) Mit Schreiben vom 21. März 2011 übermittelte [...] der Kommission ihre Stellungnahme zu dem Eröffnungsbeschluss.
- (15) Mit Schreiben vom 7. April 2011 leitete die Kommission die Stellungnahmen der Beteiligten an die italienischen Behörden weiter und forderte diese auf, sich spätestens bis zum 16. Mai 2011 dazu zu äußern.
- (16) Mit Schreiben vom 18. April 2011 beantragten die italienischen Behörden bei der Kommission eine Verlängerung der Frist für die Vorlage ihrer Erwiderung auf die Stellungnahmen der Beteiligten bis zum 2. Juni 2011. Mit Schreiben vom 28. April 2011 gewährte die Kommission den italienischen Behörden diese Fristverlängerung.
- (17) Mit Schreiben vom 1. Juni 2011 legten die italienischen Behörden ihre Erwiderung vor. Zudem brachten sie neue Argumente in Form einer Studie eines Consultingunternehmens vor.
- (18) Mit Schreiben vom 11. Juli 2011 ersuchte die Kommission die italienischen Behörden um die Übermittlung der Informationen, die sie bereits in Erwägungsgrund 5 des Eröffnungsbeschlusses angefordert hatte, die ihr aber weder von den italienischen Behörden noch von der SEA zugeleitet worden waren.
- (19) Mit Schreiben vom 28. Juli 2011 beantragten die italienischen Behörden bei der Kommission die Verlängerung der Frist für die Erteilung der gewünschten Auskünfte bis zum 15. Oktober 2011. Mit Schreiben vom 8. August 2011 gewährte die Kommission eine Fristverlängerung bis zum 15. September 2011.
- (20) Mit Schreiben vom 26. August 2011 teilten die italienischen Behörden der Kommission mit, dass Ihnen die gewährte Frist, die kürzer als ursprünglich beantragt sei, nicht ausreichend erscheine.
- (21) Mit Schreiben vom 15. September 2011 übermittelten die italienischen Behörden ihre Antwort auf das Auskunftersuchen der Kommission. Mit Schreiben vom 18. Oktober 2011 übermittelten die italienischen Behörden eine englische Übersetzung des Dokuments in Anhang 5 der vorstehend genannten Stellungnahme.
- (22) Mit Schreiben vom 21. Oktober 2011 ergänzten die italienischen Behörden Anhang 12 der vorstehend genannten Stellungnahme durch von der Stadt Mailand übermittelte Informationen. Mit Schreiben vom 7. November 2011 übermittelten die italienischen Behörden eine englische Übersetzung dieser Stellungnahme.
- (23) Am 19. Juni 2012 fand ein Treffen zwischen den Dienststellen der Kommission und den italienischen Behörden statt. Nach diesem Treffen übermittelten die italienischen Behörden mit Schreiben vom 2. Juli 2012 und 10. Juli 2012 neue Argumente zur Stützung ihrer Bewertung der in Rede stehenden Maßnahmen. Auf Ersuchen der italienischen Behörden fand am 23. November 2012 ein weiteres Treffen mit den Dienststellen der Kommission statt. Die italienischen Behörden brachten dabei weitgehend die gleichen Argumente vor wie bei dem vorangegangenen Treffen.

⁽⁴⁾ ABl. C 29 vom 29.1.2011, S. 10.

^(*) Die Angaben fallen unter das Geschäftsgeheimnis.

2. ZUSAMMENFASSUNG DER IN REDE STEHENDEN MASSNAHMEN

- (24) Der vorliegende Beschluss betrifft die vom Unternehmen SEA zugunsten seines Tochterunternehmens, der SEA Handling, von 2001 bis 2010 vorgenommenen Kapitalerhöhungen, mit der im Wesentlichen die Betriebsverluste der SEA Handling gedeckt werden sollten.

2.1. ANGBLICHER BEGÜNSTIGTER DER BEIHILFE

- (25) Begünstigter der in Rede stehenden Maßnahmen ist das Unternehmen SEA Handling, hundertprozentiges Tochterunternehmen von SEA. Die SEA betreibt das Mailänder Flughafensystem, das aus den Flughäfen Linate und Malpensa besteht. Die SEA ist ein privatrechtliches Unternehmen (Aktiengesellschaft), das sich im Prüfungszeitraum nahezu vollständig im Eigentum staatlicher Stellen befand, und zwar der Stadt Mailand (zu 84,56 %), der Provinz Mailand (zu 14,56 %) und sonstiger öffentlicher und privater Kleinaktionäre (zu 0,88 %). Im Dezember 2011 wurden 29,75 % des Kapitals des Unternehmens SEA an den Privatfonds F2i (Fondi italiani per le infrastrutture) veräußert.
- (26) Die Tätigkeiten der SEA verteilen sich wie folgt:
- a) allgemeiner Flughafenbetrieb: Realisierung und Verwaltung von Dienstleistungsinfrastrukturen für den Luftverkehr;
 - b) Bodenabfertigung: Bodenabfertigungsdienste für Fluggäste, Luftfahrzeuge, Gepäck und Güter;
 - c) damit verbundene Tätigkeiten: gewerbliche Tätigkeiten auf den Flughäfen, darunter der öffentliche Verkauf verschiedener Dienstleistungen, der zollfreie Verkauf, der Betrieb von Zeitungskiosken, Leistungen des Gaststättengewerbes, Werbung, die Bereitstellung von Parkplätzen, die Fahrzeugvermietung, die Verwaltung und Instandhaltung von nicht mit der Luftfahrt in Verbindung stehenden Einrichtungen wie Hotelbetrieben sowie Logistik-tätigkeiten. Diese Tätigkeiten werden entweder direkt von der SEA oder von Dritten im Rahmen gesonderter, zwischen der SEA und Dritten geschlossener Verträge ausgeführt.
- (27) Die Gründung des Unternehmens SEA Handling erfolgte nach dem Inkrafttreten des Gesetzesdekrets Nr. 18/99 vom 13. Januar 1999⁽⁵⁾ zur Umsetzung der Richtlinie 96/67/EG des Rates⁽⁶⁾ in italienisches Recht, die die getrennte Rechnungsführung für Tätigkeiten im Zusammenhang mit den oben genannten Dienstleistungen verpflichtend vorschreibt⁽⁷⁾. So hat das Unternehmen SEA mit der Gründung des Unternehmens SEA Handling die buchmäßige und rechtliche Trennung aller betreffenden Tätigkeiten vollzogen⁽⁸⁾. Neben dem Betrieb der Flughäfen Malpensa und Linate im eigentlichen Sinne erbringt die SEA verschiedene Sekundärleistungen in Verbindung mit dem Flugverkehr und ergänzend dazu.
- (28) Das Unternehmen SEA Handling nahm seine Tätigkeit am 1. Juni 2002 auf. Bis zum 1. Juni 2002 wurden die Bodenabfertigungsdienste auf den Flughäfen Mailand-Linate und Mailand-Malpensa direkt von der SEA erbracht⁽⁹⁾.

2.2. GEPRÜFTE MASSNAHMEN

- (29) Den der Kommission übermittelten Informationen zufolge hat die SEA Handling seit 2002 Beihilfen in Form von Kapitalzuführungen von der SEA erhalten, mit denen im Wesentlichen ihre Betriebsverluste gedeckt werden sollten.
- (30) Die SEA Handling hatte folgende Verlustbeträge zu verzeichnen⁽¹⁰⁾:
- 2002 verzeichnete die SEA Handling einen Gesamtverlust von 43 639 040,39 EUR (1. Juni 2002—31. Dezember 2002);
 - 2003 verzeichnete die SEA Handling einen Gesamtverlust von 49 489 577,23 EUR (1. Januar 2003—31. Dezember 2003);

⁽⁵⁾ Gazzetta Ufficiale Nr. 28 vom 4. Februar 1999.

⁽⁶⁾ Richtlinie 96/67/EG des Rates vom 15. Oktober 1996 über den Zugang zum Markt der Bodenabfertigungsdienste auf den Flughäfen der Gemeinschaft (ABL L 272 vom 25.10.1996, S. 36).

⁽⁷⁾ In Artikel 4 der Richtlinie 96/67/EG heißt es: „Bieten ein Leitungsorgan eines Flughafens, ein Nutzer oder ein Dienstleister selber Bodenabfertigungsdienste an, so müssen sie zwischen den damit verbundenen und ihren übrigen Tätigkeiten eine strenge buchmäßige Trennung entsprechend den geltenden Handelsgesepflogenheiten vornehmen. Ob diese buchmäßige Trennung tatsächlich vollzogen wird, ist von einer von dem Mitgliedstaat benannten, unabhängigen Stelle zu überprüfen. Diese Stelle prüft auch, ob keine Finanzflüsse zwischen den Tätigkeiten, die das Leitungsorgan in seiner Eigenschaft als Flughafenleitung ausübt, und seinen Tätigkeiten als Erbringer von Bodenabfertigungsdiensten stattfinden.“

⁽⁸⁾ Am 1. Dezember 2011 nahm die Kommission das Maßnahmenpaket für „bessere Flughäfen“ an. Dazu gehören der Vorschlag zur Überarbeitung der Vorschriften für die Bodenabfertigung und insbesondere Vorschläge zur Verbesserung der Qualität und Leistungsfähigkeit der Bodenabfertigungsdienste auf den Flughäfen. Der Vorschlag sieht zudem die rechtliche Trennung der Bodenabfertigungsdienste vom Flughafenbetrieb vor. Vorgesehen ist des Weiteren, bei wichtigen Bodenabfertigungsdiensten, für die derzeit noch Zugangsbeschränkungen gelten, d. h. Gepäckabfertigung, Vorfelddienste, Betankungsdienste und Fracht- und Postabfertigung, die Mindestanzahl der Dienstleister, die den Fluggesellschaften auf Großflughäfen zur Verfügung stehen müssen, von zwei auf drei zu erhöhen.

⁽⁹⁾ Das vor der Gründung der SEA Handling bestehende Unternehmen SEA Handling S.r.l. war im Jahr 1998 gegründet worden, jedoch nie operativ tätig.

⁽¹⁰⁾ Bilanz zum 31. Dezember des jeweiligen Jahres.

- 2004 verzeichnete die SEA Handling einen Gesamtverlust von 47 962 810 EUR (1. Januar 2004—31. Dezember 2004);
 - 2005 verzeichnete die SEA Handling einen Gesamtverlust von 42 430 169,31 EUR (1. Januar 2005—31. Dezember 2005);
 - 2006 verzeichnete die SEA Handling einen Gesamtverlust von 44 150 435 EUR (1. Januar 2006—31. Dezember 2006);
 - 2007 verzeichnete die SEA Handling einen Gesamtverlust von 59 724 727 EUR (1. Januar 2007—31. Dezember 2007);
 - 2008 verzeichnete die SEA Handling einen Gesamtverlust von 52 387 811 EUR (1. Januar 2008—31. Dezember 2008);
 - 2009 verzeichnete die SEA Handling einen Gesamtverlust von 29,7 Mio. EUR (1. Januar 2009—31. Dezember 2009);
 - 2010 verzeichnete die SEA Handling einen Gesamtverlust von 13,4 Mio. EUR (1. Januar 2010—31. Dezember 2010).
- (31) Zur Deckung der zwischen 2002 und 2010 aufgelaufenen Verluste von 339,784 Mio. EUR wurden mehrmals pro Jahr insgesamt 359,644 Mio. EUR in Form von Kapitalerhöhungen von der SEA auf die SEA Handling übertragen. In der nachstehenden Tabelle sind die Verteilung der Beträge und ihre Höhe entsprechend den Angaben der italienischen Behörden aufgeführt.

(in Tausend EUR)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
Betrag der Kapitalzuführungen ⁽¹⁾	18 765 21 200	24 879 24 252	25 236 30 000	6 111 30 000 4 118	30 000 439 30 000	11 559 2 663 3 527 23 808	25 271	13 481 34 328	0	
Insgesamt pro Jahr	39 965	49 132	55 236	40 229	60 439	41 559	25 271	47 810	0	
Gesamt										359 664

- ⁽¹⁾ Die Kapitalerhöhungen zur Deckung der Betriebsverluste wurden nicht unbedingt im Verlauf desselben Jahres getätigt. Die erste Kapitalerhöhung im Jahr 2003 in Höhe von 24,879 Mio. EUR erfolgte beispielsweise zur teilweisen Deckung der Betriebsverluste von 2002. Die zweite Kapitalerhöhung in Höhe von 24,252 Mio. EUR erfolgte dagegen zur teilweisen Deckung der Betriebsverluste des Jahres 2003.

2.3. ROLLE DER STAATLICHEN STELLEN BEI DER VERWALTUNG DER SEA UND DER SEA HANDLING

- (32) Den der Kommission am 26. März 2002 übermittelten Informationen zufolge haben die Verwaltung der Stadt Mailand, das Unternehmen SEA und die Gewerkschaftsverbände eine Vereinbarung geschlossen, die Folgendes vorsieht:

„Die Verwaltung der Stadt Mailand ... bestätigt ...,

- dass die SEA mindestens weitere fünf Jahre einen Mehrheitsanteil an dem Bodenabfertigungsunternehmen halten wird;
- dass die SEA die Gewerkschaftsverbände über eventuelle Partner unterrichtet und ihnen den Geschäftsplan und die Strukturaufstellung des Unternehmens zur Prüfung vorlegt. ... Die Vereinbarung, die die SEA mit den Gewerkschaftsverbänden abschließen wird, tritt erst nach der Vorlage des vorgenannten Plans und der Beratung hierüber durch die Gewerkschaftsverbände in Kraft;
- dass der vereinbarte Mobilitätsplan eine Lösung für ggf. freigesetzte Arbeitnehmer vorsehen sollte, wobei ein Massenentlassungsverfahren auszuschließen ist und die SEA verpflichtet wird, Weiterbildungs- und Umschulungsmaßnahmen sowie Anreizsysteme für ein freiwilliges Ausscheiden aus dem Arbeitsverhältnis oder den Renteneintritt begleitende Maßnahmen für die betroffenen Mitarbeiter vorzusehen;
- dass die von den Arbeitnehmern erworbenen Ansprüche bei der Übernahme durch das neue Unternehmen gewahrt bleiben und sie eine Beschäftigungsgarantie für mindestens die nächsten fünf Jahre erhalten;

- dass die SEA und potenzielle Partner das Gleichgewicht zwischen Kosten und Nutzen und den allgemeinen Wirtschaftsrahmen wahren, indem die Verwaltungskapazitäten aufrechterhalten und die Möglichkeiten, auf den nationalen und internationalen Märkten tätig zu werden, spürbar verbessert werden;
- dass sie sich bei den zuständigen Ministerien und den Flughafenbehörden für den Erlass von Richtlinien einsetzen wird, die darauf abzielen, die Beschäftigung im Falle der Übertragung der Bodenabfertigungsdienste an ein Konkurrenzunternehmen zu garantieren, um insbesondere die Verpflichtungen der Flughafenbetreiber in Bezug auf die Sicherheit und die Zuverlässigkeit, die gleichermaßen für das Bodenabfertigungspersonal gelten müssen, zu erfüllen.

Die Stadtverwaltung und die Gewerkschaftsverbände gewährleisten die Überwachung dieser Vereinbarung, indem sie regelmäßig die Phasen ihrer Umsetzung im Rahmen zu diesem Zweck abgehaltener Sitzungen bewerten.“

- (33) Diese Verpflichtungen wurden durch spätere Vereinbarungen bestätigt, in die der Inhalt dieser Vereinbarung explizit übernommen wurde. Die Kommission bezieht sich insbesondere auf die Protokolle zu der zwischen der SEA und den Gewerkschaftsverbänden geschlossenen Vereinbarung der Sozialpartner vom 4. April 2002, 15. Mai 2002 und 9. Juni 2003, die der Kommission in Kopie übermittelt wurden.
- (34) In den Protokollen des Stadtrats sind die von der Stadt eingegangenen Verpflichtungen, so der „Schutz der erworbenen Ansprüche“ und die „Beschäftigungsgarantie für die nächsten fünf Jahre“ ebenfalls vermerkt⁽¹¹⁾. Genannt werden diese Verpflichtungen erneut auf der Sitzung des Stadtrats am 16. Juni 2003, deren Protokoll der Kommission in Kopie übermittelt wurde.
- (35) Darüber hinaus äußerten die Mitglieder des Stadtrats am 7. November 2006 ihre Besorgnis angesichts der Krise und hoben hervor, dass das wirtschaftliche Überleben der SEA Handling unbedingt sichergestellt werden müsse⁽¹²⁾:

„Die Schwierigkeiten der SEA Handling SpA ... können nicht allein auf dem Rücken der Arbeitnehmer ausgetragen werden. ... Angesichts dieser Situation müssen der Präsident der Flughafengesellschaft und Bürgermeisterin Moratti so bald wie möglich vor dem Verkehrsausschuss (der Stadt Mailand) erscheinen, um zu erläutern, wie sie der Rolle der SEA Handling SpA auf dem Markt für Bodenabfertigungsdienste neuen Schwung zu geben gedenken.“

2.4. WIRTSCHAFTLICHE ERGEBNISSE DER SEA HANDLING⁽¹³⁾

- (36) Die nachstehende Abbildung veranschaulicht die Entwicklung der Betriebskosten und der Bruttobetriebsspanne im Zeitraum 2002-2010. Die Zahlen sind zusammen mit der Entwicklung des Umsatzes der SEA Handling und der Entwicklung des Verhältnisses Bruttobetriebsüberschuss/Umsatz sowie des Verhältnisses Personalkosten/Umsatz Tabelle 1 zu entnehmen.

Abbildung 1

Wirtschaftliche Entwicklung des Unternehmens

[...]

Tabelle 1

Entwicklung des Umsatzes und der Betriebskosten

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Umsatz (in Mio. EUR)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Entwicklung des Umsatzes (im Vergleich zum vorherigen Geschäftsjahr)		[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %
Personalkosten	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Entwicklung der Personalkosten (im Vergleich zum vorherigen Geschäftsjahr)		[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %

⁽¹¹⁾ Die Vereinbarung wurde am 26. März 2002 zwischen den Gewerkschaftsverbänden, der SEA SpA und der Stadt Mailand geschlossen.

⁽¹²⁾ Pressemitteilung des Stadtrats der Stadt Mailand, Marco Cormio, vom 7. November 2006, die der Kommission in Kopie übermittelt wurde.

⁽¹³⁾ Die Tabellen und Abbildungen in diesem Abschnitt sind den von der SEA vorgelegten Unterlagen entnommen.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Sonstige Kosten	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Entwicklung der sonstigen Kosten (im Vergleich zum vorherigen Geschäftsjahr)		[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %
Bruttobetriebs-überschuss (BBÜ)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Entwicklung des BBÜ (im Vergleich zum vorherigen Geschäftsjahr)		[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %
Verhältnis BBÜ/Umsatz	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %
Verhältnis Personalkosten/Umsatz	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %

- (37) Festzustellen ist, dass die Personalkosten im Zeitraum 2002-2007 mit nur leichten Schwankungen stabil bei ca. 160 Mio. EUR lagen und danach beträchtlich zurückgingen, und zwar auf knapp 100 Mio. EUR bis zum Jahr 2010 und damit um fast 38 % innerhalb von drei Jahren. Um einen ähnlichen Wert — 37 % — gingen im selben Zeitraum die übrigen Kosten zurück.
- (38) Der Umsatz stieg zwischen 2002 und 2006 um 10 %. Ab 2008 hatte der deutliche Rückgang des Flugbetriebs von Alitalia in Malpensa spürbare Auswirkungen: Die Zahl der abgefertigten Flugbewegungen von Alitalia sank zwischen 2007 und 2010 um 87 % und die damit erzielten Einnahmen gingen um 72 % zurück. Der Gesamtumsatz sank im genannten Zeitraum um 27 %, da der Rückgang durch eine Steigerung der Einnahmen mit anderen Fluggesellschaften ausgeglichen wurde.
- (39) Die Bemühungen um die Senkung der Betriebskosten und die Begrenzung des Einnahmeverlusts im Gefolge der Entscheidung von Alitalia, die Anzahl ihrer Hub-Flughäfen („De-Hubbing“) ab 2008 zu verringern, ermöglichten es, dass sich der (negative) Bruttobetriebsüberschuss, der sich von –42,5 Mio. EUR im Jahr 2007 auf –8,5 Mio. EUR im Jahr 2010 verringerte, schrittweise verbesserte.
- (40) Die nachstehende Tabelle zeigt die Entwicklung der Beschäftigtenzahl in Vollzeitäquivalenten (VZÄ).

Tabelle 2

Entwicklung der Beschäftigtenzahl

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
VZÄ Gesamt	3 842	3 976	3 820	3 562	3 476	3 310	2 969	2 460	2 221
Davon VZÄ mit unbefristetem Vertrag	3 692	3 804	3 457	3 223	3 011	2 795	2 760	2 419	2 181
Davon VZÄ mit befristetem Vertrag	150	172	363	338	465	515	208	40	40
Operative VZÄ (VZÄ Gesamt + Überstunden — Lohnergänzung)	3 964	4 125	3 979	3 706	3 642	3 461	2 852	2 227	2 050

- (41) Seit 2003 ist ein kontinuierlicher Rückgang der Gesamtzahl der Vollzeitäquivalente (–44 % zwischen 2003 und 2010) zu verzeichnen, insbesondere bei den VZÄ mit unbefristetem Vertrag.
- (42) Die Zahl der befristet Beschäftigten hat zwischen 2002 und 2007 mit einem Anstieg von 150 auf 515 VZÄ deutlich zugenommen. Danach ist ein Rückgang dieser Beschäftigungsverhältnisse parallel zum sinkenden Umsatz zu verzeichnen, was auf den Rückgang des Flugaufkommens von Alitalia und energischere Bemühungen der SEA Handling um die Senkung der Lohnkosten zurückzuführen ist. Diese Bemühungen spiegeln sich in diesem Zeitraum auch in einer nachlassenden Zahl der Überstunden und einem Zuwachs bei Lohnergänzungsleistungen wider, was zu einem deutlichen Rückgang der Anzahl der operativen VZÄ führte.

- (43) Die nachstehende Tabelle veranschaulicht die Verbesserung der Arbeitsproduktivität bei den je Personaleinheit abgefertigten Luftbewegungen sowie die Entwicklung der Personalkosten.

Tabelle 3

Entwicklung der Arbeitsproduktivität des Personals

[...]

Tabelle 4

Personalkosten

[...]

3. GRÜNDE FÜR DIE ERÖFFNUNG DES FÖRMlichen PRÜFVERFAHRENS

- (44) In ihrem Beschluss vom 23. Juni 2010 vertrat die Kommission auf der Grundlage der ihr vom Beschwerdeführer und von den italienischen Behörden übermittelten Angaben die Auffassung, dass es sich bei den Maßnahmen im Zeitraum 2002-2005 um staatliche Beihilfen handeln dürfte, und sie äußerte Zweifel an deren Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt. Die Kommission wies Italien daraufhin an, ihr alle bis dato vorhandenen und für die Beurteilung der Vereinbarkeit der Maßnahmen erforderlichen Unterlagen, Informationen und Angaben vorzulegen. Im Übrigen stellte sie in dem Beschluss fest, dass sie auch die Jahre nach 2005 prüfen müsse, für die die Verlustbeträge ursprünglich nicht an die Kommission übermittelt worden waren, d. h. den gesamten Zeitraum 2002-2010, um feststellen zu können, ob die SEA Handling in dieser Zeit rechtswidrige staatliche Beihilfen in Form von Ausgleichsleistungen für ihre Verluste erhalten habe⁽¹⁴⁾.
- (45) Die Kommission kam zu dem Ergebnis, dass eine Beihilfe vorliege, da aus ihrer Sicht die verschiedenen Voraussetzungen des Artikels 107 Absatz 1 AEUV erfüllt seien.
- (46) Die Kommission hat zunächst darauf verwiesen, dass es sich bei den zur Verlustdeckung verwendeten Mitteln angesichts der Tatsache, dass sich der überwiegende Teil des Kapitals der SEA im Eigentum der Stadt und der Provinz Mailand befindet, um staatliche Gelder handele. Im Übrigen merkte die Kommission an, dass mehrere Hinweise darauf vorlägen, dass staatliche Stellen im Sinne des Urteils vom 16. Mai 2002 in der Rechtssache C-482/99, Frankreich/Kommission⁽¹⁵⁾, der sogenannten Rechtssache „Stardust Marine“ (im Folgenden „Stardust-Marine-Urteil“), in die Maßnahmen der SEA in Bezug auf ihre Tochtergesellschaft SEA Handling involviert gewesen seien.
- (47) Die Kommission kam daher zu dem Schluss, dass die betreffenden Maßnahmen selektiv gewesen seien, da sie ausschließlich die SEA Handling betroffen und ihr einen wirtschaftlichen Vorteil verschafft hätten, den sie unter normalen Marktbedingungen nicht gehabt hätte.
- (48) Um beurteilen zu können, ob die SEA durch die Deckung der Verluste der SEA Handling als umsichtiger Kapitalgeber unter normalen Marktbedingungen gehandelt hat, hat die Kommission verschiedene Gesichtspunkte abgewogen.
- (49) Sie stellte zunächst fest, dass in dem 2001 gebilligten Geschäftsplan⁽¹⁶⁾ die Rückkehr der SEA Handling in die Rentabilitätszone für das Jahr 2005 vorgesehen gewesen sei. Die Entscheidung, die Tätigkeit im Bereich Bodenabfertigungsdienste nach 2002 fortzusetzen und die SEA Handling nicht unmittelbar nach der Trennung der beiden Unternehmen zu veräußern, sei durch eine Prognose gerechtfertigt gewesen, nach der innerhalb von drei Jahren wieder Rentabilität erreicht werden sollte. Der Geschäftsplan 2001 habe allerdings keine detaillierte Strategie der SEA für die Sicherstellung der Lebensfähigkeit der SEA Handling enthalten, sondern sich vielmehr auf alle Tätigkeiten der SEA erstreckt. Auch sei der Kommission kein anderer, nur die SEA Handling betreffender detaillierter Geschäftsplan übermittelt worden.
- (50) Des Weiteren stellte die Kommission fest, dass die SEA Handling angesichts der jährlichen Verluste von mehr als 40 Mio. EUR, der konstanten Personalkosten, des Rückgangs der Gesamtkosten um nur ca. 3 %, des Rückgangs der Einnahmen um nur 4,5 % und des Anstiegs der Kosten je Arbeitseinheit um nur 7,6 % zwischen 2003 und 2005 begrenzte Fortschritte bzw. negative Ergebnisse erzielt habe.
- (51) Die Kommission wies außerdem darauf hin, dass die italienischen Behörden in ihrer Argumentation, derzufolge der Ausgleich der Verluste der SEA Handling unter dem Blickwinkel der SEA-Gruppe betrachtet werden müsse, nicht dargelegt hätten, inwiefern es vorteilhafter für die Gruppe gewesen sei, die Verluste auszugleichen, als die SEA Handling zu veräußern oder umzustrukturieren. Überdies sei der Zeitraum, in dem die SEA Handling ein Defizit aufgewiesen habe, zu lang gewesen, als dass dieser als begrenzter Zeitraum im Sinne des Urteils des Gerichtshofs vom 21. März 1991⁽¹⁷⁾ betrachtet werden könne, und die Tatsache, dass die Verluste ab 2002 wiederholt ausgeglichen wurden, bestätige, dass die SEA nicht als umsichtiger Kapitalgeber gehandelt habe.

⁽¹⁴⁾ Erwägungsgründe 42 und 102 des Beschlusses sowie Titel 5 des Beschlusses.

⁽¹⁵⁾ Urteil vom 16. Mai 2002, Frankreich/Kommission, C-482/99, Slg. 2002, I-4397.

⁽¹⁶⁾ Von den italienischen Behörden eingereichtes Dokument „Piano aziendale consolidato del Gruppo SEA 2002-2006“.

⁽¹⁷⁾ Urteil vom 21. März 1991, Italien/Kommission, C-303/88, Slg. 1991, I-1433.

- (52) Des Weiteren vertrat die Kommission den Standpunkt, dass [...] oder anderen Betreibern der Marktzutritt möglich gewesen wäre, dass der von den italienischen Behörden geltend gemachte Imageverlust der SEA zur Rechtfertigung der Einstellung ihrer Bodenabfertigungsdienste nicht bewertet und sehr vage formuliert worden sei und dass schließlich die Verpflichtung zur Erbringung von Bodenabfertigungsdiensten nicht bedeute, dass die SEA diese Dienstleistungen selbst erbringe, da andere Dienstleister diese Aufgaben ebenso wahrnehmen könnten.
- (53) Schließlich gelangte die Kommission zu der Auffassung, dass die Maßnahmen den Handel zwischen Mitgliedstaaten und den Wettbewerb zweifelsohne beeinträchtigt hätten. Die Beeinträchtigung des Handels ergebe sich unbestreitbar aus dem Zweck der Richtlinie 96/67/EG, die die Öffnung des Zugangs zum Markt für Bodenabfertigungsdienste auf den Flughäfen der Gemeinschaft, die ein in dieser Richtlinie festgelegtes Verkehrsvolumen haben, regelt. Wettbewerbsverfälschung sei insofern zu unterstellen, als mit den Maßnahmen die Stellung der SEA Handling gegenüber ihren Wettbewerbern deutlich verbessert worden sei.
- (54) Die Kommission stufte die Deckung der Verluste deshalb beim derzeitigen Stand als staatliche Beihilfe ein und äußerte zudem Zweifel an der Vereinbarkeit der Beihilfe mit dem Binnenmarkt. In ihrer Mitteilung „Gemeinschaftliche Leitlinien für die Finanzierung von Flughäfen und die Gewährung staatlicher Anlaufbeihilfen für Luftfahrtunternehmen auf Regionalflughäfen“⁽¹⁸⁾ (im Folgenden „Leitlinien für den Luftverkehr“) bezieht sich die Kommission auf die Richtlinie 96/67/EG, derzufolge sich die Bodenabfertigung ab der Schwelle von zwei Millionen Fluggästen unabhängig von anderen Einnahmen aus gewerblicher Tätigkeit und öffentlichen Mitteln, die der Flughafen als Flughafenleitung oder als Erbringer eines Dienstes von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse bezieht, selbst tragen müsse⁽¹⁹⁾. So stellte die Kommission fest, dass Beihilfen staatlicher Stellen für diese Tätigkeiten den Zielen der Richtlinie 96/67/EG zuwiderlaufen würden und sich negativ auf die Öffnung dieses Markts für den Wettbewerb auswirken könnten.
- (55) Die Kommission beschloss daher die Eröffnung des förmlichen Prüfverfahrens, um ihre Zweifel an der Einstufung der bis dato ergriffenen Maßnahmen als staatliche Beihilfe und an deren Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt auszuräumen.

4. STELLUNGNAHME DER ITALIENISCHEN BEHÖRDEN

Zum Prüfungszeitraum

- (56) Zunächst äußern die italienischen Behörden Bedenken in Bezug auf den zeitlichen Rahmen der im Beschluss der Kommission angeführten Rügen. Sie vertreten die Auffassung, dass sich die Bemerkungen der Kommission auf einen späteren Zeitraum (2006-2008) beziehen als den, der Gegenstand der Voruntersuchung war und für den sie um Präzisierung ersucht worden waren (2002-2005). Die Stadt Mailand hatte die Kommission daher aufgefordert, den zeitlichen Rahmen für das Verfahren zu korrigieren und an die italienischen Behörden ein übliches Auskunftsersuchen für den sich anschließenden Zeitraum (ab 2006) zu richten⁽²⁰⁾.

Zur Frage, ob die Maßnahmen zur Verlustdeckung den staatlichen Behörden zuzurechnen sind

- (57) Bezüglich des ersten von der Kommission genannten Anhaltspunkts für die Zurechenbarkeit, nämlich bestimmter Passagen der am 26. März 2002 unterzeichneten Vereinbarung zwischen der Stadt Mailand, der SEA und den Vertretern der Gewerkschaftsverbände, des Protokolls zu der Vereinbarung vom 4. April 2002, das von der SEA und den konföderalen und sektoralen Gewerkschaftsverbänden am 15. Mai 2002 bestätigt wurde, sowie des Protokolls zu der zwischen der SEA, der SEA Handling und den Fachgewerkschaften geschlossenen Vereinbarung vom 9. Juni 2003, fordern die italienischen Behörden die Kommission auf, die Beweiskraft dieser Dokumente neu zu beurteilen.
- (58) Die italienischen Behörden verweisen in diesem Zusammenhang darauf, dass nur wenn objektive Feststellungen den Schluss zuließen, dass der Mitgliedstaat insofern an der Entscheidung der SEA beteiligt gewesen ist, dass er sie veranlasst oder entscheidend beeinflusst hat, sodass sich die SEA anders verhalten hätte, wenn sie völlig unabhängig hätte entscheiden können, die fraglichen Maßnahmen diesem Mitgliedstaat⁽²¹⁾ zuzurechnen seien, was der Stadt Mailand zufolge hier aber nicht zutreffe.
- (59) Da sie an der Unterzeichnung der Vereinbarungen der Sozialpartner nicht beteiligt gewesen sei, vertritt die Stadt den Standpunkt, dass sie mit den Verpflichtungen, die die SEA in diesen Vereinbarungen gegenüber den Gewerkschaftsvertretungen eingegangen ist, nichts zu tun habe. Die Stadt Mailand habe nur an der Zusammenkunft am 26. März 2002 teilgenommen. Sie bekräftigt in diesem Zusammenhang, dass sie nur in ihrer Eigenschaft als Mehrheitsaktionär und insbesondere als für die Kommune zuständige Verwaltung für die Achtung der Arbeitnehmerinteressen Sorge getragen habe. Sie habe daher keinerlei Funktion ausgeübt, sondern lediglich die Geschäftsentscheidungen der SEA und speziell die Strategie zum Schutz der Arbeitsplätze auf politischer Ebene

⁽¹⁸⁾ ABl. C 312 vom 9.12.2005, S. 1.

⁽¹⁹⁾ Leitlinien für den Luftverkehr, Randnummer 70.

⁽²⁰⁾ Anknüpfend an diese Stellungnahme nahm die Kommission in ihrem Schreiben vom 11. Juli 2011 Bezug auf Erwägungsgrund 42 des Beschlusses, in dem es heißt, dass die Kommission folglich den Zeitraum 2002-2010 prüfen müsse, um festzustellen, ob die SEA Handling während des gesamten Zeitraums rechtswidrige staatliche Beihilfen in Form von Verlustausgleich erhalten habe. Die Kommission bestätigte damit den kurzen Untersuchungszeitraum von 2002 bis zu dem gegebenen Zeitraum und die weitere Gültigkeit der genannten Auskunftsersuchen.

⁽²¹⁾ Urteil des Gerichts vom 26. Juni 2008, SIC/Kommission, T-442/03, Randnummer 126.

gegenüber den Gewerkschaften „bestätigt“, um sie bei der Überprüfung der konkreten Umsetzung dieser Entscheidungen zu unterstützen. Diese „Vereinbarung“ rein soziopolitischen Inhalts sei ohne rechtliche Bedeutung und habe allein dazu gedient, den Gewerkschaftsvertretungen die Ernsthaftigkeit der von der SEA eingegangenen Verpflichtungen zuzusichern. Anhand der von der Kommission angeführten Dokumente ließe sich weder belegen, dass die Stadt Mailand maßgeblich an der Entscheidung zur Deckung der Verluste der SEA Handling beteiligt gewesen sei, noch, dass sie Verpflichtungen in diesem Sinne eingegangen sei. Die SEA habe demzufolge ihre Geschäftsentscheidungen völlig frei und unabhängig getroffen.

- (60) Allgemein beweise der Schriftwechsel aus den Jahren 2002 bis 2005 zwischen den Leitungsorganen des Unternehmens und einigen Mitgliedern des Stadtrats, denen der Zugang zu bestimmten von ihnen angeforderten internen Schriftstücken der SEA und insbesondere zu deren Geschäftsplan verweigert worden war, die Nichteinmischung der Verwaltung in die Tätigkeiten der SEA. Als konkretes Beispiel führen die italienischen Behörden an, dass die SEA in Reaktion auf die Anfrage eines Mitglieds des Stadtrats ausdrücklich auf ihrer Unabhängigkeit von der Verwaltung bestanden habe.
- (61) Die italienischen Behörden führen im Übrigen aus, dass die rechtmäßige Übernahme vollwertiger und zweckdienlicher Verpflichtungen Amtshandlungen der zuständigen Organe der Stadt unter ausdrücklichem Hinweis auf die finanzielle Deckung vorausgesetzt hätten.
- (62) Bezüglich des zweiten von der Kommission genannten Anhaltspunkts für die Zurechenbarkeit, nämlich der besonderen Abhängigkeit der Verwaltungsratsmitglieder und des Managements der SEA von der Stadt Mailand, beanstanden die italienischen Behörden, dass die Kommission Behauptungen in Presseartikeln als Indiz werte. Zudem bringen sie die nachstehenden Bemerkungen vor.
- (63) Erstens tragen die italienischen Behörden zu den von den Mitgliedern des SEA-Verwaltungsrats vor Ablauf ihres Mandats blanko unterschriebenen und der Bürgermeisterin von Mailand übergebenen Rücktrittsgesuchen vor, dass diese nicht ausreichen, um eine besondere Abhängigkeit der Verwaltungsratsmitglieder der SEA von der Stadt nachzuweisen. Wie der Vorsitzende des Verwaltungsrats auf der ordentlichen Hauptversammlung am 24. Februar 2006 festgestellt habe, handele es sich um eine gängige Praxis, „die in Wahrheit dazu dient, Verwaltungsratsmitglieder, denen den Tatbestand einer Straftat erfüllende Sachverhalte zur Last gelegt werden, schnell aus ihrem Amt entfernen zu können“. Der Vorsitzende habe ausgeschlossen, dass diese Gesuche in Fällen genutzt werden könnten, in denen der Aktionär die Managemententscheidungen des Verwaltungsrats nicht teile, da nur dieser allein für diese Entscheidungen zuständig sei. Des Weiteren habe der Vorsitzende des SEA-Verwaltungsrats auf dieser Hauptversammlung ausgeführt, dass „niemand jemals Druck ausgeübt hat, indem auf diese Gesuche oder andere Schriftstücke Bezug genommen wurde“ und diese Gesuche „einen moralischen Wert und keine Rechtswirkung“ hätten. Wie der Vertreter der Stadt auf der ordentlichen Hauptversammlung der SEA erklärt habe, „würden [diese Gesuche] in keiner Weise die Handlungen der Mitglieder des Verwaltungsrats bedingen, die weiterhin der ausschließlichen Beurteilung durch die Hauptversammlung unterliegen. Sie können nur von diesem Organ bestellt und abberufen werden und nur vor ihm verantworten sie die Unternehmensführung“. Die einzige Wirkung dieser Rücktrittsgesuche besteht den italienischen Behörden zufolge darin, dass das von der Hauptversammlung abberufene Mitglied den Anspruch auf Ersatz des Schadens, der durch die vorzeitige Auflösung seines Vertrags ohne rechtfertigenden Grund entsteht, verliere.
- (64) Zweitens weisen die italienischen Behörden in Bezug auf das angebliche besondere Abhängigkeitsverhältnis zwischen dem Unternehmen SEA und der Mailänder Verwaltung darauf hin, dass entgegen dem Vorbringen der Kommission die Stadt Mailand ihre Vertreter im Verwaltungsrat zur Ausübung ihrer Kontrolle nicht bestelle, sondern lediglich benenne, da gemäß den im italienischen Zivilgesetzbuch (*Codice civile*) verankerten allgemeinen zivilrechtlichen Vorschriften für Aktiengesellschaften die Bestellungsbefugnis bei der Hauptversammlung liege. Sie betonen im Übrigen, dass es die Satzung der SEA gemäß den allgemeinen Rechtsvorschriften und der gängigen Praxis dem Verwaltungsrat überlasse, die von der Hauptversammlung zu bestätigenden Verwaltungsratsmitglieder ihres Tochterunternehmens zu benennen.
- (65) Auch bezüglich der übrigen charakteristischen Anhaltspunkte für die Zurechenbarkeit einer Maßnahme zu einem Staat und insbesondere bezüglich der vom Gerichtshof in der Rechtssache „Stardust Marine“ aufgelisteten Anhaltspunkte gelangen die italienischen Behörden zu dem Schluss, dass die fraglichen Maßnahmen nicht dem Staat zurechenbar seien. So sei das Unternehmen SEA weder auf lokaler noch auf nationaler Ebene in irgendeiner Weise mit den Strukturen der öffentlichen Verwaltung verflochten. In Bezug auf ein weiteres Indiz, nämlich die Art der Tätigkeit des Unternehmens und deren Ausübung auf dem Markt unter normalen Bedingungen des Wettbewerbs mit privaten Wirtschaftsteilnehmern bekräftigen die italienischen Behörden ebenfalls, dass die SEA im vorliegenden Fall jede ihrer Tätigkeiten als normaler Privatunternehmer ausgeübt habe. Auch der Rechtsstatus des Unternehmens stelle hier kein Indiz für die Zurechenbarkeit der Maßnahme zum Staat dar, da die SEA ein eigenständiges privatrechtliches Unternehmen sei. Was schließlich den letzten vom Gericht genannten möglichen Anhaltspunkt anbelangt, nämlich die Intensität der behördlichen Aufsicht über die Unternehmensführung, verweisen sie darauf, dass sich aus dem Fehlen jedweder Auflagen seitens der Stadt und der vom Unternehmen selbst geforderten Unabhängigkeit von der Verwaltung ergebe, dass diese nicht in die Entscheidungsprozesse des Unternehmens einbezogen gewesen sei.

Zur Anwendung des Kriteriums des marktwirtschaftlich handelnden Kapitalgebers

- (66) Die italienischen Behörden heben hervor, dass bei der Anwendung des Kriteriums des privaten Kapitalgebers die von der Kommission während der Voruntersuchung zusammengetragenen Sachverhaltselemente (wirtschaftliche und sonstige Daten), die sich allerdings auf einen Zeitraum beziehen, der dem Zeitraum folgt, in dem die streitigen Maßnahmen beschlossen wurden, verwendet werden können, um — sofern die Maßnahmen als Beihilfen eingestuft wurden — deren Vereinbarkeit mit den Bestimmungen des Vertrags zu beurteilen, sie dagegen jedoch nicht geeignet seien, die Vereinbarkeit der in Rede stehenden finanziellen Maßnahmen mit dem Kriterium des privaten Kapitalgebers zu beurteilen. Die italienischen Behörden vertreten die Ansicht, dass die gesamte Argumentation der Kommission durch eine irrtümliche Anwendung des Kriteriums des privaten Kapitalgebers, die sich aus einer unzutreffenden Beurteilung des Sachverhalts im vorliegenden Fall ergebe, fehlerhaft sei.
- (67) In Bezug auf den zu berücksichtigenden Kontext stellen die italienischen Behörden zunächst fest, dass die Kommission in keiner Weise dem Umstand Rechnung getragen habe, dass die SEA im Zuge der Liberalisierung des europäischen Marktes für Bodenabfertigungsdienste nach dem Erlass der Richtlinie 96/67/EG, die mit dem Gesetzesdekret Nr. 18/99 in italienisches Recht umgesetzt worden sei, beschlossen habe, sich nicht auf die buchmäßige Trennung zu beschränken, sondern die betreffenden Vermögenswerte auszugliedern und in eine neue Rechtsform zu überführen. Diese Ausgliederung habe mit den strategischen Leitlinien der Gruppe in Bezug auf die Suche nach einem Unternehmenspartner für die Bodenabfertigung in Einklang gestanden und die Festlegung von Maßnahmen zur Erhöhung der Effizienz der Bodenabfertigungsdienste auf den Flughäfen Linate und Malpensa ermöglicht.
- (68) Im Allgemeinen hätten die Flughafenbetreibergesellschaften im Zuge der Liberalisierung nach Abwägung der beiden möglichen Geschäftsmodelle eigene Bodenabfertigungsdienste eingerichtet. So habe entweder die Möglichkeit bestanden, dass der Flughafenbetreiber die Abfertigungsdienste auf weltweit tätige Drittunternehmen überträgt („Auslagerung“ — wie in London, Kopenhagen, Spanien und Dublin) oder sie selbst erbringt, indem er beim Flughafenbetrieb einfach eine buchmäßige Trennung vornimmt (Frankfurt, Wien) oder ein Unternehmen zu diesem Zweck gründet (SEA, Paris) („direkte Verwaltung“). Die italienischen Behörden betonen, dass beide Geschäftsmodelle Vor- und Nachteile hätten, die von den Flughafenbetreibern unter besonderer Berücksichtigung des länderspezifischen rechtlichen Kontextes abgewogen worden seien. Durch die Auslagerung könnten die Mittel auf die Kerntätigkeiten konzentriert werden, was für die Gewinn- und Verlustrechnung von unmittelbarem Vorteil sei, da die Bodenabfertigung meist verlustbringend betrieben werde, sofern sie nicht in großem Maßstab (und nicht ausschließlich auf den betriebenen Flughäfen) erbracht werde. Verbliebe die Bodenabfertigung hingegen in den Händen der Flughafenbetreiber, behielten diese eine größere Kontrolle über die Qualität der Dienstleistung, was unabhängig von ordnungspolitischen Aspekten insbesondere mittel- und langfristig den Tätigkeiten der Gruppe zugutekomme.
- (69) Die italienischen Behörden betonen, dass die SEA durch das von ihr gewählte zweite Geschäftsmodell weiterhin die Aufgaben des Flughafenzentrums wahrnehmen und die Beförderungsverfahren durchführen könne, die Kontrolle über die Qualität der erbrachten Dienstleistungen behalte, bestimmte Bodenabfertigungsdienste auf den Flughäfen anbieten könne, auf denen kein anderer Betreiber diese Leistungen erbringen könne, und weiterhin maßgeblichen Einfluss auf die Flughafensicherheit habe. Das gewählte Geschäftsmodell verursache zwar hohe, mit der Erbringung der Bodenabfertigungsdienste unmittelbar zusammenhängende Betriebskosten, doch lasse sich die Produktivität in dieser Branche nicht rein finanziell bemessen.
- (70) Die italienischen Behörden halten die Unternehmensstrategie, für die sich die SEA-Gruppe entschieden hat, für sehr angemessen, da das Unternehmen auf diese Weise die Bodenabfertigung weiterhin selbst anbieten und gleichzeitig auf die schrittweise Wiederherstellung der Produktivität und die Qualität der Dienstleistungen und den damit verbundenen mittel- und langfristigen Nutzen für das Unternehmen setzen könne. Zugleich sei die SEA durch die Ausgliederung der Vermögenswerte und deren Überführung in eine separate Gesellschaft für die Ausübung dieser Tätigkeiten (SEA Handling) in die Lage versetzt worden, jede Bündnismöglichkeit mit anderen Marktteilnehmern des Sektors zu nutzen, um ihre Rentabilität durch Synergien aus der Einbindung in ein internationales Netz und dem Erwerb neuen praktischen Know-hows zu steigern.
- (71) Die SEA habe also die Absicht gehabt, die ursprünglich von ihrem Tochterunternehmen verzeichneten Schulden vor dem Hintergrund des Nutzens zu übernehmen, den das Unternehmen daraus sowie aus der allmählichen Verbesserung der Gewinn- und Verlustrechnung der SEA Handling und der Wiederherstellung ihrer Rentabilität (mit der ursprünglich nach den ersten drei Tätigkeitsjahren, d. h. 2005, gerechnet wurde) ziehen könnte, wobei dieser Nutzen aus einem Umstrukturierungsplan resultieren sollte, der u. a. Maßnahmen und, soweit möglich, den Einstieg eines strategischen Partners vorgesehen habe, der eine nicht unbedeutende Minderheitsbeteiligung an dem Unternehmen erwerben sollte.
- (72) Um diesen strategischen Partner in Form eines Minderheitspartners der SEA Handling zu finden, habe die SEA im Mai 2001 ein Ausschreibungsverfahren eingeleitet, bei dem sich das Angebot von [...] als das interessanteste erwiesen habe. Die daraufhin aufgenommenen Verhandlungen seien insbesondere aufgrund der Ausarbeitung eines Sanierungsplans sehr schnell vorangekommen, seien dann aber im Wesentlichen aufgrund von Meinungsverschiedenheiten über den Wert des Unternehmens in eine Sackgasse geraten.

- (73) Die italienischen Behörden betonen des Weiteren, dass die im konsolidierten Geschäftsplan der SEA-Gruppe für den Zeitraum 2002-2006 vorgesehenen Maßnahmen die Erhöhung der Arbeitsproduktivität in diesem Zeitraum um 20 % vorgesehen hätten. Sie bekräftigen, dass diese Maßnahmen als angemessen und ausreichend sowie als Bestätigung des gewählten Geschäftsmodells angesehen worden seien. Obwohl die Rentabilität nicht habe wiederhergestellt werden können, seien die wirtschaftlichen Ergebnisse ermutigend gewesen und hätten der SEA bestätigt, dass das von ihr gewählte Geschäftsmodell gut auf die wirtschaftlichen Interessen der Gruppe und ihrer Aktionäre zugeschnitten gewesen sei.
- (74) Wie die italienischen Behörden ausführten, sei der Umstand, dass die SEA Handling die Rentabilität nicht in der ursprünglich vorgesehenen Frist habe wiederherstellen können, auf die Situation des Marktes zurückzuführen, dessen Entwicklung erheblich hinter den Prognosen zurückgeblieben sei. Ursache hierfür seien zwei internationale Faktoren, die die Entwicklung des Luftverkehrs in diesem Zeitraum maßgeblich beeinflusst hätten (SARS und der Irakkrieg), und die daraus resultierenden wirtschaftlichen Schwierigkeiten der weltweit tätigen Fluggesellschaften, die die Erbringer von Bodenabfertigungsdiensten angesichts des sehr hohen Ölpreises genötigt hätten, unter wesentlich aggressiveren Wettbewerbsbedingungen Preisrückgänge hinzunehmen.
- (75) Die italienischen Behörden fordern die Kommission auf, ihren Einwand gegen die Entscheidung der SEA, die Verluste ihrer Tochtergesellschaft weiter zu decken, noch einmal zu überprüfen, wohlwissend, dass die Entwicklung der wirtschaftlichen Lage in den ersten beiden vollständigen Betriebsjahren (2003 und 2004) bereits gezeigt habe, dass sich die Rentabilität nicht innerhalb von drei Jahren wiederherstellen lasse. Dieser Einwand basiere auf einer zu vereinfachten Anwendung des Kriteriums des privaten Kapitalgebers, die sich im Wesentlichen auf eine Beurteilung der kurzfristigen Rentabilität beschränke. Damit habe die Kommission die Tatsache nicht hinreichend berücksichtigt, dass im vorliegenden Fall neben den reinen und unmittelbar durch die Investition erzeugten Finanzströmen auch andere Erwägungen in Betracht gezogen werden könnten, insbesondere weil die Muttergesellschaft vertikal mit ihrer Tochtergesellschaft verbunden sei und ein nicht unerheblicher Teil ihrer Tätigkeiten von der Qualität der von dieser Tochtergesellschaft angebotenen Dienstleistungen abhängt. Durch die ausschließliche Berücksichtigung der mangelnden Wirtschaftlichkeit während der ersten beiden Betriebsjahre habe die Kommission den spezifischen Charakter des Sektors, nämlich, dass ein Flughafenbetreiber ein Interesse haben kann, Bodenabfertigungsdienste unabhängig von deren unmittelbarer Rentabilität zu erbringen (oder finanziell zu unterstützen), völlig außer Acht gelassen.
- (76) Die italienischen Behörden legten des Weiteren eine hypothetische Analyse eines externen Beratungsunternehmens vor, um nachzuweisen, dass die Annahmen, auf denen das von der SEA vorgelegte Dokument „Presentazione Business plan 2003-2007“ der SEA Handling (im Folgenden „Geschäftsplan 2003-2007“) basierte, realistisch und angemessen waren und dass sich bestimmte unvorhergesehene Ereignisse sehr negativ auf die SEA Handling ausgewirkt und ihr höhere Verluste verursacht hätten, als bei der Entscheidung über die Verlustdeckung nach menschlichem Ermessen absehbar gewesen sei. Aus dieser Analyse gehe erstens hervor, dass Hauptursache für die negative Differenz zwischen den erzielten und den im Geschäftsplan vorhergesagten Ergebnissen der Rückgang der Flugabfertigung und der Preise gewesen sei. Mit anderen Worten, selbst wenn die SEA Handling ihre Ziele in Bezug auf die Verringerung der Stückkosten erreicht hätte, hätte sie aufgrund der gegenüber den Prognosen erheblichen Einnahmeverluste infolge des Verkehrs- und Preisrückgangs dennoch die in ihrem Geschäftsplan festgelegten Finanzziele verfehlt.
- (77) Die Kommission habe zudem den sich aus den geltenden italienischen Vorschriften ergebenden Besonderheiten des Sektors zu wenig Bedeutung beigemessen. Diesbezüglich verweisen die Behörden zunächst darauf, dass gemäß Artikel 3 Absatz 3 des Gesetzesdekrets Nr. 18/99 und Artikel 705 Absatz 2 Buchstabe d des *Codice della navigazione* (Gesetzbuch über die Seeschifffahrt und die Luftfahrt) das Leitungsorgan eines Flughafens verpflichtet sei, die auf dem Flughafen notwendigen Bodenabfertigungsdienste zu gewährleisten, und zwar entweder, indem es sie unmittelbar selbst erbringe oder indem es die Tätigkeiten der für eigene oder fremde Rechnung tätigen Abfertiger koordiniere. Was konkret die Mailänder Flughäfen Linate und Malpensa anbelange, so erlege Artikel 4 der Vereinbarung zwischen der italienischen Zivilluftfahrtbehörde ENAC und der SEA vom 4. September 2001 der SEA ausdrücklich die Verpflichtung auf, die Bodenabfertigung zu gewährleisten und für die Bereitstellung und Effizienz der für die ständige, regelmäßige und wirksame Erbringung dieser Dienstleistungen notwendigen materiellen Ressourcen, Ausrüstungen, Infrastrukturen usw. zu sorgen.
- (78) Aufgrund dieser Vorschrift habe die SEA die Bodenabfertigungsdienste nicht einfach aus den Händen geben oder auslagern können und könne dies auch weiterhin nicht. Selbst wenn sie sich für eine dieser Varianten entschieden hätte, hätte sie durch angemessene vertragliche Vereinbarungen und die Übernahme der Kosten nicht minder darauf zu achten gehabt, dass die erbrachten Dienstleistungen den Bedingungen und Anforderungen entsprechen, die vom Gesetzgeber bzw. in den Bestimmungen des Vertrags, mit dem ihr der Betrieb des Flughafens übertragen wurde, festgelegt wurden. Das Leitungsorgan eines Flughafens bleibe nämlich gegenüber den staatlichen Behörden für die Regelmäßigkeit und Effizienz der Bodenabfertigungsdienste verantwortlich.
- (79) Mit Blick auf die ordnungsgemäße Anwendung des Kriteriums des privaten Kapitalgebers im vorliegenden Fall möchten die italienischen Behörden darauf hinweisen, dass nach ständiger Rechtsprechung das Verhalten des öffentlichen Unternehmens mit dem Verhalten eines vergleichbar großen privaten Unternehmens mit vergleichbaren Merkmalen ⁽²²⁾ verglichen werden müsse und dass die Investition, die in der Deckung der Verluste der SEA Handling

(22) Vgl. Urteil vom 12. Dezember 2000, Alitalia, T-296/97, Randnr. 81.

bestanden habe, von der SEA-Gruppe geplant und getätigt worden seien, die Anteilseigner und Partner des Vertrags über den Betrieb der Flughäfen Malpensa und Linate sei. Daraus folge erstens, wie die Kommission im Übrigen in ihrem Beschluss ausgeführt habe, dass das Verhalten der SEA nicht verglichen werden könne mit dem eines „gewöhnlichen Investors [...], der Kapital zum Zweck seiner mehr oder weniger kurzfristigen Rentabilisierung anlegt“, sondern vielmehr mit „dem Verhalten einer privaten Holding oder einer privaten Unternehmensgruppe, die eine globale oder sektorale Strukturpolitik verfolgt und sich von längerfristigen Rentabilitätsaussichten leiten lässt“⁽²³⁾. Zweitens müssten in diesem Zusammenhang auch die Merkmale des betreffenden reglementierten Sektors sowie die übliche Dynamik der Wirtschaftsbeziehungen zwischen der Muttergesellschaft und ihrer Tochtergesellschaft berücksichtigt werden⁽²⁴⁾.

- (80) Die italienischen Behörden sind daher der Ansicht, dass die Kommission die betreffenden Maßnahmen im Zusammenhang der Gruppe hätte beurteilen, d. h. die konsolidierte Bilanz der SEA prüfen müssen. Dann hätte sie nämlich festgestellt, dass die Gruppe insgesamt nennenswerte Gewinne verzeichnet habe, wodurch die Verluste der Bodenabfertigungsbranche intern weitgehend aufgefangen und ein Wertzuwachs für den Aktionär geschaffen worden sei.
- (81) Es gebe im Übrigen noch weitere Gesichtspunkte als den, einen mittelbaren materiellen Nutzen aus der Deckung der Verluste der SEA Handling zu ziehen, so u. a.: a) die Möglichkeit der Erlangung indirekter wirtschaftlicher Vorteile durch die Wirtschaftsbeziehungen zur Tochtergesellschaft; b) die potenziellen Schwierigkeiten einer Auslagerung im nationalen Referenzkontext, die sowohl unter dem Gesichtspunkt der wirtschaftlichen Kosten als auch der Verpflichtung zu betrachten seien, die die Gruppe gegenüber den staatlichen Behörden eingegangen ist; c) das Anliegen, das Image der Gruppe zu schützen, und d) die Einhaltung der sich aus den gesetzlichen Vorschriften und der Vereinbarung ergebenden Verpflichtungen gegenüber dem Staat.
- (82) Die italienischen Behörden betonen daher, dass die SEA-Gruppe im Zeitraum 2003-2005 sehr positive und beachtliche Ergebnisse bei der Qualität der Dienstleistungen, wie sie vom Kunden wahrgenommen werde, erzielt habe. Sie verweisen in diesem Zusammenhang auf die positive Entwicklung der Wartezeit an den Gepäckbändern bei der Ankunft und die Pünktlichkeit bei den von der SEA abgewickelten Zwischenlandungen.
- (83) Schließlich vertreten die italienischen Behörden den Standpunkt, dass das Verhalten der SEA im vorliegenden Fall voll und ganz dem einer privaten Unternehmensgruppe entspreche, die eine Strukturpolitik verfolge und es vorziehe, die Verluste in einem ihrer Tätigkeitsfelder unter Berücksichtigung der Aussicht auf eine längerfristige Wiederherstellung der Rentabilität und anderer finanzieller wie nichtfinanzieller, jedoch stets mit den wirtschaftlichen Interessen der Gruppe verbundener Aspekte, vorerst zu übernehmen. Bestätigt worden sei die konkrete Aussicht auf die Wiederherstellung der Rentabilität innerhalb einer angemessenen Frist entgegen dem Vorbringen der Kommission durch die stetige Verbesserung der wirtschaftlichen Lage der SEA Handling im Zeitraum 2003-2005, die auch ohne einen strategischen Minderheitspartner und trotz der Marktschwierigkeiten zu verzeichnen gewesen sei.

Zur Vereinbarkeit

- (84) In Bezug auf die Förderfähigkeit der Unternehmen stellten die italienischen Behörden im Wesentlichen fest, dass: i) sich das Unternehmen angesichts der auch schon vor der Gründung der SEA Handling zu verzeichnenden ständigen Verluste bei der Bodenabfertigung offensichtlich seit dem Tag, an dem es seinen Betrieb aufnahm, in Schwierigkeiten befunden habe; ii) die Umstrukturierung der SEA Handling auf einem aus mehreren Dokumenten bestehenden Umstrukturierungsplan für den Zeitraum 2003-2010 basiere, der auf die Wiederherstellung der Rentabilität der Bodenabfertigung abzielte; iii) in diesen Dokumenten die Strategie der SEA sowie der Zeitplan für die hierfür vorgesehenen Maßnahmen umfassend beschrieben seien.
- (85) Die italienischen Behörden betonten insbesondere, dass der „Konsolidierte Geschäftsplan der SEA-Gruppe für 2002-2006“ (im Folgenden „Konsolidierter Geschäftsplan 2002-2006“) die folgenden Maßnahmen zur Wiederherstellung der Produktivität der Bodenabfertigung und zur Erhöhung der Einnahmen vorgesehen habe:
- Anreize zur Verringerung der Fehlzeitenquote der Arbeitnehmer;
 - Umstellung auf EDV und Rationalisierung der operativen Bürotätigkeiten;
 - Einführung von Bestimmungen zur Erleichterung von Überstundenarbeit;
 - Einbeziehung der Flugbereiche A und B auf dem Flughafen Malpensa ab Januar 2002;
 - Einführung neuer Arbeitsverträge mit flexibler Arbeitszeit;
 - Maßnahmen zur Verringerung der Fristen für den Transfer von Personal.
- (86) Die italienischen Behörden bekräftigten zudem, dass eine wichtige Umstrukturierungsmaßnahme in der Entscheidung für einen Minderheitsaktionär bestanden habe.

⁽²³⁾ Vgl. Urteil vom 21. März 1991, Alfa Romeo, C-305/89, Randnr. 20.

⁽²⁴⁾ Vgl. Urteil vom 3. Juli 2003, Chronopost, verbundene Rechtssachen C-83/01, C-93/01 und C-94/01, Randnrn. 33 bis 38.

- (87) Zweitens erklärten die italienischen Behörden, dass der Geschäftsplan 2003-2007, in dessen Mittelpunkt die SEA Handling gestanden habe, die wesentlichen, sich negativ auf die Tätigkeit des Unternehmens auswirkenden Faktoren aufgelistet habe, insbesondere die hohen Lohnkosten, die organisatorischen Ungleichgewichte und den Mangel an technologischen Innovationen. Das Dokument enthalte auch die wichtigsten zur Wiederherstellung der Produktivität des Unternehmens notwendigen Maßnahmen: i) Erhöhung seines Marktanteils; ii) Maßnahmen zur Steigerung der technologischen Innovation; iii) Maßnahmen zur Verbesserung der Anpassungsfähigkeit an den Kundenbedarf; iv) Überprüfung kostspieliger, nicht zum Kerngeschäft gehörender Tätigkeiten; v) Senkung der Lohnkosten; vi) Einziehung der durch die Bodenabfertigung erwirtschafteten Zusatzeinnahmen.
- (88) Drittens weisen die italienischen Behörden darauf hin, dass das Dokument „Executive Summary — Leitlinien des Strategieplans 2007-2012 der SEA-Gruppe — 11. Mai 2007“ (im Folgenden „Strategieplan 2007-2012“) einen in drei Phasen unterteilten Plan zur Wiederherstellung der Rentabilität der SEA Handling bis zum Jahr 2011 enthalte. Mit ebensolcher Eindeutigkeit werde die Wiederherstellung der Rentabilität der Bodenabfertigung im „Strategieplan der SEA-Gruppe 2009-2016“ (im Folgenden „Strategieplan 2009-2016“) und im „Geschäftsplan der SEA 2011-2013“ (im Folgenden „Geschäftsplan 2011-2013“) als Ziel genannt.
- (89) Viertens weisen die italienischen Behörden darauf hin, dass das Erfordernis, eine Verzerrung des Wettbewerbs zu vermeiden, insofern eingehalten worden sei, als die betreffenden Maßnahmen unter dem Blickwinkel der Marktliberalisierung unverzichtbar gewesen seien. Auf jeden Fall seien Vorkehrungen getroffen worden, um übermäßige Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden, nämlich ein schrittweiser Personalabbau (Verringerung um 1 755 Einheiten im Zeitraum 2003-2010), die Beschränkung der Marktpräsenz (Einstellung sämtlicher Tätigkeiten, die nicht unter die Kerntätigkeit fallen; Einstellung der Enteisungstätigkeit; erfolglose Versuche zur Veräußerung eines Minderheitsanteils an der SEA Handling).
- (90) Abschließend bekräftigt Italien, dass die Unterstützung eindeutig auf das erforderliche Mindestmaß begrenzt sei, da sie sich auf die Betriebsverluste des Unternehmens und damit auf den Betrag beschränke, der notwendig sei, um die Betriebskontinuität der Bodenabfertigung zu gewährleisten. Diese Unterstützung habe keine Erhöhung des Marktanteils zum Nachteil der Wettbewerber bewirkt, da keine Investitionsmaßnahme umgesetzt worden sei, die nicht in den Umstrukturierungsplänen vorgesehen gewesen sei.

5. STELLUNGNAHMEN DER BETEILIGTEN

5.1. SEA

- (91) Die SEA bestätigt in ihrer Stellungnahme die Ausführungen der italienischen Behörden und präzisiert bzw. ergänzt sie in bestimmten Punkten.

Zur Zurechenbarkeit der Maßnahmen zur Deckung der Verluste zum italienischen Staat

- (92) Zunächst verweist die SEA bezüglich der Vereinbarung der Sozialpartner vom 4. April 2002, an der die Stadt nach Ansicht der Kommission aktiv beteiligt gewesen sei, nachdrücklich auf das „Stardust-Marine-Urteil“. Sie erinnert daran, dass die Beweislast für die Zurechenbarkeit bei der Kommission liege, und führt aus, dass im vorliegenden Fall zu wenige Fakten vorlägen, die überdies von ihrem Inhalt und ihrer Art her unzureichend seien. Hingegen gebe es „gegenteilige Indizien“, die die Eigenständigkeit der SEA bei ihren internen Entscheidungen zur Umstrukturierung der SEA Handling sehr viel fundierter und überzeugender belegten.
- (93) Die SEA vertritt die Ansicht, dass die Vereinbarungen mit den Gewerkschaftsverbänden darauf abgezielt hätten, den Arbeitnehmern den Schutz ihrer erworbenen Ansprüche und die Durchführung von Maßnahmen zum Schutz der Arbeitsplätze gemäß der von der SEA beschlossenen Strategie zuzusichern. Sie stellt fest, dass sich der Verwaltungsrat der SEA in seinen Beschlüssen zur Umstrukturierung der Gruppe nicht zum Verzicht auf einen den Markterfordernissen entsprechenden Personalabbau verpflichtet habe. Die Abbau- und Umstrukturierungsbeschlüsse — einschließlich der jüngsten Beschlüsse — seien ausschließlich wirtschaftlich motiviert gewesen, und weder die Stadt noch die dort vertretenen politischen Kräfte hätten dabei eine entscheidende Rolle gespielt.
- (94) Die SEA führt weiter aus, dass die Sozialverträglichkeit sowohl im Gesetzesdekret Nr. 18/99 genannt werde, dessen Artikel 14 den „Sozialschutz“ zum Gegenstand habe, als auch in der Richtlinie 96/67/EG, in deren Erwägungsgrund 24 anerkannt werde, dass die Staaten „weiterhin das Recht haben [müssen], den Beschäftigten von Unternehmen, die Bodenabfertigungsdienste erbringen, ein angemessenes Niveau sozialer Sicherheit zu gewährleisten“, womit deren legitimes Recht anerkannt werde (Artikel 18), alle notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um den Schutz der Rechte der Arbeitnehmer (unter Wahrung der Bestimmungen der Richtlinie und „der übrigen Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts“) sicherzustellen. Der SEA zufolge habe die Sozialverträglichkeit nur innerhalb der durch den rechtlichen Kontext gesetzten Grenzen eine Rolle bei den von ihr frei getroffenen unternehmerischen Entscheidungen spielen können.
- (95) Die SEA hebt des Weiteren hervor, dass die Kommission bestimmte von der Stadt Mailand vorgebrachte „gegenteilige Indizien“ außer Acht gelassen habe, nämlich die Nichtbeachtung der behaupteten Verpflichtungen in der Vereinbarung der Sozialpartner vom 26. März 2002 sowie deren Befristung.

- (96) In Bezug auf die Kontrolltätigkeit der Stadt, die von der Kommission angeführt worden war, bekräftigt die SEA ihre vollständige Unabhängigkeit in ihren Entscheidungen und ihrer Unternehmensführung, von der sie ohne jedwede Auflagen seitens der Stadt oder der Provinz Mailand freien Gebrauch mache. Allein die Unternehmensleitung sei für die Einhaltung der Sozialverträglichkeit zuständig, zudem sei es gesetzlich untersagt, dass Einrichtungen außerhalb des Unternehmens (wie Mehrheitsaktionäre) die Befugnisse und Aufgaben der Unternehmensleitung wahrnehmen. Die SEA argumentiert weiter, dass selbst wenn irrtümlich angenommen würde, dass der öffentliche Mehrheitsaktionär im Allgemeinen Einfluss auf die Entscheidungen der Verwaltungsorgane der SEA nehme, der Nachweis der Zurechenbarkeit im Sinne des „Stardust-Marine-Urteils“ nicht anhand des organisationsrechtlichen Kriteriums, sondern anhand der effektiven Einflussnahme auf umstrittene Entscheidungen zu führen sei.
- (97) Der SEA zufolge sollte die Kommission stärker die unterschiedlichen Standpunkte berücksichtigen, die auf der Sitzung des Stadtrats von Mailand am 16. Juni 2003 geäußert worden seien, aus dessen Protokoll eindeutig die Entscheidungsfreiheit und Organisationsautonomie des Unternehmens hervorgehe. So hätten die Mitglieder des Stadtrats zum einen zur Kenntnis genommen, dass die SEA Auskünfte, die Gegenstand einer laufenden Verhandlung mit den Gewerkschaftsverbänden waren, aus Gründen verweigerte, die nicht offengelegt werden könnten, und zum anderen sei der Antrag abgelehnt worden, mit dem die Stadtverwaltung die SEA zur Vorlage eines Unternehmens- und Geschäftsplans auffordern sollte. Dieser Antrag wäre nicht entgegengenommen worden bzw. hätte gar nicht erst gestellt werden müssen, wenn die Stadt Mailand den Einfluss ausgeübt hätte oder davon ausgegangen wäre, den Einfluss ausüben zu können, den die Kommission ihr unterstellen möchte.
- (98) In Bezug auf die blanko ausgestellten Rücktrittsgesuche ergänzt die SEA die von der Stadt Mailand vorgetragenen Bemerkungen dahingehend, dass der Vorsitzende des Verwaltungsrats der SEA bei der Hauptversammlung am 24. Februar 2006 bestätigt habe, dass kein Mitglied des Verwaltungsrats zur Unterzeichnung eines solchen Gesuchs aufgefordert gewesen sei. Alle Erwidernungen auf dieser Versammlung in Bezug auf die blanko ausgestellten Rücktrittsgesuche lieferten einen sicheren Hinweis darauf, dass kein besonderes Abhängigkeitsverhältnis von der Stadt Mailand bestehe. Auf die Äußerungen des Verwaltungsratsvorsitzenden auf dieser Versammlung verweisend, merkt die SEA zudem an, dass der Verwaltungsrat dem Antrag des Aktionärs auf Dividendenausüttung in Höhe von 250 bis 280 Mio. EUR nicht stattgegeben und den ausgeschütteten Betrag vielmehr auf 200 Mio. EUR reduziert habe, was beweise, dass der Verwaltungsrat unbeeinflusst von den Rücktrittsgesuchen dem Wunsch der Stadt nicht nachgekommen sei.
- (99) Abschließend vertritt die SEA den Standpunkt, dass der — von der Presse erhobene — Vorwurf der mutmaßlichen Abhängigkeit des Verwaltungsrats der SEA von der Stadt aus dem Jahr 2006 stamme und keinesfalls den Einfluss „beweisen“ könne, den die Stadt im davorliegenden Zeitraum auf die SEA ausgeübt habe. Auch könnten keine Mutmaßungen über den tatsächlichen Einfluss angestellt werden, solange die Kommission keine verlässlichen und stichhaltigen Beweise — auch in Bezug auf die Abfolge der Ereignisse — vorlege.

Zur Anwendung des Kriteriums des marktwirtschaftlich handelnden Kapitalgebers

- (100) Die SEA verweist darauf, dass nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs (Urteil „Alfa Romeo“⁽²⁵⁾ und Urteil „ENI-Lanerossi“⁽²⁶⁾) ebenso wie jeder andere private Anteilseigner vernünftigerweise einem Unternehmen das Kapital zuführen kann, das zur Sicherstellung seines Fortbestands erforderlich ist, wenn es sich in vorübergehenden Schwierigkeiten befindet, aber seine Rentabilität — gegebenenfalls nach einer Umstrukturierung — wieder zurückgewinnen kann, eine Muttergesellschaft die Verluste einer ihrer Tochtergesellschaften übernehmen kann, wobei solche Entscheidungen nicht nur mit der Wahrscheinlichkeit eines mittelbaren materiellen Gewinns begründet werden können, sondern auch mit anderen „Erwägungen“. Wie der Gerichtshof im Urteil „ENI-Lanerossi“ weiter ausführt, könnten Erwägungen wie die Wahrscheinlichkeit, aus der Investition einen mittelbaren materiellen Gewinn zu ziehen, die Möglichkeit, die Tätigkeiten der Tochtergesellschaft zu bestmöglichen Konditionen zu veräußern, das Bemühen um Imagepflege der Gruppe insgesamt oder um Neuorientierung ihrer Tätigkeiten aus Sicht eines langfristig nach (nicht ausschließlich finanzieller) Rentabilität strebenden privaten Kapitalgebers die Zuführung von Kapital zu einer in die Verlustzone geratenen Tochtergesellschaft rechtfertigen.
- (101) Die SEA ist der Ansicht, dass sich der Ausgleich der Verluste der SEA Handling im vorliegenden Fall unter dem Blickwinkel des Grundsatzes des privaten Kapitalgebers nicht nur mit dem Vorhandensein eines Strategieplans und eines Umstrukturierungsprogramms mit guten langfristigen Rentabilitätsaussichten überzeugend rechtfertigen lasse, sondern neben der einfachen finanziellen Rentabilität der Investition auch mit anderen Erwägungen, so mit der besonderen Verantwortung der SEA als Flughafenbetreiber, der Imagepflege sowie damit, dass der interne Ausgleich zu keinem Zeitpunkt eine gesonderte Verschuldung der Gruppe nach sich gezogen oder sie in finanzielle Schwierigkeiten gebracht habe, sondern stattdessen einen durchaus erheblichen Nettogewinn eingebracht habe.
- (102) Des Weiteren bekräftigt die SEA, dass ihren Investitionsentscheidungen nicht unbedingt Erwägungen eines unmittelbaren Gewinns zugrunde gelegen hätten, wie sie bei (zumindest spekulativen) Entscheidungen eines Minderheitsaktionärs ohne Kontrollbefugnis oder selbst eines Mehrheitsaktionärs im Vordergrund stehen könnten, der ausschließlich vom Streben nach möglichst hohem Profit aus der separaten Bodenabfertigung getrieben wird, sondern dass ihre Entscheidungen auch von weiterreichenden Erwägungen und dem Ziel beeinflusst worden seien, der gesamten SEA-Gruppe langfristig bestmögliche Ergebnisse zu sichern.

⁽²⁵⁾ Urteil des Gerichtshofs vom 21. März 1991, Italien/Kommission (Alfa Romeo), C-305/89, Slg. 1991, I-1603, Randnr. 20.

⁽²⁶⁾ Urteil des Gerichtshofs vom 21. März 1991, Italien/Kommission, C-303/88, Slg. 1991, I-1603, Randnr. 21.

Zum Kontext der Maßnahmen

- (103) Nach Auffassung der SEA dürfe die Kommission den rechtlichen Kontext, in dem der Verlustausgleich erfolgt sei, nicht unberücksichtigt lassen. Der Rechtsrahmen habe durch den von ihm erzeugten Wettbewerbsdruck und die Verpflichtungen, die er der SEA auferlege, Auswirkungen auf die Unternehmensentscheidungen und die daraus resultierenden Ergebnisse gehabt. Da die beanstandeten Maßnahmen unmittelbar nach dem Erlass der auf die Liberalisierung des Sektors abzielenden Richtlinie 96/67/EG und deren Umsetzung in nationales Recht erfolgt seien, stellt die SEA gleichwohl fest, dass sie ab 1996 einem Drittanbieter für Bodenabfertigungsdienste (ATA Handling) Zugang zu ihren Flughäfen gewährt habe.
- (104) Das Unternehmen führt des Weiteren aus, dass sich Italien für eine vollständige Liberalisierung des Marktes für Bodenabfertigungsdienste entschieden und nur die Möglichkeit vorgesehen habe, dass die Zivilluftfahrtbehörde (ENAC) in begründeten Fällen befristete Beschränkungen der Zahl der Dienstleister zulasse. Die SEA vertritt die Auffassung, dass die ENAC durch die Zulassung von nicht weniger als 246 Dienstleistern, wovon 84 ermächtigt seien, ihre Dienstleistungen auf den Flughäfen Linate und Malpensa zu erbringen, den Markt für Bodenabfertigungsdienste auf einigen italienischen Flughäfen überlastet habe. Zwar habe die von Italien gewählte Öffnung den Zutritt vieler Betreiber zum Markt begünstigt, doch tendiere dieser zu einer Verringerung der Zahl der Bodenabfertigungsdienstleister auf den einzelnen Flughäfen. Verstärkt werde diese Tendenz noch durch eine unlängst vor der ENAC erlassene Regelung, die durch die Einführung strengerer Anforderungen an die Zertifizierung der Abfertigungsdienste zu einer sorgfältigeren Auswahl der Betreiber führen dürfte, die qualitativ und sicherheitstechnisch höherwertigere Dienstleistungen erbringen müssten. Die SEA weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass andere Länder einen anderen Weg gegangen seien, um einen zu hohen Wettbewerbsdruck und übermäßige Ungleichgewichte in der wirtschaftlichen Situation der Dienstleister infolge des Preisdrucks zu vermeiden.
- (105) Angesichts der sich ändernden Wettbewerbsbedingungen habe sich die Entscheidung für die Aufspaltung in zwei Unternehmen auf das strategische Modell der SEA gestützt, das seinerzeit auf dem Betrieb von Malpensa als Drehkreuz basiert habe und die Kontrolle, Überwachung und Koordinierung der Bodenabfertigungsdienste (analog zu dem auf den Flughäfen in Frankfurt und Wien praktizierten Modell) verlange.
- (106) Im Übrigen weist die SEA mit Nachdruck darauf hin, dass bei der Analyse der wirtschaftlich motivierten Entscheidungen der SEA den Merkmalen des Marktes der Bodenabfertigungsdienste Rechnung getragen werden müsse. Erstens sei die Gewinnspanne bei der Bodenabfertigung sehr gering, wobei dieses Phänomen durch die Marktliberalisierung noch verschärft werde, sodass nur geringe Gewinne erwirtschaftet oder die Leistungen verlustbringend erbracht würden. Am ehesten erzielten normalerweise noch die Betreiber — wenn auch bescheidene — Gewinne, die über ein internationales Netz verfügten, das es ihnen ermögliche, das unternehmerische Risiko auf mehrere Standorte zu streuen. Durch die Präsenz auf mehreren Flughäfen könnten beispielsweise die höheren Belastungen, die in einem Land mit strengeren gesetzlichen Bestimmungen oder vertraglichen Rahmenbedingungen für die Personalverwaltung entstünden, durch geringere Belastungen in einem Land mit flexibleren Rechtsvorschriften ausgeglichen werden. So verfügten Betreiber mit insgesamt positiven Gewinnspannen über ein internationales Netz und könnten durch Global- und Exklusivverträge, eine einzige Hauptverwaltung, Größenvorteile bei den Investitionen, begrenzte, aber auf eine Fluggesellschaft oder eine besondere Zeiträume ausgerichtete Marktanteile sowie Einsparungen durch die Abfertigung für ein und dieselbe Fluggesellschaft auf mehreren Flughäfen beträchtliche Synergien entwickeln.
- (107) Nach Auffassung der SEA ist der Markt angebotsseitig betrachtet demzufolge heterogen, da ein und dieselbe Tätigkeit von in Bezug auf ihre Art, ihre Kapazität, ihre Haftung und ihren Tätigkeitsbereich äußerst unterschiedlichen Betreibern erbracht werden könnte, d. h. von Flughafenbetreibern mit einem System der getrennten Rechnungsführung, von Flughafenbetreibern mit einem System der Unternehmenstrennung, von Drittabfertigern (darunter Dienstleister, die in einem nationalen oder internationalen Netz tätig sind, oder kleine und mittlere Dienstleister) oder Fluggesellschaften als Selbstabfertiger.
- (108) Die Kommission komme daher nicht umhin, die Funktionsweise und die allgemeine Entwicklung des Marktes der Bodenabfertigungsdienste zu berücksichtigen und die Entwicklung der SEA Handling an der vergleichbarer Marktteilnehmer zu messen. In Bezug auf die allgemeine Entwicklung vertritt die SEA angesichts der sehr geringen Gewinnspannen auf dem Bodenabfertigungsmarkt die Auffassung, dass sich unter Berücksichtigung des erheblichen Produktivitätsdefizits und der äußerst unausgewogenen Kostenstruktur der SEA Handling sowie der allgemein schwierigen Konjunkturlage die Rentabilität weder durch ein Wunder noch schlagartig habe wiederherstellen lassen und es daher nicht überrasche, dass die ursprünglich gesetzten Fristen verlängert worden seien.
- (109) Die SEA widerspricht daher der Behauptung, die SEA hätte angesichts der Unmöglichkeit, die Verluste der SEA Handling innerhalb der vorgesehenen drei Jahre aufzufangen, ihre Strategie überdenken und ihre Bodenabfertigung veräußern müssen. Die SEA habe ihre Entscheidungen nicht jedes Jahr neu erörtern können, da bei der Bodenabfertigung, ebenso wie in allen anderen mit dem Flughafenbetrieb in Verbindung stehenden Wirtschaftsbranchen in mehrjährigen Dimensionen gedacht werde und sich getroffene Entscheidungen nur langfristig aussagekräftig beurteilen ließen.

- (110) Bezüglich des Vergleichs der Wirtschaftsleistungen zwischen der SEA Handling und anderen Marktteilnehmern stellt die SEA fest, dass der einzig wirklich vergleichbare Marktteilnehmer — weil es sich um einen Flughafenbetreiber handele, der Bodenabfertigungsdienste im Rahmen einer Unternehmenstrennung erbringe — der Betreiber [...] sei. [...] habe in den drei Jahren von 2004 bis 2006 Verluste verzeichnet, die den Bodenabfertigungsdiensten zuzuschreiben seien, wobei sich der negative Trend in den darauffolgenden Jahren fortsetzt habe und sich wahrscheinlich in der nächsten Zeit weiter fortsetzen dürfte.
- (111) Unter Hinweis auf ihr Geschäftsmodell („Luftfahrt-Drehkreuz“ („Hub“)) bekräftigt die SEA, dass sie einen Abfertiger bräuchte, der alle notwendigen Bodenabfertigungsdienste entsprechend den hohen Qualitätsstandards erbringt. Nur die SEA Handling erfülle diese Anforderungen, da die anderen Marktteilnehmer nicht über die notwendigen materiellen, wirtschaftlichen und insbesondere personellen Ressourcen verfügten, um die gesamte Palette der für das Geschäftsmodell notwendigen Dienstleistungen anzubieten.
- (112) Darüber hinaus macht die SEA geltend, dass sie neben ihrem Eigeninteresse auch einer entsprechenden gesetzlichen Verpflichtung unterworfen sei, da die Verantwortung für Störungen bei der Bodenabfertigung in den nationalen Vorschriften eindeutig dem Flughafenbetreiber zugewiesen werde.
- (113) Der vollständig liberalisierte italienische Markt bringe zudem größere Belastungen für den Flughafenbetreiber mit sich als ein teilweise liberalisierter Markt, da dieser nämlich verpflichtet und den Kontrollbehörden gegenüber dafür verantwortlich sei, über Fachteams zu verfügen, die Dienstleistungen in Notfällen und bei unvorhergesehenen Ereignissen erbringen könnten. Der Betreiber habe keine Möglichkeit, hinzukommenden Marktteilnehmern „Bereitschaftsdienst“-Verpflichtungen aufzuerlegen, wie sie im Lastenheft einer Ausschreibung zur Auswahl eines Dienstleisters auf einem teilweise liberalisierten Markt vorgesehen werden könnten.

Zur wirtschaftlichen Rationalität des Verhaltens der SEA

- (114) Mit der Trennung der Aktiva und deren Transfer in das Tochterunternehmen SEA Handling habe nicht nur das EU-Recht eingehalten, sondern auch der Liberalisierung bestmöglich begegnet werden sollen, indem langfristig Vorteile aus den sich eröffnenden neuen Möglichkeiten gezogen werden. Ziele der Trennung seien die bessere Umsetzung der zur Steigerung der Effizienz und Produktivität der beiden Unternehmen notwendigen Maßnahmen und gleichzeitig die Eröffnung von Möglichkeiten für Allianzen mit ausländischen Partnern gewesen.
- (115) Die SEA betont ferner, dass der Rückzug aus der Bodenabfertigung einen Kostenanstieg aufgrund ihrer Verpflichtung bewirkt hätte, Dienstleistungen in Notfällen und bei unvorhergesehenen Ereignissen zu erbringen. Die Einsparungen der SEA durch Größenvorteile aufgrund der Möglichkeit, die Grenzkosten für das Personal der SEA Handling für den Bereitschaftsdienst einzusetzen, anstatt Kosten durch den Aufbau und die Verfügbarkeit eines Fachteams zu verursachen, beliefen sich auf schätzungsweise 10,7 Mio. EUR im Jahr 2003 und 8,7 Mio. EUR im Jahr 2010.
- (116) Die SEA verweist darauf, dass die SEA Handling aufgrund der außergewöhnlichen Belastungen und der konkreten Aufgabe, zunächst die Lebensfähigkeit und später die Rentabilität der Bodenabfertigungsdienste schrittweise wiederherzustellen, von Anfang an eine ungünstige Kostenstruktur gehabt habe. Die SEA habe daraufhin ein intensives Umstrukturierungs- und Sanierungsprogramm aufgelegt, mit dem u. a. das Ziel verfolgt worden sei, einen strategischen Partner zu finden, der zur Verwirklichung dieser Zielvorgaben beitragen könne.
- (117) Im Mai 2001 habe die SEA eine Ausschreibung durchgeführt, mit der ein oder mehrere zum Erwerb einer Minderheitsbeteiligung am Kapital der SEA Handling bereite Betreiber gefunden werden sollten, an der sich ein Großteil der wichtigsten Akteure des Sektors beteiligt habe. Nach Prüfung der Referenzen und Angebote der interessierten Unternehmen habe die SEA noch 2001 Verhandlungen mit dem Unternehmen [...] eingeleitet, das das interessanteste Angebot für eine Partnerschaft vorgelegt habe. Trotz der weit fortgeschrittenen Verhandlungen und eines bereits ausgearbeiteten gemeinsamen Plans zur Neubelebung der SEA Handling habe der SEA-Verwaltungsrat auf seiner Sitzung am 10. September 2002 beschlossen, das Angebot dieses Betreibers nicht anzunehmen, weil er [...]. Die SEA räumt ein, dass das Scheitern der Verhandlungen die Möglichkeit untergraben habe, die Rentabilität der SEA Handling in der ursprünglich vorgesehenen Frist wiederherzustellen, da das Vorhandensein eines strategischen Minderheitspartners ein Schlüsselfaktor für die Erreichung dieses Ziels gewesen sei.
- (118) Des Weiteren führt die SEA aus, dass sie im April 2008 ein neues Verfahren zur anteiligen Veräußerung der SEA Handling eingeleitet habe, das trotz des ursprünglich von einem großen internationalen Betreiber geäußerten Interesses zu keinem Ergebnis geführt habe.
- (119) Die SEA betont, dass das Sanierungsprogramm der SEA Handling in erster Linie auf das von der Gruppe bereits festgelegte und mittel- bzw. langfristig angelegte Geschäftsmodell eines Drehkreuzes (Hub) ausgerichtet gewesen sei, das die wirtschaftliche Rentabilität der für diesen Tätigkeitstyp erforderlichen finanziellen Verpflichtungen versprochen habe. Die SEA betont in diesem Zusammenhang, dass gemäß der Richtlinie 96/67/EG bei einer Begrenzung der Zahl der Dienstleister diese nach einem besonderen Verfahren und für die Dauer von sieben Jahren auszuwählen seien, womit stillschweigend anerkannt werde, dass kürzere Zeiträume einer gründlichen organisatorischen Planung und der erwarteten wirtschaftlichen Rentabilität entgegenstünden.

- (120) Konkret habe dieses Programm aus Maßnahmen zur Wiederherstellung der Arbeitsproduktivität und zum schrittweisen Abbau der Personalkosten bestanden. Diese Ziele seien sowohl durch qualitätsorientierte Maßnahmen in Bezug auf die Modalitäten der Bodenabfertigung als auch durch quantitätsorientierte Maßnahmen in Bezug auf die Zahl der Beschäftigten erreicht worden. Das Umstrukturierungsprogramm habe zum einen aus dem konsolidierten Geschäftsplan 2002-2006 der SEA-Gruppe bestanden, der die Strategie, die Ziele und die erforderlichen Maßnahmen zur Wiederherstellung der Rentabilität der Bodenabfertigung vorgegeben habe. Zum anderen habe der am 29. Juli 2003 angenommene Geschäftsplan 2003-2007 der SEA Handling ein Umstrukturierungsprogramm zur Verbesserung der Effizienz der Dienstleistungen, Strukturen und Humanressourcen für diesen Geschäftsbereich enthalten. Die SEA habe mit der Wiederherstellung der Rentabilität der Bodenabfertigungsdienste innerhalb von drei Jahren, d. h. bis 2005 bzw. bis spätestens 2007, gerechnet.
- (121) Die SEA widerspricht daher den Behauptungen der Kommission, wonach die von der SEA geplanten Maßnahmen zur Sanierung der SEA Handling nicht ausführlich im konsolidierten Geschäftsplan der Gruppe beschrieben seien und die SEA Handling keinen eigenen detaillierten Geschäftsplan mit einer Strategie zur Sanierung des Unternehmens und den Maßnahmen zu deren schrittweiser Umsetzung habe.
- (122) Die SEA ist der Auffassung, dass die positive Entwicklung der wichtigsten Wirtschaftsindikatoren zwischen 2003 und 2004 ermutigend gewesen sei und die Richtigkeit des Vorgehens der SEA bestätigt habe. Die im Geschäftsplan 2003-2007 für 2005 geplante Wiederherstellung der Rentabilität sei aufgrund einer Reihe von Ereignissen fehlgeschlagen, die sich negativ auf die wirtschaftliche Lage der SEA Handling ausgewirkt hätten. Die SEA nennt in diesem Zusammenhang die Ausbreitung von SARS in den Jahren 2002 und 2003, den Beginn des Irakkriegs im Jahr 2003, die wachsende Bedrohung durch den internationalen Terrorismus, den zunehmenden Preisdruck im Bodenabfertigungssektor ab dem Jahr 2006, insbesondere durch das Hinzukommen neuer Abfertiger auf dem Flughafen Malpensa sowie speziell von Aviapartner, was eine Absenkung des Preisniveaus einiger Verträge nach sich gezogen habe, darunter des Vertrags mit Alitalia (–6 % des Preises je Einheit), den von Alitalia im Jahr 2007 beschlossenen Rückzug vom Flughafen Mailand-Malpensa („De-Hubbing“), dessen Auswirkungen ab April 2008 voll und ganz zum Tragen gekommen seien, und die im Jahr 2010 vom isländischen Vulkan Eyjafjallajökull freigesetzte Aschewolke.
- (123) Angesichts der Verschlechterung der wirtschaftlichen Entwicklung der SEA Handling im Zeitraum 2006-2007 und des „De-Hubbing“ von Alitalia habe sich die SEA entscheiden müssen, ob sie ihr Geschäftsmodell beibehält und das Sanierungsprogramm der SEA Handling erforderlichenfalls anpasst und aktualisiert. Im Jahr 2007 habe die SEA schließlich beschlossen, auf das innovative Geschäftsmodell eines „Self-Hubs“ oder „virtuellen Hubs“ hinzuarbeiten, und habe damit ihre strategische Entscheidung, den Weg der Sanierung und Umstrukturierung der SEA Handling fortzusetzen, bestätigt und die Bedeutung der Bodenabfertigung für die Entwicklung ihrer Vorhaben wie in ihrem vorherigen Geschäftsmodell bekräftigt. Gründe für die Entscheidung seien die bereits erzielten Erfolge bei der Arbeitsproduktivität und beim Personalabbau, die durch die bisherigen Erfahrungen bestätigte Möglichkeit der Wiederherstellung der Rentabilität und schließlich die Überlegung gewesen, dass gegen jede andere Lösung, die Auslagerung eingeschlossen, weiterhin die gleichen Kontraindikationen sprechen würden wie im Jahr 2003.
- (124) Der SEA zufolge ist der Verlustausgleich stets gerechtfertigt gewesen, da die Übertragung der Sicherstellung bestimmter Bereitschaftsdienste auf Dritte (in Anbetracht der höheren Kosten der ausgelagerten Dienstleistungen im Vergleich zu den durch mögliche interne Synergien entstehenden) weder wirtschaftlich angemessen noch konkret realisierbar gewesen sei (es habe kein Gesamtangebot eines Drittdienstleisters für die Bodenabfertigungsdienste vorgelegen; bei den auf den Mailänder Flughäfen vertretenen Betreibern seien mehrfach mangelnde Zuverlässigkeit und unzureichende Qualität der Dienstleistungen festgestellt worden).
- (125) Im Hinblick auf die Tragfähigkeit des Angebots Dritter bemerkt die SEA erstens, dass obgleich mehrere Drittdienstleister (wie Aviapartner) ab 2006 die Zertifizierung zur Erbringung der Gesamtheit der Bodenabfertigungsdienste auf den Mailänder Flughäfen gehabt hätten, sich die tatsächliche Lage anders darstelle. Die SEA ist der Ansicht, dass das übliche Zertifizierungsverfahren der ENAC ungeeignet sei, da dabei in der Regel beurteilt werde, inwieweit die Bodenabfertigungsgesellschaft die Bedingungen in Bezug auf den Konzern insgesamt erfülle, ohne dass die tatsächliche Kapazität berücksichtigt werde, die die Gesellschaft auf einem bestimmten Flughafen bereitstellen könne. Darüber hinaus stellt die SEA fest, dass sie als Flughafenbetreiber in das Verfahren zur Zertifizierung der Anbieter von Bodenabfertigungsdiensten hätte einbezogen werden müssen, um nicht die Folgen von Störungen oder Ausfällen bei Drittdienstleistern tragen zu müssen, ohne Strafen gegen sie verhängen zu können. Der SEA zufolge sieht die neue Vorschrift der ENAC vom 19. Januar 2011 die Abgabe einer begründeten Stellungnahme des Flughafenbetreibers zur Konformität der vom Dienstleister angewandten Verfahren und Standards vor.
- (126) Zweitens stellt die SEA fest, dass kein Drittbetreiber wirklich das gesamte Dienstleistungsspektrum habe anbieten können, da deren Geschäftsstrategie darin bestanden habe und weiterhin darin bestehe, sich auf die rentabelsten Dienstleistungen zu konzentrieren.
- (127) Drittens hätten die aktiven Betreiber beträchtliche Schulden bei der SEA Handling gehabt, die häufig in Notsituationen habe einspringen müssen, um deren Ausfälle auszugleichen und schließlich gerichtlich vorgegangen sei, um die offenen Forderungen einzutreiben.

- (128) Viertens hätten entgegen den Behauptungen der Kommission die auf den Mailänder Flughäfen tätigen gegenwärtig stärksten Konkurrenten, ATA Handling und Aviapartner, keine Gewinne erzielt. ATA Handling habe für den Zeitraum 2003-2005 Verluste angegeben, die der SEA zufolge insbesondere auf den Mailänder Flughäfen höher ausgefallen waren. Das Unternehmen Aviapartner habe zwar im Netz der von ihm bedienten Flughäfen insgesamt Gewinne erzielt, sehr wahrscheinlich aber bei den Tätigkeiten auf den Mailänder Flughäfen Verluste verzeichnet.
- (129) Bezüglich der Beurteilung der wirtschaftlichen Ergebnisse der SEA Handling, die auch zu einer anderen Entscheidung hätte führen können, betont die SEA, dass die Folgen unternehmerischer Entscheidungen im Bodenabfertigungssektor nur langfristig beurteilt werden könnten und dass deshalb die Entscheidung der SEA der Logik folgend erst nach mehreren Jahren hätte geändert werden können, insbesondere angesichts der in den ersten drei Jahren erzielten ermutigenden Ergebnisse, deren positive Wirkungen einzig und allein durch spätere Entwicklungen, auf die die SEA-Gruppe keinen Einfluss gehabt habe, zunichte gemacht worden seien.
- (130) Hinsichtlich der Bilanzierung der Ergebnisse stellt die SEA erstens fest, dass die Ergebnisse der SEA Handling ohne Beihilfen für die Bodenabfertigungsdienste erzielt worden seien, indem an die SEA Handling die Vergabe pauschal (und nicht unter Zugrundelegung der Marktpreise) vergüteter Tätigkeiten erfolgt sei, was sich als deutlich rentabler als bei anderen europäischen Betreibern erwiesen habe. Außerdem sei die SEA Handling der einzige Anbieter von Bodenabfertigungsdiensten auf den Mailänder Flughäfen, der regelmäßig Entgelt für die Nutzung gemeinsamer Einrichtungen der Infrastruktur an den Flughafenbetreiber entrichte, und sie könnte bereits eine positive Bilanz (für 2011) aufweisen, wenn sie wie andere auf den Mailänder Flughäfen tätige Dienstleister dem Flughafenbetreiber diese Ausgleichszahlung schuldig bleiben würde. Schließlich verweist die SEA darauf, dass die Einnahmen aus dem Betrieb der zentralen Infrastruktureinrichtungen nicht wie bei vergleichbaren Betreibern in die Bilanz der Bodenabfertigungsdienste eingingen. Würden diese Tätigkeiten zu vorab festgelegten Preisen in den Tätigkeitsbereich der SEA Handling einbezogen, entspräche dies zusätzlichen Einnahmen von ca. 70 Mio. EUR jährlich. Die SEA nennt als Beispiel das Unternehmen [...], das in die Bilanz für die Bodenabfertigung die Einnahmen aus dem „Betrieb der zentralen Infrastruktureinrichtungen“ einbeziehe, obwohl diese Dienstleistung weder im erschöpfenden Verzeichnis der Bodenabfertigungsdienste in Anhang A der Richtlinie 96/67/EG noch im „IATA Standard Ground Handling Agreement“ aufgeführt sei. Bei gleichem Vorgehen hätte die SEA nach eigenen Angaben im Zeitraum 2005-2009 eine Bruttogewinnspanne zwischen -9 Mio. EUR und + 8 Mio. EUR erzielt (gegenüber der effektiven Spanne zwischen -42,5 Mio. EUR und -23,2 Mio. EUR) und damit ihre Betriebsverluste um durchschnittlich 100 % reduziert.
- (131) Die SEA bekräftigt, dass sie die Rentabilität ihrer Bodenabfertigungsdienste bis 2012 dank der konsequenten Umsetzung ihres Umstrukturierungsplans, der sich als richtig erwiesen habe und die an einen marktwirtschaftlich handelnden privaten Kapitalgeber gestellten Erwartungen erfülle, endgültig wiederhergestellt haben werde. So könne die SEA beispielsweise die Suche nach einem strategischen Partner für die Bodenabfertigung wieder aufnehmen, ihre eigenen Tätigkeiten in diesem Sektor auch außerhalb der Mailänder Flughäfen weiterentwickeln und ihre Tätigkeit möglicherweise auf spezielle, von ihr bislang nicht erbrachte Dienstleistungen ausweiten.
- (132) Die SEA stellt fest, dass viele von der Art der Tätigkeit her mit der SEA vergleichbare Flughafenbetreiber, einschließlich größerer Betreiber wie [...], die Aufgabe der Bodenabfertigungsdienste ausdrücklich ausgeschlossen hätten, obgleich sie ihnen mehrfach von Finanzanalysten nahegelegt worden sei, was die Stichhaltigkeit dieses betriebswirtschaftlichen Modells bestätige.

5.2. [...]

- (133) Ganz allgemein macht [...] geltend, dass im Bodenabfertigungssektor trotz niedriger Spannen Gewinne erwirtschaftet werden. Die Personalkosten machten ca. 60 % bis 70 % des Umsatzes und damit einen Großteil der Kosten jedes Dienstleisters aus, weshalb es sehr wichtig sei, die Abläufe, insbesondere durch Planungssysteme, genauestens zu kontrollieren.
- (134) Nach Ansicht von [...] birgt der Sektor Größenvorteile, d. h., die Kosten je Fluggast nähmen mit der Zahl der Fluggäste ab. Das Kostenoptimum je Fluggast sei erreicht, wenn der Dienstleister 8 bis 9 Mio. Passagiere pro Jahr abfertige, und die SEA Handling liege mit fast 22 Mio. abgefertigten Fluggästen auf den beiden Flughäfen und einem Marktanteil von konstant über 70 % weit über diesem Niveau.
- (135) [...] nennt als Beispiel für ein auf dem Markt lebensfähiges Unternehmen die SAGAT Handling, die im Jahr 2009 2,5 Mio. Fluggäste zu Personalkosten in Höhe von 55 % des Umsatzes abgefertigt habe. Weitere Beispiele seien Fraport Ground Services Austria, Swissport und Menzies.
- (136) Nach Ansicht von [...] liegt der Hauptgrund für die mangelnde Rentabilität der SEA Handling in den zu hohen Personalkosten. Diese hätten im Zeitraum 2002-2008 konstant über dem unhaltbaren Wert von 85 % des Umsatzes gelegen. Dies überrasche umso mehr, als die SEA Handling offenbar Lohnergänzungsleistungen habe in Anspruch nehmen können.

- (137) [...] möchte die Kommission darauf aufmerksam machen, dass nicht auszuschließen sei, dass die SEA Handling weitere Beihilfen in unterschiedlicher Form erhalten habe. Die Schlepp- und Schubdienstleistungen, die Enteisung und die Beförderung der Fluggäste zum Rollfeld („Bussing“) seien von der SEA erbracht worden, obwohl die SEA Handling ihren Kunden diese Dienstleistungen verkaufe. [...] äußert aufgrund der mangelnden Transparenz bei der Verrechnung dieser Dienstleistungen bei der SEA Handling Zweifel an der Rechtmäßigkeit dieser Vorgehensweise.
- (138) In ähnlicher Weise könnte die SEA die SEA Handling zusätzlich unterstützt haben, indem sie ihr einen Teil ihres Personals zur Verfügung gestellt habe. Sollten keine entsprechenden Rechnungen vorliegen, ist nach Auffassung von [...] von einer rechtswidrigen Beihilfe auszugehen.
- (139) Eine weitere Form der Unterstützung der SEA Handling durch die SEA bestehe darin, den Fluggesellschaften kombinierte Angebote zu unterbreiten, indem sie ihnen einen Preisnachlass einräume, wenn sie die Bodenabfertigungsdienste der SEA Handling in Anspruch nehmen. Verschiedenen Presseartikel sei zu entnehmen gewesen, dass die Bodenabfertigungsdienste für eine neu von der SEA gewonnene Fluggesellschaft fast immer von der SEA Handling erbracht würden.
- (140) Bezüglich des Tarifvertrags zwischen den Bodenabfertigungsdienstleistern und den Gewerkschaften stellt [...] abschließend fest, dass dieser Vertrag inzwischen für das gesamte Bodenabfertigungspersonal gelte. Nur die SEA wende weiterhin den eigenen Tarifvertrag an, der für die SEA sowohl in wirtschaftlicher als auch in rechtlicher Hinsicht kurz- und langfristig ungünstiger sei, was einem auf Kostenreduzierung ausgerichteten Management zuwiderlaufe.

6. STELLUNGNAHME DER ITALIENISCHEN BEHÖRDEN ZU DEN STELLUNGNAHMEN DER BETEILIGTEN

- (141) Die italienischen Behörden legten eine Stellungnahme zur Stellungnahme von [...] vor.
- (142) In Bezug auf das erste Argument, dem die Annahme zugrunde liegt, dass die Rentabilität eines Bodenabfertigungsunternehmens vom abgefertigten Verkehrsvolumen und damit von der Zahl der abgefertigten Fluggäste abhängt, halten die italienischen Behörden dagegen, dass dieses Argument zu kurz greife und aus einer abstrakten Beurteilung resultiere, die die den Entscheidungen der SEA zugrunde liegenden langfristigen Erwägungen unberücksichtigt lasse. Aus ihrer Sicht sind diese großbedingten Kosteneinsparungen nicht entscheidend für die Ermittlung des wirtschaftlichen Ergebnisses eines Bodenabfertigungsunternehmens. Insbesondere verweisen sie darauf, dass die Einnahmen eines solchen Unternehmens nicht von der Zahl der abgefertigten Fluggäste, sondern vielmehr von der Zahl der abgefertigten Flüge und deren Tonnage abhängen.
- (143) Außerdem laute in Bezug auf die Anwendung des Kriteriums des privaten Kapitalgebers die zentrale Frage nicht, ob das Unternehmen Gewinne hätte erzielen können, die es aus dem einen oder anderen Grund nicht erzielt habe, sondern festzustellen, ob der Kapitalgeber ein nachvollziehbares wirtschaftliches Interesse haben konnte, mit Blick auf eine wenn auch langfristige Investitionsrendite oder auch aufgrund einer strategischen und nicht nur rein finanziell ausgelegten Planung in das Unternehmen zu investieren. Das ermittelte Gewinnpotenzial spreche für die Anwendung dieses Kriteriums.
- (144) Die italienischen Behörden führen weiter aus, dass die Abfertigung eines hohen Verkehrsaufkommens keine hinreichende Voraussetzung für die Gewinnerzielung sei. Sie bekräftigen vielmehr die Bedeutung des Agierens in einem großen Netz von Flughäfen, wie sie dies bereits zuvor erläutert hatten.
- (145) Ferner betonen die italienischen Behörden, dass ein Bodenabfertigungsunternehmen, das nicht an einen Flughafenbetreiber gebunden sei und keine marktbeherrschende Stellung auf einem bestimmten Flughafen habe, die Unternehmensstrategie verfolgen könne, sich ausschließlich auf die für rentabel gehaltenen Dienstleistungen zu konzentrieren. Die SEA Handling habe diese Strategie nicht verfolgen können, da sie unter der Kontrolle des Flughafenbetreibers gestanden habe und sich aufgrund dessen Verpflichtungen gegenüber der Aufsichtsbehörde des Sektors (ENAC), nämlich die Erbringung des gesamten Spektrums der erschöpfend in der Richtlinie 96/67/EG genannten Bodenabfertigungsdienste auf den Flughäfen Linate und Malpensa kontinuierlich und wirksam sicherzustellen, nicht dafür habe entscheiden können, nur die wirtschaftlich einträglichsten Dienstleistungen oder Dienstleistungen zu bestimmten Tageszeiten zu erbringen.
- (146) Die italienischen Behörden widersprechen der Behauptung, dass viele europäische Bodenabfertigungsunternehmen hohe Gewinnspannen erzielen. Im Jahr 2009 hätten die sieben größten Abfertiger auf dem italienischen Markt (SEA Handling, Aviohandling, Flightcare, ATA Handling, Aviapartner, Marconi Handling und SAGA) Verluste verbucht. Lediglich die SAGAT Handling, auf die nur ein sehr geringer Marktanteil entfalle, habe aus Sicht der italienischen Behörden bescheidene Gewinne erzielt.

- (147) Hinsichtlich des Vergleichs zwischen den wirtschaftlichen Ergebnissen der SEA Handling und denen bestimmter anderer in diesem Sektor in Italien oder in Europa tätiger Unternehmen, wie SAGAT Handling, Fraport Ground Services Austria, Swissport und Menzies, sind die italienischen Behörden der Auffassung, dass diese Unternehmen nicht mit der SEA Handling vergleichbar seien. Diese Erwägungen trügen zudem nichts zur Prüfung des Kriteriums des privaten Kapitalgebers bei, zumal sich in diesem Zusammenhang viel eher die Frage stelle, ob es andere mit der SEA Handling vergleichbare Betreiber gibt, deren — vielleicht sogar private — Kapitalgeber ähnliche Entscheidungen wie die SEA getroffen haben. Die Komplexität bei der Organisation der Tätigkeiten der SAGAT Handling und der SEA Handling sei nicht miteinander vergleichbar. Menzies Aviation und Swissport wiederum seien unabhängige Dienstleister, die innerhalb eines internationalen Netzes tätig seien, sodass ihre Wirtschaftsindikatoren aus den von den italienischen Behörden bereits dargelegten Gründen nicht zweckdienlich mit denen der SEA Handling verglichen werden könnten.
- (148) Zum überhöhten Anteil der Personalkosten am Umsatz der SEA Handling im Vergleich zu den für den Sektor ermittelten Durchschnittswerten und zu der Feststellung, dass sich daraus die Nichteinhaltung des Kriteriums des privaten Kapitalgebers ableite, stellen die italienischen Behörden fest, dass dieses Argument nicht die Verschiedenartigkeit der Bodenabfertiger berücksichtige. So hätten insbesondere Dienstleister, die wie die SEA Handling aus der Abtrennung der Bodenabfertigungsdienste vom Flughafenbetrieb hervorgegangen seien, zumindest in den ersten Jahren ihrer Tätigkeit zwangsläufig höhere Personalkosten als neue Marktteilnehmer.
- (149) Die italienischen Behörden sind daher der Ansicht, dass bei Unternehmen, die unter der Kontrolle eines Flughafenbetreibers stehen und alle Bodenabfertigungsdienste abwickeln, der durchschnittliche Anteil der Personalkosten am Umsatz mit 70-75 % veranschlagt werden sollte. Mit diesem höheren Kostenanteil würde der Tatsache Rechnung getragen, dass diese Unternehmen hoch qualifiziertes Personal beschäftigen, das hervorragende Kenntnisse des Sektors und der in ihm geltenden Vorschriften und Verfahren besitzt und die gesamte Palette der Bodenabfertigungsdienste erbringen kann. Auch wenn der Kapitalgeber/Flughafenbetreiber ein Interesse an der allmählichen Reduzierung des Anteils der Personalkosten habe, messe er der Bewahrung des angesammelten Know-hows einerseits und der Einbindung der Bodenabfertigung andererseits eine noch größere Bedeutung bei, was von großem strategischen Wert für die Gruppe sei. Darüber hinaus machen die italienischen Behörden deutlich, dass neue Marktteilnehmer nicht die aus bestehenden Verträgen resultierenden Istkosten der Vergangenheit zu tragen hätten.
- (150) Sodann gehen die italienischen Behörden auf die Entwicklung des Anteils der Personalkosten am Umsatz ein, die im Gegensatz zu den Darstellungen von [...] im Zeitraum 2002-2011 positiv verlaufen sei, wobei der Anteil im Jahr 2010 bei knapp 80 % gelegen habe und sich nunmehr dem Durchschnittswert bei unabhängigen Bodenabfertigern von nicht ganz 70 % annäherte.
- (151) In Bezug auf die von [...] behaupteten Beihilfen weisen die italienischen Behörden das Vorbringen als schlichte und jeder Grundlage entbehrende Mutmaßung ab, die sich auf keinen konkreten Beweis stütze.
- (152) Was Dienstleistungen (Schub- und Schleppdienstleistungen, Bustransport der Fluggäste) anbelangt, bei denen die SEA Handling auf die SEA zugreift, verweisen die italienischen Behörden darauf, dass diese durch entgeltliche und zu Marktbedingungen geschlossene Unterverträge geregelt seien, wie aus den mit den Verträgen mit den beauftragten Transportunternehmen und dem von der ENAC ausgestellten Zertifikat hervorgehe. Andere Wirtschaftsteilnehmer, die einen entsprechenden Antrag stellten, hätten nichtdiskriminierenden Zugang zu diesen Dienstleistungen, zudem sei die Vergabe von Unterverträgen für bestimmte Dienstleistungen im Bodenabfertigungssektor Italiens gängige Praxis.
- (153) Zu der Behauptung, die SEA Handling setze unentgeltlich Personal der SEA für die Erbringung von Bodenabfertigungsdiensten ein, stellen die italienischen Behörden fest, dass diese unbegründet sei und dass nach der Abspaltung des Bodenabfertigungsgeschäfts alle für die Erbringung dieser Dienstleistungen notwendigen Befugnisse auf die Kostenstellen der SEA Handling übertragen worden seien.
- (154) Was ferner die Behauptung betrifft, die SEA habe neu hinzukommenden Fluggesellschaften möglichst günstige Bedingungen (d. h. Preisnachlässe) für den Zugang zu den Mailänder Flughäfen unter der Voraussetzung eingeräumt, dass diese der SEA Handling gegenüber Wettbewerbern den Vorzug geben, vertreten die italienischen Behörden den Standpunkt, dass sie jeder Grundlage entbehre, sich in keiner Weise belegen lasse und im Übrigen von den Fakten widerlegt werde, da sich große Fluggesellschaften wie Gulf Air in Malpensa und Air Malta, Air Baltic und Carpatair in Linate zugunsten von Wettbewerbern und nicht für SEA Handling entschieden hätten.
- (155) Zur Anwendung des Tarifvertrags der SEA auf das Personal der SEA Handling anstelle des neuen speziell für die Arbeitnehmer des Bodenabfertigungssektors geltenden Tarifvertrags, [...], obgleich dieser aus wirtschaftlicher und rechtlicher Sicht günstiger wäre, stellen die italienischen Behörden zunächst unabhängig vom Inhalt und von der Anwendung des betreffenden Tarifvertrags fest, dass der Einwand für die Zwecke dieses Verfahrens unerheblich sei, da er ein Ereignis betreffe, das außerhalb des von diesem Verfahren erfassten Zeitraums eingetreten sei.

- (156) Grundsätzlich bekräftigen sie hinsichtlich des Tarifvertrags, der aus einem allgemeinen gemeinsamen Teil und drei gesonderten Abschnitte besteht, die von den jeweiligen Vertreterverbänden, d. h. Assoaeroporti, Assohandlers und Assocatering, eigenständig ausgehandelt worden seien, dass die SEA Handling den allgemeinen Teil dieses Tarifvertrags sowie die von Assoaeroporti ausgehandelten besonderen Regelungen auf ihre Angestellten anwende, da sich die SEA Handling nicht der Tariftreueverpflichtung in Bezug auf mit den Gewerkschaftsverbänden bereits geschlossene Tarifverträge entziehen könne, wie es sich aus der Vereinbarung der Sozialpartner vom 4. Februar 2002 ⁽²⁷⁾ ergebe, in dem es heißt, dass „die SEA Handling den von Assoaeroporti und den Gewerkschaftsverbänden unterzeichneten Tarifvertrag anwenden wird“.

7. AM 28. JUNI 2012 ÜBERMITTELTE ERGÄNZENDE ANGABEN

- (157) Nach der Sitzung am 19. Juni 2012 übermittelte die Stadt Mailand weitere Bemerkungen zu ihrer Beurteilung der geprüften Maßnahmen und insbesondere zur „Sanierung der SEA Handling als interner Angelegenheit der SEA-Gruppe“, zum Geschäftsmodell der SEA für die Entwicklung der von ihr betriebenen Flughäfen und zur Notwendigkeit, die verschiedenen Untersuchungszeiträume voneinander zu unterscheiden.

Sanierung der SEA Handling als interne Angelegenheit der SEA-Gruppe

- (158) Zunächst verweisen die Mailänder Behörden noch einmal darauf, dass die SEA niemals die finanzielle Unterstützung ihrer Aktionäre (Stadt und Provinz Mailand) in Anspruch haben nehmen müssen. Die betreffenden staatlichen Behörden hätten im Gegenteil von der SEA-Gruppe hohe Dividenden erhalten, die sich im Zeitraum 2002-2012 auf 550 Mio. EUR beliefen.
- (159) Den Mailänder Behörden zufolge sei es keinesfalls sicher — und müsse vielmehr erst belegt werden —, dass die öffentlichen Stellen einen noch höheren finanziellen Vorteil gehabt hätten, wenn sich die SEA nicht zur Sanierung des Bodenabfertigungsunternehmens entschlossen und die Bodenabfertigung stattdessen einem unabhängigen Betreiber übertragen hätte. Als Hauptgründe für die Entscheidung werden die Schwierigkeit genannt, Dritte zu gewinnen, die alle Bodenabfertigungsdienste zu bezahlbaren Preisen erbringen, die die SEA als Flughafenbetreiber gemäß den geltenden Vorschriften kontinuierlich, barrierefrei und komplett für alle Fluggesellschaften und Fluggäste bereitstellen müsse, die Schwierigkeit, die Qualität der Dienstleistungen zu überprüfen (eine notwendige Voraussetzung für die Sicherstellung der Wettbewerbsfähigkeit des Flughafens und die Rückgewinnung von Marktanteilen, was mit dem Geschäftsmodell der SEA möglich gewesen sei), der untrennbare Zusammenhang zwischen dem gewählten Geschäftsmodell und dem Geschäftsmodell des Hub-Flughafens, insbesondere nachdem Alitalia den Flughafen Mailand-Malpensa als Drehkreuz aufgegeben habe („De-Hubbing“) sowie die Notwendigkeit, ein Modell der so genannten virtuellen Plattform („Self-Hub“ oder „virtueller Hub“) zu entwickeln. Der Stadt Mailand seien keine Bewertungen der Kommission (oder von in ihrem Auftrag tätigen unabhängigen Sachverständigen) bekannt, die diesen Aussagen widersprechen würden.
- (160) Schließlich sollte nach Ansicht der Mailänder Behörden darauf hingewiesen werden, dass gerade aus dem Grund, dass kein Geld von den staatlichen Anteilseignern der SEA geflossen sei und die beschlossene Sanierung der SEA Handling mit den strategischen Zielen der SEA in Einklang stehe, für die Einstufung der betreffenden Maßnahmen als staatliche Beihilfe nachgewiesen werden müsse, dass sämtliche Entscheidungen zur Deckung der Verluste im gesamten Untersuchungszeitraum dem Staat zuzurechnen sind, und dies insbesondere in Bezug auf den zweiten Teil dieses Zeitraums (ab 2007), auf den die (von der Stadt Mailand angefochtenen) Erwägungsgründe im Eröffnungsbeschluss nicht anwendbar seien.

Das Geschäftsmodell der SEA-Gruppe

- (161) Die Mailänder Behörden verweisen mit Nachdruck auf das gewählte Geschäftsmodell, das darin bestanden habe, die Bodenabfertigungsdienste nicht auszulagern, und bekräftigen noch einmal, dass dieses Modell die langfristige Entwicklung des Flughafens begünstige. Dieses Herangehen habe für die Gruppe insofern Vorrang gehabt, als das betreffende Flughafensystem als Luftfahrt-Drehkreuz fungiere. Der Betrieb eines Flughafensystems, das auf der Tätigkeit eines Luftkreuzbetreibers („Hub Carrier“) oder eines Luftkreuzaufgaben wahrnehmenden Betreibers basiere, verlange aufgrund der großen Komplexität des Systems, dass der Betreiber bestimmte Flughafendienste, darunter die Bodenabfertigung, im Interesse des reibungslosen Funktionierens des Flughafens unmittelbar selbst erbringe. Als Beispiele hierfür nennen die Mailänder Behörden die Flughäfen Frankfurt, Wien und Paris. Diese Entscheidung sei aus folgenden Gründen gerechtfertigt:
- a) Die SEA verfolge das Ziel, den Flughafen Mailand-Malpensa als Luftfahrt-Drehkreuz auszubauen, was eine kontinuierliche Kontrolle, Überwachung und Verwaltung der Bodenabfertigungsdienste für den Luftkreuzbetreiber erfordere, was umso mehr für eine „virtuelle Plattform“ gelte. Den Mailänder Behörden zufolge besteht das Modell der virtuellen Plattform („Self-Hub“ oder „virtueller Hub“) darin, einen Flughafen nach Art eines Luftfahrt-Drehkreuzes ohne Beteiligung einer Fluggesellschaft zu entwickeln. Bei diesem Modell biete der Flughafenbetreiber die Möglichkeit, den Flughafen als Drehkreuz zu nutzen, nämlich unmittelbar selbst an und koordiniere die Landungen und Starts aller Fluggesellschaften auf dem Flughafen unabhängig von Vereinbarungen, mit denen diese sich zusammengeschlossen haben.

⁽²⁷⁾ Die Kommission geht davon aus, dass sich die italienischen Behörden eigentlich auf die vorgenannte Vereinbarung der Sozialpartner vom 4. April 2002 beziehen.

- b) Die größten und leistungsfähigsten Hub-Flughäfen auf dem europäischen Festland hätten sich ebenso entschieden.
- c) Die Entscheidung sei wichtig für die Entwicklung des Frachtverkehrs auf den Mailänder Flughäfen gewesen, da dieser Bereich auf den europäischen Flughäfen immer härter umkämpft sei, und die Möglichkeiten, neue Fluggesellschaften zu gewinnen, u. a. vom Grad der Spezialisierung der angebotenen Bodenabfertigungsdienste abhängen. Das Geschäftsmodell der SEA habe die kontinuierliche Weiterentwicklung des Frachtverkehrssektors in Mailand ermöglicht, das in Italien die erste Stelle und in Europa die sechste Stelle einnehme und die höchste Konzentration von ausschließlich Frachtgut befördernden Luftfahrtunternehmen aus den Ländern des Mittleren und Fernen Ostens aufweise (d. h. aus den Regionen der Welt mit dem stärksten Wachstum).
- d) Die Entscheidung habe sich in das Geschäftsmodell eingefügt, mit dem der Wert des Flughafenbetreibers selbst mit Blick auf eine mögliche spätere Privatisierung gesteigert werden sollte.

Unterscheidung zwischen den Untersuchungszeiträumen zum Zwecke der Würdigung der Maßnahmen

- (162) Die Mailänder Behörden beziehen sich auf den der Kommission nach Eröffnung des förmlichen Prüfverfahrens vorgelegten Geschäftsplan 2003-2007. Daraus gehe hervor, dass die Maßnahmen der SEA zur Deckung der Verluste gemäß dem Grundsatz des umsichtig handelnden Kapitalgebers ergriffen worden seien.
- (163) Die Mailänder Behörden vertreten die Auffassung, dass die Analyse des Geschäftsplans 2003-2007 der SEA Handling zweifelsfrei zeige, dass die Sanierung des Unternehmens in Übereinstimmung mit den Leitlinien der Gemeinschaft für staatliche Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung von Unternehmen in Schwierigkeiten (im Folgenden „Umstrukturierungsleitlinien von 2004“⁽²⁸⁾) erfolge, da das Tochterunternehmen in hohem Maße zu ihrer Sanierung beigetragen habe, sich die finanzielle Unterstützung im Sinne der anwendbaren Bestimmungen des Gesellschaftsrechts auf das zur Abwendung der Insolvenz erforderliche Minimum beschränkt habe und die SEA Handling alles für ihre Sanierung getan habe, indem sie Marktanteile an ihre Wettbewerber veräußert und auf bestimmte Tätigkeiten außerhalb ihres Kerngeschäfts verzichtet habe.
- (164) Die Mailänder Behörden erinnern daran, dass verschiedene äußere Umstände wie die schwierigen Bedingungen, unter denen das Unternehmen seine Tätigkeit aufgenommen habe (das Unternehmen wurde nicht neu gegründet, sondern entstand durch Ausgliederung aus einem in Schwierigkeiten befindlichen bestehenden Geschäftszweig), sowie die vollständige Liberalisierung des italienischen Marktes für Bodenabfertigungsdienste den Kapitalgeber zwar daran gehindert hätten, die angestrebte Sanierung wie geplant innerhalb von fünf Jahren erfolgreich durchzuführen, die im ersten (schwierigen) Zeitraum umgesetzten Maßnahmen jedoch gezeigt hätten, dass die Sanierung der SEA Handling durchaus möglich sei. Sie verweisen ferner darauf, dass sich die wirtschaftliche Lage und die Produktivität des Unternehmens bis zum Ende dieses Zeitraums gegenüber 2002 bereits deutlich verbessert hätten.
- (165) Hinsichtlich der zweiten Phase der Sanierung beziehen sich die Mailänder Behörden auf die Strategiepläne 2007-2012 und 2009-2016 der SEA-Gruppe. Dem zweiten Strategieplan zufolge hätte die Wirtschaftlichkeitsgrenze in diesem Jahr (2012) erreicht werden sollen. Vertrete die Kommission trotz dieser Beweismittel eine gegenteilige Auffassung, so sollte sie nach Ansicht der Mailänder Behörden jede Kapitalzuführung zur SEA Handling individuell prüfen, um die Voraussetzungen für das Vorhandensein der Beihilfe und insbesondere deren — mit Nachdruck bestrittene — Zurechenbarkeit zur Stadt Mailand zu ermitteln.

8. BEIHLIFERECHTLICHE WÜRDIGUNG DER MASSNAHME NACH ARTIKEL 107 ABSATZ 1 AEUV

- (166) Nach Durchführung des förmlichen Prüfverfahrens, das nach Artikel 108 Absatz 2 AEUV eröffnet wurde, kommt die Kommission unter Berücksichtigung der Argumente der italienischen Behörden und der Beteiligten zu dem Schluss, dass die fraglichen Maßnahmen staatliche Beihilfen darstellen, die im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV mit dem Binnenmarkt unvereinbar und im Sinne von Artikel 108 Absatz 3 AEUV rechtswidrig sind.
- (167) Hinsichtlich des von diesem Beschluss erfassten Zeitraums hatte die Kommission Italien bereits ersucht, ihr für die Beurteilung der Vereinbarkeit der gewürdigten Maßnahmen erforderliche Informationen zu übermitteln, und dabei den in Abschnitt 2.1 und Abschnitt 5 des Eröffnungsbeschlusses zugrunde gelegten Zeitraum ausdrücklich genannt. So ersuchte die Kommission in Abschnitt 5 darum, ihr „den Geschäftsplan der SEA Handling von 2002 und dessen nachfolgende Änderungen sowie alle sonstigen Unterlagen zur Strategie und zur Wiederherstellung der Rentabilität von SEA Handling, die wirtschaftlichen Ergebnisse von SEA Handling für den gesamten Zeitraum 2002-2009, Angaben zur Höhe des Verlustausgleichs und zur genauen Form, in der er erfolgte, und insbesondere die Daten von 2005 bis zur Gegenwart (...)“ zu übermitteln.

⁽²⁸⁾ ABl. C 244 vom 1.10.2004, S. 2.

- (168) Auf jeden Fall wurden die italienischen Behörden aufgefordert, ihre Bemerkungen zur gesamten Dauer des in dem Beschluss über die Eröffnung des förmlichen Prüfverfahrens genannten Zeitraums abzugeben. Die Kommission hat insbesondere in Erwägungsgrund 42 des Beschlusses klargestellt, dass „die Kommission [...] folglich den Zeitraum 2002-2010 prüfen [muss], um festzustellen, ob SEA Handling während des gesamten Zeitraums rechtswidrige staatliche Beihilfen in Form von Ausgleichsleistungen für Verluste erhalten hat“.
- (169) Da die vorstehend erwähnten Informationen von den italienischen Behörden nicht für den gesamten, im Eröffnungsbeschluss ausdrücklich genannten Zeitraum übermittelt wurden, hat die Kommission in ihrem Schreiben vom 11. Juli 2011 genau dargelegt, welche Unterlagen vorzulegen sind und welcher Zeitraum untersucht wird.
- (170) Auf dieses Schreiben der Kommission hin haben die italienischen Behörden ihre Bemerkungen abgegeben und insbesondere in ihrem Schreiben vom 15. September 2011 die Angaben bis zum Jahr 2010 übermittelt.
- (171) Die Kommission stellt außerdem fest, dass die für den Zeitraum 2006-2010 geprüften Maßnahmen von der gleichen Art sind wie jene, die für die Zeit davor untersucht werden, nämlich Kapitalzuführungen zur Begleichung der Betriebsverluste, und dass sie von derselben Stelle zugunsten desselben Unternehmens gewährt wurden. Folglich hat sie im Rahmen dieses Verfahrens den gesamten in Rede stehenden Zeitraum zu prüfen.
- (172) Aus allen vorstehend genannten Gründen ist die Kommission der Auffassung, dass sich der Untersuchungszeitraum von der Gründung der SEA Handling im Jahr 2002 bis zum Erlass des Beschlusses der Kommission über die Eröffnung des förmlichen Prüfverfahrens am 23. Juni 2010 erstreckt.
- (173) In dem vorliegenden Beschluss geht es zunächst um die Frage, ob SEA Handling als ein Unternehmen in Schwierigkeiten im Sinne der Umstrukturierungsleitlinien von 1999⁽²⁹⁾ und 2004 angesehen werden kann (siehe Abschnitt 8.1). Sodann wird die Kommission prüfen, ob die untersuchten Maßnahmen staatliche Beihilfen zugunsten von SEA Handling im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV darstellen (siehe Abschnitt 8.2) und ob schließlich eine solche Beihilfe als mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt werden kann (siehe Abschnitt 8.3).

8.1. SCHWIERIGKEITEN DES UNTERNEHMENS SEA HANDLING

Auf der Grundlage der Umstrukturierungsleitlinien von 1999

- (174) Gemäß Randnummer 5 der Umstrukturierungsleitlinien von 1999 gilt ein Unternehmen grundsätzlich als Unternehmen in Schwierigkeiten, wenn mehr als die Hälfte der Eigenmittel verschwunden ist und mehr als ein Viertel dieser Mittel während der letzten zwölf Monate verloren ging oder wenn die im innerstaatlichen Recht vorgesehenen Voraussetzungen für die Eröffnung eines Kollektivverfahrens wegen Insolvenz erfüllt sind.
- (175) In Randnummer 6 der Leitlinien werden darüber hinaus die typischen Symptome eines Unternehmens in Schwierigkeiten genannt, nämlich zunehmende Verluste, sinkende Umsätze, wachsende Lagerbestände, Überkapazitäten, verminderter Cashflow, zunehmende Verschuldung und Zinsbelastung sowie Abnahme oder Verlust des Reinvermögenswerts.
- (176) Das Gericht hat bereits bestätigt, dass zwar in Randnummer 6 der Umstrukturierungsleitlinien von 1999 von zunehmenden Verlusten die Rede ist, dies jedoch die Kommission nicht daran hindern könne, Verluste, die über mehrere aufeinanderfolgende Jahre hinweg verzeichnet werden, auch wenn sie nicht zunehmen, als Symptom für finanzielle Schwierigkeiten zu berücksichtigen⁽³⁰⁾. Nach Ansicht der Kommission befand sich SEA Handling im Jahr 2002, d. h. zu dem Zeitpunkt, als die erste Kapitalzufuhr beschlossen wurde, offensichtlich in finanziellen Schwierigkeiten. Die Lage des Unternehmens hat sich im Zeitraum 2003-2004 wegen weiterer erheblicher Verluste nicht wesentlich verbessert, sodass innerhalb von drei Jahren ein Gesamtbetriebsverlust von mehr als 140 Mio. EUR auftrif.
- (177) Das Gericht hat außerdem entschieden⁽³¹⁾, dass ein erheblicher Rückgang des Gesellschaftskapitals ein sehr schwerwiegender Faktor ist, der darauf hindeutet, dass sich ein Unternehmen in Schwierigkeiten befindet. Für die Kommission sind die fortwährenden Verluste des Unternehmens, der daraus resultierende starke Rückgang des Gesellschaftskapitals und die Entscheidung von SEA, vorbehaltlich dieser Würdigung der Maßnahme weiterhin Kapital zuzuführen, um dieser rückläufigen Entwicklung entgegenzuwirken, ein klares Indiz dafür, dass das Unternehmen während des gesamten Untersuchungszeitraums mit erheblichen finanziellen Schwierigkeiten zu kämpfen hatte. Die SEA selbst bekennt in den Jahresabschlüssen und Bilanzen zum 31. Dezember 2002, 2003 und 2004, dass SEA Handling Verluste in Höhe von mehr als einem Drittel ihres Gesellschaftskapitals eingefahren hat.

⁽²⁹⁾ ABl. C 288 vom 9.10.1999, S. 2.

⁽³⁰⁾ Urteil des Gerichts (Vierte Kammer) vom 3. März 2010, Freistaat Sachsen (Deutschland), MB Immobilien Verwaltungs GmbH und MB System GmbH & Co. KG/Kommission, verbundene Rechtssachen T-120/07 und T-102/07, Slg. 2010, II-585.

⁽³¹⁾ Urteil des Gerichts vom 11. September 2012, Corsica Ferries Frankreich/Kommission, T-565/08, Slg. 2005, II-2197, Randnr. 105.

- (178) Ferner vertrat das Gericht die Auffassung ⁽³²⁾, dass die in den Umstrukturierungsleitlinien von 1999 enthaltene Aufzählung der wirtschaftlichen Faktoren, mit denen ebenfalls nachgewiesen werden kann, dass sich ein Unternehmen in Schwierigkeiten befindet, nicht erschöpfend war. In Bezug auf die SEA Handling weist die Kommission darauf hin, dass deren Verschuldung von 250,3 Mio. EUR im Jahr 2002 auf 310,6 Mio. EUR im Jahr 2003 stieg und 2004 nur leicht auf 259,3 Mio. EUR zurückging. Desgleichen nahm der Reinvermögenswert von SEA Handling von 35,1 Mio. EUR im Jahr 2002 auf 34,8 Mio. EUR im Jahr 2003 ab. Diese Indikatoren deuten ebenfalls darauf hin, dass sich das Unternehmen 2002 und 2003 in finanziellen Schwierigkeiten befand.
- (179) Außerdem enthielten der Jahresabschluss und die Bilanz zum 31. Dezember 2003 die „negativen Ergebnisse der SEA Handling, deren Kosten im Vergleich zu ihrem Marktanteil trotz des teilweisen Nutzens, den sie aus den Vereinbarungen mit der Belegschaft zog, nach wie vor zu hoch sind. Vor dem Hintergrund eines erneuten Einbruchs des Geschäftsvolumens bei den Bodenabfertigungsdiensten, der in den nächsten Jahren zu erwarten ist, wird es dem Unternehmen nicht möglich sein, innerhalb der gesetzten Fristen ein wirtschaftliches Gleichgewicht zu erreichen“. Desgleichen wird im Jahresabschluss und in der Bilanz zum 31. Dezember 2004 ausgeführt, dass „es in den kommenden Jahren auch in Anbetracht des zunehmenden Wettbewerbs am Markt infolge des Markteintritts neuer Wettbewerber weiterhin schwierig sein wird, die SEA Handling wieder in die Rentabilitätszone zu führen“. Ähnliche Bemerkungen finden sich im Jahresabschluss und in der Bilanz zum 31. Dezember 2005.
- (180) Schließlich weist die Kommission darauf hin, dass die Tatsache, dass sich das Unternehmen zum Zeitpunkt der ersten Kapitalzuführung in Schwierigkeiten befand, auch mehrfach von den italienischen Behörden und von der SEA anerkannt ⁽³³⁾ und durch die verschiedenen, der Kommission übermittelten Geschäftspläne bestätigt wurde. Hierzu genügt die Feststellung, dass im konsolidierten Geschäftsplan 2002-2006 vorgesehen war, die Rentabilität der Bodenabfertigungsdienste ab 2003 allmählich wiederherzustellen (S. 31). Darüber hinaus hat SEA Handling selbst in ihrer Stellungnahme zum Eröffnungsbeschluss bestätigt, dass sie die Verluste aus den früheren Geschäftsjahren 2003-2005 nicht hätte decken können. Wären diese Verluste nicht durch die SEA gedeckt worden, wäre das Unternehmen in die Insolvenz geraten.

Auf der Grundlage der Umstrukturierungsleitlinien von 2004

- (181) Die Kommission weist darauf hin, dass die Bestimmung des Begriffs „Unternehmen in Schwierigkeiten“ in den Umstrukturierungsleitlinien von 2004 praktisch unverändert geblieben ist. Im Einzelnen wurden die Bestimmungen der Randnummern 5 und 6 der Umstrukturierungsleitlinien von 1999 zu Bestimmungen der Randnummern 10 und 11 der Umstrukturierungsleitlinien von 2004.
- (182) Darüber hinaus wird in Randnummer 11 der Umstrukturierungsleitlinien von 2004 klargestellt, dass ein Unternehmen auch dann, wenn keine der in Randnummer 10 genannten Voraussetzungen erfüllt ist, als in Schwierigkeiten befindlich angesehen werden kann, wenn die hierfür typischen Symptome auftreten, wie steigende Verluste, sinkende Umsätze, wachsende Lagerbestände, Überkapazitäten, verminderter Cashflow, zunehmende Verschuldung und Zinsbelastung sowie Abnahme oder Verlust des Reinvermögenswerts.
- (183) Die Kommission stellt fest, dass sich im Zeitraum 2004-2010 weder die Verschuldungssituation des Unternehmens noch der Reinvermögenswert wesentlich verbessert haben. Zudem verzeichnete SEA Handling während des gesamten Zeitraums 2004-2010 regelmäßig Verluste. Die Lage verschlechterte sich 2007, als sich der Betriebsverlust des Unternehmens auf über 59 Mio. EUR belief, 2008 gefolgt von einem Betriebsverlust von 52,4 Mio. EUR. Der Umsatz brach im Zeitraum 2004-2010 generell ein und schrumpfte von 177,4 Mio. EUR im Jahr 2004 auf 125,9 Mio. EUR im Jahr 2010. Die Kapitalzuführungen an die SEA Handling beliefen sich im Zeitraum 2004-2010 auf über 270 Mio. EUR.
- (184) Aus einigen Unterlagen der italienischen Behörden geht hervor, dass SEA Handling auch nach 2004 finanzielle Schwierigkeiten hatte. So zeigt beispielsweise das Sitzungsprotokoll des Verwaltungsrats der SEA Handling vom 31. Mai 2007, dass SEA Handling von Grund auf saniert werden müsse, was die Schlussfolgerung nahelegt, dass die vorangegangenen Maßnahmen nicht ausreichten, um die Schwierigkeiten des Unternehmens zu überwinden. Ebenso ist im Protokoll der Sitzung des Verwaltungsrats der SEA Handling vom 21. Dezember 2006 die Wortmeldung eines seiner Mitglieder festgehalten, das erneut darauf hinwies, dass sich SEA Handling in einer überaus besorgniserregenden Situation befand (*„seriamente allarmante“*).
- (185) In Anbetracht all dieser Faktoren muss SEA Handling als Unternehmen in Schwierigkeiten im Sinne von Randnummer 11 der Umstrukturierungsleitlinien betrachtet werden, der zufolge ein Unternehmen als in Schwierigkeiten befindlich angesehen werden kann, „wenn die hierfür typischen Symptome auftreten, wie steigende Verluste, sinkende Umsätze, wachsende Lagerbestände, Überkapazitäten, verminderter Cashflow, zunehmende Verschuldung und Zinsbelastung sowie Abnahme oder Verlust des Reinvermögenswerts“.

⁽³²⁾ Siehe Fußnote 32.

⁽³³⁾ Zum Beispiel in Anlage 12 der Stellungnahme der italienischen Behörden vom 14. November 2011.

- (186) Vor diesem Hintergrund zweifelt die Kommission nicht daran, dass SEA Handling als Unternehmen in Schwierigkeiten angesehen werden konnte, als die Maßnahmen beschlossen wurden. Dies lässt sich auch dadurch begründen, dass bei den Bodenabfertigungsdiensten bereits Verluste zu verzeichnen waren, bevor sie 2002 auf die juristische Person SEA Handling übertragen wurden. Wegen der erheblichen und anhaltenden Ungleichgewichte zwischen Einnahmen und Kosten sowie der wiederholten Verluste der SEA Handling kann sie während des gesamten Untersuchungszeitraums als Unternehmen in Schwierigkeiten angesehen werden⁽³⁴⁾.

8.2. VORLIEGEN EINER STAATLICHEN BEIHILFE

- (187) Gemäß Artikel 107 Absatz 1 AEUV sind „staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Binnenmarkt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen“.
- (188) Eine Maßnahme eines Mitgliedstaats ist dann als staatliche Beihilfe anzusehen, wenn alle nachstehenden Kriterien erfüllt sind: 1) Die Maßnahme wird vom Staat oder aus staatlichen Mitteln finanziert; 2) die Maßnahme ist selektiv und gewährt einen wirtschaftlichen Vorteil; 3) die Maßnahme verfälscht den Wettbewerb oder droht ihn zu verfälschen und ist geeignet, den Handel zwischen Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen⁽³⁵⁾.
- (189) Nachfolgend wird dargelegt, aus welchen Gründen die Kommission zu der Auffassung gelangt, dass die fraglichen Maßnahmen alle diese Kriterien erfüllen.

8.2.1. ÜBERTRAGUNG STAATLICHER MITTEL UND ZURECHENBARKEIT DER MASSNAHMEN ZUM STAAT

- (190) Zunächst ist daran zu erinnern, dass der Begriff „staatliche Mittel“ Beihilfen erfasst, die sowohl unmittelbar vom Staat als auch von öffentlichen oder privaten Einrichtungen, die von ihm zur Durchführung der Beihilferegulierung errichtet oder beauftragt wurden, gewährt werden. Der Begriff „erfasst alle Geldmittel, auf die die Behörden tatsächlich zur Unterstützung von Unternehmen zurückgreifen können, ohne dass es dafür eine Rolle spielt, ob diese Mittel auf Dauer zum Vermögen des Staates gehören. Auch wenn die aus einer staatlichen Beihilfemaßnahme resultierenden Beträge finanzielle Mittel öffentlicher Unternehmen sind und nicht auf Dauer dem Staat gehören, genügt folglich der Umstand, dass sie ständig unter staatlicher Kontrolle und somit den zuständigen nationalen Behörden zur Verfügung stehen, damit sie als staatliche Mittel qualifiziert werden können“⁽³⁶⁾.
- (191) Die zur Deckung der Verluste von SEA Handling verwendeten Mittel sind Mittel der öffentlichen Hand, denn sie stammen von der SEA, an der während des Untersuchungszeitraums die Stadt und die Provinz Mailand zu 99,12 % beteiligt waren⁽³⁷⁾. Unter diesem Gesichtspunkt kann angesichts der Tatsache, dass die Mittelübertragungen über die SEA und nicht über die lokalen Gebietskörperschaften erfolgten, nicht ausgeschlossen werden, dass es sich um staatliche Gelder handelte. Gleichwohl ist im vorliegenden Fall zu ermitteln, ob das Vorgehen der betreffenden Einrichtung das Ergebnis einer den Behörden zuzurechnenden Handlung war.
- (192) Die Kommission bekräftigt ihre ursprüngliche Feststellung, dass die Maßnahmen den italienischen Behörden und insbesondere der Stadt Mailand zuzurechnen sind. Erstens haben die italienischen Behörden selbst in ihrer Stellungnahme vom 15. September 2010 eingeräumt, dass die Stadt die Kontrolle über SEA ausübte, indem sie die Mitglieder des Verwaltungsrats (*Consiglio di Amministrazione*) und des Aufsichtsrats (*Collegio sindacale*) benannte. Zweitens bekräftigt die Kommission die Stichhaltigkeit der Indizien für die Zurechenbarkeit, die sie bereits in ihrem Beschluss zur Eröffnung des Verfahrens angeführt hatte. Diese Indizien gelten für den gesamten Untersuchungszeitraum und für alle von diesem Beschluss erfassten Kapitalzuführungen.
- (193) Die Kommission erinnert zunächst daran, dass der Gerichtshof in seinem „Stardust-Marine-Urteil“ Folgendes ausgeführt hat: „Es muss [...] geprüft werden, ob davon auszugehen ist, dass die Behörden in irgendeiner Weise am Erlass dieser Maßnahmen beteiligt waren. Insoweit kann nicht verlangt werden, dass auf der Grundlage einer genauen Anweisung nachgewiesen wird, dass die Behörden das öffentliche Unternehmen konkret veranlasst haben, die fraglichen Beihilfemaßnahmen zu treffen. Zum einen besteht angesichts der engen Beziehungen zwischen dem Staat und den öffentlichen Unternehmen die tatsächliche Gefahr, dass staatliche Beihilfen über diese Unternehmen in wenig transparenter Weise und unter Verstoß gegen die im Vertrag vorgesehene Regelung über staatliche Beihilfen gewährt werden“⁽³⁸⁾.

⁽³⁴⁾ Die etwaige Verbesserung der wirtschaftlichen Lage des Unternehmens infolge der eventuellen wiederholten Gewährung von mit dem Binnenmarkt unvereinbaren staatlichen Beihilfen kann selbstverständlich nicht als Nachweis dafür herangezogen werden, dass das Unternehmen seine finanziellen Schwierigkeiten überwunden hat. Diese Beihilfen dürften nämlich nur gewährt werden, wenn sie mit dem Vertrag vereinbar sind und das Verfahren nach Artikel 108 Absatz 3 AEUV eingehalten wird.

⁽³⁵⁾ Siehe beispielsweise das Urteil des Gerichtshofs vom 10. Januar 2006 in der Rechtssache C-222/04, *Ministero dell'Economia e delle Finanze/Cassa di Risparmio di Firenze*, Slg. 2006, I-289, Randnr. 129.

⁽³⁶⁾ „Stardust-Marine-Urteil“.

⁽³⁷⁾ Im Dezember 2011 wurden 29,75 % des Gesellschaftskapitals von SEA an den privaten Fonds F2i (*Fondi italiani per le infrastrutture*) verkauft.

⁽³⁸⁾ „Stardust-Marine-Urteil“, Randnrn. 52 und 53.

- (194) Der Gerichtshof hat außerdem festgestellt, dass sich die Kommission im Hinblick auf den Nachweis der Zurechenbarkeit auf „jedes andere Indiz, das im konkreten Fall auf eine Beteiligung der Behörden oder auf die Unwahrscheinlichkeit einer fehlenden Beteiligung am Erlass einer Maßnahme hinweist“⁽³⁹⁾, stützen kann.
- (195) Das erste Indiz besteht im Inhalt mehrerer Unterlagen⁽⁴⁰⁾ und deutet darauf hin, dass der Ausgleich der Verluste von SEA Handling durch die SEA auf Antrag der Stadt oder zumindest unter deren aktiver Beteiligung vorgenommen wurde. Die Kommission bekräftigt ihre Würdigung der fraglichen Unterlagen. Aus diesen geht eindeutig hervor, dass die Stadt Mailand über die SEA in die Geschäftsführung von SEA Handling eingebunden war, und zwar insbesondere, um dort Arbeitsplätze zu erhalten.
- (196) So heißt es insbesondere in dem Protokoll zu der am 4. April 2002 zwischen SEA und den Gewerkschaften geschlossenen Vereinbarung, dass „sich die SEA [...] verpflichtet [hat], [...] den Ausgleich der Verluste [...] zu unterstützen, um das finanzielle und das Vermögensgleichgewicht der SEA Handling S.p.A. aufrechtzuerhalten“, und dass diese Verpflichtungen abgesichert würden „durch die von der Stadt Mailand auch in ihrer Eigenschaft als absolute Mehrheitsaktionärin [von SEA] geschlossene Vereinbarung, durch die keinen gesetzlichen Beschränkungen unterliegenden, von SEA S.p.A. auf SEA Handling S.p.A. übertragbaren Finanzmittel und durch die solide Vermögens- und Finanzlage der SEA S.p.A.“⁽⁴¹⁾.
- (197) Ebenso beweisen alle im Eröffnungsbeschluss (Abschnitte 2.4.2 und 3.1.1.2)⁽⁴²⁾ aufgeführten Unterlagen, dass die Stadt Mailand über die SEA in die Geschäftsführung von SEA Handling eingegriffen hat, um dort insbesondere das Beschäftigungsniveau zu halten.
- (198) Die Kommission ist der Auffassung, dass die italienischen Behörden durch ihr Eingreifen insbesondere bei dem Treffen vom 26. März 2002 die Entscheidungen von SEA bezüglich ihrer Tochtergesellschaft SEA Handling beeinflusst haben. In der am o. g. Tag geschlossenen Vereinbarung übernahm die Stadt Mailand konkrete Verpflichtungen, die sich unmittelbar auf die Geschäftsführung von SEA Handling und die Rolle der SEA gegenüber ihrer Tochter auswirkten; zudem verpflichtete sich die Stadt, die Umsetzung dieser Vereinbarung zu überwachen und die Phasen ihrer Umsetzung regelmäßig zu bewerten. Die Beteiligung der Stadt Mailand war folglich kein geringfügiger oder bedeutungsloser Aspekt, wie die italienischen Behörden und SEA glauben machen wollen. Daher konnte sich SEA in diesem Abkommen nicht über die Verpflichtungen und Forderungen der Behörde/Mehrheitsaktionärin hinwegsetzen, sondern musste sie beim Erlass der Maßnahmen zum Management von SEA Handling berücksichtigen. Die Kommission ist außerdem der Ansicht, dass die Maßnahmen zur Verlustdeckung durch die Verpflichtung, die die Stadt Mailand in der Vereinbarung vom 26. März 2002 übernommen hatte, mehr als nur „beeinflusst“ wurden und in Wirklichkeit die Folge dieser Verpflichtung sind.
- (199) Die Kommission weist die Behauptung zurück, die Stadt Mailand habe bei der Unterzeichnung der vorstehend erwähnten Verpflichtung keine Funktion übernommen und lediglich gegenüber den Gewerkschaften bestätigt, dass die von SEA eingeschlagene Strategie zur Rettung der Arbeitsplätze weiterverfolgt würde.
- (200) Ungeachtet der Tatsache, dass die Stadtverwaltung im Anschluss an die Vereinbarung vom 26. März 2002 nicht an der Unterzeichnung der Gewerkschaftsvereinbarungen teilgenommen hat, darf keineswegs außer Acht gelassen werden, dass diese Vereinbarung erheblichen Einfluss auf die anschließenden Gewerkschaftsvereinbarungen hatte. Insbesondere die Bezugnahmen auf die Verpflichtung der Stadtverwaltung in den Gewerkschaftsvereinbarungen vom 4. April 2002 und vom 9. Juni 2003 sind ein hinlänglicher Beweis für die Tragweite der Vereinbarung vom 26. März 2002 und ihren Einfluss auf die späteren Gewerkschaftsvereinbarungen. Im Übrigen stellte SEA klar, dass die Gewerkschaftsvereinbarung vom 4. April 2002 damals noch galt und sie sich weiterhin an deren Bestimmungen halten musste. Darüber hinaus erklären die italienischen Behörden, dass SEA Handling sich der Verpflichtung zur Einhaltung der zuvor mit den Gewerkschaften getroffenen Vereinbarungen nicht entziehen und kein Personal entlassen konnte, was nach Ansicht der Kommission zeigt, welche Tragweite diese Vereinbarungen hatten und folglich die Behörden involviert waren.
- (201) Die Kommission hat schließlich noch weitere Anhaltspunkte dafür gefunden, dass die Stadt Mailand fortwährend beteiligt war, wenn SEA wichtige Beschlüsse zu SEA Handling fasste. Aus dem Protokoll der Sitzung des Verwaltungsrats der SEA Handling vom 31. Mai 2007, auf der diesem Gremium der Geschäftsplan von SEA (der den italienischen Behörden zufolge auch als Geschäftsplan für SEA Handling dienen sollte) vorgelegt wurde, geht hervor, dass dieser Plan der Mehrheitsaktionärin von SEA zur Beurteilung vorgelegt worden war. Zudem hat laut Protokoll der Sitzung des Verwaltungsrats von SEA Handling vom 13. Juni 2008 dessen Vorsitzender in Bezug auf die Umsetzung des Strategieplans von SEA Handling 2009-2016 betont, dass dieser Plan mit der Stadt/Anteilseignerin abgestimmt worden sei. Nach Ansicht der Kommission deuten diese beiden Unterlagen darauf hin, dass die Stadt eine Rolle gespielt hat, die über die eines normalen Anteilseigners, der hauptsächlich mittels der internen Organe und der offiziellen Mitteilungen des Unternehmens unterrichtet werden und die Managemententscheidungen des

⁽³⁹⁾ „Stardust-Marine-Urteil“, Randnr. 56.

⁽⁴⁰⁾ Insbesondere der Vereinbarung, die am 26. März 2002 zwischen der Stadt Mailand, SEA und den Gewerkschaften geschlossen wurde, des Protokolls zu der am 4. April 2002 zwischen SEA und den Gewerkschaften geschlossenen Vereinbarung sowie des Protokolls zu der am 9. Juni 2003 zwischen SEA, SEA Handling und den Gewerkschaften geschlossenen Vereinbarung.

⁽⁴¹⁾ Vgl. letzter Erwägungsgrund („Premesse“) des Protokolls zu der am 4. April 2002 zwischen SEA und den Gewerkschaften geschlossenen Vereinbarung. Der Gedanke, dass die von SEA in Bezug auf SEA Handling eingegangenen Verpflichtungen durch die Mehrheitsaktionärin abgesichert werden, wird auch in Erwägungsgrund 4 und am Ende von Abschnitt 2 dieses Protokolls wiederholt.

⁽⁴²⁾ Diese Abschnitte des Eröffnungsbeschlusses sind als wesentlicher Bestandteil des vorliegenden Beschlusses zu betrachten.

Verwaltungsrats bewerten sollte, hinausgeht. Der nachdrückliche Hinweis darauf, dass der Geschäftsplan vorher mit der Anteilseignerin abgestimmt worden sei, bestätigt demzufolge, dass diese bei den strategischen Weichenstellungen von SEA eine Schlüsselrolle spielte. Veranschaulicht wird diese Rolle auch durch die Fakten, die in Erwägungsgrund 51 des Eröffnungsbeschlusses und Erwägungsgrund 35 des vorliegenden Beschlusses (ein Mitglied des Stadtrats forderte den Präsidenten von SEA und die Bürgermeisterin von Mailand auf, dem Verkehrsausschuss der Stadt Mailand zu erläutern, wie sie der Rolle der SEA Handling SpA neuen Schwung zu geben dachten) sowie in den Erwägungsgründen 69 und 70 des Eröffnungsbeschlusses (wo es um die engen Verbindungen zwischen den Geschäftsleitungen von SEA und SEA Handling geht, deren Bestellung durch die Stadt kontrolliert wird) angeführt sind.

- (202) Die Kommission bekräftigt des Weiteren die Stichhaltigkeit des zweiten angeführten Indizes für die Zurechenbarkeit, das in dem besonderen Abhängigkeitsverhältnis der Verwaltungsratsmitglieder und Führungskräfte von SEA gegenüber der Stadt Mailand besteht.
- (203) Entgegen dem Vorbringen der italienischen Behörden wertet die Kommission die Behauptungen, die in Presseartikeln aufgestellt wurden, nur insoweit als Indiz, als sie sich auf nachweisliche Fakten stützen⁽⁴³⁾. Weder die italienischen Behörden noch SEA haben die fraglichen Fakten bestritten, und sie mochten sich auch nicht dazu äußern, dass Letizia Moratti, Bürgermeisterin von Mailand, 2006, zwei Jahre vor dem regulären Ablauf des Mandats, den Rücktritt des damaligen Präsidenten und Geschäftsführers, Herrn Bencini, gefordert und durchgesetzt hatte⁽⁴⁴⁾.
- (204) Auf jeden Fall merkt die Kommission hierzu an, dass der Generalanwalt in der Rechtssache „Stardust Marine“ die Auffassung vertrat, dass „wegen der Beweisschwierigkeiten und der offensichtlichen Gefahr einer Umgehung [...] ein Indizienbeweis (sogar Presseberichte)“ für die Beteiligung des Staates „genügen könnte“⁽⁴⁵⁾.
- (205) Dem Argument von SEA, dass die Presseartikel und die darin berichteten Sachverhalte aus dem Jahr 2006 stammten und hinsichtlich des Einflusses, den die Stadt auf SEA ausgeübt haben soll, nichts „beweisen“ könnten, hält die Kommission entgegen, dass die Indizien für die Abhängigkeit der Verwaltungsratsmitglieder Aufschluss über den allgemeinen Rahmen geben, in dem SEA funktioniert, und somit über den Rahmen, in dem die jährlichen Beschlüsse zur Deckung der Verluste von SEA Handling gefasst wurden. Auf jeden Fall erstreckt sich die Prüfung der Kommission auch auf den Zeitraum nach 2006.
- (206) Was drittens die von den SEA-Verwaltungsratsmitgliedern an den Mailänder Bürgermeister gerichteten Blanko-Rücktrittsgesuche anbelangt, so stimmt die Kommission SEA und den italienischen Behörden insofern nicht zu, als sie behaupten, diese Schreiben hätten nur moralischen Wert und keine Rechtswirkung und würden die Handlungen der Mitglieder des Verwaltungsrats daher in keiner Weise beeinflussen. Die Kommission ist vielmehr der Auffassung, dass diese Verfahrensweise nur darauf ausgerichtet sein konnte, der Stadt Mailand mehr Kontrolle über den SEA-Verwaltungsrat zu verschaffen, indem sie die Sanktionsbefugnis in Bezug auf das Vorgehen der Verwaltungsratsmitglieder, die die Stadt lediglich im Rahmen ihrer Rechte als Anteilseignerin von SEA hätte auszuüben müssen, eindeutig verstärkte. Selbst wenn diese Schreiben nur moralischen Wert gehabt hätten, was nicht der Fall zu sein scheint, würden sie trotzdem die Einmischung der Behörden in das Management von SEA bestätigen. Gleichwohl weist die Kommission darauf hin, dass die italienischen Behörden auf Seite 37 ihrer Stellungnahme vom 15. September 2010 bekräftigten, dass diese Schreiben weniger rein moralischen Wert besaßen, als vielmehr das betreffende Verwaltungsratsmitglied rechtlich daran hinderten, wegen der ungerechtfertigten vorzeitigen Aufhebung des Arbeitsverhältnisses Schadenersatzklage auf der Grundlage des italienischen Zivilgesetzbuchs („Codice Civile“) zu erheben. Die Stadt, die die Kontrolle über die Hauptversammlung hat, übt folglich eine sehr starke Kontrolle über die Verwaltungsratsmitglieder aus, die, selbst wenn sie im besten Interesse der Gesellschaft gehandelt haben, von der Hauptversammlung abberufen werden können und keinerlei Anspruch auf Entschädigung für die vorzeitige Aufhebung ihres Arbeitsverhältnisses haben. Speziell zu dem Argument von SEA Handling, die Rücktrittsersuchen hätten den Verwaltungsrat in keiner Weise beeinflusst, da dieser dem Antrag der öffentlichen Anteilseignerin auf Ausschüttung von außerordentlichen Dividenden in Höhe von 250-280 Mio. EUR nicht stattgegeben habe, stellt die Kommission fest, dass es laut Protokoll der Versammlung von SEA vom 24. Februar 2006 dem Unternehmen durch die Ausschüttung außerordentlicher Dividenden bis zu einem Höchstbetrag von 200 Mio. EUR möglich war, seinen Verschuldungsgrad auf dem Niveau der durchschnittlichen Verschuldung vergleichbarer Unternehmen zu halten und ausreichende finanzielle Flexibilität zu gewährleisten. Zweitens geht aus demselben Protokoll hervor, dass SEA die Höhe der Dividende nach objektiven Kriterien auf 200 Mio. EUR festgesetzt hat und dies der Höchstbetrag an Dividenden war, den das Unternehmen auf der Grundlage der zum gegebenen Zeitpunkt herangezogenen Finanzindikatoren hat ausschütten können. Im Lagebericht für das Jahr 2006 wird der Anstieg des Verschuldungsgrads (der sich 2006 gegenüber 2005 mehr als verdoppelt hatte) bestätigt, der sich teilweise aus der schrumpfenden Liquidität aufgrund der Ausschüttung außerordentlicher Dividenden an die Aktionäre erklärt. Hätte also SEA eine höhere Dividende ausgeschüttet, wäre es ihr wesentlich schwerer gefallen, die Verluste von SEA Handling in jenem Jahr zu decken. Dass ein Anteilseigner mitunter einen bestimmten Dividendenbetrag fordert, die Geschäftsführung jedoch einen niedrigeren Betrag ausschüttet, ist übrigens im Leben eines Unternehmens üblich und steht dem nicht entgegen, dass die Geschäftsführung einer strengen Kontrolle durch diesen Anteilseigner unterliegt.

⁽⁴³⁾ Die Kommission verweist auf den in Erwägungsgrund 67 des Eröffnungsbeschlusses genannten Presseartikel. Siehe auch „La Repubblica“ vom 25. Februar 2006, „SEA, nuovo attacco della Provincia“; „L'Unità“ vom 25. Februar 2006, „SEA, Penati chiede le dimissioni del consiglio“.

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

⁽⁴⁵⁾ Schlussanträge in der Rechtssache „Stardust Marine“, Randnr. 68.

- (207) Nach Ansicht der Kommission spiegelt sich in einer solchen Verfahrensweise objektiv eine Abhängigkeitssituation wider. Zwar kann die Kommission nicht beurteilen, welchen Einfluss diese Verfahrensweise tatsächlich im Nachhinein gehabt haben könnte, doch ist sie der Auffassung, dass diese Schreiben durch ihre bloße Existenz mit Sicherheit (von vornherein) das Handeln der von der Stadt Mailand benannten Mitglieder des Verwaltungsrats beeinflussen konnten. Die Behörden hätten es gar nicht nötig gehabt, auf diese Schreiben zu verweisen, um Einfluss zu nehmen, denn es liegt auf der Hand, dass die Verwaltungsratsmitglieder durch deren bloße Existenz in eine untergeordnete Position gegenüber dem Bürgermeister von Mailand gerieten.
- (208) Zu den Ausführungen der italienischen Behörden zur Benennung der Mitglieder des Verwaltungsrats bekräftigt die Kommission, dass die Stadt faktisch „die Mitglieder des Verwaltungsrats bestellt“. Dies ergibt sich eindeutig daraus, dass, wie von den italienischen Behörden dargelegt, die Stadt die Verwaltungsratsmitglieder benennt, die dann von der Hauptversammlung, an der die Stadt als Mehrheitsaktionärin teilnimmt, bestellt werden. Dieses organisationsrechtliche Kriterium der Kontrolle der Stadt über SEA reicht für sich genommen nicht aus, um im vorliegenden Fall nachzuweisen, dass die Stadt die Kontrolle über SEA tatsächlich ausgeübt hat, wohl aber trägt es zu einem solchen Nachweis bei.
- (209) Die „Gegenindizien“, die die italienischen Behörden in Form der Feststellung, dass den Mitgliedern des Stadtrats der Zugriff auf interne Unterlagen von SEA mehrfach verweigert worden sei, mit dem Ziel vorgelegt hatten, die Nicht-Zurechenbarkeit der Maßnahmen zum Staat zu beweisen, betrachtet die Kommission insoweit als wenig beweiskräftig, als die bloße Einhaltung der formalrechtlichen Vorschriften des „Codice Civile“ über die Nichtweitergabe interner Unternehmensdaten, wie z. B. des Protokolls des Verwaltungsrats, nicht ausschließt, dass die Stadt tatsächlichen Einfluss auf SEA hatte, was sowohl im Allgemeinen als auch im vorliegenden Fall gilt. Ferner stellt die Kommission fest, dass die einzelnen Mitglieder des Stadtrats, denen der Zugriff auf bestimmte Unterlagen verweigert wurde, der Opposition angehörten und nicht im Exekutivorgan der Stadt mitwirkten. Wenn die Kommission also behauptet, dass die Stadt Mailand die SEA in Abhängigkeit hält, bezieht sie sich speziell auf die Behörden, die die Entscheidungsbefugnisse der Stadt ausüben und Einfluss auf die Geschäftsführung des Unternehmens nehmen können.
- (210) Viertens sind angesichts der Bedeutung, die den Flughäfen Malpensa und Linate für die Wirtschaft und Gesellschaft der betreffenden Region zukommt, sowie der entscheidenden Rolle, die sie in den verschiedenen Politikbereichen, d. h. in der Verkehrspolitik, der regionalen Entwicklung und der Raumplanung, spielen, die lokalen Behörden generell nicht „abwesend“, wenn der Flughafenbetreiber Entscheidungen trifft, die für das Funktionieren und die langfristige Entwicklung einer solchen Infrastruktur wichtig sind, und erst recht nicht, wenn die Behörde zugleich Mehrheitsaktionärin des Flughafenbetreibers ist. Die italienischen Behörden bestätigen in ihrer Stellungnahme die politische Bedeutung der in Rede stehenden Maßnahmen. Im vorliegenden Fall stellt die Kommission außerdem fest, dass die Maßnahmen zur Deckung der Verluste von SEA Handling, wie die italienischen Behörden in ihrer Stellungnahme darlegten, zumindest fester Bestandteil der Strategie der SEA-Gruppe waren.
- (211) Fünftens betrachtet die Kommission die Maßnahmen zur Ausgleich der Verluste durch Kapitalerhöhungen von SEA Handling nicht als Maßnahmen, die unter die laufende Geschäftsführung fallen, sondern vielmehr als außerordentliche Maßnahmen. Der Ausnahmecharakter der Maßnahmen spiegelt sich sowohl in wirtschaftlicher Hinsicht als auch in politischer Hinsicht wider, was auf die Höhe der fraglichen Beträge (jeder Verlust wurde durch eine Kapitalerhöhung um mehrere Millionen Euro ausgeglichen) bzw. die erwarteten Auswirkungen der Maßnahmen auf den Erhalt von Arbeitsplätzen zurückzuführen ist.
- (212) Folglich wurden die Maßnahmen aufgrund ihres Ausnahmecharakters nicht eigenständig vom SEA-Verwaltungsrat getroffen, sondern wurden im Einklang mit der Satzung der SEA und den einschlägigen Bestimmungen des „Codice Civile“ ausdrücklich von der Hauptversammlung, bei der die Stadt Mehrheitsaktionärin ist, bestätigt. Daher besteht kein Zweifel daran, dass die Stadt in vollem Umfang über die Maßnahmen unterrichtet war und sie gebilligt hat, wovon auch die Protokolle der Hauptversammlungen zeugen. Sie hat die Maßnahmen nicht nur durch ihre Beteiligung an der Vereinbarung vom 26. März 2002 angestoßen, sondern erfuhr auch von jeder Verlustausgleichsmaßnahme zugunsten von SEA Handling und hat ihre Zustimmung stets erteilt. Diese außerordentlichen Maßnahmen waren folglich zwangsläufig dem Staat zurechenbar.
- (213) Die Kommission verweist auf die Feststellung des Gerichtshofs in dem „Stardust-Marine-Urteil“, wonach für die Ableitung der Zurechenbarkeit „jedes andere Indiz, das im konkreten Fall auf eine Beteiligung der Behörden oder auf die Unwahrscheinlichkeit einer fehlenden Beteiligung am Erlass einer Maßnahme hinweist, wobei auch deren Umfang, ihr Inhalt oder ihre Bedingungen zu berücksichtigen sind“⁽⁴⁶⁾, herangezogen werden kann.
- (214) Wie in Abschnitt 8.2.3 dargelegt, wird die Beteiligung öffentlicher Stellen an den betreffenden Maßnahmen auch dadurch bestätigt, dass SEA nicht nach dem Grundsatz des privaten Kapitalgebers gehandelt hat⁽⁴⁷⁾.

⁽⁴⁶⁾ „Stardust-Marine-Urteil“, Randnr. 56.

⁽⁴⁷⁾ Schlussanträge des Generalanwalts Jacobs vom 13. Dezember 2001 in der Rechtssache Stardust Marine, Randnr. 67.

- (215) Im konkreten Fall ist die Kommission in Anbetracht des Umfangs der fraglichen Maßnahmen sowie der anderen in diesem Beschluss sowie im Eröffnungsbeschluss angeführten Gesichtspunkte der Auffassung, dass es genügend Indizien gibt, um aufgrund der Beteiligung der Stadt Mailand an den Maßnahmen zur Deckung der Verluste von SEA Handling oder der Unwahrscheinlichkeit einer fehlenden Beteiligung der Behörden am Erlass dieser Maßnahmen deren Zurechenbarkeit zum italienischen Staat nachzuweisen.
- (216) Die Behauptung der italienischen Behörden, die Kommission müsse jede Kapitalzuweisung an SEA Handling einzeln untersuchen, um die Bedingungen für das Vorliegen einer Beihilfe und insbesondere deren Zurechenbarkeit zur Stadt Mailand zu prüfen, ist daher zurückzuweisen. Die Kommission ist nämlich der Ansicht, dass alle in den Erwägungsgründen 174 bis 186 dargelegten Sachverhalte (sowie die Untersuchung der Maßnahmen unter dem Gesichtspunkt des umsichtigen Kapitalgebers) hinlänglich beweiskräftig sind und belegen, dass die Verlustdeckung durch Kapitalzuführungen nur das Ergebnis einer einzigen Strategie und einer Beteiligung der Behörden während des gesamten Untersuchungszeitraums sein konnte. Schließlich haben die italienischen Behörden selbst bekräftigt, dass, obgleich die Beschlüsse zur Verlustdeckung der Form nach jährlich gefasst wurden, eine mehrjährige Strategie zum Ausgleich der Verluste während des für die Umstrukturierung erforderlichen Zeitraums existierte (vgl. Erwägungsgründe 225 bis 232).
- (217) Die Kommission gelangt daher zu dem Schluss, dass die betreffenden Maßnahmen als dem Staat zurechenbar anzusehen sind.

8.2.2. SELEKTIVER CHARAKTER DER MASSNAHMEN

- (218) Im vorliegenden Fall ist die Maßnahme selektiv, weil sie einzig und allein die Gesellschaft SEA Handling betrifft.

8.2.3. ANWENDUNG DES GRUNDSATZES DES MARKTWIRTSCHAFTLICH HANDELNDEN PRIVATEN KAPITALGEBERS UND VORLIEGEN EINES WIRTSCHAFTLICHEN VORTEILS

- (219) In Bezug auf das Vorliegen eines wirtschaftlichen Vorteils ist insbesondere zu prüfen, ob ein privater Kapitalgeber in vergleichbarer Lage hätte veranlasst werden können, Verluste wie die im vorliegenden Fall auszugleichen. In dieser Hinsicht wies der Gerichtshof darauf hin, dass es sich bei dem Verhalten des privaten Investors, mit dem die Intervention des wirtschaftspolitische Ziele verfolgenden öffentlichen Investors verglichen werden muss, nicht zwangsläufig um das Verhalten eines gewöhnlichen Investors handeln muss, der Kapital zum Zweck seiner mehr oder weniger kurzfristigen Rentabilisierung anlegt, sondern wenigstens um das Verhalten einer privaten Holding oder einer privaten Unternehmensgruppe, die eine globale oder sektorale Strukturpolitik verfolgt und sich von längerfristigen Rentabilitätsaussichten leiten lässt⁽⁴⁸⁾.
- (220) Ferner urteilte der Gerichtshof, dass ein privater Anteilseigner vernünftigerweise einem Unternehmen das Kapital zuführen kann, das zur Sicherstellung seines Fortbestands erforderlich ist, wenn es sich in vorübergehenden Schwierigkeiten befindet, aber seine Rentabilität — gegebenenfalls nach einer Umstrukturierung — wieder zurückgewinnen kann. Wenn Kapitalzuschüsse eines öffentlichen Kapitalgebers jedoch selbst langfristig von jeder Aussicht auf Rentabilität absehen, sind sie als Beihilfen im Sinne des Artikels 107 AEUV anzusehen⁽⁴⁹⁾.
- (221) Außerdem ist darauf hinzuweisen, „dass man sich für die Prüfung der Frage, ob sich der Staat wie ein umsichtiger marktwirtschaftlich handelnder Kapitalgeber verhalten hat, in den Kontext der Zeit zurückversetzen muss, in der die finanziellen Unterstützungsmaßnahmen getroffen wurden, um beurteilen zu können, ob das Verhalten des Staates wirtschaftlich vernünftig ist, und dass man sich jeder Beurteilung aufgrund einer späteren Situation enthalten muss“⁽⁵⁰⁾. „Wirtschaftliche Bewertungen, die nach Gewährung dieses Vorteils erstellt werden, die rückblickende Feststellung der tatsächlichen Rentabilität der vom betroffenen Mitgliedstaat getätigten Kapitalanlage oder spätere Rechtfertigungen der tatsächlich gewählten Vorgehensweise reichen [somit] nicht für den Nachweis aus, dass dieser Mitgliedstaat vor oder gleichzeitig mit dieser Gewährung eine solche Entscheidung in seiner Eigenschaft als Anteilseigner getroffen hat.“ Folglich kann sich die Kommission „weigern, [...] vorgelegte[n] Beweise[, die] aus der Zeit nach Erlass der Entscheidung über die Vornahme der betreffenden Kapitalanlage stammen“, zu prüfen⁽⁵¹⁾.

Mehrjährige Strategie zur Verlustdeckung

- (222) Die italienischen Behörden und SEA haben in ihren Stellungnahmen argumentiert, dass, obgleich die Beschlüsse zur Verlustdeckung formal gesehen jährlich gefasst wurden, die während des für die Umstrukturierung erforderlichen Zeitraums verfolgte mehrjährige Verlustausgleichsstrategie nicht jedes Jahr auf den Prüfstand gestellt werden konnte und die Ergebnisse nur für einen mehrjährigen Zeitraum bewertet werden konnten. Die Kommission weist jedoch darauf hin, dass ihr fünf Geschäftspläne übermittelt wurden, von denen sich einige im Hinblick auf die Zeiträume überschneiden und die jeweils für höchstens fünf Jahre gelten. Da die Strategie eines Unternehmens in der Regel im Zusammenhang mit der Aufstellung eines neuen Geschäftsplans bewertet wird, um zu entscheiden, ob sie

⁽⁴⁸⁾ Siehe insbesondere das Urteil des Gerichtshofs vom 14. September 1994, Spanien/Kommission, verbundene Rechtssachen C-278/92, C-279/92 und C-280/92, Slg. 1994, I-4103, Randnrn. 20, 21 und 22.

⁽⁴⁹⁾ Siehe beispielsweise das Urteil des Gerichtshofs vom 21. März 1991, Italien/Kommission, C-303/88, Slg. 1991, I-1433, Randnrn. 21 und 22.

⁽⁵⁰⁾ „Stardust-Marine-Urteil“, Randnr. 71.

⁽⁵¹⁾ Urteil des Gerichtshofs vom 5. Juni 2012, Kommission/EDF, C-124/10 P, noch nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht, Randnr. 85 und 104.

weiterverfolgt oder geändert werden soll, ist die Kommission der Ansicht, dass die in Bezug auf SEA Handling beschlossene Strategie vor der Annahme eines neuen Plans jederzeit überarbeitet werden konnte, um die Marktentwicklung zu berücksichtigen.

- (223) Die italienischen Behörden und SEA trugen nämlich vor, der Beschluss zur Deckung künftiger Verluste sei zunächst 2002 gefasst worden und dann ein zweites Mal 2007, als angesichts des Ausbleibens der erwarteten Ergebnisse die ursprüngliche Strategie in Verbindung mit der Deckung der Verluste überprüft und schließlich fortgeführt worden sei. Im Wesentlichen stellen sie die fraglichen Maßnahmen als zwei Kapitalzuführungen dar, deren jährliche Zahlungen 2002 und 2007 beschlossen wurden.
- (224) In ihrem Schreiben vom 14. September führten die italienischen Behörden aus, die Aufgabe des betreffenden Flughafens als Drehkreuzflughafen durch Alitalia („De-Hubbing“) im Jahr 2007 habe erhebliche Auswirkungen auf die Tätigkeit von SEA Handling gehabt. Die negativen Folgen für die Wirtschaftsleistung des Unternehmens hätten sich durch den Konjunkturabschwung noch verstärkt und die SEA zu allgemeinen Überlegungen darüber angeregt, ob das Hub- oder Drehkreuzmodell wirklich umgesetzt werden könne oder aber ein anderes Geschäftsmodell ins Auge gefasst werden müsse. Laut den italienischen Behörden entschloss sich SEA schließlich, anstelle der Auslagerung der Bodenabfertigung ein neues Geschäftsmodell, nämlich das des „Self-Hub“ oder „virtuellen Hub“, einzuführen, was jedoch lediglich eine Weiterentwicklung des vorherigen Modells bedeutete. Dieses Geschäftsmodell erfordere wahrscheinlich eine strenge Kontrolle der Bodenabfertigungsdienste. Dies zeigt nach Ansicht der italienischen Behörden, wie vernünftig die Entscheidung von SEA gewesen sei, die Betriebsverluste ihrer Tochtergesellschaft SEA Handling weiterhin zu decken, um die Bodenabfertigungsdienste wieder rentabel zu machen. Die Überprüfung der Strategie von SEA in Bezug auf ihre Tochtergesellschaft sei in Anbetracht der unvorhergesehenen äußeren Umstände völlig gerechtfertigt gewesen und lasse das Ziel von SEA, die Bodenabfertigungsdienste langfristig in die Rentabilitätszone zurückzuführen, völlig unberührt.
- (225) Die Kommission räumt ein, dass eine mehrjährige Strategie zur Verlustdeckung durch die italienischen Behörden besteht (gemäß der Verpflichtung der Stadt Mailand, das finanzielle Gleichgewicht von SEA Handling zu gewährleisten, und gemäß dem bereits geführten Nachweis der Zurechenbarkeit dieser Beschlüsse zur Stadt), vertritt jedoch die Auffassung, dass in einer solchen Strategie nicht das Verhalten eines umsichtigen privaten Kapitalgebers zum Ausdruck kommt.
- (226) Auch wenn ein Umstrukturierungsprozess mehrere Jahre in Anspruch nehmen kann, ehe er Früchte trägt, würde ein umsichtiger privater Kapitalgeber nicht blindlings eine mehrjährige Verpflichtung eingehen, sondern versuchen, seine Entscheidung über die Zuführung neuer Mittel an das Unternehmen von Jahr zu Jahr auf der Grundlage der Umstrukturierungsergebnisse und der künftigen Rentabilitätsaussichten zu treffen. Im vorliegenden Fall hätte ein umsichtiger privater Kapitalgeber die Strategie mit Sicherheit schon 2003 oder 2004, als offensichtlich wurde, dass die Rentabilität bis 2005 nicht wiederhergestellt sein würde, oder zumindest 2005, als dieses Ziel noch immer nicht erreicht worden war, neu beurteilt. Selbst wenn ein Privatanleger eine langfristige Verlustdeckungsstrategie verfolgt hätte, hätte er, sofern er an keine zwingenden rechtlichen Verpflichtungen gebunden gewesen wäre, diese Strategie bei jeder von ihm verlangten Kapitalzuführung, mit der die Verluste von SEA Handling aufgefangen werden sollten, überprüft⁽⁵²⁾.
- (227) Wie SEA in ihrer Stellungnahme dargelegt hat, wurde die Möglichkeit, das Ziel der Wiederherstellung der Rentabilität von SEA Handling für 2005 zu erreichen, dadurch erheblich beeinträchtigt, dass die Verhandlungen mit [...] 2002 gescheitert waren. Nachdem der Verwaltungsrat von SEA das Angebot am 10. September 2002, also nur wenige Monate nach der Gründung von SEA Handling, abgelehnt hatte, wurde jedoch keine Änderung der Verlustdeckungsstrategie in Betracht gezogen.
- (228) Zweitens ist davon auszugehen, dass ein so wichtiger Beschluss wie eine Kapitalzuführung, die der Zustimmung der Hauptversammlung bedarf, nicht als eine einfache Maßnahme zur Vollstreckung eines allgemeineren Beschlusses über die Deckung künftiger Verluste angesehen werden kann.
- (229) Drittens werden die Beschlüsse zur mehrjährigen Verlustdeckung weder in den strategischen Geschäftsplänen von SEA Handling noch in den Geschäftsplänen von SEA erwähnt. Die Organe von SEA sind keine formale und verbindliche Verpflichtung auf der Grundlage eines Geschäftsplans eingegangen, der für eine bestimmte Anzahl von Jahren Kapitalzuführungen in einer bestimmten Höhe durch SEA vorsah⁽⁵³⁾. Folglich bezogen sich die Beschlüsse von 2002 und 2007 bestenfalls auf den Schwerpunkt „Umstrukturierung von SEA Handling“ und nicht auf die Deckung der über mehrere Jahre verzeichneten Verluste. Auf jeden Fall hätte ein privater Kapitalgeber sich nicht verpflichtet, über mehrere Jahre Verluste zu decken, ohne dass ihm zumindest ein Vorausschätzung ihrer Höhe vorgelegt worden wäre.

⁽⁵²⁾ Urteil des Gerichts erster Instanz vom 12. Dezember 1996, *Compagnie nationale Air France/Kommission*, T-358/94, Slg. 1996, II-02109, Randnr. 79.

⁽⁵³⁾ Die einzige Verpflichtung, die dahingehend ausgelegt werden könnte, ist die gegenüber der Stadt, die in der Vereinbarung vom 26. März 2002 übernommen wurde; darin hat die Stadt bestätigt, „dass das Gleichgewicht zwischen Kosten und Nutzen und der allgemeine wirtschaftliche Rahmen von SEA aufrechterhalten werden [...]“. Diese Verpflichtung bezieht sich nicht auf konkrete Beträge, die in einem bestimmten Geschäftsplan enthalten sind, und ist nach Bekunden der italienischen Behörden rechtlich nicht bindend.

- (230) Als Zeitpunkte der Beihilfegewährung gelten folglich die einzelnen Jahre des fraglichen Zeitraums und insbesondere die Zeitpunkte, zu denen SEA beschloss, der SEA Handling hauptsächlich zur Deckung der entstandenen Verluste Kapital zuzuführen, und in diesem Sinne rechtsverbindliche Verpflichtungen einging⁽⁵⁴⁾.
- (231) Die Kommission kann jedoch bei der Analyse von Kapitalzuführungen Zuführungen, die zuvor erfolgt waren, nicht außer Acht lassen, denn diese Maßnahmen sind eng miteinander verbunden. Laut den italienischen Behörden sind sie Teil ein und derselben Strategie und dienen ein und demselben Ziel, nämlich die Verluste von SEA Handling auszugleichen, um den Fortbestand des Unternehmens und die Wiederherstellung seiner Rentabilität zu ermöglichen. Auch in chronologischer Hinsicht sind sie insoweit Teil eines kontinuierlichen Prozesses, als sie Jahr für Jahr nacheinander beschlossen wurden, um die stetigen Schwierigkeiten der Begünstigten zu überwinden⁽⁵⁵⁾.
- (232) In Anbetracht der schwierigen Lage, in der sich SEA Handling seit ihrer Gründung befand, vertritt die Kommission die Auffassung, dass ein umsichtiger privater Kapitalgeber das Risiko erwogen hätte, dass diese Maßnahmen ab der ersten Kapitalzuführung als rechtswidrige und möglicherweise mit dem Binnenmarkt unvereinbare staatliche Beihilfen eingestuft werden könnten, und dass er folglich untersucht hätte, wie sich eine mögliche Rückforderung dieser Beihilfen auf die Rendite seiner Investition ausgewirkt hätte. Die italienischen Behörden haben zu keinem Zeitpunkt einen Nachweis dafür erbracht, dass eine solche Einschätzung vorgenommen wurde.

Die Kapitalzuführungen von 2002

- (233) Es ist unstreitig, dass SEA Handling zum Zeitpunkt der ersten Kapitalzuführung ein Unternehmen in Schwierigkeiten im Sinne der Umstrukturierungsleitlinien von 1999 war.
- (234) Gemäß den Randnummern 16 und 17 der Leitlinien besteht bei staatlichen Kapitalzuführungen an Unternehmen mit finanziellen Schwierigkeiten die Wahrscheinlichkeit, dass die fraglichen Mittel Elemente einer staatlichen Beihilfe enthalten (da es einem umsichtigen marktwirtschaftlich handelnden privaten Kapitalgeber sehr schwer fallen dürfte, mit einer derartigen, risikobehafteten Investition eine vernünftige Rendite zu erzielen). Daher müssen derartige Kapitalzuführungen der Kommission vorher mitgeteilt werden, damit sie auf der Grundlage der einschlägigen Beihilfavorschriften genehmigt werden können.
- (235) Allerdings haben die italienischen Behörden 2002 die Vorgaben in den Umstrukturierungsleitlinien von 1999 nicht berücksichtigt (wie auch bei allen anderen Kapitalspritzen) und die Kapitalzuführungen vorgenommen, obwohl sie ihre Entscheidung offenbar nicht auf einen ausführlichen Geschäftsplan gründeten, aus dem hervorgegangen wäre, dass SEA Handling instande sei, sich zu sanieren und innerhalb einer angemessenen Frist den Weg zurück zur Rentabilität zu finden⁽⁵⁶⁾.
- (236) Ohne einen hinreichend ausführlichen, auf nachhaltigen und tragfähigen Annahmen beruhenden Geschäftsplan, in dem die notwendigen Maßnahmen zur Wiederherstellung der Rentabilität im Einzelnen beschrieben und die verschiedenen möglichen Szenarien analysiert werden und in dem aufgezeigt wird, dass die Kapitalanlage dem Investor (unter Berücksichtigung des damit verbundenen Risikos) eine zufriedenstellende Rendite in Form von Dividenden und einer Wertsteigerung seiner Beteiligung oder sonstige Vorteile verschaffen würde, hätte ein umsichtiger privater Kapitalgeber nach Ansicht der Kommission 2002 kein Kapital zugeführt.
- (237) Folglich scheinen bereits die ersten Kapitalzuführungen von 2002 den Test des privaten Kapitalgebers („Privatinvestortest“) nicht zu bestehen und verschaffen SEA Handling einen Vorteil, der dem Unternehmen unter normalen Marktbedingungen nicht zugutegekommen wäre.

Kontext zum Zeitpunkt des Erlasses der Beschlüsse

- (238) In Bezug auf den Kontext, in dem die Beihilfen gewährt wurden und den die Kommission mit Blick auf die Anwendung des Grundsatzes des privaten Kapitalgebers zu beachten hat, erläutert die Kommission im Folgenden ihren Ansatz anhand der Argumente, die von den italienischen Behörden und von SEA vorgetragen wurden.
- (239) Was erstens die Auswirkungen anbelangt, die der besondere ordnungspolitische Rahmen in Italien und der daraus resultierende erhöhte Wettbewerbsdruck auf die Entscheidungen von SEA gehabt haben sollen, so hat die Kommission bekanntlich dafür Sorge zu tragen, dass das Ziel der Richtlinie 96/67/EG, nämlich im Wege der Liberalisierung einen Binnenmarkt für Bodenabfertigungsdienste in der Union und somit mehr Wettbewerb zwischen den einschlägigen Marktteilnehmern zu schaffen, nicht durch die Gewährung von staatlichen Beihilfen, die diesen Wettbewerb verfälschen können, vereitelt wird. Folglich können die Maßnahmen, die der Mitgliedstaat zur Umsetzung dieser Richtlinie ergriffen hat, unter keinen Umständen beweisen, dass die finanzielle Unterstützung, die einem bestimmten Wirtschaftsteilnehmer gewährt wurde, um die Auswirkungen eines durch härteren Wettbewerb geprägten Umfelds abzumildern, das Kriterium des privaten Kapitalgebers erfüllt. Demgegenüber hat die

⁽⁵⁴⁾ Urteile vom 14. Januar 2004, Fleuren Compost BV/Kommission, T-109/01, Slg. 2004, II-127, Randnr. 74, vom 2. Dezember 2008, Nuova Agricast u. a./Kommission, verbundene Rechtssachen T-362/05 und T-363/05, Slg. 2008, II-297, Randnr. 80, und vom 30. November 2009, Frankreich und France Télécom/Kommission, verbundene Rechtssachen T-427/04 und T-17/05, Slg. 2009, II-4315, Randnr. 321.

⁽⁵⁵⁾ Urteil des Gerichts vom 15. September 1998, BP Chemicals/Kommission, T-11/95, Slg. 1998, II-3235, Randnr. 171. Angesichts der vorstehenden Ausführungen in diesem Beschluss wird die Kommission die Vereinbarkeit der untersuchten Maßnahmen anhand des Kriteriums des privaten Kapitalgebers insgesamt prüfen, sich aber auch auf konkrete Aspekte konzentrieren, wenn sie dies für die Bewertung der Argumente, die ihr vorgetragen wurden, oder aus anderen Gründen für erforderlich hält.

⁽⁵⁶⁾ Zur Analyse des konsolidierten Geschäftsplans 2002-2006 siehe Erwägungsgründe 269, 270 und 271.

Kommission die Tatsache, dass sich Italien für eine vollständige Liberalisierung des Bodenabfertigungsmarkts entschied und die ENAC 84 Dienstleister ermächtigte, ihre Leistungen auf den Flughäfen Linate und Malpensa zu erbringen, im vorliegenden Beschluss und insbesondere bei der Bewertung des Verhaltens, das ein privater Kapitalgeber in einer Lage wie der, in der sich SEA befand, an den Tag gelegt hätte, berücksichtigt.

- (240) Die Kommission weist ferner darauf hin, dass sich mehrere andere Mitgliedstaaten für eine ähnliche Liberalisierung entschieden haben (Dänemark (Kopenhagen), Spanien, Irland (Dublin), Vereinigtes Königreich (London) und Frankreich (Paris)).
- (241) Darüber hinaus merkt sie an, dass für alle einschlägigen Dienstleister in Italien, deren Zahl nach eigenem Bekunden von SEA mit 84 zugelassenen Bodenabfertigern sehr hoch ist, in jedem Fall derselbe ordnungsrechtliche Rahmen gilt.
- (242) Die italienischen Behörden haben sich nicht darauf berufen, dass es sich bei diesen Diensten um Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse handelt, die der Markt nicht sicherstellen könne.
- (243) Zudem erinnert die Kommission daran, dass unabhängig davon, ob SEA für eine rechtliche (und damit buchmäßige) Trennung optierte, Artikel 4 der Richtlinie 96/67/EG anzuwenden ist, wonach „zwischen den [da]mit [den Bodenabfertigungsdiensten] verbundenen und [den] übrigen Tätigkeiten eine strenge buchmäßige Trennung entsprechend den geltenden Handelsgewohnheiten“ vorzunehmen ist und „keine Finanzflüsse zwischen den Tätigkeiten, die das Leitungsorgan in seiner Eigenschaft als Flughafenleitung ausübt, und seinen Tätigkeiten als Erbringer von Bodenabfertigungsdiensten stattfinden“ dürfen. Ziel dieser buchmäßigen Trennung und des Verbots von Finanzflüssen zwischen Flughafenbetreiber und Bodenabfertiger ist, die Voraussetzungen für die Entfaltung eines echten Wettbewerbs auf dem Markt für Bodenabfertigungsdienste zu schaffen und dabei sicherzustellen, dass vertikal integrierte Unternehmen bei ihren Bodendiensten gegenüber den übrigen Marktteilnehmern keinen besonderen Vorteil erlangen.
- (244) Da die Deckung der Verluste durch das Leitungsorgan des Flughafens mit Finanzflüssen zwischen den Tätigkeiten des Leitungsorgans und denen der Bodenabfertigungsdienste verbunden ist, verstößt sie gegen die Richtlinie 96/67/EG und ihre Ziele. Folglich ändert die Tatsache, dass sich SEA für die buchmäßige und rechtliche Trennung dieser Bereiche entschied, nichts an der Einschätzung der Kommission, dass SEA Handling ein ungerechtfertigter Vorteil verschafft wurde.
- (245) Der Behauptung, SEA sei verpflichtet sicherstellen, dass alle Bodenabfertigungsdienste erbracht würden, hält die Kommission entgegen, dass diese „gesetzliche Verpflichtung“ nur, wie die italienischen Behörden selbst angeben, in dem Sinne zu verstehen ist, dass diese Aufgabe entweder vom Flughafen selbst oder durch Koordinierung der Tätigkeiten von Drittanbietern wahrgenommen werden kann. Wie die Kommission bereits in Erwägungsgrund 95 ihres Eröffnungsbeschlusses ausgeführt hat, ist SEA somit keineswegs verpflichtet, die fraglichen Dienstleistungen selbst oder über ihre Tochtergesellschaft SEA Handling zu erbringen. Die Gesamtverantwortung des Flughafenbetreibers im Falle von Betriebsstörungen kann daher als solche nicht als Grund dafür gelten, dass es keine Alternative zur Verlustdeckung gab. Was zweitens das Marktumfeld im eigentlichen Sinne anbelangt, so weist die Kommission darauf hin, dass, selbst wenn sie sich der Behauptung von SEA anschliesse, derzufolge der Bereich der Bodenabfertigungsdienste im Allgemeinen niedrige Gewinnspannen und schwache Renditen biete, sie nicht darauf schließen könne, dass diese Erwägung die Kapitalzuführungen im Hinblick auf das Kriterium des marktwirtschaftlich handelnden privaten Kapitalgebers habe rechtfertigen können, insbesondere nicht in Anbetracht des Ausmaßes der Verluste, die SEA Handling während des gesamten in Rede stehenden Zeitraums zu verzeichnen hatte. Vielmehr wird auf Seite 5 des Strategieplans 2007-2012 bestätigt, dass die leistungsfähigsten Flughafenbetreiber auf europäischer Ebene die Bodenabfertigungsdienste ausgelagert haben. Dies wird auch auf Seite 7 des Strategieplans 2009-2016 bekräftigt. Und auf Seite 28 dieses Plans wird festgestellt, dass ab 2001 auf dem Markt die Tendenz zur Auslagerung der Bodenabfertigungsdienste bestand. Diese Faktoren stehen im Widerspruch zu dem Gedanken, dass die vertikale Integration zwischen Flughafenbetreiber und Bodenabfertigungsdiensten von entscheidender Bedeutung für die Qualitätssicherung sei und es aufgrund der niedrigen Gewinnspannen bei dieser Tätigkeit sinnvoll wäre, sie nicht auszulagern.
- (246) Insbesondere auf einem Markt mit so niedrigen Gewinnspannen hätte SEA, anstatt die Verluste von SEA Handling auszugleichen, wesentlich radikalere Maßnahmen ergreifen müssen, um insbesondere durch die Senkung der Personalkosten, die selbst nach Ansicht der italienischen Behörden in der Kostenstruktur eines Unternehmens in diesem, einem starken Wettbewerbsdruck ausgesetzten Bereich von erheblichem Gewicht sind, die Effizienz der SEA Handling zu steigern.

Alternativen zur Deckung der Verluste von SEA Handling

- (247) Die Einschätzung von SEA, wonach keine Alternativen zur Umstrukturierung und zur Deckung der Verluste von SEA Handling bestanden hätten, spiegelt nach Ansicht der Kommission nicht das Verhalten eines marktwirtschaftlich handelnden privaten Kapitalgebers wider. Mögliche Alternativen bestanden insbesondere in der vollständigen oder teilweisen Auslagerung der Tätigkeiten oder in einer strategischen Allianz, die durch die Veräußerung von Teilen der SEA Handling an einen strategischen Partner hätte eingegangen werden können. Ferner hätte, wie im vorstehenden Erwägungsgrund hervorgehoben, nichts die SEA daran gehindert, radikalere Umstrukturierungsmaßnahmen zu ergreifen, um die Effizienz der SEA Handling innerhalb eines für einen privaten Kapitalgeber annehmbaren Zeitraums zu steigern.

- (248) Was die Möglichkeit der Veräußerung anbelangt, so kann die Kommission nicht beurteilen, welche Bemühungen die SEA unternahm, um eine solche Allianz einzugehen, in deren Rahmen sie Synergieeffekte aus der Einbindung in ein internationales Netz hätte nutzen können. Sie weist jedoch darauf hin, dass die SEA in ihrer Stellungnahme lediglich zwei Verfahren für anteilige Veräußerungen erwähnte, nämlich eines, das 2002 mit dem Scheitern der Verhandlungen mit [...] endete, und ein anderes, das 2007-2008 eingeleitet wurde und ergebnislos verlief. Seither scheint diese Option an die Bedingung einer vorherigen Wiederherstellung der Rentabilität von SEA Handling mit anderen Mitteln geknüpft zu sein. Die Kommission wertet das offenkundige mangelnde Interesse von Privatunternehmen, eine Beteiligung an SEA Handling zu erlangen, als Anzeichen für das Fehlen verlässlicher Rentabilitätsaussichten für das Unternehmen.
- (249) In Bezug auf die Möglichkeit einer teilweisen oder vollständigen Auslagerung der Bodenabfertigungsdienste machten die italienischen Behörden zunächst geltend, dass kein Wirtschaftsteilnehmer diese Tätigkeiten habe übernehmen wollen. Diesbezüglich erinnert die Kommission daran, dass eine Beschwerde von [...] eingereicht worden sei und dass sich auch [...] gegen die fraglichen Maßnahmen ausgesprochen habe.
- (250) Zudem stützen sich weder diese noch die konkretere Behauptung, potenzielle Drittbetreiber seien nur an den rentabelsten Dienstleistungen interessiert („Cherry-Picking“), auf die tatsächliche Beobachtung eines nachweislichen Desinteresses, wie es beispielsweise nach einer von SEA durchgeführten Ausschreibung für die fraglichen Dienstleistungen feststellbar gewesen wäre. Mit anderen Worten, diese Behauptung wird nicht durch konkrete Beweise erhärtet, obgleich eine Vielzahl von Unternehmen berechtigt ist, Dienste in Italien, insbesondere auf den Flughäfen Malpensa und Linate, anzubieten.
- (251) Bezüglich der Leistungsfähigkeit von Drittanbietern hoben die italienischen Behörden außerdem hervor, dass kein Marktteilnehmer in der Lage gewesen sei, die für das Geschäftsmodell von SEA, den Drehkreuzflughafen („Hub“ und dann „Self-Hub“), erforderliche Qualität zu sichern. SEA vertrat in dieser Frage den Standpunkt, dass sie einen Abfertiger bräuchte, der alle Bodenabfertigungsdienste erbringen könne, den sie jedoch nicht habe finden können, da die anderen Marktteilnehmer nicht über die notwendigen materiellen, wirtschaftlichen und insbesondere personellen Voraussetzungen verfügten, um das gesamte Spektrum der zu erbringenden Dienstleistungen abzudecken.
- (252) Die Kommission weist erstens darauf hin, dass SEA irrtümlich davon ausgegangen sei, dass sich das für die Erbringung von Bodenabfertigungsdiensten verfügbare Angebot auf das Angebot von Dritten, die zu einem bestimmten Zeitpunkt auf den Flughäfen Malpensa und Linate präsent waren, beschränke und dass es nicht das potenzielle Angebot aller für Linate und Malpensa zugelassenen Anbieter erfasste. Die eher vagen Ausführungen zur angeblich schlechten Wirtschaftslage der anderen auf den Mailänder Flughäfen tätigen Dienstleister oder zum Umfang ihrer tatsächlich dort eingesetzten Ressourcen sind nicht von Belang. Die tatsächliche und geringe Präsenz von Dienstleistern auf den Mailänder Flughäfen ist nur ein Beispiel für das potenziell verfügbare Angebot, das in den Markt eintreten könnte. Die Tatsache, dass die aktuell auf den Mailänder Flughäfen tätigen Drittanbieter nicht alle Bodenabfertigungsdienste abdecken, lässt keinen Rückschluss auf ihre Kapazitäten zu.
- (253) Zweitens haben die italienischen Behörden und SEA nicht begründet, warum SEA alle Bodenabfertigungsdienste an ein einziges Unternehmen hätte veräußern müssen. Auch wenn es einsichtig ist, dass bestimmte Tätigkeiten weniger rentabel sein können, hätten diese doch, wären sie von einem Betreiber übernommen worden, dem Größenvorteile auf internationaler Ebene zugutekommen, erfolgreich veräußert werden können.
- (254) Was drittens die tatsächliche Fähigkeit der Drittanbieter zur Erbringung sämtlicher Bodenabfertigungsdienste betrifft, so weist die Kommission die Behauptung, kein Anbieter habe über die hierfür erforderlichen Voraussetzungen verfügt, zurück. Laut SEA waren 84 Dienstleister berechtigt, Linate und Malpensa zu bedienen. Zudem bestand, wie bereits erwähnt, die Möglichkeit, nur einen Teil anstatt aller Tätigkeiten auszulagern.
- (255) Viertens hat SEA keinen konkreten Nachweis dafür erbracht, dass ein Drittanbieter nicht in der Lage wäre, die Qualitätsanforderungen, die als wesentlich für das reibungslose Funktionieren des Geschäftsmodells von SEA angesehen werden, zu erfüllen. Die Kommission teilt nicht die Ansicht, dass das in der Richtlinie 96/67/EG und in den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften enthaltene Qualitätserfordernis im vorliegenden Zusammenhang von Belang sei.
- (256) Zur wirtschaftlichen Begründung, die SEA anführt, um nachzuweisen, dass eine Auslagerung bestimmter Bodenabfertigungsdienste zweckwidrig gewesen wäre, da die letztendliche Verantwortung für die Gewährleistung des Bereitschaftsdienstes in Notsituationen und im Falle unvorhergesehener Ereignisse beim Flughafenbetreiber läge, hegt die Kommission in mehrerlei Hinsicht Bedenken.
- (257) Erstens hat SEA zur Stützung ihres Vorbringens zweifelhafte Berechnungen vorgelegt. So ist die Zahl der in Vollzeitäquivalenten (VZÄ) angegebenen Beschäftigten von SEA Handling, die Managementaufgaben in Notfällen und bei unvorhergesehenen Ereignissen wahrzunehmen haben, sehr hoch angesetzt. Für 2003 setzt SEA diese Zahl mit nicht weniger als 336 VZÄ und Gesamtkosten von 9,9 Mio. EUR an, was etwa 8 % der Gesamtzahl von VZÄ von SEA Handling entspricht. Es liegt auf der Hand, dass die tatsächlichen Kosten für die SEA Handling wesentlich niedriger sind, da dieses Personal auch oder sogar hauptsächlich für andere Aufgaben eingesetzt wird. Zur Berechnung der Gesamtkosten, die SEA als Flughafenbetreiber 2003 im Hinblick auf die Übernahme dieser Tätigkeiten entstanden, schlägt SEA dennoch vor, die zuvor errechnete Anzahl der dem Bereitschaftsdienst und dem Management unvorhergesehener Ereignisse zugeteilten VZÄ mit dem Faktor 1,7 zu multiplizieren, wobei sie zu dem Ergebnis kommt, dass SEA 569 Vollzeitbeschäftigte für einen Gesamtkostenbetrag von 20,6 Mio. EUR hätte beschäftigen müssen. SEA schlussfolgert daraus, dass die Differenz zwischen diesen beiden Beträgen (20,6 Mio. EUR — 9,9 Mio. EUR) den realen Gewinn darstelle, der dadurch erwirtschaftet worden sei, dass SEA diese Tätigkeiten

nicht übertragen hat. Die Kommission betrachtet den Faktor 1,7 als willkürlich festgelegt, da er nicht begründet wurde, während doch SEA den Nachweis hätte erbringen müssen, dass sie diese mutmaßlichen Kosten korrekt berechnet hat. Zweitens hält die Kommission die Anzahl von VZÄ, die für die Berechnung der SEA entstandenen Gesamtkosten zugrunde gelegt wurde, für absolut unrealistisch.

- (258) Nach Ansicht der Kommission sollten die der SEA Handling entstandenen Kosten stattdessen so berechnet werden, dass Folgendes zugrunde gelegt wird: die tatsächlichen, der SEA normalerweise von SEA Handling in Rechnung gestellten Kosten und eine realistischere Schätzung der Anzahl der VZÄ von SEA Handling, die diesen Aufgaben auf der Grundlage der im Durchschnitt während eines Jahres tatsächlich angefallenen Notfälle, unvorhergesehenen Ereignisse und Bereitschaftsdienste zugeteilt sind.
- (259) Zweitens wurden die enormen Kosten, die SEA aufgrund der Deckung der Verluste entstanden, die durch die Auslagerung bestimmter oder aller Bodenabfertigungsdienste an einen wettbewerbsstärkeren Marktteilnehmer hätten vermieden werden können, bei der Berechnung außer Acht gelassen. Selbst wenn der SEA durch die Auslagerung der Bereitschaftsdienste wegen des Wegfalls von Synergieeffekten, die durch die Kombination mit anderen In-house-Tätigkeiten möglich sind, höhere Kosten entstanden wären, lässt der potenzielle Gesamtgewinn einer Auslagerung an sich nicht darauf schließen, dass es keine andere Lösung als die weitere Deckung der Verluste von SEA Handling gegeben hätte, wie SEA in ihrer Stellungnahme behauptet.
- (260) [...] sah nämlich vor, SEA Handling 2010, nachdem Alitalia den betreffenden Flughafen als Drehkreuzflughafen aufgegeben hatte, zu veräußern. [...] zufolge war es das vorrangige Ziel von SEA, Malpensa als Haupt-Drehkreuz zu entwickeln (Seite [...]) und innerhalb von fünf Jahren ein neues Luftfahrtunternehmen zu finden (Seite [...]). Die Veräußerung von SEA Handling sei von ausschlaggebender Bedeutung für das Erreichen dieses Ziels und ein wichtiger Schritt auf dem Weg zur Neuaufstellung von SEA, um sie zu einem der rentabelsten Flughafensbetreiber Europas zu machen (Seiten [...]). SEA selbst hat es daher nicht als erforderlich angesehen, SEA Handling im Konzern zu halten, weder um den Flughafen Malpensa als Drehkreuzflughafen zu bedienen, noch um die finanzielle Lage von SEA insgesamt zu verbessern.
- (261) Für die Kommission ergibt sich daraus, dass, obwohl sich SEA scheinbar um eine Allianz mit einem strategischen Partner bemühte, die erhebliche Auswirkungen auf die Wiederherstellung der Rentabilität von SEA Handling hätte haben können, die teilweise oder vollständige Auslagerung der Tätigkeiten an Dritte eine wirtschaftlich sinnvolle Alternative war, die ein privater Kapitalgeber unbedingt in Erwägung gezogen und gegebenenfalls eher weiterverfolgt hätte, anstatt weiter über mehrere Jahre hinweg sehr hohe Betriebsverluste auszugleichen. Keine der vorgelegten Unterlagen zeugt hingegen davon, dass im fraglichen Zeitraum derartige Überlegungen über die Zukunft von SEA Handling angestellt worden wären.

Zur Wahl des Geschäftsmodells der SEA-Gruppe

- (262) Abgesehen von der pauschalen Behauptung der italienischen Behörden, die Entscheidung von SEA zur Aufrechterhaltung eines Drehkreuzflughafens erfordere die unmittelbare Erbringung dieser Dienstleistungen durch den Flughafenbetreiber, scheint diese Entscheidung durch keine Analyse begründet worden zu sein, anhand derer hätte quantifiziert werden können, inwieweit der Verlustausgleich in Höhe von 360 Mio. EUR für SEA im Vergleich zu den möglichen Gewinnen, die mit diesem Drehkreuz hätten erzielt werden können, wirtschaftlich günstiger war. Außer allgemeinen Ausführungen haben die italienischen Behörden zu keinem Zeitpunkt Unterlagen übermittelt, aus denen hervorginge, dass man sich mit dieser Entscheidung auseinandergesetzt hat.
- (263) Was insbesondere die Vorstellung betrifft, dass durch die Verlustdeckung bei SEA Handling das von SEA gewählte Drehkreuz-Modell am wirksamsten vorangebracht werden konnte, weil sich Bodenabfertigung und Flughafenbetrieb gegenseitig ergänzen, so stellt die Kommission, ohne die Relevanz der Entscheidung der SEA-Gruppe zu bewerten, fest, dass eine solche Ausrichtung der Strategie von SEA Handling (die zudem durch die Feststellung, dass die leistungsfähigsten europäischen Großflughäfen/Drehkreuzflughäfen die Bodenabfertigungsdienste abgestoßen haben, sowie durch den in den Erwägungsgründen 281 und 282 und 283 bis 286 erwähnten Geschäftsplan widerlegt wird⁽⁵⁷⁾) im Grunde genommen lediglich auf der Vermutung beruhte, ein externer Anbieter würde nur eine unzureichende Qualität bieten können. SEA hat keine näheren Angaben dazu gemacht, welche Qualität verlangt wird und wie sich unzureichende Qualität auf den Betrieb des Flughafens und seine Einnahmen auswirken würde. Dies ist umso erstaunlicher, als SEA argumentiert hat, dass eine ungeeignete Erbringung der Bodenabfertigungsdienste durch Dritte dem Ruf von SEA als Flughafenbetreiber geschadet hätte, was ohne Weiteres durch eine Marktanalyse bestätigt werden könne (Randnummer 106 des Schreibens von SEA Handling vom 21. März 2011). Da keine eindeutige Bewertung des potenziellen Schadens vorliegt, den die teilweise oder vollständige Auslagerung der Bodenabfertigungsdienste dem Image oder dem Ruf von SEA zugefügt hätte, kann die Kommission nicht akzeptieren, dass das Vorgehen von SEA in Form des dauerhaften Ausgleichs der Verluste von SEA Handling wirtschaftlich vernünftig gewesen sei, weil es angeblich zur Abwendung eines solchen Schadens notwendig war. Außerdem kann ein Mitgliedstaat nach Artikel 15 der Richtlinie 96/67/EG (gegebenenfalls auf Vorschlag eines Flughafens) zur Gewährleistung des einwandfreien Funktionierens des Flughafens den Bodenabfertigungsdienstleistern Verhaltensregeln auferlegen, was auch dann gilt, wenn die Dienstleister vom Flughafen unabhängige Dritte sind. Jedenfalls haben weder SEA noch Italien konkrete Angaben übermittelt, aus denen hervorginge, dass das Drehkreuz-Modell nicht durch eine vollständige oder teilweise Auslagerung der Bodenabfertigungsdienste fortgeführt werden könnte.

⁽⁵⁷⁾ Strategieplan 2007-2012, Seite 5, und Strategieplan 2009-2016, Seite 9.

- (264) [...] bestätigt die Absicht von SEA, nicht mehr in SEA Handling zu investieren, da sie das Unternehmen als nicht strategische Beteiligung betrachtete, mit der sichergestellt werden sollte, dass Malpensa wieder zu einem Drehkreuz-Flughafen würde, nachdem Alitalia ihn als solchen aufgegeben hatte.

Zur Umstrukturierung von SEA Handling und zu den Zielen von SEA

- (265) Die italienischen Behörden verwiesen auf das Urteil „ENI-Lanerossi“, wonach Mittel nicht als staatliche Beihilfen anzusehen sind, „wenn ein privater Anteilseigner einem Unternehmen das Kapital zuführt, das zur Sicherstellung seines Fortbestandes erforderlich ist, wenn dieses sich in vorübergehenden Schwierigkeiten befindet, aber seine Rentabilität — gegebenenfalls nach einer Umstrukturierung — wieder zurückgewinnen kann, oder wenn eine Muttergesellschaft während eines beschränkten Zeitraums Verluste einer ihrer Tochtergesellschaften übernimmt, um dieser die Einstellung ihrer Tätigkeit unter möglichst günstigen Bedingungen zu ermöglichen. Solche Entscheidungen können nicht nur mit der Wahrscheinlichkeit eines mittelbaren materiellen Gewinns begründet werden, sondern auch mit anderen Erwägungen, etwa dem Bemühen um Imagepflege des Konzerns oder um Neuorientierung seiner Tätigkeit. Wenn Kapitalzuschüsse eines öffentlichen Kapitalgebers jedoch selbst langfristig von jeder Aussicht auf Rentabilität absehen, sind sie als Beihilfen im Sinne des Artikels 92 EWG-Vertrag anzusehen; sie sind mit dem Gemeinsamen Markt nur dann vereinbar, wenn sie den Kriterien dieser Bestimmung gerecht werden“⁽⁵⁸⁾.
- (266) Die italienischen Behörden vertraten daher insbesondere die Auffassung, die Kommission müsse die Entscheidungen zur Deckung der Verluste einer Tochtergesellschaft nicht nur nach der Wahrscheinlichkeit eines unmittelbaren Gewinns beurteilen, sondern auch nach anderen Erwägungen, mit denen sich die Übernahme der Verluste der Tochtergesellschaft, die durch Umstrukturierung ihre Rentabilität zurückgewinnen könne, begründen lasse.
- (267) Hierzu führt die SEA an, dass der Ausgleich der Ergebnisse von SEA Handling erstens durch das Bestehen eines Strategieplans und eines Umstrukturierungsplans mit guten langfristigen Rentabilitätsaussichten und zweitens mit anderen Erwägungen als mit der bloßen finanziellen Rentabilität wirksam begründet werden könne.
- (268) In Bezug auf das erste Argument vertritt die Kommission die Auffassung, dass die ihr zur Verfügung gestellten Geschäftspläne von SEA Handling nicht ausführlich genug sind, um eine solche Entscheidung vonseiten eines marktwirtschaftlich handelnden privaten Kapitalgebers zu begründen. Diese Pläne stellen insbesondere keine Turnaroundpläne dar, wie sie ein umsichtiger privater Kapitalgeber verlangen würde, bevor er einem Unternehmen, das sich seit seiner Gründung in wirtschaftlichen Schwierigkeiten befindet, Beträge in dieser Höhe zuführt. Sie beruhen auf keiner eingehenden Prüfung der Ursachen für diese Schwierigkeiten und der Maßnahmen, die ergriffen werden müssen, um sie zu überwinden. Außerdem stützen sich die Pläne nicht auf realistische Annahmen hinsichtlich der Entwicklung von SEA Handling oder des Sektors und enthalten auch keine Analyse alternativer Szenarien, die ein umsichtiger privater Kapitalgeber normalerweise in einer solchen Situation gefordert hätte.

Konsolidierter Geschäftsplan 2002-2006

- (269) In dem 2001 gebilligten konsolidierten Geschäftsplan 2002-2006 war insbesondere vorgesehen, dass die SEA Handling 2005 in die Rentabilitätszone zurückkehrt. Er bezog sich jedoch auf sämtliche Tätigkeiten von SEA und enthielt keine detaillierte Beschreibung der Maßnahmen, die SEA ergreifen sollte, um die Lebensfähigkeit der SEA Handling zu sichern.
- (270) In dem Plan werden die Maßnahmen aufgeführt, die ergriffen werden müssen, um die Arbeitsproduktivität bis 2006 um 20 % zu erhöhen (Seite 17), ohne jedoch die Auswirkungen einzuschätzen, die dies auf das finanzielle Gesamtergebnis des Unternehmens haben würde. Nach Ansicht der Kommission kann dieser Plan nicht als auf glaubwürdige Annahmen gestützt betrachtet werden, da er keine konkreten Maßnahmen enthielt, um gegen die strukturellen Ursachen der chronischen Verluste bei den Bodenabfertigungsdiensten, nämlich die übermäßig hohen Lohnkosten (Seite 23), anzugehen. Vielmehr sah der Plan im fraglichen Zeitraum einen Anstieg dieser Kosten im Bereich Bodenabfertigung vor (Anhang 3, Seite 13). Außerdem sollten die Einnahmen aus den Bodenabfertigungsdiensten um 37 % steigen (Seite 30), was jedoch nicht durch realistische Argumente, die insbesondere die Präsenz anderer Bodenabfertigungsunternehmen auf den Mailänder Flughäfen und den zunehmenden Wettbewerb in dem Sektor berücksichtigt hätten, begründet wurde. Die Kommission weist diesbezüglich darauf hin, dass die SEA bereits in ihrem Jahresabschluss und der Bilanz zum 31. Dezember 2003 eingeräumt hatte, dass der Marktanteil von SEA Handling zugunsten ihrer Wettbewerber zurückgegangen war.
- (271) Die Kommission weist ferner darauf hin, dass, wie sie in den Erwägungsgründen 82 bis 85 des Eröffnungsbeschlusses betonte, die von SEA Handling auf der Grundlage des konsolidierten Geschäftsplans 2002-2006 und des Geschäftsplans 2003-2007 erzielten wirtschaftlichen Ergebnisse nicht zufriedenstellend waren.

Geschäftsplan 2003-2007

- (272) Im Eröffnungsbeschluss wurden die italienischen Behörden ausdrücklich dazu aufgefordert, der Kommission „den Geschäftsplan der SEA Handling von 2002 und dessen nachfolgende Änderungen sowie alle sonstigen Unterlagen zur Strategie und zur Wiederherstellung der Rentabilität der SEA Handling (...)“ vorzulegen. Die italienischen Behörden haben in ihren Stellungnahmen darauf zunächst nicht reagiert. Schließlich hat SEA in ihrer Eigenschaft als

⁽⁵⁸⁾ Urteil des Gerichtshofs vom 21. März 1991, Italien/Kommission, C-303/88, Slg. 1991, I-1433, Randnrn. 21 und 22.

Drittbetroffener einen „Geschäftsplan 2003-2007 von SEA Handling“ vorgelegt. Dem Titel und der Form nach zu urteilen, handelt es sich dabei jedoch eher um eine Darstellung dieses Geschäftsplans mit den wichtigsten allgemeinen Annahmen, die der in den Vorausschauen für 2005 vorgesehenen Wiederherstellung der Rentabilität zugrunde liegen. Die Kommission ist der Auffassung, dass in diese Darstellung im Wesentlichen die Schwerpunkte übernommen worden sind, die auf der Ebene der SEA-Gruppe in deren Konzerngeschäftsplan 2002-2006 (konsolidierter Geschäftsplan 2002-2006) für SEA Handling ausgearbeitet wurden, und dass die Maßnahmen zur Gewährleistung der Rentabilität, die ein privater Kapitalgeber logischerweise gefordert hätte, nicht detailliert genug beschrieben werden.

- (273) Die Situation von SEA Handling wird im Geschäftsplan 2003-2007 als sehr kritisch beschrieben (zu hohe Arbeitskosten, wesentliche organisatorische Ungleichgewichte, unzureichende technologische Innovation und mangelnde Erschließung potenzieller Einnahmequellen, Seite 1), sie könne zu einem Verlust an Marktanteilen führen, dessen sich SEA Handling bewusst sei (Seite 15). Dennoch werden als Maßnahmen zur Senkung der Arbeitskosten im Grunde genommen lediglich Anreize für das freiwillige Ausscheiden von Mitarbeitern und die vermehrte Einstellung von Leiharbeitskräften sowie eine Verringerung der Überstunden erwähnt. SEA rechnete damit, dass ihre Personalkosten auf diesem Wege von 2003 bis 2007 um 3,1 % gesenkt würden.
- (274) Obwohl den Angaben der italienischen Behörden zufolge der Anteil der Personalkosten am Umsatz von SEA Handling 2002 bei 103,7 % und 2003 bei 94,9 % lag (während es bei den unabhängigen Marktteilnehmern im Durchschnitt weniger als 70 % waren), setzte sich SEA Handling lediglich zum Ziel, ab 2005 einen Anteil von etwa 75 % zu erreichen und diesen Wert zu halten.
- (275) Darüber hinaus rechnete SEA Handling damit, dass diese Verbesserung im Wesentlichen durch eine Umsatzsteigerung um 25 % zwischen 2003 und 2007 erreicht würde (Seiten 5 und 6 des Plans) und nicht durch die Senkung der Personalkosten, die für den Zeitraum 2003-2007 mit lediglich –3,1 % angesetzt wurde (bei einem leichten Anstieg der Lohnkosten im Zeitraum 2004-2007).
- (276) Die Kommission ist der Auffassung, dass ein privater Kapitalgeber in Anbetracht des Umfangs der notwendigen Umstrukturierung seine Bemühungen um Wiederherstellung der Rentabilität eher auf unternehmensinterne Maßnahmen, die er hätte besser überwachen können und die sich im Wesentlichen auf die Senkung der bis dahin über dem Umsatz liegenden Arbeitskosten bezogen hätten, konzentriert hätte, anstatt auf eine Preiserhöhung und eine zunehmende Nachfrage zu hoffen, auf die SEA Handling deutlich geringeren Einfluss hatte.
- (277) Darüber hinaus sah der mit Alitalia für den Zeitraum 2001-2005 geschlossene Vertrag für 2004 und 2005 eine Anhebung der Preise um 7 % vor, die sich jedoch als zu hoch herausstellen und vor dem Hintergrund des Preisverfalls in einem stärker wettbewerbsorientierten Umfeld 2006 und 2007 zu einer Abwärtsentwicklung der Preise führen sollte. Da die Liberalisierung des Sektors letztlich zu einem Preisrückgang führen musste, ist die Kommission der Ansicht, dass SEA nicht mit Recht behaupten kann, dieser Preisverfall sei ein „nicht vorhersehbares negatives Ereignis“ gewesen. Folglich beruhte der Geschäftsplan 2003-2007 nicht auf realistischen Annahmen. Im Übrigen hätte sich ein privater Kapitalgeber rechtzeitig auf die Änderung der wettbewerblichen Rahmenbedingungen, zu der es durch die Liberalisierung des Sektors kam, eingestellt und nicht eine Strategie verfolgt, in der die Wiederherstellung der Rentabilität hauptsächlich von höheren Einnahmen abhängig gemacht wurde.
- (278) Die Kommission ist daher der Auffassung, dass das Ziel, die Rentabilität bis 2005 wiederherzustellen, in Anbetracht der alleinigen Maßnahmen, die SEA für notwendig hielt und die im Geschäftsplan 2003-2007 und im konsolidierten Geschäftsplan 2002-2006 aufgeführt sind, unrealistisch war.
- (279) Zudem waren die italienischen Behörden nicht in der Lage, auf Anfrage der Kommission vom 11. Juli 2011 das Protokoll der Sitzung des Verwaltungsrats von SEA Handling vorzulegen, der die in den Geschäftsplänen von SEA Handling dargelegten Maßnahmen bestätigt haben soll. Anstelle dieses Dokuments erhielt die Kommission von den italienischen Behörden das Protokoll der Verwaltungsratssitzung von SEA vom 23. Juli 2003, bei der ein konsolidierter Geschäftsplan der SEA-Gruppe gebilligt wurde. Dem Auszug aus diesem Sitzungsprotokoll zufolge wurde der Geschäftsplan 2003-2007 von SEA Handling genau genommen nur vorgestellt und in keiner Weise bestätigt.
- (280) Zu einer eventuellen Änderung des ursprünglichen Geschäftsplans oder zur späteren Aufstellung eines anderen Plans stellt die Kommission auf der Grundlage der von den italienischen Behörden nach Erinnerung an ihr Auskunftersuchen vom 11. Juli 2011 übermittelten Informationen fest, dass die Notwendigkeit eines neuen Sanierungsplans später nur auf der Sitzung des Verwaltungsrats vom 21. Dezember 2006 erwähnt worden ist, auf der beschlossen wurde, dass der Vorsitzende einen ausführlichen Umstrukturierungsplan ausarbeiten sollte. Die Kommission merkt an, dass dabei kein in Umsetzung befindlicher Umstrukturierungsplan Erwähnung fand.

Strategieplan 2007-2012

- (281) Die strategischen Leitlinien, die für SEA in Betracht kamen, wurden daraufhin in einem Dokument dargelegt, dass ein externer Berater während der Verwaltungsratssitzung von SEA Handling vom 31. Mai 2007 vorgelegt hatte. In diesem Dokument mit dem Titel „Executive Summary — Leitlinien des Strategieplans 2007-2012 der SEA-Gruppe — 11. Mai 2007“ stellt der externe Berater die möglichen Entwicklungsszenarien für die SEA-Gruppe dar, wobei die Lage von SEA Handling nur ganz kurz — auf zwei Seiten (Seiten 8 und 12) — geschildert wird und in dem Zusammenhang auf die absolute Notwendigkeit der Wiederherstellung der Rentabilität bis 2012 hingewiesen wird. Es wurde keine spezifische Maßnahme ins Auge gefasst, um das Unternehmen wieder in die Gewinnzone zu führen.

Die Kommission widerspricht daher der Behauptung der italienischen Behörden, wonach „dieses Dokument die von der SEA-Gruppe für den Zeitraum 2007-2012 gebilligte dreistufige Strategie beschreibt“. Die einzige strategische Maßnahme, die auf dieser Sitzung erwähnt wird, betrifft die Neuausrichtung des Produktionsmodells, untermauert durch die zusammenfassende Darstellung einiger Reorganisationsmaßnahmen.

- (282) Wie bereits ausgeführt, bestätigt dieser Plan außerdem, dass Unternehmen, die nicht vertikal integriert sind, wirtschaftlich leistungsfähiger sind als Flughafenbetreiber, die die Kontrolle über die Bodenabfertigungsunternehmen behalten.

Strategieplan 2009-2016

- (283) Den italienischen Behörden zufolge zog SEA, nachdem sich Alitalia 2007 zur Aufgabe von Malpensa als Drehkreuz entschlossen hatte, zunächst in Erwägung, das Hub-Modell fallen zu lassen, da das Luftfahrtunternehmen, auf dem es beruhte, abgesprungen war. Folglich sei dem Verwaltungsrat von SEA ein von einem externen Berater ausgearbeiteter neuer „Strategieplan 2009-2016“ vorlegt worden, den dieser am 15. Juli 2008 gebilligt habe. Dieser Plan weist dieselben Merkmale auf wie der vorherige und enthält keine genaueren Angaben zu den Maßnahmen, die die für SEA Handling geplante Sanierung betreffen, ausgenommen die knappe Darstellung von Informationen über die Vertragsänderung und die Verbesserung des Managements sowie die einzuleitenden Dringlichkeitsmaßnahmen wie die Inanspruchnahme von Lohnergänzungsleistungen.
- (284) Die Kommission weist darauf hin, dass das Hauptziel von SEA, wie es in diesem Plan definiert ist, entgegen dem Vorbringen von Italien darin besteht, Malpensa als Haupt-Drehkreuz zu entwickeln und „innerhalb von fünf Jahren“ (Seite 5) ein neues Luftfahrtunternehmen zu finden, das von einem Drehkreuzflughafen aus operiert. Dem Plan nach ist die Veräußerung von SEA Handling bis spätestens 2010 von ausschlaggebender Bedeutung für das Erreichen dieses Ziels (Seiten 12, 35 und 37). Der Plan enthält keinerlei Hinweis auf das Modell des „Virtual Hub“ und auch nicht darauf, dass sich die Entwicklungsstrategie auf ein neues Geschäftsmodell stützen würde und die vertikale Integration von SEA Handling unabdinglich sei. Aus dem Protokoll der Sitzung des Verwaltungsrats von SEA Handling vom 13. Juni 2008 geht außerdem hervor, dass SEA damals nicht das Ziel verfolgte, sich zu einem „Virtual Hub“ zu entwickeln, sondern vielmehr versuchte, eine neues Luftfahrtunternehmen zu gewinnen, das von einem Drehkreuz-Flughafen aus operieren würde. Desgleichen wird im Protokoll der Sitzung des SEA-Verwaltungsrats vom 15. Juli 2008 die Veräußerung von SEA Handling bis 2010 als Schlüsselement für die langfristige Tragfähigkeit des Plans beschrieben.
- (285) Im Übrigen weist die Kommission darauf hin, dass in dem Dokument „VIA Milano“ (das von den italienischen Behörden am 28. Juni 2012 übermittelt wurde) das Modell des „Virtual Hub“ dargestellt wird. Dieses Dokument legt die Vermutung nahe, dass SEA ab 2011 eine solche Strategie angewandt hat. Allerdings lässt auch in diesem Dokument nichts darauf schließen, dass das Modell des „Virtual Hub“ eine vertikale Integration zwischen dem Flughafen und den Bodenabfertigungsunternehmen erforderte.
- (286) Des Weiteren bestätigt der Plan, dass die leistungsstärksten europäischen Flughafenbetreiber sich ab 2001 schrittweise vom Bodenabfertigungsmarkt zurückzogen, sodass neue Bodenabfertigungsunternehmen in den Markt eintraten (Seite 28).

Geschäftsplan 2011-2013

- (287) SEA behauptet schließlich, der SEA-Verwaltungsrat habe am 27. Juni 2011 einen „Geschäftsplan von SEA 2011-2013“ gebilligt, in dem unter anderem „die Notwendigkeit der Fortführung der Strategie zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit der Bodenabfertigungsdienste“ betont werde. Die Kommission hält dem entgegen, dass in diesem Dokument auf keine finanziellen Vorausschätzungen Bezug genommen wird und streng genommen auch keine Maßnahmen hinsichtlich SEA Handling Erwähnung finden.
- (288) Des Weiteren zeigt der Plan, dass der Personalaufwand bei SEA Handling seit 2009 praktisch unverändert geblieben ist (vgl. Tabelle zu den Personalkosten).
- (289) Für die Kommission steht damit fest, dass die italienischen Behörden nicht in der Lage waren, ihr einen hinreichend ausführlichen Geschäftsplan zu SEA Handling oder sonstige Unterlagen vorzulegen, die die Umstrukturierungsstrategie und deren schrittweise Umsetzung im fraglichen Zeitraum beschreiben oder die zumindest die Aussage enthalten würden, dass diese Strategie von Anfang an die Notwendigkeit oder die Möglichkeit vorsah, die Betriebsverluste von SEA Handling in einem bestimmten Zeitraum und in bestimmter Höhe zu decken. Die italienischen Behörden waren also nicht in der Lage, der Kommission konkrete Beweise für eine Strategie zur Umstrukturierung von SEA Handling vorzulegen, die im Hinblick auf die Wiederherstellung der Rentabilität des Unternehmens die zeitweilige Deckung ihrer Verluste durch einen umsichtigen privaten Kapitalgeber gerechtfertigt hätten. Dies ist umso bemerkenswerter, als im vorliegenden Fall ein privater Unternehmer angesichts eines Unternehmens, das seit seiner Gründung und über einen längeren Zeitraum Verluste erwirtschaftet, eine gründliche Prüfung und den Erlass konkreter Maßnahmen verlangt hätte, bevor er sein Geld in ein solches Unternehmen investiert hätte.

- (290) Außerdem kann die Kommission dem Argument von SEA Handling nicht folgen, wonach die Tatsache, dass diese 2011/2012 fast den Break-even-Punkt erreicht hat, ein Beleg dafür sei, dass die SEA mit ihrer Strategie, die in der Deckung der Verluste von SEA Handling während des gesamten fraglichen Zeitraums bestand, klug beraten gewesen sei und die Kapitalzuführungen demzufolge den Test des privaten Kapitalgebers bestehen würden. Nach Ansicht der Kommission verwundert es nicht, dass die SEA Handling, deren Betriebsverluste über einen Zeitraum von fast zehn Jahren stetig gedeckt wurden, schließlich die Rentabilitätsschwelle erreicht hat. Jedes Unternehmen, dem dieselbe finanzielle Hilfe zugutekäme, könnte seine Rentabilität wiederherstellen, wenn es ein Mindestmaß an Umstrukturierungsmaßnahmen durchführen würde. Ein privater Kapitalgeber würde sich allerdings nicht mit einer solchen Aussicht zufrieden geben, sondern zumindest eine Vorausschätzung verlangen, aus der hervorgeht, dass die dank dieser Strategie der mittel- oder langfristigen Verlustdeckung erwarteten Einnahmen — in Form von Dividenden, einer Wertsteigerung seiner Beteiligung, eines verhinderten Imageschadens usw. — den zum Ausgleich dieser Verluste zugeführten Kapitalbetrag übersteigen. Die Kommission stellt fest, dass keiner der von Italien übermittelten Geschäftspläne konkrete Prognosen enthält, mit denen zu beweisen wäre, dass die Strategie der Verlustdeckung über einen so langen Zeitraum für SEA wirtschaftlich interessanter war als die Veräußerung von SEA Handling, oder aber Bestimmungen über eine Verkürzung des Umstrukturierungszeitraums, damit innerhalb einer angemessenen Frist der Weg zurück zur Rentabilität gefunden wird und die Verluste auf ein Minimum beschränkt werden.
- (291) Ferner ist die Kommission in Anbetracht der Verluste von SEA Handling in jedem einzelnen Jahr des fraglichen Zeitraums der Auffassung, dass SEA Handling bereits während eines zu langen Zeitraums Verluste verzeichnete, als dass dies als „beschränkter Zeitraum“ im Sinne des Urteils des Gerichtshofs vom 21. März 1991⁽⁵⁹⁾ angesehen werden könnte. Tatsächlich arbeitete SEA Handling seit ihrer Gründung im Jahr 2002 mit Verlust und könnte den Prognosen zufolge, die SEA 2011 aufstellte, bestenfalls 2012 wieder in die Gewinnzone kommen. Die Beschlüsse zur Verlustdeckung wurden jährlich gefasst, und die Kommission stellt fest, dass die jährlichen Verluste weder zu einer Änderung der Strategie von SEA noch zu durchgreifenderen Umstrukturierungsmaßnahmen führten.
- (292) In Bezug auf die zweite Behauptung widerspricht die Kommission aus den bereits dargelegten Gründen den „Bedenken“ von SEA, ein Drittanbieter hätte nur eine für unzureichend gehaltene Qualität bieten können, was sich letztlich negativ auf die Entwicklung und die Gesamtergebnisse von SEA ausgewirkt und eventuell dazu geführt hätte, dass SEA im Falle von Betriebsstörungen haftbar gemacht worden wäre.
- (293) Wie bereits festgestellt, haben die italienischen Behörden und SEA nach Ansicht der Kommission keine näheren Angaben zu dem Imageverlust, der SEA entstanden wäre, oder zu den möglichen Nachteilen für die Passagiere gemacht. Auch im Anschluss an den Eröffnungsbeschluss haben sie diesen Verlust nicht beziffert. Die Kommission weist darauf hin, dass SEA selbst eingeräumt hat, ein solcher Verlust könne problemlos mittels einer Marktstudie bestätigt werden. Die Kommission ist daher der Auffassung, dass das Fehlen einer Abschätzung des Imageverlusts von SEA und des Haftungsrisikos des Unternehmens sowie der mittelbaren langfristigen Ertragsaussichten angesichts der Höhe der erfolgten Kapitalzuführungen umso nachteiliger für den Nachweis der Vereinbarkeit der fraglichen Maßnahmen mit dem Kriterium des umsichtigen Kapitalgebers ist. Ein umsichtiger Anteilseigner hätte nämlich eine wirtschaftliche Einschätzung dieser Risiken und Aussichten vorgenommen, bevor er insgesamt 359,644 Mio. EUR zugeführt hätte⁽⁶⁰⁾.
- (294) Das Vorbringen, wonach das Ziel der langfristigen Ergebnismaximierung der SEA-Gruppe Vorrang gegenüber der finanziellen Rentabilität von SEA Handling habe, lässt außer Acht, dass der Gewinn für die SEA deutlich höher ausgefallen wäre, hätte sie nicht systematisch die Verluste ihrer Tochtergesellschaft ausgeglichen. Außerdem haben die italienischen Behörden nichts vorgetragen, was beweisen würde, dass SEA durch die Fortführung der besagten Strategie der Verlustübernahme auf lange Sicht eine höhere Rentabilität erreicht hätte, als wenn sie drastischere Umstrukturierungsmaßnahmen ergriffen oder die Bodenabfertigungsdienste teilweise oder vollständig ausgelagert hätte.
- (295) Die Kommission vertritt ferner im Sinne des Urteils in der Rechtssache ENI-Lanerossi die Auffassung, dass SEA Handling sich nicht in „vorübergehenden Schwierigkeiten“ befand, sondern sich mit einem ernsten strukturellen Problem konfrontiert sah, und dass SEA deren Verluste nicht „während eines beschränkten Zeitraums“ gedeckt hat. Im Übrigen ist festzustellen, dass SEA, sollten die Verluste gedeckt worden sein, um „die Einstellung ihrer Tätigkeit unter möglichst günstigen Bedingungen zu ermöglichen“, seit 2001 lediglich zwei Ausschreibungen durchgeführt hat, oder zumindest, dass die als optimal angesehenen Bedingungen nicht innerhalb eines angemessenen Zeitraums erreicht wurden. Auf jeden Fall ist ein solches Ziel für sich genommen kein Nachweis für die Vereinbarkeit der fraglichen Maßnahmen mit dem Kriterium des umsichtigen privaten Kapitalgebers.
- (296) Schließlich stellt die Kommission zu diesem Punkt noch fest, dass sich die Pläne, die ihr im vorliegenden Fall übermittelt wurden, nicht auf realistische Annahmen hinsichtlich der Entwicklung von SEA Handling oder des Sektors stützen und auch keine Analyse alternativer Szenarien enthalten, die ein umsichtiger privater Kapitalgeber normalerweise in einer solchen Situation gefordert hätte.

⁽⁵⁹⁾ Urteil des Gerichtshofs vom 21. März 1991, Italien/Kommission, C-303/88, Slg. 1991, I-1433, Randnr. 21.

⁽⁶⁰⁾ Vgl. Urteil des Gerichts vom 11. September 2012, Corsica Ferries/Kommission, T-565/08, Randnrn. 101 bis 108.

Zu den wirtschaftlichen Ergebnissen von SEA Handling

- (297) Auch wenn anhand der wirtschaftlichen Ergebnisse, die die SEA Handling nach dem Beschluss über die Verlustdeckung für ein bestimmtes Jahr erzielt hat, nicht beurteilt werden kann, ob das Kriterium des privaten Kapitalgebers eingehalten wurde, lassen die vor dem Beschluss erreichten Ergebnisse und insbesondere deren Entwicklung konkrete Rückschlüsse auf den tatsächlichen Rahmen zu, in dem dieser Beschluss gefasst wurde. Der Zusammenhang zwischen den Umstrukturierungsmaßnahmen bei SEA Handling und deren Ergebnissen in dem fraglichen Zeitraum hätte zumindest die Entscheidung eines privaten Kapitalgebers darüber, ob die Verluste weiterhin gedeckt werden sollten, beeinflusst. Daher müssen sie unter diesem Blickwinkel geprüft werden.
- (298) Dieser Grundsatz wird von den italienischen Behörden und SEA implizit anerkannt, indem sie bekräftigen, dass die positive Entwicklung der wichtigsten wirtschaftlichen Ergebnisse von SEA Handling im Zeitraum 2003-2004 ihres Erachtens ermutigend war und auf die Möglichkeit hindeutete, die Rentabilität wiederherzustellen. Trotzdem hatte die Kommission im Eröffnungsbeschluss festgestellt, dass sich die Verluste von 2003 bis 2005 immer noch auf mehr als 40 Mio. EUR beliefen, eine nach wie vor negative Bruttobetriebsspanne verzeichnet wurde, die Lohnstückkosten um 7,6 % gestiegen waren, die Gesamtkosten lediglich um rund 3 % gesenkt wurden und die Einnahmen um etwa 4,5 % gestiegen waren.
- (299) Abgesehen davon, dass die Kommission die Ungenauigkeit der von den italienischen Behörden vorgelegten Umstrukturierungspläne beanstandet hat, ist darauf hinzuweisen, dass anhand der in dieser Zeit gemessenen Indikatoren der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, insbesondere derjenigen, die wesentlich mit den getroffenen unternehmensinternen Maßnahmen zusammenhängen und nicht auf externen, von dem Unternehmen kaum zu beeinflussenden Faktoren beruhen, direkt ermittelt werden kann, in welchem Umfang tatsächlich Umstrukturierungsmaßnahmen durchgeführt wurden. Das gilt zum Beispiel, wenn ein Rückgang der Personalkosten festgestellt wird, der von Produktivitätssteigerungen, der Senkung der Lohnstückkosten und einem Stellenabbau abhängig ist.
- (300) Andererseits ist es nach Auffassung der Kommission nicht möglich, das Ausmaß der Umstrukturierungsmaßnahmen auf der Grundlage der Qualitätsindikatoren, insbesondere der Entwicklung der Wartezeit für die Gepäckausgabe bei der Ankunft und der Pünktlichkeit der von SEA abgefertigten Flüge, zu beurteilen, selbst wenn sie für eine Bewertung der Wettbewerbsfähigkeit der angebotenen Dienste hilfreich sind.
- (301) In Bezug auf die tatsächlich erreichten wirtschaftlichen Ergebnisse verweist die Kommission auf die Auswertung der Grafiken und der Tabellen in Abschnitt 2.4.
- (302) Die Angaben in Tabelle 3 lassen erkennen, dass die Produktivität von 2004 bis 2010 um 22 % gestiegen ist. Laut SEA ist diese Verbesserung auf einen effizienteren und flexibleren Einsatz des Personals, die Auslagerung wenig produktiver Dienstleistungen (beispielsweise der Kabinenreinigung) und eine strengere Personalaufsicht (hauptsächlich durch eine Reduzierung der Arbeitsausfälle) zurückzuführen.
- (303) Dem Vorbringen von SEA zufolge liegen die Hauptgründe dafür, dass SEA Handling ihr Rentabilitätsziel für 2005 oder spätestens für 2007 nicht erreicht hat, in dem Einnahmeverlust, der insbesondere durch den vor allem von Alitalia ab 2006 durchgesetzten Preisverfall und den Anstieg der Lohnstückkosten verursacht worden sei. Schließlich trägt SEA vor, dass auch das Verkehrsaufkommen, das niedriger ausgefallen sei als erwartet, bestimmte Auswirkungen auf die von 2002 bis 2007 erzielten Einnahmen gehabt habe.
- (304) Zu den Arbeitskosten stellt die Kommission fest, dass die Lohnstückkosten zwischen 2003 und 2010 tatsächlich um fast 10 % gestiegen sind. SEA ist der Auffassung, dass ihre Möglichkeiten für eine deutliche Senkung ihrer Betriebskosten begrenzt gewesen seien. Die Macht der Gewerkschaften bei den Tarifverhandlungen und die politische Rolle, die sie in Italien spielen, hätten ihren Handlungsspielraum kurzfristig eingeschränkt. Der gleichwohl erhebliche Personalabbau habe nicht ausgereicht, um diesen Anstieg vor 2008 auszugleichen und eine deutliche Senkung der Arbeitskosten (–38 % im Zeitraum 2008-2010) einzuleiten. In diesem Zusammenhang nimmt die Kommission das Protokoll der Sitzung des Verwaltungsrats vom 21. Dezember 2006 zur Kenntnis, demzufolge ein Mitglied darauf hinwies, dass die Lage von SEA Handling nach wie vor *äußerst besorgniserregend* sei. Die Tatsache, dass SEA Handling ab 2008 ihre Arbeitskosten erheblich zu senken vermochte, deutet darauf hin, dass in dieser Richtung erhebliche Anstrengungen unternommen wurden. Dennoch kann dies im vorliegenden Fall nicht als Nachweis dafür gelten, dass die fraglichen Kapitalzuführungen den Test des privaten Kapitalgebers bestehen. Die Kommission hat insbesondere in Bezug auf die Zuführungen ab 2007 bereits hervorgehoben, dass sie nicht getrennt von den vorherigen Zuführungen beurteilt werden können. Desgleichen hat sie bereits betont, dass sie nicht auf ähnlichen finanziellen Analysen und Geschäftsplänen beruhen, wie sie ein privater Kapitalgeber verlangt hätte.
- (305) Zu der von Alitalia durchgesetzten Preissenkung stellt die Kommission fest, dass der Vertrag, der mit Alitalia für den Zeitraum 2001-2005 geschlossen worden war, für 2004 und 2005 eine Preiserhöhung um 7 % vorsah, die sich jedoch als zu hoch herausstellen und vor dem Hintergrund des Preisverfalls in einem stärker wettbewerbsorientierten Umfeld 2006 und 2007 zu einer Abwärtsentwicklung der Preise führen sollte. Die Kommission ist der Ansicht, dass die Liberalisierung des Sektors, durch den ja der Wettbewerb gefördert werden sollte, letztlich zu einem Preisrückgang führen musste. SEA kann daher nicht mit Recht behaupten, dass dieser Preisverfall, bei dem es sich weitgehend um eine Anpassung nach einer Erhöhung, die sich als zu hoch herausstellen sollte, und um eine Reaktion auf den Markteintritt eines Wettbewerbers (Aviapartner) im Jahr 2006 handelte, ein „nicht vorhersehbares negatives Ereignis“ gewesen sei. Die Kommission stellt fest, dass sich ein privater Kapitalgeber rechtzeitig auf die Änderung der wettbewerblichen Rahmenbedingungen, zu der es durch die Liberalisierung des Sektors kam, eingestellt hätte. Er

hätte zum Beispiel im Zeitraum 2003-2007 keinen Preisanstieg um 9 % erwartet ⁽⁶¹⁾ und wäre davon ausgegangen, dass die Marktanteile von SEA Handling, in denen sich damals noch weitgehend eine Monopolstellung widerspiegelte, zurückgehen würden.

- (306) Als weitere „nicht vorhersehbare Ereignisse“ mit negativen Auswirkungen auf die Wiederherstellung der Rentabilität von SEA Handling nennt SEA auch den Einnahmeverlust, der ab 2008, nachdem sich Alitalia entschlossen hatte, ihre Tätigkeiten in Malpensa zurückzufahren, zu verzeichnen war. Die Kommission räumt ein, dass dieser Rückzug offenkundig für die Einnahmen von SEA Handling von Bedeutung war, stellt jedoch fest, dass SEA ihre Bemühungen um die Sanierung von SEA Handling genau zu dem Zeitpunkt verstärkte, als dieser Rückzug angekündigt wurde, nämlich 2007. Insbesondere ging die Anzahl der operativen VZÄ von 2007 bis 2010 um fast 41 % zurück. Hauptsächlich aufgrund dieses Rückgangs sind die Arbeitskosten im Zeitraum 2007-2009 gesunken, und das Produktivitätswachstum beschleunigte sich. Die anderen Betriebskosten wurden zwischen 2007 und 2010 ebenfalls um rund 40 % gesenkt. Dank dieser Kostensenkungen, zu denen es nach dem Zurückfahren der Aktivitäten von Alitalia kam, ist der Bruttobetriebsüberschuss trotz sinkender Umsätze insgesamt gestiegen. Ungeachtet dieser Ergebnisse gelang es SEA Handling jedoch selbst mit den zuvor gewährten Beihilfen nicht, innerhalb eines kurzen Zeitraums aus der wirtschaftlichen Schiefelage herauszukommen. Doch selbst wenn SEA Handling 2009 — nach den Berechnungen einer von den italienischen Behörden vorgelegten Simulationsstudie, der die Annahme zugrunde liegt, Alitalia hätte ihre Geschäftstätigkeit von Malpensa aus unvermindert fortgeführt und SEA Handling hätte ihre Marktanteile auf dem Niveau von 2005 halten können — eine Wiederherstellung der Rentabilität hätte anstreben können, wären nach Ansicht der Kommission ohne dieses Ereignis in dem fraglichen Zeitraum nicht dieselben Anstrengungen zur Kostensenkung unternommen worden ⁽⁶²⁾. Doch unabhängig davon hat das Gericht im Hinblick auf die Bewertung der Einhaltung des Kriteriums des marktwirtschaftlich handelnden privaten Kapitalgebers bereits Folgendes bestätigt: „Wirtschaftliche Bewertungen, die nach Gewährung dieses Vorteils erstellt werden, die rückblickende Feststellung der tatsächlichen Rentabilität der vom betroffenen Mitgliedstaat getätigten Kapitalanlage oder spätere Rechtfertigungen der tatsächlich gewählten Vorgehensweise reichen demgegenüber nicht für den Nachweis aus [...]. Wenn sich [...] erkennen lässt, dass das Kriterium des privaten Kapitalgebers anwendbar sein könnte, hat die Kommission den betroffenen Mitgliedstaat um alle einschlägigen Informationen zu ersuchen, um überprüfen zu können, ob die Voraussetzungen für die Anwendbarkeit und Anwendung dieses Kriteriums erfüllt sind. Sie kann sich nur dann weigern, solche Informationen zu prüfen, wenn die vorgelegten Beweise aus der Zeit nach Erlass der Entscheidung über die Vornahme der betreffenden Kapitalanlage stammen“ ⁽⁶³⁾.
- (307) Die italienischen Behörden hatten in der Tat bestätigt, dass es die potenziell ernste Lage nach dem Rückzug von Alitalia war, die SEA dazu veranlasste, sich um die Verbesserung der Kostensituation zu bemühen.
- (308) Schließlich hat SEA Handling behauptet, nicht vorhersehbare Ereignisse hätten sich negativ auf ihre Ergebnisse ausgewirkt, wobei sie sich insbesondere auf die Auswirkungen bezog, die SARS, die Bedrohung durch den Terrorismus nach der Kriegserklärung gegen Irak im Jahr 2003 und der Ausbruch des Vulkans Eyjafjallajökull im Jahr 2010 auf ihren Umsatz gehabt hätten. Die Kommission merkt an, dass die Folgen dieser Ereignisse für den Umsatz von SEA Handling einzig und allein in der Studie von RBB Economics vom 1. Juni 2011 beziffert wurden. Hierzu ist festzustellen, dass nur einige der Behauptungen von SEA Handling Eingang in die Studie gefunden haben, und zwar insbesondere, dass SARS und die terroristischen Bedrohungen nach der Kriegserklärung an Irak 2003 zu einem Umsatzrückgang um 3 % geführt hätten und der Ausbruch des Eyjafjallajökull den Umsatz um 1,5 Mio. EUR gemindert habe. Die Simulationsstudie stützt sich auf diese Annahmen, ohne dass ein brauchbares Verfahren zur Abschätzung der Folgen der fraglichen Ereignisse vorgeschlagen worden wäre. Selbst wenn man unterstellt, dass die Folgenabschätzung von SEA verlässlich ist (obwohl keine Begründung dafür angeführt wird), sind die Auswirkungen nicht vorhersehbarer Ereignisse, wie sie in der Studie von RBB Economics genannt sind, nach Auffassung der Kommission nicht geeignet, die fortlaufenden Kapitalerhöhungen in Höhe von insgesamt fast 360 Mio. EUR, die SEA im Zeitraum 2002-2010 vorgenommen hat, zu rechtfertigen. Zudem hätte ein unter normalen Marktbedingungen handelnder privater Kapitalgeber wahrscheinlich unmittelbar nach diesen Ereignissen und nicht erst Jahre später eine Studie durchgeführt, um deren Auswirkungen zu bewerten und zu entscheiden, ob er seine Strategie ändern oder beibehalten oder den Geschäftsplan nachbessern sollte. Da die Studie von RBB Economics jedoch erst Jahre nach den in Rede stehenden Ereignissen und sogar nach dem Eröffnungsbeschluss erstellt wurde, ist die Kommission der Auffassung, dass diese Studie nicht das Verhalten eines umsichtigen privaten Kapitalgebers zum Ausdruck bringt, sondern für die Zwecke dieses Verfahrens ausgearbeitet wurde, also im Nachhinein versucht werden sollte, den Nachweis dafür zu erbringen, dass das Verhalten der SEA wirtschaftlich angemessen war. Demzufolge kann diese Studie für die Anwendung des Tests des umsichtigen Kapitalgebers nicht berücksichtigt werden. Um sich konkret zu vergewissern, dass sich ihre Investitionen auch im Falle negativer Ereignisse lohnen würden, verlangen private Kapitalgeber Finanzanalysen, in denen in abgestuften Szenarien die Kapitalrendite angegeben ist, zumal in einem Sektor wie dem Luftverkehr, der von Natur aus Risikofaktoren ausgesetzt ist, die außerhalb des Zuständigkeits- und Kontrollbereichs der Marktteilnehmer liegen. Im vorliegenden Fall haben weder Italien noch SEA jemals nachgewiesen, dass eine solche Analyse zum Zeitpunkt der fraglichen Maßnahme durchgeführt worden wäre.
- (309) Die Kommission ist deshalb der Auffassung, dass die seit Gründung der Gesellschaft und insbesondere nach 2007 durchgeführten Kostensenkungsmaßnahmen in mehrfacher Hinsicht zwar erheblich, aber dennoch unzureichend

⁽⁶¹⁾ Wie er im Geschäftsplan 2003-2007 von SEA Handling einkalkuliert war.

⁽⁶²⁾ Die Aufrechterhaltung der Marktanteile von 2005 (76,65 %) bis zum Jahr 2010 ist rein hypothetisch.

⁽⁶³⁾ Urteil vom 5. Juni 2012, Kommission/EDF, C-124/10 P, Randnrn. 85 und 104.

waren, um eine Wiederherstellung der Rentabilität zu erwarten, die sich nicht sehr lange, d. h. mehr als zehn Jahre, hinziehen würde, und dabei das Risiko der Rückzahlung möglicher unvereinbarer Beihilfen, die früher gewährt wurden, nicht in Betracht zu ziehen. Obwohl es nicht verwunderlich ist, dass SEA Handling, nachdem sie so viele Jahre lang staatliche Unterstützung erfahren hatte, ihre Ergebnisse verbesserte, ist die Kommission der Ansicht, dass in Anbetracht der äußerst belastenden Kostenstruktur von SEA Handling sowie der Markttöffnung ein privater Kapitalgeber ab 2002 eine wesentlich tiefgreifendere Umstrukturierung verlangt hätte, eher er sich darauf eingelassen hätte, die Verluste während des für die Umstrukturierung benötigten Zeitraums zu decken und innerhalb einer angemessenen Frist eine angemessene Kapitalrendite zu erhalten.

Zum Vergleich mit den wirtschaftlichen Ergebnissen anderer Marktteilnehmer

- (310) Die Kommission weist den Gedanken zurück, dass die wirtschaftlichen Ergebnisse der Anbieter von Bodenabfertigungsdiensten aufgrund ihrer unterschiedlichen „Art“ (die italienischen Behörden nennen Flughafenbetreiber mit einem System der buchmäßigen Trennung, Flughafenbetreiber mit einem System der Unternehmenstrennung, Fluggesellschaften mit Selbstabfertigung sowie Drittabfertiger, die wiederum in Anbieter, die im Rahmen eines nationalen oder internationalen Netzes tätig sind, und kleine und mittlere Dienstleister unterteilt werden können) oder ihrer unterschiedlichen Tätigkeitsbereiche (einige Dienstleister bieten alle Bodenabfertigungsdienste, andere hingegen nur einige an) nicht vergleichbar seien.
- (311) Ziel der Liberalisierung des Sektors ist die Förderung des Wettbewerbs, damit sich die Dienstleistungserbringer mit den wettbewerbsfähigsten Geschäftsmodellen durchsetzen und dies ihren Nutzern, d. h. den Fluggesellschaften, und letztlich den Reisenden zugutekommt. Nach Ansicht der Kommission stehen die Unternehmen, mit denen die italienischen Behörden die SEA Handling nicht vergleichen möchten, dennoch in einem wirksamen oder potenziellen Wettbewerb mit ihr. Der Argumentation der italienischen Behörden zufolge gäbe es faktisch keinen einzigen mit SEA Handling vergleichbaren Wettbewerber, denn kein Wirtschaftsbeteiligter biete exakt dieselbe Palette an Dienstleistungen wie derzeit die SEA Handling an, selbst wenn er von der gleichen „Art“ sei wie sie, nämlich eine Gesellschaft, die mit einem Flughafenbetreiber mit einem System der Unternehmenstrennung verbunden ist. Außerdem ist SEA der Meinung, dass die Kommission beim Vergleich der Leistungen von Anbietern, die auf anderen Märkten als dem italienischen Markt tätig sind, auch berücksichtigen sollte, wie die Richtlinie 96/67/EG umgesetzt wurde.
- (312) Die Kommission stellt fest, dass viele Bodenabfertiger strukturell begünstigte Unternehmen sind. Die Tatsache, dass andere Bodenabfertiger in demselben Zeitraum Verluste erlitten haben könnten, ist jedenfalls kein Nachweis dafür, dass das Verhalten von SEA folgerichtig war, sondern lässt vielmehr das Gegenteil vermuten, denn im Falle wirtschaftlicher Schwierigkeiten bemüht sich jedes Unternehmen, sich auf seine Haupttätigkeit zu konzentrieren und seine strukturell defizitären oder weniger rentablen Geschäftsbereiche abzustößeln. Wie bereits mehrmals dargelegt, wurde in zwei der von SEA Handling vorgelegten Geschäftspläne betont, dass während des fraglichen Zeitraums auf dem Markt die Tendenz zur Aufgabe der Bodenabfertigungsdienste durch die Flughafenbetreiber bestand und diejenigen unter ihnen, die diese Dienste ausgelagert hatten, im Allgemeinen eine höhere Rentabilität als die vertikal integrierten Unternehmen verzeichneten.
- (313) Aus denselben Gründen muss die Kommission das Argument von SEA verwerfen, wonach das einzige vergleichbare Unternehmen die [...] ⁽⁶⁴⁾ sei, die vermutlich 2004-2006 ⁽⁶⁵⁾ ebenfalls Verluste verzeichnet und die Bodenabfertigungsdienste nicht ausgelagert habe. Erstens ist der größte Anteilseigner von [...] weiterhin der Staat, sodass ihr Verhalten nicht als Beispiel für das typische Verhalten eines privaten Kapitalgebers ⁽⁶⁶⁾ herangezogen kann. Zweitens liegen der Kommission keine Informationen vor, anhand derer sich feststellen ließe, ob dem Bereich Bodenabfertigung von [...] finanzielle Unterstützung in einer Höhe und für eine Dauer zuteilwurde, die denen der SEA Handling gewährten Beihilfe vergleichbar wären.
- (314) Die Kommission hält den Vergleich, den SEA Handling mit [...] und [...] zieht, für nicht relevant. SEA Handling führt nämlich keine hinreichenden Beweise für ihr Vorbringen an, dass diese Unternehmen bei den Tätigkeiten auf diesen Flughäfen Verluste erlitten hätten ⁽⁶⁷⁾. Außerdem scheint es, dass die negativen Ergebnisse dieser Unternehmen zumindest teilweise die Folge der Beihilfen sind, die SEA Handling bezogen hat. Hätte diese nämlich nicht die wiederholten Kapitalzuführungen von SEA erhalten, hätte sie Konkurs angemeldet oder eine tiefgreifendere und schnellere Umstrukturierung durchgeführt, als sie dies in Wirklichkeit getan hat. Dadurch hätte sich die Marktstruktur geändert, und die Wettbewerber hätten die Möglichkeit gehabt, ihren Marktanteil zu vergrößern und somit ihre Ergebnisse zu verbessern.

⁽⁶⁴⁾ [...].

⁽⁶⁵⁾ Stellungnahme von SEA Handling vom 21. März 2011, Randnr. 99 und 100.

⁽⁶⁶⁾ Vgl. [...].

⁽⁶⁷⁾ Stellungnahme von SEA Handling vom 21. März 2011, Randnr. 105.

- (315) Angesichts der vorstehenden Erwägungen vertritt die Kommission die Auffassung, dass sämtliche in Rede stehenden Kapitalzuführungen den Test des privaten Kapitalgebers nicht bestehen und folglich SEA Handling einen Vorteil verschafft haben, den sie unter normalen Marktbedingungen nicht erhalten hätte.

8.2.4. BEEINTRÄCHTIGUNG DES HANDELS ZWISCHEN MITGLIEDSTAATEN UND VERFÄLSCHUNG DES WETTBEWERBS

- (316) Die Kommission vertritt die Auffassung, dass die fraglichen Maßnahmen den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen und den Wettbewerb im Binnenmarkt verfälschen oder zu verfälschen drohen, da sie nur einem einzigen Unternehmen zugutekommen, das insbesondere seit Inkrafttreten der Liberalisierung des Sektors 2002 im Wettbewerb mit anderen auf den Flughäfen Malpensa und Linate tätigen Bodenabfertigungsunternehmen und darüber hinaus mit allen dort zugelassenen, oft in mehreren Mitgliedstaaten tätigen Anbietern steht.

8.2.5. SCHLUSSFOLGERUNG

- (317) In Anbetracht der vorstehenden Ausführungen vertritt die Kommission die Auffassung, dass die Maßnahmen zur Deckung der Verluste, die SEA zugunsten von SEA Handling gewährt hat, eine staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV darstellen.

8.3. VEREINBARKEIT DER BEIHILFE MIT DEM BINNENMARKT

- (318) Da die Kommission die fraglichen Maßnahmen als staatliche Beihilfen im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV betrachtet, hat sie geprüft, ob sie aufgrund der in Absatz 2 und 3 dieses Artikels vorgesehenen Ausnahmen mit dem Binnenmarkt vereinbar sind.
- (319) Die Bestimmungen von Artikel 107 Absatz 2 AEUV kommen in Anbetracht der Art der betreffenden Maßnahmen eindeutig nicht zur Anwendung und wurden von Italien und von SEA auch nicht geltend gemacht.
- (320) Bezüglich Artikel 107 Absatz 3 AEUV äußerte die Kommission bereits in ihrem Beschluss über die Eröffnung des förmlichen Prüfverfahrens Zweifel daran, ob die Maßnahmen nach den Leitlinien für den Luftverkehr mit dem Binnenmarkt vereinbar sind. In diesen Leitlinien ist festgelegt, inwieweit und unter welchen Voraussetzungen die Finanzierung von Flughäfen mit öffentlichen Mitteln von der Kommission unter Berücksichtigung der gemeinschaftlichen Vorschriften und Verfahren für staatliche Beihilfen beurteilt werden.
- (321) Was Beihilfen für die Erbringung von Flughafendiensten betrifft, so verweisen die Leitlinien auf die Richtlinie 96/67/EG, derzufolge sich die Bodenabfertigung ab der Schwelle von zwei Millionen Fluggästen unabhängig von anderen Einnahmen aus gewerblicher Tätigkeit und öffentlichen Mitteln, die der Flughafen als Flughafenleitung oder als Erbringer eines Dienstes von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse bezieht, selbst tragen müsse.
- (322) Somit ist festzustellen, dass Beihilfen staatlicher Stellen für diese Tätigkeiten den Zielen der Richtlinie 96/67/EG zuwiderlaufen würden und sich negativ auf die Öffnung dieses Markts für den Wettbewerb auswirken könnten.
- (323) Demgemäß vertritt die Kommission die Auffassung, dass die Beihilfen auf der Grundlage der Leitlinien für den Luftverkehr nicht für mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt werden können.
- (324) Hilfsweise ersuchten die italienischen Behörden die Kommission, die Vereinbarkeit der Beihilfen nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV und nach den Umstrukturierungsleitlinien von 2004 zu beurteilen. Die italienischen Behörden haben sich auf keine andere Rechtsgrundlage berufen, aus der die Vereinbarkeit der fraglichen Beihilfen mit dem Binnenmarkt nach Artikel 107 Absatz 3 hervorginge, noch haben sie der Kommission einen Nachweis für eine solche Vereinbarkeit vorgelegt. So haben die italienischen Behörden erklärt, die Leitlinien für den Luftverkehr seien im vorliegenden Fall nicht anwendbar, um die Vereinbarkeit der fraglichen Maßnahmen zu würdigen. Folglich müsse die Kommission das Vorbringen der italienischen Behörden prüfen, um die Vereinbarkeit der Beihilfen mit den Umstrukturierungsleitlinien nachzuweisen.
- (325) In Randnummer 104 der Umstrukturierungsleitlinien von 2004 heißt es:

„Die Kommission wird alle Rettungs- und Umstrukturierungsbeihilfen, die ohne ihre Genehmigung [...] gewährt worden sind, auf der Grundlage der vorliegenden Leitlinien auf ihre Vereinbarkeit mit dem Gemeinsamen Markt prüfen, wenn die Beihilfe oder ein Teil der Beihilfe nach ihrer Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Union* gewährt worden ist.“

- (326) Die Umstrukturierungsleitlinien von 2004 wurden am 1. Oktober 2004 veröffentlicht.

- (327) Da die betreffenden Maßnahmen nach Ansicht der Kommission als ein Bündel von Beschlüssen über die Kapitalzufuhr an SEA Handling, die im Wesentlichen durch die Notwendigkeit diktiert wurden, ihre nach und nach entstandenen Betriebsverluste zu decken, und nicht als eine oder zwei in Tranchen zu gewährende Umstrukturierungsbeihilfen anzusehen sind (wie die italienischen Behörden behaupten, vgl. Erwägungsgrund 84), muss die Vereinbarkeit dieser Maßnahmen, je nachdem, ob sie vor oder nach dem 1. Oktober 2004 verbindlich beschlossen wurden, nach Maßgabe der Umstrukturierungsleitlinien von 1999 oder der Umstrukturierungsleitlinien von 2004 geprüft werden ⁽⁶⁸⁾.

Beihilfefähigkeit des Unternehmens

Vor dem 1. Oktober 2004 gewährte Maßnahmen

- (328) Aus den in den Erwägungsgründen 174 bis 180 angeführten Gründen ist die Kommission der Auffassung, dass SEA Handling auf der Grundlage der Umstrukturierungsleitlinien von 1999 als ein Unternehmen in Schwierigkeiten betrachtet werden konnte.
- (329) Nach den Bestimmungen von Randnummer 7 der Umstrukturierungsleitlinien von 1999 kommen neu gegründete Unternehmen nicht für Rettungs- und Umstrukturierungsbeihilfen in Betracht. Allerdings heißt es dort auch, dass die Gründung eines Tochterunternehmens, das lediglich die Vermögenswerte und gegebenenfalls die Passiva übernimmt, nicht als Unternehmensneugründung betrachtet wird. Da die SEA Handling durch die Abspaltung von SEA zur Erbringung von Bodenabfertigungsdiensten gegründet wurde, kann SEA Handling nach Ansicht der Kommission nicht als neu gegründetes Unternehmen im Sinne dieser Leitlinien angesehen werden.
- (330) Außerdem sind die finanziellen Schwierigkeiten von SEA Handling nicht auf eine willkürliche Kostenverteilung innerhalb der Gruppe zurückzuführen. Sie sind in keinem Fall der SEA-Holding zuzurechnen, sondern sie erklären sich im Wesentlichen aus den übermäßig hohen Lohnkosten, die das Unternehmen daran hindern, ein wirtschaftliches Gleichgewicht zu erreichen.

Nach dem 1. Oktober 2004 gewährte Maßnahmen

- (331) Die Kommission stellt fest, dass sich die finanzielle Lage des Unternehmens 2004 gegenüber 2002 nicht verbessert hat. Wie in den Erwägungsgründen 181 bis 184 ausgeführt, hatte das Unternehmen 2004 immer noch mit finanziellen Problemen zu kämpfen und musste nach Maßgabe der Umstrukturierungsleitlinien von 2004 als Unternehmen in Schwierigkeiten angesehen werden.
- (332) Laut Randnummer 13 der Umstrukturierungsleitlinien kommen neu gegründete Unternehmen nicht für Rettungs- und Umstrukturierungsbeihilfen in Betracht. Dies gilt insbesondere für neue Unternehmen, die aus der Abwicklung oder der Übernahme der Vermögenswerte eines anderen Unternehmens hervorgegangen sind. Ein Unternehmen gilt grundsätzlich in den ersten drei Jahren nach Aufnahme seiner Geschäftstätigkeit als neu gegründet.
- (333) Aus den in Erwägungsgrund 330 genannten Gründen ist die Kommission der Auffassung, dass SEA Handling nicht als neu gegründetes Unternehmen betrachtet werden kann. Hierzu stellt die Kommission außerdem fest, dass die italienischen Behörden in ihrer letzten Stellungnahme geltend machten, SEA Handling müsse insofern als neu gegründetes Unternehmen im Sinne der Umstrukturierungsleitlinien von 2004 betrachtet werden, als sie durch Abtrennung eines bereits bestehenden Geschäftsbereichs von der SEA entstand und folglich sowohl die Vermögenswerte als auch die Verbindlichkeiten der Muttergesellschaft für die Bodenabfertigungsdienste übernahm.
- (334) Die Ausführungen in Erwägungsgrund 331 gelten ebenfalls.
- (335) Die Kommission gelangt daher zu dem Schluss, dass SEA Handling sowohl nach den Umstrukturierungsleitlinien von 1999 als auch nach denen von 2004 für Umstrukturierungsbeihilfen in Betracht kam.

Wiederherstellung der langfristigen Rentabilität

- (336) Gemäß den Umstrukturierungsleitlinien von 2004 kann eine Beihilfe „nur gewährt werden, wenn sie von der Durchführung eines Umstrukturierungsplans abhängig gemacht wird, der im Falle von Einzelbeihilfen zuvor von der Kommission gebilligt werden muss ...“ (Randnummer 34 der Umstrukturierungsleitlinien von 2004 und Randnummer 31 der Umstrukturierungsleitlinien von 1999). Weiter heißt es: „Umstrukturierungsbeihilfen müssen demnach mit einem tragfähigen Umstrukturierungsplan verknüpft sein, für den sich der betreffende Mitgliedstaat verbürgt. Dieser Plan ist der Kommission mit allen erforderlichen Angaben [...] vorzulegen“ (Randnummer 35 der Umstrukturierungsleitlinien von 2004 und Randnummer 32 der Umstrukturierungsleitlinien von 1999).

⁽⁶⁸⁾ Sollte das Argument der italienischen Behörden, dass nur die Umstrukturierungsleitlinien von 2004 herangezogen werden können, stichhaltig sein, würde dies jedoch nichts an der Bewertung der Vereinbarkeit ändern.

- (337) Erstens handelt es sich bei den von den italienischen Behörden erwähnten „Umstrukturierungsplänen“ um den konsolidierten Geschäftsplan 2002-2006, den Geschäftsplan 2003-2007, den Strategieplan 2007-2012, den Strategieplan 2009-2016 und den Geschäftsplan 2011-2013. Die Kommission ist jedoch gemäß ihrer Würdigung dieser Pläne in den Erwägungsgründen 269 bis 296 dieses Beschlusses der Auffassung, dass keiner dieser Pläne die in den Leitlinien festgelegten Kriterien erfüllt.
- (338) Randnummer 35 der Umstrukturierungsleitlinien von 2004 bestimmt insbesondere Folgendes: „Der Umstrukturierungsplan, dessen Laufzeit so kurz wie möglich zu bemessen ist, muss die Wiederherstellung der langfristigen Rentabilität des Unternehmens innerhalb einer angemessenen Frist auf der Grundlage realistischer Annahmen hinsichtlich seiner künftigen Betriebsbedingungen erlauben. Umstrukturierungsbeihilfen müssen demnach mit einem tragfähigen Umstrukturierungsplan verknüpft sein [...]. Dieser Plan ist der Kommission mit allen erforderlichen Angaben, u. a. einer Marktstudie, vorzulegen. Die Verbesserung der Rentabilität muss vor allem durch unternehmensinterne Maßnahmen herbeigeführt werden, die in dem Umstrukturierungsplan vorgesehen sind. Externe Faktoren wie Preis- oder Nachfrageschwankungen, auf die das Unternehmen kaum Einfluss hat, dürfen nur dann berücksichtigt werden, wenn die betreffenden Marktprognosen allgemein anerkannt werden.“ Randnummer 32 der Umstrukturierungsleitlinien von 1999 enthält eine analoge Bestimmung.
- (339) Die Kommission stellt fest, dass sowohl der konsolidierte Geschäftsplan 2002-2006 als auch die für den Zeitraum nach 2007⁽⁶⁹⁾ angeführten Pläne die SEA-Gruppe im Ganzen betreffen (mit Ausnahme des Plans 2003-2007) und lediglich einige Hinweise auf SEA Handling enthalten. Folglich können sie nicht als Umstrukturierungspläne von SEA Handling im Sinne der Leitlinien betrachtet werden. Im Übrigen sind sie nicht mit allen erforderlichen Angaben versehen, wie sie in den Leitlinien verlangt werden: Weder werden darin die Umstände ausführlich beschrieben, die zu den Schwierigkeiten des Unternehmens geführt haben, noch sind sie mit einer Marktstudie versehen. Zudem enthalten die Pläne keine detaillierte Beschreibung der Maßnahmen, die notwendig sind, um die langfristige Rentabilität des Unternehmens innerhalb einer angemessenen Frist wiederherzustellen. Überdies soll (so insbesondere der Plan 2003-2007) die Rentabilität vor allem durch externe Maßnahmen zur Erhöhung der Einnahmen verbessert werden, doch findet sich kein Nachweis dafür, dass die betreffenden Marktprognosen allgemein anerkannt sind.
- (340) Selbst wenn die Kommission die kurzen Passagen in diesen Unterlagen, in denen SEA Handling ausdrücklich Erwähnung findet, berücksichtigt, stellt sie fest, dass darin auf keine Zeitpläne Bezug genommen wird, in denen die angemessene, für die Wiederherstellung der langfristigen Rentabilität von SEA Handling erforderliche Frist oder die Dauer einer etwaigen Umstrukturierung von SEA Handling ausdrücklich festgeschrieben wären. Überdies sind die Umstrukturierungsmaßnahmen nicht ausführlich genug beschrieben, um die Anforderungen der Leitlinien zu erfüllen.
- (341) Daraus folgt, dass die fraglichen Beihilfen vor ihrer Anmeldung und ohne einen Umstrukturierungsplan gemäß den Bedingungen der Umstrukturierungsleitlinien gewährt worden sind. Folglich wurden sie nicht von der Durchführung eines Umstrukturierungsplans abhängig gemacht, wie dies nach Maßgabe der Randnummern 34 und 35 der Umstrukturierungsleitlinien von 2004 und der Randnummern 31 und 32 der Umstrukturierungsleitlinien von 1999 erforderlich ist. Dieser Umstand genügt, um ihre Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt auszuschließen⁽⁷⁰⁾.
- (342) Zweitens ist hervorzuheben, dass die Kommission angesichts der Tatsache, dass die Beihilfen nicht angemeldet wurden und kein damit zusammenhängender tragfähiger Umstrukturierungsplan vorgelegt wurde, keine Gelegenheit hatte, die Bedingungen und Auflagen vorzuschreiben, die sie im Hinblick auf eine Genehmigung der Beihilfe für notwendig gehalten hätte⁽⁷¹⁾, und sich nicht von der ordnungsgemäßen Durchführung des Umstrukturierungsplans anhand regelmäßiger ausführlicher Berichte⁽⁷²⁾ überzeugen konnte.

Vermeidung unzumutbarer Wettbewerbsverfälschungen

- (343) In Randnummer 38 der Umstrukturierungsleitlinien von 2004 heißt es: „Damit nachteilige Auswirkungen der Beihilfe auf die Handelsbedingungen so weit wie möglich abgeschwächt werden, sodass die angestrebten positiven Folgen die nachteiligen überwiegen, sind Ausgleichsmaßnahmen zu treffen. Andernfalls müsste geschlossen werden, dass die Beihilfe ‚dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft‘ und daher nicht mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar ist.“ Randnummer 35 der Umstrukturierungsleitlinien von 1999 enthält eine analoge Bestimmung.
- (344) Die italienischen Behörden und SEA Handling machten geltend, dass die fraglichen Beihilfemaßnahmen keine Wettbewerbsverzerrungen auf dem Markt für Bodenabfertigungsdienste bewirkt hätten, weil sie im Interesse der Erfüllung der Voraussetzungen für die Liberalisierung des Marktes gemäß dem Gesetzesdekret Nr. 18/99 zur Umsetzung der Richtlinie 96/67/EG notwendig gewesen seien.
- (345) Sodann führten sie aus, dass entsprechende Begleitmaßnahmen getroffen worden seien, um eine mögliche Wettbewerbsverfälschung zu vermeiden.

⁽⁶⁹⁾ D. h. der Strategieplan 2007-2012, der Strategieplan 2009-2016 und der Geschäftsplan 2011-2013.

⁽⁷⁰⁾ Siehe beispielsweise das Urteil des EFTA-Gerichtshofs vom 8. Oktober 2012, Hurtigruten/EFTA-Überwachungsbehörde, Randnr. 228 und 234 bis 240.

⁽⁷¹⁾ Randnrn. 46, 47 und 48 der Leitlinien.

⁽⁷²⁾ Randnrn. 49, 50 und 51 der Leitlinien.

- (346) Den italienischen Behörden zufolge bestand die erste Maßnahme in einem Kapazitätsabbau, insbesondere einem Arbeitskräfteabbau, bei SEA Handling, der dank eines schrittweisen Personalabbaus im Zeitraum 2003-2010 erzielt worden sei.
- (347) Die zweite Maßnahme habe eine Verringerung der Marktpräsenz der SEA Handling im Wege der Einschränkung ihres Geschäftszwecks beinhaltet. Insbesondere habe SEA Handling ihre Tätigkeiten im Bereich der Flugzeugwartung und der Ticketausstellung („Ticketing“) sowie einige Nebentätigkeiten wie die Kabinenreinigung und die Betreuung von Minderjährigen, die ab 2004 dritten Unternehmen übertragen wurden, aufgegeben. Außerdem habe SEA Handling 2004 ihre Tätigkeiten auf dem Gebiet der Flugzeugenteisung an SEA abgetreten.
- (348) Die dritte Maßnahme habe in Versuchen zur Veräußerung einer Minderheitsbeteiligung an SEA Handling bestanden, die im Erfolgsfall zum Markteintritt eines neuen Anbieters geführt hätten.
- (349) Die italienischen Behörden vertreten schließlich die Ansicht, dass der hohe Liberalisierungsgrad auf dem italienischen Markt für Bodenabfertigungsdienste Verlustausgleichsmaßnahmen erfordert habe, um die Kontinuität und die Qualität aller Abfertigungsdienste zu gewährleisten und sich schrittweise an die neue Situation anzupassen. Insgesamt hätten die Beihilfen daher einen geregelten Übergang zu einem wettbewerbsorientierten Markt ermöglicht und somit negative Folgen für die Fluggäste verhindert.
- (350) Die Kommission weist darauf hin, dass „Schuldenerlass und Schließung defizitärer Geschäftsbereiche, die ohnehin zur Wiederherstellung der Rentabilität notwendig wären, [...] bei der Beurteilung der Ausgleichsmaßnahmen in Form einer Reduzierung der Kapazitäten oder der Marktpräsenz unberücksichtigt [bleiben]“⁽⁷³⁾. Diesbezüglich stellt sie fest, dass die zweite Maßnahme zwar keine „Ausgleichsmaßnahme“, wohl aber integraler und im Übrigen wesentlicher Bestandteil der eigentlichen Umstrukturierung ist. Wie die italienischen Behörden vorgetragen haben, gehören diese Tätigkeiten außerdem nicht zum Kerngeschäft von SEA Handling, sodass ihre Veräußerung nicht als angemessene Gegenleistung betrachtet werden kann, um eine erhebliche Verringerung der Präsenz auf dem betreffenden Markt zu gewährleisten⁽⁷⁴⁾.
- (351) Analog dazu ist der Kapazitätsabbau, insbesondere der Arbeitskräfteabbau, in Anbetracht der sehr hohen Personalkosten von SEA Handling, vor allem im Verhältnis zum Umsatz, ein wesentliches Element zur Wiederherstellung der Rentabilität des Unternehmens und darf nicht als Gegenleistung für die Beihilfe angesehen werden.
- (352) Zur beabsichtigten Veräußerung einer Minderheitsbeteiligung stellt die Kommission fest, dass bislang lediglich zwei Ausschreibungen durchgeführt wurden⁽⁷⁵⁾. Außerdem hängt die geplante Veräußerung heute von der Wiederherstellung der Rentabilität ab und ist daher keine Gegenleistung für die Umstrukturierung. Auf jeden Fall wurde innerhalb von rund zehn Jahren kein Kapital von SEA Handling abgetreten, sodass die Veräußerungsbereitschaft nicht als Gegenleistung für die fraglichen Beihilfen betrachtet werden kann.
- (353) Was schließlich die Behauptung anbelangt, die Beihilfen hätten den Übergang zu einem wettbewerbsorientierten Markt gewährleistet, so stellt die Kommission fest, dass die Umsetzung der Richtlinie 96/67/EG in italienisches Recht nicht bedeutet, dass staatliche Beihilfen bestimmten Unternehmen, in diesem Falle SEA Handling, einen Ausgleich verschaffen können, damit sich das Unternehmen innerhalb eines bestimmten Zeitraums, dessen genaue Dauer übrigens von den italienischen Behörden nicht angegeben wurde, anpassen kann.
- (354) Diese Umstände genügen, um die Vereinbarkeit der Beihilfen mit dem Binnenmarkt auszuschließen.

Begrenzung der Beihilfe auf das erforderliche Mindestmaß

- (355) Gemäß Randnummer 43 der Umstrukturierungsleitlinien von 2004 und Randnummer 40 der Umstrukturierungsleitlinien von 1999 müssen Beihilfeempfänger, um die Beihilfe auf die für die Umstrukturierung unbedingt notwendigen Mindestkosten zu beschränken, aus eigenen Mitteln, auch durch den Verkauf von Vermögenswerten, wenn diese für den Fortbestand des Unternehmens nicht unerlässlich sind, oder durch Fremdfinanzierung zu Marktbedingungen, einen erheblichen Beitrag zum Umstrukturierungsplan leisten. Bei großen Unternehmen betrachtet die Kommission im Regelfall einen Beitrag von mindestens 50 % zu den Umstrukturierungskosten als ausreichend.
- (356) Die Kommission weist darauf hin, dass die italienischen Behörden keine Informationen darüber vorgelegt haben, ob SEA Handling einen erheblichen Eigenbeitrag zur Umstrukturierung geleistet hat. Die Tatsache, dass sich kein privater Kapitalgeber finanziell an der Umstrukturierung von SEA Handling beteiligt hat, ist ein weiterer Beleg dafür, dass der Markt nicht davon überzeugt ist, dass sich die Rentabilität des Unternehmens wiederherstellen lässt (Randnummer 43 der Umstrukturierungsleitlinien von 2004).

⁽⁷³⁾ Umstrukturierungsleitlinien von 2004, Randnr. 40.

⁽⁷⁴⁾ Urteil des Gerichts vom 4. Februar 2012, Electrolux/Kommission, verbundene Rechtssachen T-115/09 und T-116/09, Randnrn. 51 bis 58.

⁽⁷⁵⁾ Nach Angaben der italienischen Behörden eine Ausschreibung 2001 und eine weitere 2007.

Der Grundsatz der einmaligen Beihilfe

- (357) Schließlich muss bei einer Umstrukturierungsbeihilfe, damit sie als vereinbar angesehen werden kann, der Grundsatz der einmaligen Beihilfe eingehalten werden. In Randnummer 43 der Umstrukturierungsleitlinien von 1999 und Randnummer 72 der Umstrukturierungsleitlinien von 2004 ist verankert, dass ein Unternehmen, das während der letzten zehn Jahre eine Umstrukturierungsbeihilfe erhalten hat, nicht für eine weitere derartige Beihilfe in Betracht kommt. Daher gelangt die Kommission zu dem Schluss, dass die Umstrukturierungsbeihilfe, die SEA Handling nach der ersten Kapitalzuführung im Jahr 2002 gewährt wurde, wegen der Nichteinhaltung des Grundsatzes der einmaligen Beihilfe ebenfalls nicht mit dem Binnenmarkt vereinbar ist. Das Gleiche würde für die ab 2007 gewährten Beihilfen gelten, wenn in Erwägung gezogen werden müsste — was nicht der Fall ist —, dass SEA zwei bindende Beschlüsse über die Auszahlung der Beihilfe in über mehrere Jahre verteilten Tranchen fasste, wie die italienischen Behörden zu behaupten scheinen (siehe Erwägungsgrund 223).

Schlussfolgerungen

- (358) Aus den vorstehenden Erwägungen ergibt sich, dass die Beihilfemaßnahmen die Voraussetzungen, die in den Leitlinien für den Luftverkehr und in den Umstrukturierungsleitlinien von 1999 und 2004 im Hinblick auf die Gewährleistung der Vereinbarkeit einer Beihilfe im Sinne von Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV festgelegt sind, nicht erfüllen.
- (359) Die fraglichen Beihilfemaßnahmen sind daher nicht mit dem Binnenmarkt vereinbar.

8.4. RÜCKFORDERUNG

- (360) Die Kommission weist darauf hin, dass gemäß Artikel 14 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 659/1999 rechtswidrige Beihilfen, die mit dem Binnenmarkt unvereinbar sind, von den Begünstigten zurückgefordert werden müssen.
- (361) Da die betreffenden Maßnahmen SEA Handling rechtswidrig gewährt wurden und nicht mit dem Binnenmarkt vereinbar sind, müssen sie von SEA Handling zurückgefordert werden.
- (362) Die Kommission bekräftigt, dass ein privater Kapitalgeber angesichts der ernsten finanziellen Schwierigkeiten von SEA Handling und fehlender Ertragsaussichten für die betreffenden Kapitalbeiträge kein Kapital zugeführt hätte und SEA Handling die fraglichen Mittel daher nicht auf dem Markt hätte beschaffen können. Da die Eigenkapitalrendite vollständig von der Rentabilität des Geschäftsmodells des Unternehmens abhängig ist, würde ein privater Kapitalgeber die Investition nicht tätigen, wenn er nicht davon überzeugt wäre, dass das Geschäftsmodell einen ausreichenden Ausgleich für die eingegangenen Risiken bietet. Die Kommission ist daher der Auffassung, dass das Unternehmen nicht in der Lage gewesen wäre, sein Kapital am Kapitalmarkt aufzustocken, weil die erwartete Rendite es ihm niemals gestattet hätte, einem Kapitalgeber einen höheren Kapitalertrag zu bieten. Eine andere Situation liegt vor, wenn die Beihilfe, für die eine Rückforderung besteht und die zurückzuzahlen ist, nicht gewährt, d. h., wenn überhaupt kein Kapital investiert worden wäre⁽⁷⁶⁾. Nach der Rechtsprechung gilt nämlich Folgendes: „Bei einer Kapitalbeteiligung kann die Kommission davon ausgehen, dass die Beseitigung des eingeräumten Vorteils die Rückerstattung des eingebrachten Kapitals voraussetzt“⁽⁷⁷⁾. Daher muss der gesamte Betrag der Kapitalerhöhungen zurückgefordert werden.
- (363) Im Hinblick auf diese Rückforderung müssen darüber hinaus bis zur tatsächlichen Rückzahlung Rückforderungszinsen berücksichtigt werden, die ab dem Zeitpunkt laufen, ab dem die betreffende Beihilfe dem Unternehmen zur Verfügung stand, d. h. ab dem Zeitpunkt, zu dem die einzelnen Kapitalerhöhungen tatsächlich vorgenommen wurden⁽⁷⁸⁾.

8.5. SCHLUSSFOLGERUNG

- (364) Die Kommission stellt fest, dass Italien Beihilfen in Form einer Reihe von Kapitalerhöhungen, die SEA zugunsten ihrer Tochtergesellschaft SEA Handling hauptsächlich mit dem Ziel, deren Verluste auszugleichen, vorgenommen hat, rechtswidrig unter Verletzung des Artikels 107 Absatz 1 AEUV gewährt hat.
- (365) Folglich muss Italien alle erforderlichen Maßnahmen ergreifen, um diese mit dem Binnenmarkt unvereinbaren Beihilfen vom Begünstigten, d. h. von SEA Handling, zurückzufordern —

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

⁽⁷⁶⁾ Beschluss 2012/252/EU der Kommission vom 13. Juli 2011 über die staatliche Beihilfe Finnlands C 6/08 (ex NN 69/07) zugunsten der Ålands Industrihus Ab (ABl. L 125 vom 12.5.2012, S. 33).

⁽⁷⁷⁾ Urteil des Gerichts vom 30. April 1998, Cityflyer/Kommission, T-16/96, II-757, Randnr. 56.

⁽⁷⁸⁾ Siehe Artikel 14 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 659/1999.

Artikel 1

Die Kapitalerhöhungen, die SEA zugunsten ihrer Tochtergesellschaft SEA Handling für jedes Geschäftsjahr im Zeitraum 2002-2010 (für einen geschätzten Gesamtbetrag von 359,644 Mio. EUR, ohne Rückforderungszinsen) vorgenommen hat, stellen staatliche Beihilfen im Sinne des Artikels 107 AEUV dar.

Artikel 2

Diese unter Verstoß gegen Artikel 108 Absatz 3 AEUV gewährten Beihilfen sind mit dem Binnenmarkt unvereinbar.

Artikel 3

- (1) Italien muss die in Artikel 1 genannten Beihilfen vom Begünstigten zurückfordern.
- (2) Der Rückforderungsbetrag umfasst Zinsen, die von dem Tag, ab dem die Beihilfe dem Begünstigten zur Verfügung stand, bis zu deren tatsächlicher Rückzahlung berechnet werden.
- (3) Die Zinsen werden gemäß Kapitel V der Verordnung (EG) Nr. 794/2004 der Kommission nach der Zinseszinsformel berechnet ⁽⁷⁹⁾.

Artikel 4

- (1) Die in Artikel 1 genannte Beihilfe wird sofort und tatsächlich zurückgefordert.
- (2) Italien stellt sicher, dass dieser Beschluss binnen vier Monaten nach seiner Bekanntgabe umgesetzt wird.

Artikel 5

- (1) Italien übermittelt der Kommission binnen zwei Monaten nach Bekanntgabe dieses Beschlusses Folgendes:
 - a) Informationen betreffend den Gesamtbetrag (Hauptforderung und Zinsen), der vom Begünstigten zurückzufordern ist;
 - b) ausführliche Beschreibung der Maßnahmen, die ergriffen wurden bzw. beabsichtigt sind, um diesem Beschluss nachzukommen;
 - c) Unterlagen, aus denen hervorgeht, dass an den Begünstigten eine Rückzahlungsanordnung ergangen ist.
- (2) Italien unterrichtet die Kommission über den Fortgang seiner Maßnahmen zur Umsetzung dieses Beschlusses, bis die Rückzahlung der in Artikel 1 genannten Beihilfen abgeschlossen ist. Auf Anfrage der Kommission legt Italien unverzüglich Informationen über die Maßnahmen vor, die ergriffen wurden bzw. beabsichtigt sind, um diesem Beschluss nachzukommen. Ferner übermittelt Italien ausführliche Angaben über die Beihilfebeträge und die Zinsen, die vom Begünstigten bereits zurückgezahlt wurden.

Artikel 6

Dieser Beschluss ist an die Italienische Republik gerichtet.

Brüssel, den 19. Dezember 2012

Für die Kommission

Joaquín ALMUNIA

Vizepräsident

⁽⁷⁹⁾ Verordnung (EG) Nr. 794/2004 der Kommission vom 21. April 2004 zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 659/1999 des Rates über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 93 des EG-Vertrags (ABl. L 140 vom 30.4.2004, S. 1).