

II

(Acte fără caracter legislativ)

DECIZII

DECIZIA (UE) 2015/1225 A COMISIEI

din 19 decembrie 2012

privind majorarea de capital efectuată de SEA SpA în favoarea SEA Handling SpA [cazul SA.21420 (C 14/10) (ex NN 25/10) (ex CP 175/06)]

[notificată cu numărul C(2012) 9448]

(Numai textul în limba italiană este autentic)

(Text cu relevanță pentru SEE)

COMISIA EUROPEANĂ,

având în vedere Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, în special articolul 108 alineatul (2) primul paragraf,

având în vedere Acordul privind Spațiul Economic European, în special articolul 62 alineatul (1) litera (a) ⁽¹⁾,

după ce părțile interesate au fost invitate să își prezinte observațiile în conformitate cu articolele menționate anterior ⁽²⁾ și având în vedere observațiile transmise,

Având în vedere:

1. PROCEDURĂ

- (1) Prin scrisoarea din 13 iulie 2006, Comisia a primit o plângere privind un presupus ajutor acordat societății SEA Handling SpA (denumită în continuare „SEA Handling”), care oferă servicii de handling la sol pentru aeroporturile Milan Malpensa și Milano Linate. Plângerea a fost inițial depusă cu numărul CP 175/06.
- (2) Prin scrisoarea din data de 6 octombrie 2006, Comisia a solicitat autorităților italiene clarificări cu privire la plângere. Prin scrisoarea din data de 21 decembrie 2006, autoritățile italiene au solicitat prelungirea termenului de răspuns.
- (3) Prin scrisoarea din data de 11 ianuarie 2007 Comisia a autorizat prelungirea respectivă. Prin scrisoarea din data de 9 februarie 2007, autoritățile italiene au prezentat clarificările solicitate.
- (4) Prin scrisoarea din data de 30 mai 2007, Comisia a informat reclamantul că nu dispunea de suficiente informații pentru a demonstra că, în speță, a fost îndeplinit criteriul referitor la resursele de stat menționate la articolul 107 alineatul (1) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene („TFUE”). În consecință, în conformitate cu articolul 20 alineatul (2) din Regulamentul (CE) nr. 659/1999 al Consiliului ⁽³⁾, nu există suficiente motive pentru a se pronunța în acest caz. Prin scrisoarea din data de 2 iulie 2007, reclamantul a furnizat informații suplimentare. În lumina acestor informații, Comisia a decis să reanalizeze plângerea.
- (5) Prin scrisoarea din data de 3 martie 2008, Comisia a solicitat autorităților italiene să furnizeze o copie a acordului sindical semnat la 26 martie 2002. Prin scrisoarea din data de 10 aprilie 2008, autoritățile italiene au furnizat documentul solicitat.
- (6) Prin scrisoarea din data de 20 noiembrie 2008, autoritățile italiene au transmis Comisiei acordul sindical încheiat la data de 13 iunie 2008.

⁽¹⁾ JO L 1, 3.1.1994, p. 3.

⁽²⁾ JO C 184, 22.7.2008, p. 34.

⁽³⁾ Regulamentul (CE) nr. 659/1999 al Consiliului din 22 martie 1999 de stabilire a normelor de aplicare a articolului 93 din Tratatul CE (JO L 83, 27.3.1999, p. 1).

- (7) Prin scrisoarea din 23 iunie 2010, Comisia a informat autoritățile italiene că a decis să inițieze procedura prevăzută la articolul 108 alineatul (2) din TFUE și a solicitat autorităților italiene să furnizeze, în termen de o lună, toate datele și informațiile necesare pentru a evalua compatibilitatea măsurilor în cauză.
- (8) Prin scrisoarea din data de 19 iulie 2010, autoritățile italiene au solicitat o prelungire a termenului-limită de răspuns până la 20 septembrie 2010; Comisia a răspuns, aprobând prelungirea la data de 23 iulie 2010.
- (9) La 20 septembrie 2010, autoritățile italiene au prezentat observațiile municipalității orașului Milano cu privire la decizia Comisiei de inițiere a procedurii oficiale de investigare.
- (10) Decizia Comisiei de a iniția procedura oficială de investigare (denumită în continuare „decizia de inițiere”) a fost publicată în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene* ⁽⁴⁾. Comisia a invitat părțile interesate să își prezinte observațiile cu privire la măsurile în cauză, în termen de o lună de la data publicării.
- (11) Prin scrisoarea din data de 11 februarie 2011, SEA Handling a solicitat ca termenul de depunere a observațiilor sale cu privire la decizia de inițiere să fie prelungit până la 21 martie 2011. Prin scrisoarea din data de 23 februarie 2011 Comisia a aprobat prelungirea respectivă.
- (12) Prin scrisoarea din data de 25 februarie 2011, [...] (*) a solicitat ca termenul pentru prezentarea observațiilor privind decizia de inițiere să fie prelungit până la 25 martie 2011.
- (13) Prin scrisoarea din data de 21 martie 2011, SEA Handling și SEA SpA („SEA”) au transmis Comisiei observațiile comune cu privire la decizia de inițiere.
- (14) Prin scrisoarea din data de 21 martie 2011, [...] a transmis Comisiei observațiile sale privind decizia de inițiere a procedurii.
- (15) Prin scrisoarea din data de 7 aprilie 2011, Comisia a transmis observațiile părților interesate autorităților italiene și a solicitat autorităților italiene să își prezinte observațiile până la 16 mai 2011.
- (16) Prin scrisoarea din data de 18 aprilie 2011, autoritățile italiene au solicitat Comisiei să prelungească termenul-limită pentru observațiile lor la comentariile părților interesate până la 2 iunie 2011. Prin scrisoarea din data de 28 aprilie 2011, Comisia a acordat autorităților italiene prelungirea respectivă.
- (17) Prin scrisoarea din 1 iunie 2011, autoritățile italiene și-au prezentat observațiile. De asemenea, acestea au prezentat noi argumente bazate pe un studiu efectuat de un birou de consultanță.
- (18) Prin scrisoarea din data de 11 iulie 2011, Comisia a solicitat autorităților italiene să prezinte informațiile solicitate la alineatul (5) din decizia de inițiere, care încă nu îi fuseseră furnizate nici de autoritățile italiene, nici de SEA.
- (19) Prin scrisoarea din data de 28 iulie 2011, autoritățile italiene au solicitat Comisiei să prelungească data-limită de depunere a informațiilor solicitate până la 15 octombrie 2011. Prin scrisoarea din data de 8 august 2011, Comisia a aprobat o prelungire a termenului-limită până la 15 septembrie 2011.
- (20) Prin scrisoarea din data de 26 august 2011, autoritățile italiene au informat Comisia că acestea consideră că prelungirea termenului autorizat ca răspuns la cererea lor inițială a fost insuficientă.
- (21) Prin scrisoarea din data de 15 septembrie 2011, autoritățile italiene au răspuns la cererea de informații a Comisiei. Prin scrisoarea din data de 18 octombrie 2011, autoritățile italiene au prezentat o traducere în limba engleză a documentului cuprins în Anexa 5 la documentul depus anterior.
- (22) Prin scrisoarea din data de 21 octombrie 2011, autoritățile italiene au adăugat Anexa 12 la observațiile depuse precedent prin informațiile furnizate de municipalitatea orașului Milano. Prin scrisoarea din data de 7 noiembrie 2011, autoritățile italiene au prezentat o traducere a observațiilor respective în limba engleză.
- (23) La data de 19 iunie 2012, a avut loc o reuniune între personalul Comisiei și autoritățile italiene. În urma reuniunii, prin scrisorile din 2 iulie 2012 și 10 iulie 2012, autoritățile italiene au furnizat noi argumente în sprijinul opiniei lor cu privire la măsurile care fac obiectul analizei. La solicitarea autorităților italiene, o altă reuniune cu personalul Comisiei a avut loc la 23 noiembrie 2012. Cu această ocazie, autoritățile italiene au furnizat în mare măsură aceleași argumente ca la reuniunea anterioară.

⁽⁴⁾ JO C 29, 29.1.2011, p. 10.

(*) Informații confidențiale.

2. REZUMAT AL MĂSURILOR

- (24) Prezenta decizie se referă la injectiile de capital ale societății SEA în filiala sa, SEA Handling, din 2001 până în 2010, care au avut, în esență, drept scop acoperirea pierderilor din exploatare suferite de SEA Handling.

2.1. PRESUPUSUL BENEFICIAR AL AJUTORULUI

- (25) Beneficiarul măsurilor în cauză este SEA Handling, care este deținută integral de SEA. SEA este o societate care gestionează sistemul aeroportuar din Milano, care cuprinde aeroporturile Linate și Malpensa. Este o societate cu răspundere limitată (SpA) de drept privat, care în perioada relevantă a fost deținută aproape în întregime de două organisme publice, municipalitatea orașului Milano (84,56 %) și Provincia Milano (14,56 %), împreună cu o serie de alți mici acționari privați și publici (0,88 %). În decembrie 2011, 29,75 % din capitalul SEA a fost vândut fondului privat F2i (*Fondi Italiani per le Infrastrutture*).
- (26) Activitățile SEA sunt împărțite după cum urmează:
- (a) gestiune aeroportuară generală: implementarea și gestionarea infrastructurilor de transport aerian;
 - (b) servicii de handling la sol: servicii de handling la sol pentru pasageri, aeronave, bagaje și mărfuri;
 - (c) activități conexe: activități comerciale desfășurate în aeroporturi, inclusiv vânzarea către public a diferitelor servicii, comercializarea de produse în regim duty free, gestionarea de chioșcuri de ziare, restaurante, publicitate, parcare, închiriere vehicule, precum și gestionarea și întreținerea infrastructurilor destinate activităților non-aeriene, cum ar fi cazarea turiștilor și servicii de logistică. Aceste activități sunt desfășurate direct de SEA sau de către terți în baza unor contracte specifice cu SEA.
- (27) Întreprinderea SEA Handling a fost înființată ca urmare a intrării în vigoare a Decretului legislativ nr. 18/99 din 13 ianuarie 1999 ⁽⁵⁾, care a transpus în legislația italiană Directiva 96/67/CE a Consiliului ⁽⁶⁾: Respectiva directivă a instituit obligația de a ține o contabilitate separată pentru activitățile legate de furnizarea serviciilor menționate mai sus ⁽⁷⁾. Odată cu crearea SEA Handling, SEA a procedat la o separare din punct de vedere contabil și juridic a activităților respective ⁽⁸⁾. Pe lângă gestionarea aeroporturilor Malpensa și Linate, SEA oferă diverse servicii secundare și complementare transportului aerian.
- (28) SEA Handling a început să funcționeze la 1 iunie 2002. Până la 1 iunie 2002, serviciile de handling la sol pe aeroporturile Linate și Malpensa erau furnizate direct de SEA ⁽⁹⁾.

2.2. MĂSURILE CARE FAC OBIECTUL ANALIZEI

- (29) În conformitate cu informațiile furnizate Comisiei, SEA Handling a primit subvenții de la SEA începând din anul 2002, sub formă de injectii de capital care aveau, în esență, drept scop acoperirea pierderilor sale de exploatare.
- (30) Valoarea pierderilor SEA Handling a fost după cum urmează ⁽¹⁰⁾:
- în 2002, SEA Handling a înregistrat o pierdere totală de 43 639 040,39 EUR (1 iunie 2002–31 decembrie 2002);
 - în 2003, SEA Handling a înregistrat o pierdere totală de 49 489 577,23 EUR (1 ianuarie 2003–31 decembrie 2003);

⁽⁵⁾ Jurnalul Oficial 28, 4.2.1999.

⁽⁶⁾ Directiva 96/67/CE a Consiliului din 15 octombrie 1996 privind accesul la piața serviciilor de handling la sol în aeroporturile Comunității (JO L 272, 25.10.1996, p. 36).

⁽⁷⁾ Articolul 4 din Directiva 96/67/CE stabilește că „Organismul de gestionare a unui aeroport, utilizatorul aeroportului sau furnizorul de servicii de handling la sol ce prestează servicii de handling la sol, trebuie să efectueze o separare strictă a evidențelor contabile de handling la sol de evidențele celorlalte activități, conform practicilor comerciale în vigoare... Un examinator independent numit de către statul membru trebuie să verifice realizarea acestei separări a evidențelor contabile. Examinatorul verifică și absența fluxurilor financiare dintre activitatea organismului de gestionare ca autoritate a aeroportului și activitatea sa de servicii de handling la sol”.

⁽⁸⁾ La 1 decembrie 2011, Comisia a adoptat „Pachetul de măsuri pentru îmbunătățirea aeroporturilor”. Acest pachet include o propunere de revizuire a normelor privind serviciile de handling la sol, în special în vederea îmbunătățirii calității și a eficienței serviciilor de handling la sol în aeroporturi. Aceasta prevede și separarea juridică a activităților de handling la sol de gestiunea aeroportuară. Acest lucru ar crește de la doi la trei numărul minim de prestatori de servicii de handling la sol disponibili pentru liniile aeriene din aeroporturile mari pentru principalele servicii de handling la sol care sunt încă limitate, și anume gestionarea bagajelor, handling al rampei, realimentare cu combustibil și ulei, mărfuri și servicii poștale.

⁽⁹⁾ SEA Handling SRL, care exista înainte de înființarea SEA Handling, a fost înființată în 1998, dar nu a fost niciodată operațională.

⁽¹⁰⁾ Bilanțul din 31 decembrie a fiecărui an.

- în 2004, SEA Handling a înregistrat o pierdere totală de 47 962 810 EUR (1 ianuarie 2004–31 decembrie 2004);
 - în 2005, SEA Handling a înregistrat o pierdere totală de 42 430 169,31 EUR (1 ianuarie 2005–31 decembrie 2005);
 - în 2006, SEA Handling a înregistrat o pierdere totală de 44 150 435 EUR (1 ianuarie 2006–31 decembrie 2006);
 - în 2007, SEA Handling a înregistrat o pierdere totală de 59 724 727 EUR (1 ianuarie 2007–31 decembrie 2007);
 - în 2008, SEA Handling a înregistrat o pierdere totală de 52 387 811 EUR (1 ianuarie 2008–31 decembrie 2008);
 - în 2009, SEA Handling a înregistrat o pierdere totală de 29,7 milioane EUR (1 ianuarie 2009–31 decembrie 2009);
 - în 2010, SEA Handling a înregistrat o pierdere totală de 13,4 milioane EUR (1 ianuarie 2010–31 decembrie 2010).
- (31) Între 2002 și 2010, pierderile totale ale societății SEA Handling s-au ridicat la 339 784 milioane EUR; drept răspuns, SEA a transferat în total 359 644 milioane EUR societății SEA Handling sub forma unor mărimi de capital efectuate în mai multe tranșe în fiecare an. Distribuția și valorile indicate în tabel sunt preluate din informațiile prezentate de către autoritățile italiene.

(în mii EUR)

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

⁽¹⁾ Măririle de capital destinate să compenseze pierderile din exploatare nu au fost toate efectuate neapărat în cursul unui anumit an. De exemplu, mărirea de capital de 24,879 milioane EUR care a avut loc în 2003, a rezultat din acoperirea parțială a pierderilor suferite în anul 2002. A doua mărire de capital, de 24,252 milioane EUR, a rezultat din acoperirea parțială a pierderilor suferite în anul 2003.

2.3. ROLUL AUTORITĂȚILOR PUBLICE ÎN GESTIONAREA SEA ȘI SEA HANDLING

- (32) În conformitate cu informațiile furnizate Comisiei, administrația municipalității Milano, SEA și organizațiile sindicale au ajuns la un acord la 26 martie 2002, care prevede:

Administrația municipalității Milano... confirmă faptul că...

- SEA va menține ponderea majoritară în compania de handling pentru cel puțin cinci ani;
- SEA se angajează să raporteze alegerea unor eventuali parteneri organizațiilor sindicale și să prezinte împreună cu acestea planul de afaceri și structura corporative... înțelegerea la care vor ajunge SEA și organizațiile sindicale va intra în vigoare după ce planul de afaceri a fost prezentat și analizat de sindicate;
- planul de mobilitate convenit trebuie să soluționeze potențialele pierderi de locuri de muncă, excluzând procedurile de disponibilizare colectivă și obligând SEA să ofere formare suplimentară, recalificare, stimulente pentru disponibilizare voluntară și asistență în așteptarea dreptului la pensionare tuturor membrilor personalului identificați;
- transferul lucrătorilor la noua societate va avea loc cu protejarea tuturor drepturilor dobândite și cu garantarea unui loc de muncă pentru următorii cinci ani;

- echilibrarea costurilor/cifrei de afaceri și cadrul economic general vor fi sprijinite de SEA și eventualii parteneri, menținând capacitățile manageriale neschimbate și efectuând importante îmbunătățiri suplimentare cu privire la capacitatea sa de a fi competitivă în mod corespunzător pe piața internă și internațională;
- ministerele competente și autoritățile aeroportuare va fi abordate cu scopul de a introduce directive care asigură garantarea locului de muncă în cazul transferului activităților de handling la sol unui competitor, cu scopul, printre altele, de a răspunde obligațiilor de siguranță și fiabilitate impuse administratorilor aeroporturilor, obligații care trebuie să se extindă și la personalul activităților de handling la sol.

În cele din urmă, Administrația municipală și organizațiile sindicale vor monitoriza conținutul acestui acordul, asigurând punerea sa în aplicare continuă în cadrul unor reuniuni periodice.

- (33) Angajamentele menționate anterior au fost confirmate de convențiile ulterioare care au reiterat în mod expres conținutul acordului. Comisia face referire în special la evidențele acordurilor sindicale dintre SEA și organizațiile sindicale din data de 4 aprilie 2002, 15 mai 2002 și 9 iunie 2003, ale căror copii au fost trimise Comisiei.
- (34) Și minutele Consiliului municipal menționează printre angajamentele asumate de municipalitate „protecția drepturilor” și „garantarea locului de muncă pentru următorii cinci ani” ⁽¹¹⁾. Aceste angajamente au fost reiterate la reuniunea Consiliului municipal care a avut loc la 16 iunie 2003, o copie a procesului-verbal al acesteia fiind transmisă Comisiei.
- (35) În plus, la 7 noiembrie 2006, consilierii municipali și-au exprimat îngrijorarea cu privire la situația de criză, subliniind necesitatea de a garanta supraviețuirea economică a SEA Handling cu orice preț:

„Dificultățile întâmpinate de SEA Handling SpA... nu pot fi lăsate în întregime pe seama lucrătorilor... Având în vedere această situație, președintele companiei aeroportuare și primarul Moratti trebuie să se prezinte în fața Comisiei pentru transport [a Municipality Milano] cât mai curând posibil pentru a explica modul în care intenționează să relanseze rolul SEA Handling SpA pe piața serviciilor de asistență în domeniul aerian ⁽¹²⁾”.

2.4. PERFORMANȚELE ECONOMICE ALE SEA HANDLING ⁽¹³⁾

- (36) Următorul grafic prezintă evoluția costurilor de exploatare și a marjei brute de exploatare pentru perioada 2002–2010. Aceleași date sunt prezentate în tabelul 1 de mai jos, cu evoluția cifrei de afaceri a societății SEA Handling, împreună cu evoluția marjei brute de exploatare/cifrei de afaceri și rapoartele cheltuieli cu personalul/cifra de afaceri.

Graficul 1

Evoluția economică a societății

[...]

Tabelul 1

Evoluția cifrei de afaceri și a costurilor de exploatare

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Cifra de afaceri (în milioane EUR)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Evoluția cifrei de afaceri (de la an la an)		[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %
Cheltuieli cu personalul	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Evoluția cheltuielilor cu personalul (de la an la an)		[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %

⁽¹¹⁾ Acordul a fost încheiat la 26 martie 2002 între sindicate, SEA SpA și municipalitatea Milano.

⁽¹²⁾ Comunicat de presă al consilierului municipal din Milano, Marco Cormio, din data de 7 noiembrie 2006, a cărui copie a fost transmisă Comisiei.

⁽¹³⁾ Datele prezentate în tabelele și graficele din această secțiune sunt preluate din documentația furnizată de SEA.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Alte cheltuieli	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Evoluția rubricii Alte costuri (de la an la an)		[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %
Marjă brută de exploatare (EBITDA)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Evoluția EBITDA (de la an la an)		[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %
Raportul EBITDA/cifra de afaceri	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %
Raportul cheltuieli cu personalul/cifra de afaceri	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %

- (37) Conform tabelului, cheltuielile cu personalul au rămas stabile între 2002 și 2007, cu mici variații, la aproximativ 160 de milioane EUR, dar apoi au scăzut brusc la o valoare imediat sub 100 de milioane EUR în 2010, adică o scădere cu aproape 38 % în trei ani. Evoluția rubricii Alte cheltuieli urmează o tendință similară, cu o scădere de 37 % în aceeași perioadă.
- (38) Cifra de afaceri a crescut cu 10 % între 2002 și 2006. Puternica scădere a activității companiei Alitalia la Malpensa avut un impact semnificativ începând din 2008, deoarece numărul zborurilor rezervate prin Alitalia a scăzut cu 87 % între 2007 și 2010, și în consecință veniturile generate de prezența companiei Alitalia au scăzut cu 72 %. Cifra de afaceri totală a scăzut cu 27 % în aceeași perioadă, reducere compensată cu o creștere a veniturilor obținute de la alte linii aeriene.
- (39) Eforturile depuse pentru reducerea cheltuielilor de exploatare și limitarea pierderilor după părăsirea centrului nodal de către compania Alitalia în 2008 a condus la o îmbunătățire treptată a marjei brute de exploatare (negative), care a crescut de la – 42,5 milioane EUR în 2007 la – 8,5 milioane EUR în 2010.
- (40) Tabelul următor arată evoluția numărului de lucrători exprimată în echivalent normă întreagă (ENI).

Tabelul 2

Evoluția numărului de angajați

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Total angajați cu normă întreagă	3 842	3 976	3 820	3 562	3 476	3 310	2 969	2 460	2 221
dintre care: permanenți	3 692	3 804	3 457	3 223	3 011	2 795	2 760	2 419	2 181
dintre care: temporari	150	172	363	338	465	515	208	40	40
angajați cu normă întreagă operativi (total angajați cu normă întreagă + ore suplimentare – fond disponibilizare)	3 964	4 125	3 979	3 706	3 642	3 461	2 852	2 227	2 050

- (41) Tabelul arată o scădere constantă a numărului de angajați cu normă întreagă începând cu 2003 (– 44 % între 2003 și 2010), în special în rândul angajaților cu normă întreagă permanenți.
- (42) Numărul angajaților temporari a crescut considerabil între 2002 și 2007, de la 150 la 515 angajați cu normă întreagă. Numărul personalului temporar a scăzut apoi, acest lucru fiind însoțit de o scădere a cifrei de afaceri rezultate din pierderea traficului Alitalia și eforturile mai mari depuse de SEA Handling pentru a-și reduce cheltuielile salariale. Acest efort a dus, în perioada respectivă, și la o reducere a orelor suplimentare și o creștere a fondului pentru disponibilizare (*cassa integrazione*), cauzând o scădere și mai mare a numărului de angajați cu normă întreagă operativi.

- (43) Tabelul de mai jos prezintă îmbunătățiri ale productivității angajaților în ceea ce privește transferurile gestionate de către unitatea de lucru și evoluția cheltuielilor cu personalul.

Tabelul 3

Evoluția productivității personalului

[...]

Tabelul 4

Cheltuieli cu personalul

[...]

3. MOTIVE PENTRU ÎNȚIEREA PROCEDURII OFICIALE DE INVESTIGARE

- (44) În decizia de inițiere din 23 iunie 2010, Comisia a considerat, pe baza informațiilor furnizate de reclamant și de autoritățile italiene, că măsurile pentru perioada 2002-2005 ar fi constituit ajutor de stat, și și-a exprimat rezerva în ceea ce privește compatibilitatea acestor ajutoare cu piața internă. În decizia de inițiere, Comisia a invitat, prin urmare, Italia să furnizeze documentele, informațiile și datele necesare până la cea mai recentă perioadă pentru ca aceasta să poată evalua compatibilitatea măsurilor. Aceasta a indicat, de asemenea, necesitatea de a analiza perioada de după 2005, în care amploarea pierderilor nu a fost inițial comunicată Comisiei, și perioada 2002-2010 în ansamblu, în scopul de a stabili dacă SEA Handling primise ajutor de stat ilegal în perioada respectivă sub formă de despăgubire pentru pierderi ⁽¹⁴⁾.
- (45) Comisia a ajuns la concluzia că a existat, într-adevăr, ajutor de stat, deoarece aceasta a considerat că condițiile de la articolul 107 alineatul (1) din TFUE au fost îndeplinite.
- (46) Comisia a adoptat opinia preliminară potrivit căreia, având în vedere ponderea majoritară Municipality și a Provinciei Milano în capitalul SEA, fondurile utilizate pentru a acoperi pierderile au fost de origine publică. Comisia a observat și că existau dovezi considerabile de tipul celor menționate în sentința *Stardust Marine* ⁽¹⁵⁾ indicând o implicare a autorităților publice în măsurile adoptate de SEA cu privire la filiala sa SEA Handling.
- (47) Comisia a considerat că măsurile în cauză erau selective, întrucât acestea se refereau doar la SEA Handling, conferind societății un avantaj economic pe care nu l-ar fi avut în condiții normale de piață.
- (48) Pentru a stabili dacă la acoperirea pierderilor SEA Handling SEA a acționat ca un investitor prudent în condiții normale de piață, Comisia a luat în considerare diverși factori.
- (49) Într-o fază preliminară, Comisia a stabilit că planul de afaceri aprobat în 2001 ⁽¹⁶⁾ prevedea că profitul SEA Handling avea să crească până în anul 2005. Se spunea că decizia de a continua funcționarea în sectorul de handling la sol după 2002 și nevinderea SEA Handling imediat după separarea celor două companii era justificată de creșterea profitului prevăzută pe o perioadă de trei ani. Cu toate acestea, planul de afaceri din 2001 nu conținea o strategie detaliată care ar fi permis SEA să garanteze că SEA Handling ar fi profitabil și că planul acoperea toate activitățile SEA. Niciun alt plan de afaceri detaliat care să se refere în mod specific la SEA Handling nu a fost transmis Comisiei.
- (50) De asemenea, Comisia a constatat că între 2003 și 2005, SEA Handling a înregistrat progrese limitate sau chiar negative, cu pierderi anuale de peste 40 de milioane EUR, în timp ce cheltuielile cu personalul au rămas stabile, costurile totale au scăzut cu aproximativ 3 %, cifra de afaceri a scăzut cu 4,5 % și costurile unitare ale forței de muncă au crescut cu 7,6 %.
- (51) Autoritățile italiene au declarat că acoperirea pierderilor SEA Handling trebuiau privite din perspectiva grupului; Comisia a considerat că acest lucru nu explica de ce, la nivel de grup, trebuia privit drept mai avantajoasă acoperirea pierderilor SEA Handling în locul vinderii sau restructurării acesteia. Comisia a considerat că situația deficitului SEA Handling era de prea lungă durată pentru a se încadra în sensul termenului „o perioadă limitată” în hotărârea Curții de Justiție în cauza C-303/88 *Italia/Comisia* ⁽¹⁷⁾, și că natura recurentă a acoperirii pierderilor din 2002 a confirmat că SEA nu a funcționat ca un investitor prudent.

⁽¹⁴⁾ Deciziei de inițiere, punctele 42 și 102 și secțiunea 5.

⁽¹⁵⁾ Cauza C-482/99, Franța/Comisia, [2002] ECR I-4397.

⁽¹⁶⁾ „Piano aziendale consolidato del Gruppo SEA 2002-2006” (Planul de afaceri consolidat al Grupului SEA pentru perioada 2002-2006), furnizat de autoritățile italiene.

⁽¹⁷⁾ Cauza C-303/88 *Italia/Comisia*, [1991] ECR I-1433.

- (52) Comisia a stabilit că [...] sau alți operatori ar fi putut să pătrundă pe piață; că pierderea imaginii pe care autoritățile italiene au invocat-o pentru a justifica retragerea SEA din domeniul handling la sol nu era cuantificată și a fost prezentată în termeni prea vagi; și că obligația de a furniza servicii de handling la sol nu necesita furnizarea de către SEA a serviciilor respective în mod direct, având în vedere că prezența altor furnizori reprezenta o alternativă practică și valabilă.
- (53) În cele din urmă, Comisia a considerat că măsurile au avut, cu siguranță, un impact asupra comerțului dintre statele membre și asupra concurenței. Efectul asupra comerțului a fost clar, având în vedere obiectivele stabilite de Directiva 96/67/CE, care reglementează accesul la piața serviciilor de handling la sol în aeroporturile Comunității, care a ajuns la nivelurile de trafic menționate de Directivă. Exista, de asemenea, un presupus impact asupra concurenței, deoarece măsurile consolidau în mod semnificativ poziția SEA Handling în detrimentul competitorilor săi.
- (54) Comisia a considerat pentru moment că o acoperire a pierderilor constituie ajutor de stat, și și-a exprimat rezerva în ceea ce privește compatibilitatea ajutorului în cauză cu piața internă. Comunicarea Comisiei „Orientări comunitare privind finanțarea aeroporturilor și ajutorul la înființare pentru companiile aeriene cu plecare de pe aeroporturi regionale” („Orientările privind sectorul aviației”) ⁽¹⁸⁾, făcând referire la Directiva 96/67/EC, prevede că, peste pragul de două milioane de pasageri, serviciile de asistență și la sol trebuie să se autofinanțeze și nu trebuie să fie subvenționate încrucișat prin alte venituri comerciale ale aeroportului sau prin resurse publice acordate în calitate de autoritate aeroportuară sau de administrator al unui serviciu de interes economic general ⁽¹⁹⁾. Comisia a constatat că subvenționarea acestor activități de către autoritățile publice a fost contrară obiectivelor stabilite prin Directiva 96/67/CE și, prin urmare, ar putea avea un efect negativ asupra liberalizării pieței.
- (55) În consecință, Comisia a decis să inițieze procedura oficială de investigare cu scopul de a elimina toate îndoielele cu privire la calificarea măsurilor drept ajutor de stat până la perioada cea mai recentă, și în ceea ce privește compatibilitatea acestora cu piața internă.

4. OBSERVAȚIILE AUTORITĂȚILOR ITALIENE

Perioada care face obiectul anchetei

- (56) Autoritățile italiene au fost uimite de decizie în principal din cauza cronologiei pretențiilor formulate de către Comisie. Autoritățile italiene au motivat că observațiile Comisiei se refereau la perioada 2006-2008, ulterioară perioadei care a stat la baza anchetei și, prin urmare, a solicitărilor de clarificare pe care le primiseră cu privire la perioada 2002-2005. Municipality a cerut, prin urmare, Comisiei să modifice intervalul de timp acoperit de proceduri și să transmită autorităților italiene o cerere de informații pentru perioada ulterioară (din 2006 până în prezent) ⁽²⁰⁾.

Imputabilitatea către autoritățile publice a măsurilor pentru acoperirea pierderilor

- (57) Primul indiciu al imputabilității identificat de Comisie a constatat în extrase din Acordul din 26 martie 2002, semnat de municipalitatea orașului Milano, SEA și reprezentanții sindicatelor, extrase din evidența acordului sindical din 4 aprilie 2002, confirmată ulterior la 15 mai 2002, între SEA și organizații sindicale industriale și confederate și extrase din procesul-verbal al acordului sindical încheiat de SEA, SEA Handling și organizații sindicale industriale și confederate din 9 iunie 2003; autoritățile italiene au cerut Comisiei să reconsidere valoarea probatorie a acestor documente.
- (58) În acest sens, autoritățile italiene au declarat că măsurile pot fi imputate statului doar în baza unor constatări obiective care să arate că statul membru a intervenit în decizia SEA astfel încât să o determine sau influențeze, în sensul că SEA ar fi adoptat un comportament diferit dacă ar fi putut lua o decizie independentă ⁽²¹⁾; aceștia au argumentat că nu era și cazul Municipality orașului Milan.
- (59) Municipality a susținut că nu a avut nicio implicare în semnarea acordurilor UE, și nu a avut nimic de-a face cu angajamentele luate de SEA față de reprezentanții sindicali în acordurile în cauză. Municipality participase doar la reuniunea din 26 martie 2002, și protejase interesele lucrătorilor în calitate de acționar majoritar, și în special ca autoritate responsabilă în comunitatea locală. Ca atare nu a încheiat niciun angajament, dar dăduse sindicatelor „confirmare” la nivel politic a deciziilor comerciale ale SEA, în special strategia sa de a economisi locuri de muncă, cu

⁽¹⁸⁾ JO C 312, 9.12.2005, p. 1.

⁽¹⁹⁾ Orientările privind sectorul aviației, punctul 70.

⁽²⁰⁾ Ca urmare a acestei observații, Comisia, în scrisoarea sa din 11 iulie 2011, a atras atenția asupra punctul 42 din decizia de inițiere, în care se stabilește că Comisia consideră necesar să se examineze perioada 2002-2010 pentru a determina dacă SEA Handling primise ajutor de stat ilegal în formă de despăgubire pentru pierderi în acea perioadă. Comisia a stabilit, de asemenea, pentru a confirma că considerat, în prezent, s-a derulat în perioada cea mai recentă perioadă, și că cererile de informații rămâne valabilă.

⁽²¹⁾ Hotărârea Tribunalului din 26 iunie 2008 în Cauza T-442/03, SIC/Comisia, punctul 126.

intenția de a sprijini sindicatele la monitorizarea punerii în aplicare a acestor decizii. Acordul, care era în mod evident de natură politică, nu avea nicio valoare juridică și servea doar la asigurarea sindicatelor în ceea ce privește credibilitatea angajamentelor SEA. Din documentele luate în considerare de Comisie, nu se putea deduce că municipalitatea orașului Milano a jucat un rol determinant în decizia de acoperire a pierderilor SEA Handling, sau că a presupus vreo obligație în acest sens. SEA a luat, prin urmare, deciziile de afaceri proprii în deplină libertate și independență.

- (60) În general, corespondența din 2002 până în 2005 între conducerea companiei și anumiți membri ai consiliului municipal, cărora li se refuzase accesul la anumite documente interne SEA pe care aceștia le solicitaseră, în special planul de afaceri, oferea dovezi privind lipsa de intervenție din partea administrației în activitățile SEA. Potrivit autorităților italiene, există dovezi suplimentare în faptul că SEA a afirmat în mod special independența sa față de administrare, de exemplu, ca răspuns la o întrebare prezentată de către un consilier municipal.
- (61) Autoritățile italiene au afirmat, de asemenea, că municipalitatea nu ar putea, în mod legitim, să intre în valabilă și efectivă angajamente fără actele oficiale adoptate de organismele competente ale acestuia care oferă indicații specifice cu privire la acoperirea financiară.
- (62) Al doilea indiciu al imputabilității identificate de Comisie a fost dependența specială a administratorilor și directorilor SEA de municipalitatea orașului Milano: Aici autoritățile italiene a contestat afirmația Comisiei de elevație a declarațiilor făcute în articole în presă la nivelul de elemente de probă. De asemenea, acestea au elaborat următoarele observații.
- (63) În primul rând, cu privire la semnarea de către administratorii SEA a unor „demisii în alb” care au fost prezentate primarul orașului Milano înainte de sfârșitul mandatului lor, autoritățile italiene au susținut că aceste demisii nu dovedeau existența unei situații de dependență deosebită a administratorilor SEA de municipalitate. Conform celor recunoscute de președintele Consiliului de administrație la reuniunea ordinară a avut loc la 24 februarie 2006, aceasta a fost o practică comună „utilizată în mod specific pentru efectuarea, în timp util, a demersurilor pentru concedierea administratorilor care se presupune că au acționat în mod abuziv”. Președintele excludea utilizarea acestor scrisori în cazurile în care acționarul nu era de acord cu deciziile manageriale luate de Consiliul de administrație: Consiliul avea răspundere exclusivă pentru acest tip de decizii. Acesta a subliniat că „în orice caz, nimeni nu a aplicat vreodată niciun fel de presiune cu privire la această scrisoare sau la alte documente”, și că aceste scrisori aveau „valoare morală, dar nu aveau valoare juridică”. Conform reprezentantului Municipalității, la aceeași reuniune ordinară SEA, scrisorile respective „nu influențau deloc comportamentul membrilor Consiliului”. Membrii Consiliului se supun doar adunării generale a acționarilor: doar aceasta îi poate numi și revoca și doar față de aceasta sunt responsabili pentru conducerea companiei”. Potrivit autorităților italiene, singurul efect al scrisorilor menționate anterior a fost că un administrator revocat de adunarea generală a acționarilor ar pierde dreptul la despăgubiri pentru concedieri nedrepte.
- (64) În al doilea rând, tot în ceea ce privește relația dintre dependență specială a societății SEA de municipalitatea orașului Milano, autoritățile italiene observă, contrar celor afirmate de Comisie, că în cadrul rolului său de supraveghere, municipalitatea orașului Milano nu a numit reprezentanți în Consiliul de administrație, ci doar i-a desemnat: Membrii Consiliului de administrație au fost numiți numai de adunarea generală, în conformitate cu normele obișnuite de drept privat care reglementează societățile cu răspundere limitată în Codul civil italian. Acestea au susținut, de asemenea, că, în conformitate cu normele legislative ordinare, așa cum a fost deseori cazul, actul constitutiv al SEA oferea Consiliului de administrație competența de a selecta numele administratorilor prezentați spre aprobare adunării.
- (65) Autoritățile italiene au afirmat că alți indicatori care pot avea tendința să demonstreze faptul că acțiunile întreprinse de o măsură de stat, și în special a claselor de dovezi identificate de Curtea de Justiție în cauza Stardust Marine, a condus, de asemenea, la concluzia că măsura în curs de examinare în acest caz nu a fost imputabilă statului. SEA nu a fost integrată în structurile administrației publice în orice mod, nici la nivel local, nici la nivel național. În ceea ce privește natura activităților sale și exercitarea acestora din urmă pe piață în condiții normale de concurență cu operatorii privați, autoritățile italiene au menționat că SEA a acționat întotdeauna sub forma unei firme private obișnuite. Statutul juridic al societății nu a putut demonstra nici că măsurile erau imputabile statului, deoarece SEA era în orice caz o societate privată. În cele din urmă, în baza ultimului tip de dovezi identificate de Curte, și anume intensitatea supervizării exercitate de autoritățile publice cu privire la gestionarea societății, aceștia au susținut că municipalitatea nu a exercitat niciun fel de influență și că societatea însăși și-a proclamat independența față de administrație, ceea ce a demonstrat că administrația nu a fost implicată în adoptarea niciunei decizii corporative.

Aplicarea testului investitorului privat

- (66) În ceea ce privește aplicarea testului investitorului privat, autoritățile italiene au declarat că dovezile concrete (datele economice și de altă natură) pe care Comisia le-a adunat în cursul anchetei sale preliminare, dar care se refereau la momentul ulterior deciderii actelor disputate, ar putea fi utilizate oriunde este necesar pentru a evalua compatibilitatea măsurilor cu regulile Tratatului, dacă erau clasificate drept ajutor; dar dovezile respective nu erau utile la determinarea compatibilității măsurilor respective cu testul investitorului privat. Întregul raționament al Comisiei a fost viciat de o aplicare eronată a testului investitorului privat, care provine de la o evaluare inexactă a contextului cazului.
- (67) În ceea ce privește contextul că a trebuit să fie luat în considerare, autoritățile italiene observă că, în primul rând, neluarea în considerare de către Comisie a faptului că, în cadrul liberalizării pieței serviciilor de handling la sol europene în urma adoptării Directivei 96/67/CE, transpusă în legislația italiană prin Decretul legislativ nr. 18/99, SEA a decis nu doar să-și separe conturile, ci să-și separe activitățile în cauză și să le transfere unei noi entități juridice. Această divizare a contribuit la obiectivele strategice ale grupului de a găsi un partener industrial pentru a furniza servicii de handling la sol și de a identifica măsuri de îmbunătățire a eficienței serviciilor de handling la sol în aeroporturile Linate și Malpensa.
- (68) Potrivit autorităților italiene, ca parte a procesului de liberalizare, companiile de management aeroportuar se reorganizaseră în general în jurul serviciilor de handling după ce au examinat două modele comerciale viabile: serviciile de handling la sol ar putea fi furnizate nu direct de către administratorul aeroportului, ci de societăți externe, active pe plan internațional („externalizare”, de exemplu, aeroporturile din Londra, Copenhaga, Spania sau Dublin), sau ar putea fi furnizate direct de către administratorul aeroportului, separând doar conturile (de exemplu, Frankfurt sau Viena) sau prin constituirea unei societăți separate (SEA sau Paris) („gestiune directă”). Fiecare dintre cele două modele are avantaje și dezavantaje ei, pe care societățile de administrare aeroportuară le luaseră în considerare cu atenție, având în vedere în mod special diferitele circumstanțe de reglementare din fiecare țară. Externalizarea a permis axarea resurselor pe activitățile principale, și au beneficiat contul de profit și pierdere imediat, deoarece, în majoritatea cazurilor, serviciile de handling la sol funcționau în pierdere, cu excepția cazului în care acestea erau furnizate la scară largă și nu numai la aeroportul gestionate de către societate. Dar păstrarea activităților de handling la sol a permis administratorilor aeroporturilor exercitarea unui control mai riguros asupra calității serviciului, care, lăsând deoparte aspectele de reglementare, avea beneficii colaterale asupra profitului grupului, în special pe termen mediu și lung.
- (69) Acest al doilea model, care a fost ales de SEA, au permis administratorului de aeroport să protejeze rolul centrului de la aeroport și al proceselor de transfer, să mențină controlul asupra nivelului calității serviciului furnizat, să furnizeze servicii selecte de handling la sol în aeroporturi în care niciun alt operator nu era în măsură să le furnizeze și, în cele din urmă, să mențină o influență puternică asupra securității aeroportuare. Această opțiune a impus costuri de exploatare ridicate, care erau inerente furnizării directe a serviciilor de handling la sol. Productivitatea în acest domeniu nu putea fi măsurată exclusiv din punct de vedere financiar.
- (70) Autoritățile italiene au argumentat că această strategie al grupului SEA era perfect rațională, deoarece a permis SEA să mențină serviciile de handling la sol, contând pe o creștere treptată a productivității și pe calitatea serviciilor și beneficiile pe termen mediu spre lung pentru grup. În același timp, prin separarea activităților și transferarea prestării de servicii unei societăți separate (SEA Handling), SEA ar putea să valorifice orice oportunități de parteneriat cu alți operatori din sector, în scopul de a recupera rentabilitatea datorită sinergiilor obținute prin integrarea într-o rețea internațională și dobândirea de mai mult know-how operațional.
- (71) SEA avea, prin urmare, intenția de a suporta pierderile înregistrate inițial de filiala sa având în vedere beneficiile care ar fi rezultat pentru grup, împreună cu o îmbunătățire treptată a veniturilor și a rentabilității SEA Handling (care a fost prevăzută inițial a se întâmpla după trei ani de activitate, și anume până în 2005), care va fi realizată prin intermediul unor măsuri stabilite în cadrul unui plan de restructurare care oferea, de asemenea, în cazul în care acest lucru era posibil, pătrunderea unui partener strategic care urma să achiziționeze o participație minoritară semnificativă în SEA Handling.
- (72) În mai 2001, SEA a lansat o procedură de licitație competitivă cu scopul de a identifica un partener strategic minoritar în SEA Handling, la sfârșitul căreia oferta depusă de [...] a fost considerată ca fiind cea mai avantajoasă. Negocierile desfășurate cu [...] a ajuns foarte aproape de semnare, în special datorită unui plan de relansare. Însă, ulterior, negocierile au eșuat, în special din cauza dezacordului privind evaluarea societății.

- (73) Măsurile propuse în cadrul planului de afaceri consolidat al grupului SEA pentru 2002-2006 (denumit în continuare „planul de afaceri consolidat 2002-2006”) s-a axat pe o recuperare a productivității muncii de 20 % în perioada respectivă. Aceste măsuri au fost considerate adecvate și suficiente pentru validarea alegerii modelului de afaceri care fusese făcută. Deși obiectivul de recuperare a rentabilității nu a fost atins, rezultatele financiare au fost încurajatoare, și au confirmat viziunea SEA cu privire la caracterul adecvat al modelului de afaceri ales, în interesul economic al grupului și al acționarilor acestuia.
- (74) Autoritățile italiene au argumentat că faptul că SEA Handling nu a înregistrat nicio recuperare a rentabilității în termenul propus inițial s-a datorat unui scenariu de piață care a fost cu mult diferit de ce se prevăzuse, ca urmare a doi factori internaționali care au afectat în mod semnificativ dezvoltarea traficului aerian din acea perioadă, și anume SARS și războiul din Irak, și dificultățile economice rezultate cu care se confruntă companiile aeriene internaționale, care s-au confruntat cu o creștere puternică a prețurilor la petrol și, în consecință, au trebuit să accepte o reducere a prețurilor într-un mediu competitiv care era mult mai agresiv decât se preconiza.
- (75) Autoritățile italiene au solicitat Comisiei să-și reconsidere obiecția cu privire la decizia SEA de a continua să acopere pierderile filialei sale chiar și în cazul în care, în opinia sa, evoluțiile economice în primii doi ani plini de activitate (2003 și 2004) a arătat că o creștere a profitabilitate în trei ani ar fi imposibilă. Autoritățile italiene au argumentat că această obiecție a fost bazată pe o aplicare simplistă a testului investitorului privat, în special în ceea ce privește simplul profit pe termen scurt. Comisia trecuse cu vederea faptul că, în cazul de față, trebuiau luați în considerare și alți factori, în afara fluxurilor financiare generate direct de investiție, în special deoarece societatea-mamă era legată vertical de filiala sa, și că o parte importantă a activității sale depindea de calitatea serviciilor pe care le furniza filiala. Comisia se limitase doar la lipsa de profitabilitate a măsurii în primii doi ani de funcționare, și ignorase complet natura specifică a sectorului, în care un administrator de aeroport ar putea avea fi interesat să desfășoare o activitate de handling la sol, sau să o susțină din punct de vedere financiar, indiferent de profitabilitatea sa imediată.
- (76) De asemenea, autoritățile italiene au prezentat o analiză contrafactuală realizată de un consultant extern cu scopul de a dovedi că ipotezele care stau la baza documentului furnizat de SEA, „presentazione del piano aziendale 2003-2007 di SEA Handling” (Prezentarea planului de afaceri al societății SEA Handling 2003-2007, denumit în continuare „planul de afaceri pentru perioada 2003-2007”) au fost realiste și rezonabile, și că o serie de circumstanțe neprevăzute au avut efecte negative serioase asupra SEA Handling, care au avut drept rezultat pierderi mai mari decât cele care pot fi prevăzute în mod rezonabil în momentul luării deciziei de a acoperi pierderile. Constatarea primară a acestei analize a fost că principalul motiv pentru care rezultatele înregistrate au fost mai mici decât sumele prevăzute în planul de afaceri a fost scăderea traficului gestionat și a prețurilor. Cu alte cuvinte, deși SEA Handling reușise să-și atingă obiectivele în ceea ce privește reducerea costurilor unitare, aceasta nu-și atinsese obiectivele financiare stabilite în planul de afaceri din cauza pierderii semnificative a veniturilor ca urmare a scăderii traficului și a prețurilor în comparație cu nivelurile prevăzute.
- (77) De asemenea, Comisia nu a acordat atenția corespunzătoare caracterului specific al sectorului în Italia în lumina regulamentelor italiene aplicabile. În primul rând, în conformitate cu articolul 3 alineatul (3) din Decretul legislativ nr. 18/99 și articolul 705.2 (d) din Codul de navigație maritimă și aeriană, administratorul aeroportului trebuia să se asigure că aeroportul avea toate serviciile de handling la sol necesare, fie furnizându-le direct, fie coordonând activitățile operatorilor care furnizau asemenea servicii direct sau prin intermediul unor părți terțe. În plus, cu referire specifică la aeroporturile Linate și Malpensa, articolul 4 din acordul semnat de către ENAC (autoritatea aeronautică civilă din Italia) și SEA la 4 septembrie 2001 cerea în mod specific societății SEA să garanteze serviciile de handling la sol și pentru a asigura disponibilitatea și eficiența tuturor vehiculelor, echipamentelor și sistemelor și orice altă activitate necesară pentru o furnizare continuă, regulată și eficientă a serviciilor respective.
- (78) Autoritățile italiene au argumentat că această legislație nu a permis societății SEA să transfere sau să externalizeze pur și simplu activitățile de handling la sol. Chiar dacă ar fi să decidă să urmeze direcția respectivă, tot ar trebui să încheie contracte corespunzătoare și să suporte costurile necesare pentru a se asigura de faptul că serviciile îndeplinesc cererile și cerințele impuse de legislație sau care decurg din dispozițiile prevăzute în măsura care a însărcinat-o cu administrarea aeroportului. Administratorul aeroportului au continuat să fie responsabil față de autoritatea publică pentru furnizarea regulată și eficientă a serviciilor de handling la sol.
- (79) Pentru aplicarea corectă a testului investitorului privat în acest caz, în final, autoritățile italiene au observat că, în conformitate cu jurisprudența existentă, operatorul privat cu care comportamentul întreprinderii publice trebuia comparat trebuie să fie de dimensiuni și natură comparabilă⁽²²⁾, și că investiția care consta în acoperirea pierderilor SEA Handling a fost hotărâtă și desfășurată de către Grupul SEA, acționar în SEA Handling și deținător al concesiunii pentru gestionarea aeroporturilor Malpensa și Linate. În primul rând, acest lucru însemna, astfel cum subliniasă într-adevăr Comisia în decizia sa, că modul în care se comportă SEA nu putea fi comparat cu cel al unui investitor obișnuit care furnizează capital în vederea obținerii unui profit pe termen relativ scurt, ci trebuia comparat cu

⁽²²⁾ Hotărârea Tribunalului din 12 decembrie 2000 în Cauza T-296/97 *Alitalia*, punctul 81.

comportamentul unui holding privat sau a un grup privat de societăți care urmărește o politică structurală – indiferent dacă aceasta este generală sau sectorială – ghidat de perspectiva profitabilității pe termen lung ⁽²³⁾. În al doilea rând, trebuie să se aibă în vedere și caracteristicile specifice ale sectorului reglementat în cauză, și dinamica normală, în acest context, a relațiilor economice dintre societatea-mamă și filială ⁽²⁴⁾.

- (80) Prin urmare, autoritățile italiene au considerat că măsurile respective trebuiau evaluate din perspectiva grupului, adică analizând bilanțul consolidat al societății SEA; dacă ar fi făcut acest lucru, ar fi constatat că grupul primise un venit brut substanțial și a putut absorbi bine pierderile diviziei sale de handling la sol pe plan intern, creând în același timp valoare pentru acționarii săi.
- (81) Pe lângă această probabilitate de a obține profit material indirect din acoperirea pierderilor SEA Handling, există și alte aspecte care trebuie avute în vedere, printre care: (a) posibilitatea de a obține avantaje economice indirecte din relațiile comerciale cu filiala; (b) dificultățile externalizării în contextul național de referință, având în vedere obligațiile economice asumate și angajamentele făcute autorităților publice; (c) protejarea imaginii grupului; și (d) îndeplinirea obligațiilor față de stat care se derivă din acord și din lege.
- (82) În perioada de trei ani 2003-2005, Grupul SEA obținuse rezultate semnificative în ceea ce privește calitatea serviciilor furnizate utilizatorilor. Timpii de așteptare pentru bagajele care sosesc erau mai buni și apelurile gestionate de SEA au avut o punctualitate mai bună.
- (83) În concluzie, autoritățile italiene au considerat că în acest caz comportamentul societății SEA era perfect compatibil cu cel al unui grup de afaceri, care urmărea o politică structurală și care prefera să compenseze pierderile unuia dintre sectoare sale de activitate pentru perioada prezentă, în vederea îmbunătățirii rentabilității pe termen lung și ținând seama de alți factori de ordin financiar sau nefinanciar inerenți intereselor economice ale grupului. Prin urmare, contrar argumentelor aduse de Comisie, existența unor perspective solide pentru o revenire la profituri într-un termen rezonabil a fost demonstrată de constanta îmbunătățire economică înregistrată de SEA Handling în perioada 2003-2005, în ciuda incapacității sale de a găsi un partener minoritar strategic și în ciuda situației dificile de pe piață.

Compatibilitate

- (84) În ceea ce privește admisibilitatea măsurilor, autoritățile italiene au afirmat, în esență, următoarele: (i) având în vedere pierderile constante înregistrate de diviziile sale de handling la sol, chiar dinaintea constituirii SEA Handling, era clar că societatea se afla în dificultate încă de la data în care și-a început operațiunile; (ii) restructurarea SEA Handling s-a bazat pe un plan de restructurare care a constatat din mai multe documente referitoare la perioada 2003-2010 al căror scop era restabilirea profitabilității activității sale de handling la sol; (iii) documentele respective prezintă în detaliu strategia SEA și programul de măsuri de adoptat.
- (85) Mai exact, planul de afaceri consolidat pentru perioada 2002-2006 (denumit în continuare „planul de afaceri consolidat 2002-2006”) stabilea următoarele măsuri pentru recuperarea productivității activității de handling la sol, și creșterea veniturilor:
- măsuri de stimulare vizând reducerea ratei de absenteism al angajaților;
 - informatizarea și raționalizarea exploatării activităților sucursalei;
 - permiterea de ore suplimentare;
 - integrarea sectoare A și B ale aeroportului Malpensa din ianuarie 2002;
 - introducerea de noi contracte de muncă cu program flexibil; și
 - măsuri care au ca scop reducerea timpilor pentru transferul de personal.
- (86) În plus, autoritățile italiene au argumentat că una dintre cele mai importante măsuri de restructurare a constatat în selectarea unui acționar minoritar.

⁽²³⁾ Hotărârea Curții de Justiție din 21 martie 1991 în Cauza C-305/89 *Alfa Romeo*, punctul 20.

⁽²⁴⁾ Hotărârea Curții de Justiție din 3 iulie 2003 în cauzele conexe C-83/01, C-93/01 și C-94/01 *Chronopost*, punctele 33-38.

- (87) În al doilea rând, în opinia autorităților italiene, planul de afaceri pentru perioada 2003-2007, care s-a axat pe SEA Handling, identifica principalii factori care au efecte negative asupra funcționării companiei: acesta menționa în special cheltuielile cu personalul, dezechilibrele organizaționale precum și insuficienta inovare tehnologică. Documentul indica principalele măsuri necesare în vederea restabilirii productivității societății: (i) creșterea cotei de piață a societății; (ii) măsuri pentru creșterea inovației tehnologice; (iii) măsuri pentru o mai mare adaptabilitate la nevoile clienților; (iv) revizuirea activităților neprincipale care înregistrează costuri ridicate; (v) reducerea cheltuielilor de personal; (vi) recuperarea venitului din activități diferite de serviciile de handling la sol.
- (88) În al treilea rând, autoritățile italiene au observat că documentul „Executive Summary – Linee guida del piano strategico 2007-2012 del gruppo SEA – 11 maggio 2007” (Rezumat executiv: Linii directoare pentru planul strategic pentru perioada 2007-2012 al Grupului SEA, 11 mai 2007, denumit în continuare „planul strategic pentru perioada 2007-2012”) a inclus un plan în trei etape al cărui obiectiv era revenirea SEA Handling la profitabilitate până în anul 2011. Obiectivul de readucere a activității de handling la sol la profitabilitate a fost evident și în planul strategic pentru perioada 2009-2016 al Grupului (denumit în continuare „planul strategic pentru perioada 2009-2016”) și în planul de afaceri al Grupului SEA pentru perioada 2011-2013 („planul de afaceri pentru perioada 2011-2013”).
- (89) În al patrulea rând, autoritățile italiene au afirmat că nu exista nici o denaturare a concurenței, deoarece măsurile în cauză erau necesare pentru liberalizarea pieței. În orice caz, măsurile fuseseră luate pentru a se asigura că nu este denaturată concurența în mod nejustificat, în special, reducerea treptată a nivelului de ocupare a forței de muncă (reducerea cu 1 755 a numărului locurilor de muncă în 2003-2010) și reducerea prezenței pe piață (o retragere completă din toate activitățile neprincipale; încetarea activității de degivrare; și încercări nereușite de a vinde o participație minoritară în SEA Handling).
- (90) În final, Italia a invocat faptul că ajutorul a fost în mod clar limitat la minimul necesar, având în vedere pierderile de exploatare ale societății și suma necesară pentru a asigura continuitatea operațiunilor de handling la sol. Ajutorul nu au avut ca rezultat o creștere a cotei de piață a întreprinderii în detrimentul concurenților săi, având în vedere faptul că nu au fost luate măsuri de investiții care nu au fost incluse în planurile de restructurare.

5. OBSERVAȚIILE PĂRȚILOR INTERESATE

5.1. SEA

- (91) În observațiile sale, SEA a susținut argumentele prezentate de autoritățile italiene și a dezvoltat anumite aspecte.

Imputabilitatea către statul italian a măsurilor de acoperire a pierderilor

- (92) Comisia afirmase că Municipality avusese un rol activ în acordul sindical din data de 4 aprilie 2002; SEA a început prin analiza mai îndeaproape a hotărârii *Stardust Marine*, argumentând că sarcina probei cu privire la imputabilitate îi revenea Comisiei și afirmând că dovezile oferite în acest caz aveau un volum limitat și erau slabe în ceea ce privește conținutul și consistența. Există dovezi contrare mult mai solide și semnificative care arată că SEA alesese în ceea ce privește restructurarea SEA Handling în mod independent.
- (93) Înțelegerile cu organizațiile sindicale au avut ca scop asigurarea angajaților că drepturile lor vor fi respectate și că măsurile privind protejarea locului de muncă se bazau pe strategia adoptată de SEA aveau să fie puse în aplicare. Consiliul de administrație al societății SEA a hotărât să reorganizeze grupul, dar nu a oferit niciun angajament că în cadrul reorganizării numărul de angajați nu ar fi redus în funcție de cerințele pieței. Toate deciziile de a reduce sau restructura activitatea până în prezent s-au bazat exclusiv pe considerente economice, și Municipality și forțele politice reprezentate în cadrul acestuia nu au avut niciun rol semnificativ.
- (94) Preocupările sociale s-au reflectat în mod clar atât în Decretul legislativ 18/99, articolul 14 referitor la „protecție socială”, și în Directiva 96/67/CE, care recunoștea că statele membre „trebuie să-și păstreze puterea de a asigura un nivel adecvat al protecției sociale pentru personalul societăților care prestează servicii de handling la sol” (considerentul 24), și autoriza statele membre să ia măsurile necesare pentru a asigura protejarea drepturilor lucrătorilor, fără a aduce atingere aplicării directivei (considerentul 18) și „sub rezerva celorlalte dispoziții de drept comunitar”. SEA adoptase toate deciziile comerciale în mod liber, iar preocupările sociale au jucat un rol doar în limitele impuse de legislație.
- (95) În plus, Comisia ignorase anumite dovezi contrare sugerate de Municipality orașului Milano, și anume faptul că presupusele angajamentele oferite de acordul sindical din 26 martie 2002 nu fuseseră aplicate niciodată, și duratei limitată a acestor angajamente.

- (96) Comisia a declarat că Municipality exercita supervizare; SEA a declarat că avea putere deplină de decizie și independență de gestiune și că a exercitat independența respectivă în mod liber, fără influența Municipality Provinciei Milano. Administrarea corporativă a fost responsabilitatea exclusivă directorilor, și entități externe (de exemplu, acționari care dețin controlul) nu au putut exercita drepturile și funcțiile de administratori. Chiar dacă s-ar presupune, doar de dragul argumentului, că acționarul public majoritar putea exercita în mod obișnuit o influență efectivă asupra deciziilor de organelor de conducere ale societății SEA, considerentul crucial pentru demonstrarea existenței imputabilității în sensul hotărârii pronunțate în cauza *Stardust Marine* nu a fost structura organizațională, ci interferența efectivă în deciziile contestate.
- (97) Potrivit societății SEA, Comisia trebuia să țină seama în mai mare măsură de pozițiile opuse care au apărut în cadrul reuniunii Consiliului municipal din Milano din data de 16 iunie 2003, al cărei proces-verbal demonstra în mod neechivoc autonomia societății în luarea deciziilor și autonomia administrativă, pe de o parte, atunci când consilierii municipali recunoscut refuzul SEA de a furniza informații confidențiale discutate în cadrul negocierilor cu organizațiile sindicale și pe de altă parte, respingerea unei mișcări prin care se cerea organelor executive municipale să solicite societății SEA prezentarea unui plan de afaceri: nu numai că această mișcare ar fi fost aprobată, ci nici măcar nu ar fi fost nevoie de această inițiativă, dacă municipalitatea orașului Milano ar fi exercitat în mod efectiv sau dacă ar fi fost conștientă de faptul că și-ar putea exercita influența pe care Comisia pare să dorească să i-o atribuie.
- (98) În ceea ce privește „demisiile în alb”, SEA a adăugat la declarațiile făcute de municipalitatea orașului Milano că, la adunarea generală a societății SEA de la 24 februarie 2006, președintele comisiei de auditori ai societății SEA confirmase că niciunul dintre membrii consiliului nu fusese rugat să semneze astfel de scrisori. Toate răspunsurile date la această reuniune cu privire la demisiile în alb au fost dovezi clare împotriva teoriei conform căreia ar fi existat o relație de dependență specială de municipalitatea orașului Milano. În plus, așa cum a afirmat președintele SEA în cadrul aceleiași reuniuni, Consiliul de administrație nu a respectat solicitarea acționarului de repartizare a un dividend în valoare de 250-280 milioane EUR, stabilind suma disponibilă la valoarea de 200 de milioane EUR, luând astfel o decizie împotriva voinței Municipality și dovedind că societatea nu fusese influențată de existența acelor scrisori.
- (99) În cele din urmă, acuzațiile conform cărora Consiliul de administrație al societății SEA depindea de municipalitatea orașului Milano, care au fost raportate în mass-media, datează din 2006, și nu au dovedit nimic cu privire la influența exercitată de Municipality asupra SEA înainte de anul respectiv. De fapt, nu existau motive pentru a presupune că o astfel de influență ar fi existat, în cazul în care Comisia nu a putut produce dovezi solide în acest sens care să țină seama de succesiunea evenimentelor.

Aplicarea testului investitorului privat

- (100) SEA a reamintit faptul că în cauza *Alfa Romeo* ⁽²⁵⁾ și *ENI-Lanerossi* ⁽²⁶⁾ Curtea de Justiție a stabilit că la fel cum un acționar privat ar putea subscrie în mod rezonabil capitalul necesar pentru a asigura supraviețuirea unei societăți care întâmpină dificultăți temporare, dar poate redeveni rentabilă în, eventual după o reorganizare, la fel și o societate-mamă poate decide să suporte pierderile uneia dintre filialele sale pentru motive diferite de urmărirea randamentului investițiilor pe termen scurt. În cauza *ENI-Lanerossi*, Tribunalul a arătat că, în opinia unui investitor privat care urmărește un obiectiv al rentabilității pe termen lung (și nu doar financiare), un transfer de capital către o filială care înregistrează pierderi ar putea fi justificată de considerente cum ar fi probabilitatea unui profit material indirect din investiție, perspectiva de lichidare a filialei în condiții mai bune, sau de a proteja grupului imagine sau de a-i redirecționa activitățile.
- (101) În cazul de față, SEA a considerat că în opinia unui investitor privat, compensarea pierderilor SEA Handling ar putea fi justificată în mod valabil nu numai prin prezența unui plan strategic și a unui program de restructurare cu bune perspective de profit pe termen lung, ci și de alte considerente decât un simplu randament financiar al investițiilor, considerații provenite din responsabilitatea deosebită a societății SEA ca administrator de aeroport și din imaginea sa, ținând seama de faptul că în niciun moment compensația internă nu a impus vreo datorie specifică sau sarcină financiară grupului, care genera de fapt un profit net semnificativ.
- (102) În plus, SEA a afirmat că deciziile sale de investiții s-au bazat nu neapărat pe considerente de profit imediat, cum ar fi ar putea orienta deciziile, posibil speculative, ale unui acționar minoritar fără putere de control, sau ale unui acționar majoritar motivat exclusiv de dorința de a asigura profitul maxim al serviciilor de handling la sol private izolat, ci mai degrabă pe considerente mult mai cuprinzătoare, orientate spre obiectivul maximizării profitului global pe termen lung al grupului SEA.

⁽²⁵⁾ Cauza C-305/89 Italia/Comisia, Rec., 1991, p. I-1603, punctul 20.

⁽²⁶⁾ Cauza C-303/88 Italia/Comisia, Rec., 1991, p. I-1433, punctul 21.

Contextul măsurilor

- (103) SEA a susținut că și contextul normativ în care a avut loc compensarea pierderilor trebuie luat în considerare de Comisie. Cadrul de reglementare a generat presiunea concurențială sub care SEA a funcționat și obligațiile pe care trebuia să le respecte și a avut un impact asupra deciziilor sale industriale și asupra rezultatelor obținute ca urmare a unor astfel de decizii. Cu toate acestea, având în vedere că măsurile contestate au fost puse în aplicare în perioada imediat următoare adoptării Directivei 96/67/CE, care urmărea liberalizarea sectorului, și transpunerea acestuia la nivel intern, SEA a subliniat că din 1996 permisesse existența unui prestator extern de servicii de handling la sol (ATA Handling) pe aeroporturile sale.
- (104) Aceasta a subliniat de asemenea că Italia optase pentru o liberalizare completă a pieței serviciilor de handling la sol, singura condiție fiind ca autoritatea de supraveghere ENAC să aibă dreptul de a impune restricții temporare cu privire la numărul de furnizori de servicii furnizate în cazul în care avea motive întemeiate. ENAC a certificat 246 furnizori, dintre care 84 erau autorizați să funcționeze pe Linate și Malpensa și SEA a considerat că ENAC supraaglomerase astfel piața serviciilor de handling la sol de pe anumite aeroporturi italiene. Opțiunea aleasă de Italia au favorizat penetrarea unui număr mare de operatori, dar tendința pieței a fost către o reducere a numărului de prestatori de servicii de handling la sol care funcționează la fiecare aeroport. Acest lucru a fost confirmat de normele aprobate recent de ENAC, care a introdus cerințe mai stricte decât cele aplicabile anterior certificării furnizorilor de astfel de servicii, pentru a asigura o selecție mai atentă a operatorilor, cărora li s-ar cere apoi să garanteze servicii cu niveluri mai ridicate de calitate și de securitate. SEA a susținut că alegerile făcute în alte țări europene au mers în sens opus, pentru a se evita excesul de presiune concurențială și, prin urmare, un dezechilibru în ceea ce privește condițiile economice ale furnizorilor din cauza presiunii exercitate asupra prețurilor lor.
- (105) Într-un context competitiv în curs de dezvoltare, SEA a declarat că decizia de a împărți societatea a fost luată în lumina modelului său comercial strategic, care la acel moment s-a bazat pe utilizarea de aeroportul Malpensa ca centru nodal, care trebuia să controleze, să monitorizeze și să gestioneze serviciile de handling la sol (după un model similar celor din aeroporturile din Frankfurt și Viena).
- (106) SEA a insistat asupra faptului că la analiza logicii economice a deciziilor sale, trebuia să se țină seama de natura pieței serviciilor de handling la sol. În primul rând, activitatea de handling la sol avea o marjă foarte scăzută a profitului, un factor amplificat de liberalizarea pieței: rentabilitatea era slabă atunci când serviciul nu era prestat efectiv în pierdere. Operatorii care au considerat că este mai ușor să realizeze profit, chiar dacă era unul modest, au fost de obicei cei care dispuneau de o rețea, adesea internațională, prin care să poată distribui riscul de afaceri între mai multe puncte de lucru. De exemplu, o prezență pe mai multe aeroporturi permitea operatorului să compenseze costurile suportate în țările care aveau cerințe mai stricte în materie de reglementare sau cerințe contractuale privind gestionarea personalului cu costurile mai mici suportate în țările în care normele erau mai flexibile. Operatorii care reușeau să obțină marje pozitive în general sunt cei care aveau o rețea internațională și realizau sinergii considerabile prin contracte globale exclusive, o administrație unică, centralizată, economii la scară în ceea ce privește investițiile, cote de piață mici, dar adesea legate de un transportator de referință sau un program de lucru specific, precum și economiile la scară realizate prin deservirea unui anumit transportator în mai multe aeroporturi.
- (107) Piața era eterogenă din punct de vedere al furnizării, ținând seama de faptul că serviciile de handling la sol puteau fi furnizate de entități de diferite tipuri, capacități, responsabilități și domenii de activitate: administratori de aeroporturi cu conturi separate, administratori de aeroporturi cu structuri comerciale separate, furnizori externi (care, la rândul lor, pot fi împărțiți în rețele interne sau internaționale și IMM-uri) sau linii aeriene care furnizau propriile servicii de handling la sol.
- (108) În consecință, Comisia trebuie să ia neapărat în considerare funcționarea și dezvoltarea generală a pieței serviciilor de handling la sol și să compare evoluția a SEA Handling cu cea al operatorilor comparabili. Din punctul de vedere al dezvoltării generale a pieței, dat fiind că marjele de profit au fost foarte scăzute, SEA a considerat că provenind dintr-o situație de deficit grav în ceea ce privește productivitatea diviziei comerciale și un dezechilibru mare în ceea ce privește structura de costuri a acesteia, cu o situație pe piață și un climat economic general deosebit de dificil, o creștere a rentabilității nu ar putut fi miraculos sau brusc, și o prelungire a termenului stabilit inițial nu ar fi deloc surprinzătoare.
- (109) Prin urmare, SEA a contestat argumentul conform căruia dată fiind imposibilitatea de a absorbi pierderile SEA Handling în previziunile pe trei ani, SEA ar fi trebuit să-și revizuiască strategia și să se separe de divizia sa de handling la sol. SEA subliniază că aceasta nu putea să redeschidă discuția cu privire la deciziile sale în fiecare an: serviciile de handling la sol, la fel ca toate sectoarele economice legate de aeroporturi, considerate pe perioadele de ani, precum și valabilitatea deciziilor ar putea fi evaluate în mod adecvat numai pe termen lung.

- (110) În ceea ce privește comparația performanței economice a SEA Handling cu cele ale altor operatori, SEA a sugerat că un operator cu adevărat comparabil trebuia să fie un administrator de aeroport care oferă servicii de asistență la sol prin intermediul unei societăți separate, și singurul operator de acest fel a fost [...]. În perioada 2004-2006, [...] raportase pierderi în activitatea de handling la sol, și rezultatele negative continuaseră în anii următori și păreau să continue și în viitorul apropiat.
- (111) Dat fiind domeniul său model comercial de centru nodal, SEA trebuia să aibă un operator capabil să furnizeze toate serviciile de handling la sol la standarde de înaltă calitate. Numai SEA Handling a fost în măsură să îndeplinească aceste cerințe, având în vedere că niciunul dintre ceilalți operatori de pe piața a resurselor materiale, economice și, mai presus de toate, de personal necesare pentru garantarea prestării tuturor serviciilor solicitate în conformitate cu acest model.
- (112) Lăsând deoparte propriile interese, SEA au o obligație legală, deoarece reglementările naționale responsabilizau administratorul de aeroport în cazul oricărui deficit în ceea ce privește furnizarea de servicii de handling la sol.
- (113) În plus, liberalizarea completă a pieței în Italia a impuse sarcini mai grele administratorului de aeroport decât cele pe care ar fi trebuit să le suporte pe o piață care a fost numai parțial deschisă. Administratorul aeroportului avea o obligație și o răspundere față autoritatea de supraveghere de a menține grupuri operative speciale care să poată asigura continuitatea serviciului în caz de urgență sau evenimente neprevăzute. Aceasta nu a avut nicio manieră de a impune obligații de continuitate a serviciului noilor operatori, întrucât aceste obligații puteau fi avute în vedere în caietul de sarcini utilizate la o procedură de selecție ca parte a liberalizării parțiale.

Raționalitatea economică a comportamentului SEA

- (114) SEA susține că separarea și transferul ulterior al activității de handling la sol către o filială, SEA Handling, au fost efectuate în conformitate cu dreptul Uniunii Europene și cu scopul de a implica în liberalizare în cele mai bune condiții posibile, exploatând la maximum oportunitățile de dezvoltare pe care le oferea. Separarea era destinată sprijinirii SEA pentru o mai bună aplicare a politicilor necesare pentru îmbunătățirea eficienței și a productivității ambelor societăți, profitând în același timp de oportunități pentru a asigura alianțe cu parteneri externi.
- (115) SEA prevede că separarea activităților de handling la sol a condus la o creștere a costurilor, din cauza obligației inerente cu privire la gestionarea situațiilor de urgență și a evenimentelor neprevăzute. Cu titlu de exemplu, economiile pe care le-a obținut de la economiile de scară derivate din capacitatea sa de utilizare a costului marginal al personalului SEA Handling pentru un serviciu continuu, mai degrabă decât la suportarea costurilor de înființare și de menținere a unui grup specializat, s-au ridicat la 10,7 milioane EUR în 2003 și 8,7 milioane EUR în 2010.
- (116) SEA a invocat faptul că, încă de la început, SEA Handling au avut o structură a costurilor extrem de grea, cu sarcini excesive și sarcina specifică de a face ca serviciile de handling la sol să fie la început sustenabile și mai apoi profitabile. De la început, prin urmare, SEA a pus în aplicare un program intens de restructurare și redresare în scopul de a identifica, dacă este posibil, un partener strategic care ar putea contribui la urmărirea acestor obiective.
- (117) În mai 2001, SEA a lansat o procedură competitivă de ofertare în vederea selectării unuia sau mai multor operatori care doresc să achiziționeze o participație minoritară în SEA Handling – o procedură la care a participat un număr mare de operatori de marcă din industrie. În urma unei analize a acreditărilor și a ofertelor societăților interesate, în același an, SEA a început negocierile cu [...], care a depus cea mai avantajoasă propunere de parteneriat. Deși negocierile au atins un stadiu avansat, și a fost întocmit un plan pentru a relansa SEA Handling, Consiliul de administrație al societății SEA, cu ocazia reuniunii sale din 10 septembrie 2002, a decis să nu accepte oferta operatorului, considerând-o [...]. SEA a recunoscut faptul că eșecul negocierilor respective a afectat viabilitatea obiectivului său de a face SEA Handling să redevină profitabilă în termenul propus inițial, o țintă pentru care identificarea unui partener minoritar strategic era considerată un instrument important.
- (118) În aprilie 2008, SEA a lansat o nouă procedură pentru vânzarea parțială a SEA Handling, care încă nu s-a finalizat, în ciuda interesului inițial din partea unui operator internațional de marcă.
- (119) SEA a subliniat faptul că programul de redresare al SEA Handling s-a bazat în primul rând pe modelul comercial de aeroport nodal ales de grup și nu a avut un interval de timp pe termen mediu/lung care să permită un nivel adecvat de rentabilitate economică a angajamentelor financiare necesare pentru a realiza o astfel de activitate. SEA a subliniat că Directiva 96/67/CE afirma că, în cazul în care numărul prestatorilor de servicii de handling la sol era limitat, furnizorii trebuiau selectați printr-o procedură adecvată, timp de șapte ani, recunoscând implicit că perioade mai scurte de timp ar putea fi insuficiente pentru realizarea unei planificări orară organizatorice adecvate și obținerea profitului economic corespunzător.

- (120) În mod specific, programul a constatat în măsurile de îmbunătățire a productivității muncii și de reducere treptată a costurilor de personal. Aceste obiective urmau să fie realizate prin luarea de măsuri atât calitative, abordând modul de desfășurare a activităților de handling la sol, cât și cantitative, abordând numărul de angajați. În primul rând, planul de restructurare era corespunzător planului de afaceri consolidat pentru perioada 2002-2006 al Grupului SEA, care a subliniat strategia și obiectivele grupului și măsurile care trebuie adoptate pentru ca serviciile sale de handling la sol să redevină profitabile. Ulterior, planul de afaceri al societății SEA Handling pentru perioada 2003-2007, adoptat la 29 iulie 2003, prevedea un program de restructurare în vederea îmbunătățirii eficienței tuturor serviciilor, structurilor și resurselor umane aparținând serviciilor de handling la sol. SEA spera ca aceste proceduri să facă activitatea de handling la sol să redevină profitabilă în termen de trei ani, adică până în 2005, sau cel târziu până în 2007.
- (121) SEA a contestat, prin urmare, susținerile Comisiei conform cărora planul de afaceri consolidat al grupului nu oferea o descriere detaliată a măsurilor pe care SEA avea intenția să le adopte pentru reorganizarea societății SEA Handling, și că nu exista un plan de afaceri detaliat în mod specific pentru SEA Handling care să prezinte strategia pentru salvarea societății și măsurile prin care strategia trebuia pusă în aplicare.
- (122) SEA a considerat că îmbunătățirea indicatorilor cheie între 2003 și 2004 era încurajatoare și a demonstrat valabilitatea acțiunilor societății SEA. Revenirea la rentabilitate până în 2005 prevăzută planul de afaceri pentru perioada 2003-2007 a fost împiedicată de o serie de factori care au avut un impact negativ asupra situației economice a SEA Handling. Printre acestea, SEA menționează răspândirea SARS în 2002-2003; izbucnirea războiului din Irak în anul 2003 și amenințarea din ce în ce mai mare a terorismului internațional; presiunea intensificată pentru reducerea prețurilor pentru serviciile de handling la sol în anul 2006, ca urmare a sosirii unor noi operatori pe aeroportul Malpensa, în special Aviapartner, care a avut drept rezultat o revizuire pentru reducerea prețurilor mai multor contracte, inclusiv cel cu Alitalia (– 6 % din prețul unitar); „părăsirea centrului nodal” de pe aeroportul Malpensa de la Milano decisă de Alitalia în 2007, ale cărei efecte au fost simțite din aprilie 2008; și norul de cenușă produs de vulcanul islandez Eyjafjallajökull în anul 2010.
- (123) Având în vedere înrăutățirea poziției societății SEA Handling în perioada 2006-2007, și în urma părăsirii centrului nodal de către societatea Alitalia, SEA a trebuit să decidă dacă să își mențină modelul comercial, caz în care acesta ar trebui să-și adapteze și actualizeze programul pentru relansarea SEA Handling. SEA a decis în cele din urmă în 2007 să se concentreze asupra creării unui „centru nodal autonom inovator” sau a unui „centru nodal virtual” model, și a confirmat decizia strategică de a continua redresarea și restructurarea societății SEA Handling, reiterând importanța serviciilor de handling la sol pentru propriile planuri industriale, ca în modelul anterior. Decizia sa s-a bazat pe rezultatele obținute deja în ceea ce privește productivitatea muncii și a reducerilor de personal, pe faptul că experiența sa din trecut a arătat că revenirea la rentabilitate era posibilă, și ținând seama de faptul că orice altă soluție, inclusiv externalizarea, continuat să prezinte același contraindicații care fuseseră evaluate în 2003.
- (124) Acoperirea pierderilor era în continuare justificată, deoarece utilizarea operatorilor externi pentru furnizarea anumitor activități de servicii continue nu era nici de dorit din punct de vedere economic (având în vedere costul mai ridicat al serviciilor externalizate în comparație cu sinergiile care puteau fi realizate la nivel intern) nici posibilă (având în vedere absența operatorilor externi care să fie în măsură să furnizeze un set cuprinzător de servicii de handling la sol, și slaba fiabilitate și calitate a serviciilor furnizate în numeroase ocazii de către operatorii care lucrează pe aeroporturile de la Milano).
- (125) În ceea ce privește posibilitatea de efectuare a serviciilor oferite de operatorii, SEA susține, în primul rând, că, deși certificarea necesară pentru furnizarea tuturor serviciilor de handling la sol pe aeroporturile din Milano a fost obținută de anumiți furnizorii externi, cum ar fi Aviapartner, în 2006 și ulterior, situația reală a fost destul de diferită. Procedura de certificare standard urmată de ENAC a fost necorespunzătoare, deoarece a fost adesea bazată pe îndeplinirea de prestatorul de servicii de handling la sol a anumitor cerințe exprimate în raport cu grupul în ansamblu, mai degrabă decât capacitatea efectivă pe care societatea era capabilă să o garanteze unui anumit aeroport. Ca administrator de aeroport, SEA ar fi trebuit să fie implicată în procedura de certificare prestator de servicii de handling la sol, astfel încât aceasta să nu trebuiască să sufere direct de pe urma consecințelor defecțiunilor serviciului sau a ineficienței operatorilor externi, fără a avea competența de a-i penaliza. În cadrul noilor regulamente ENAC din 19 ianuarie 2011, administratorul aeroportului trebuia să furnizeze un aviz motivat privind regularitatea procedurii și standardele pentru furnizori.
- (126) În al doilea rând, nici un operator extern nu au fost efectiv capabil să poată oferi un set complet de servicii, având în vedere că strategia lor comercială consta în axarea pe cele mai profitabile servicii.
- (127) În al treilea rând, operatorii care își desfășoară activitatea în cadrul aeroporturilor datorau o sumă considerabilă de bani către SEA Handling, care adeseori au trebuit să intervină în situații de urgență pentru a compensa deficiențele acestora, și a decis, în cele din urmă, să treacă prin canalele legale pentru a-și recupera creanțele.

- (128) În al patrulea rând, contrar declarațiilor făcute de Comisie, principalii concurenți care funcționează în prezent la aeroporturile de la Milano, ATA Handling și Aviapartner, nu înregistraseră profit. ATA Handling înregistrase pierderi între 2003 și 2005 care, conform SEA, erau mai mari la aeroporturile de la Milano. Aviapartner a înregistrat profit în întreaga rețea de aeroporturi pe care a exploatat-o, dar SEA a considerat că, probabil, societatea înregistrase pierderi la serviciile furnizate pe aeroporturile de la Milano.
- (129) În ceea ce privește evaluarea rezultatelor financiare ale SEA Handling, care s-a susținut că au condus la o decizie diferită, SEA a subliniat că, în sectorul de handling la sol efectele deciziilor comerciale ar putea fi evaluate numai pe termen lung și că, prin urmare, decizia SEA nu putea fi în mod rezonabil modificată după doar câțiva ani, în special având în vedere rezultatele încurajatoare obținute în primii trei ani, care a avut efecte pozitive care au fost compromise numai de evenimentele care au avut loc ulterior în afara grupului SEA.
- (130) În ceea ce privește dispozițiile contabile, SEA a declarat că rezultatele SEA Handling nu primiseră subvenția pentru serviciile de handling la sol care putea fi acordată prin alocarea de activități filialei, care a fost plătită în conformitate cu o scală mai profitabilă a cotelor, mai degrabă decât la prețurile pieței, așa cum a fost cazul cu alți operatori europeni. SEA Handling era și singurul furnizor de servicii de handling la sol de pe aeroporturile de la Milano care achita administratorului de aeroport taxa pentru utilizarea utilităților comune; dacă nu ar fi trebuit să achite această taxă, așa cum este cazul altor operatori de pe aeroporturile de la Milano, conturile SEA Handling ar fi fost deja pe profit (în 2011). În cele din urmă, conturile pentru serviciile de handling la sol nu au inclus veniturile obținute din administrarea infrastructurii centralizate, cum a fost cazul operatorilor comparabili. Includerea acestor activități la ratele stabilite în contabilitatea SEA Handling ar genera venituri anuale suplimentare de aproximativ 70 de milioane EUR. SEA a dat ca exemplu [...], care a inclus, în conturile sale pentru serviciile de handling la sol veniturile obținute din „infrastructura centralizată de conducere”, un element care nu apărea în listă completă de servicii de handling la sol menționate în anexa A la Directiva 96/67/CE, nici în standardul IATA și nici în Contractul standard de handling la sol. În cazul în care ar fi acționat în același fel în perioada 2005-2009, SEA ar fi atins un total de marjă brută de exploatare între - 9 milioane EUR și + 8 milioane EUR (comparativ cu un total efectiv între - 42,5 milioane și - 23,2 milioane), care ar fi redus pierderile de funcționare cu o medie de 100 %.
- (131) SEA a declarat că, până în 2012, ar fi făcut în cele din urmă serviciile de handling la sol să redevină profitabile, datorită perseverenței sale în punerea în aplicare a planului de restructurare, care se dovedise a fi prudent și coerent cu conduita pe care trebuie să o aibă un investitor privat care operează într-o economie de piață. SEA ar fi în măsură să își reia căutarea unui partener strategic de handling la sol, de exemplu, în scopul de a-și dezvolta propria afacere în acest sector, la aeroporturile de la Milano și în altă parte, și eventual și în vederea extinderii activității sale la serviciile specializate pe care acesta încă nu le-a oferit.
- (132) Mulți administratori de aeroporturi cu un tip de afacere comparabilă, inclusiv companiile mai mari, cum ar fi [...], excluseseră în mod expres orice intenție de a se retrage din serviciile de asistență la sol, deși acestea fuseseră uneori încurajate să facă acest lucru de către analiștii financiari, confirmând astfel validitatea acestui model comercial.

5.2. [...]

- (133) [...] a subliniat faptul că industria de asistență la sol genera, în general, profituri, în ciuda marjelor reduse. Costurile de personal au constituit o parte semnificativă din cheltuielile fiecărui operator, probabil undeva între 60 și 70 % din venituri, și a fost, prin urmare, esențial să se mențină controlul strict al operațiunilor care folosesc sisteme de planificare specifice.
- (134) Existau economii de scară în acest sector: costul per pasager a scăzut pe măsură ce a crescut numărul de pasageri. Nivelul optim al costului per pasager a fost atins atunci când erau gestionate 8-9 milioane de pasageri într-un an, și SEA Handling a depășit cu mult acest nivel, gestionând aproximativ 22 milioane de pasageri la cele două aeroporturi, cu o cotă de piață care a fost în mod constant peste 70 %.
- (135) [...] a citat SAGAT Handling ca exemplu de o companie profitabilă pe piață, administrând aproximativ 2,5 milioane de pasageri în 2009 cu cheltuieli de personal echivalente cu aproximativ 55 % din cifra sa de afaceri. Aceasta a citat de asemenea Fraport Ground Services Austria, Swissport și Menzies.
- (136) Cauza principală a rentabilității scăzute a SEA Handling a fost reprezentată de cheltuielile sale ridicate cu personalul, care au depășit în mod constant 85 % din cifra sa de afaceri între 2002 și 2008, o sarcină pe care [...] a considerat-o drept nedurabilă. [...] a considerat deosebit de surprinzător faptul că SEA Handling părea să aibă acces la fondul de disponibilizare *cassa integrazione*.

- (137) Nu poate fi exclusă ipoteza conform căreia SEA Handling ar fi putut primi ajutorul sub alte forme. [...] a sugerat că serviciile de ale SEA Handling, de împingere înapoi, remorcare și autobuze erau furnizate de SEA, în timp ce SEA Handling vindea aceste servicii către clienții săi. [...] și-a exprimat îndoiala cu privire la regularitatea operațiunilor dată fiind lipsa de transparență în ceea ce privește facturarea acestor servicii către SEA Handling.
- (138) De asemenea, SEA ar putea acorda sprijin suplimentar societății SEA Handling, oferind propriul personal. Fără o facturare corespunzătoare, SEA Handling s-ar putea să fi primit ajutor ilegal.
- (139) SEA ar putea să fie, de asemenea, să acorde ajutor societății SEA Handling transmițând oferte combinate liniilor aeriene propunând o reducere bazată pe furnizarea serviciilor SEA Handling. Din rapoartele de ziar [...] observase că ori de câte ori SEA atrăgea o nouă companie aeriană, serviciile de handling la sol erau aproape întotdeauna furnizate de SEA Handling.
- (140) În cele din urmă, [...] acordul colectiv între prestatorii de servicii de handling la sol și sindicate. Acest acord se aplica întregului personal de prestatori de servicii de handling la sol. Numai SEA a continuat să aplice propria convenție colectivă, care era mai puțin favorabilă SEA, atât din punct de vedere economic, cât și din punct de vedere juridic și atât pe termen scurt, cât și pe termen lung: aceasta a fost o alegere politică care nu era consecventă cu politica axată, conform declarațiilor, pe reducerea costurilor.

6. OBSERVAȚII FORMULATE DE AUTORITĂȚILE ITALIENE CA RĂSPUNS LA OBSERVAȚIILE PREZENTATE DE PĂRȚILE INTERESATE

- (141) Autoritățile italiene au depus propriile observații ca răspuns celor prezentate de [...].
- (142) Autoritățile italiene au susținut că primul argument, bazat pe ideea că rentabilitatea unei societăți de handling la sol depindea de volumul de trafic gestionat și, prin urmare, de numărul de pasageri deservite, a fost un argument simplist care se derivă dintr-o evaluare abstractă care nu a ținut seama de faptul că deciziile ale SEA au fost ghidate de considerentele economice pe termen lung. Această economie de scară nu a fost un factor decisiv pentru performanța economică a unei societăți de handling la sol. Mai precis, veniturile unei astfel de societăți au fost total independente de numărul de pasageri gestionați, ci depindea de numărul de zboruri deservite și de tonajul acestora.
- (143) În scopul testului investitorului privat, principala întrebare nu a fost dacă societatea ar fi putut fi în măsură să realizeze profituri pe care, dintr-un motiv oarecare, aceasta s-a dovedit incapabilă să le obțină, ci dacă acționarul avea un interes economic solid pentru a investi în societate, în speranța de a obține o rentabilitate a investiției sale, chiar și pe termen lung, sau chiar pe plan strategic, mai degrabă decât din punct de vedere pur financiar. În consecință, faptul că societatea era potențial în măsură să genereze profituri a sugerat faptul că reclamantul îndeplinea acest criteriu.
- (144) Autoritățile italiene au susținut, de asemenea, că, pentru a înregistra profit nu era suficientă gestionarea unui volum mare de trafic. Acestea au subliniat importanța unei rețele largi de operare pe aeroporturi, cu privire la care atrăseseră deja atenția în trecut.
- (145) Un prestator de servicii de handling la sol care nu era legat de un administrator de aeroport, și care nu deținea o poziție dominantă pe piața unui anumit aeroport, putea urma o strategie comercială care se concentra numai pe serviciile pe care le considera profitabile. SEA Handling nu putea să urmeze o astfel de strategie: ca filială a administratorului de aeroport, având în vedere obligațiile administratorului aeroportului față de autoritatea de reglementare (ENAC) pentru a asigura p furnizare continuă și eficientă a întregii game de servicii de handling la sol în mod exhaustiv enumerate în Directiva 96/67/CE la aeroporturile Linate și Malpensa, nu a putut alege să asigure exclusiv serviciile cele mai avantajoase din punct de vedere economic, sau să presteze servicii numai în anumite perioade ale zilei.
- (146) Autoritățile italiene au contestat afirmația că un număr mare de întreprinderi europene de handling la sol aveau marje de profit substanțiale. În 2009, cei șapte operatori majori de pe piața italiană au înregistrat pierderi (în afară de SEA Handling, aceștia au fost Aviohandling, Flightcare, ATA Handling, Aviapartner, Marconi Handling și SAGA). Numai SAGAT Handling, a cărei cotă pe piața italiană de handling la sol era foarte mică, a înregistrat profit, și profitul a fost modest.

- (147) În orice caz, performanța economică a SEA Handling nu a putut fi comparată cu cea a operatorilor din sector în Italia sau în Europa, cum ar fi SAGAT Handling, Fraport Ground Services Austria, Swissport sau Menzies. Și nici argumentele nu au ajutat la analiză în scopul testului investitorului privat; și întrebarea era, mai degrabă, dacă existau alți operatori comparabili cu SEA Handling, ai cărei acționari, deși privați, adoptaseră decizii similare celor ale societății SEA. Activitățile SAGAT Handling și SEA Handling prezentau niveluri de complexitate diferite. Menzies Aviation și Swissport erau companii de handling la sol independente care operau sub forma unei rețele internaționale, și indicatorii lor economici nu puteau fi comparați în mod fiabil în comparație cu cei ai SEA Handling din motivele deja explicate de către autoritățile italiene.
- (148) S-a declarat că cheltuielile cu personalul au avut un impact excesiv asupra cifrei de afaceri a societății SEA Handling în comparație cu media industriei și că existau dovezi ale nerespectării principiului testului investitorului privat; autoritățile italiene au declarat că acest argument nu lua în considerare diversitatea dintre diferiți operatori. Mai precis, operatorii care fuseseră creați în urma separării serviciilor de handling la sol și gestionare aeroportuară, precum SEA Handling, aveau să înregistreze în mod inevitabil cheltuieli mai mari cu personalul în raport cu noii actori, cel puțin în primii ani de funcționare.
- (149) Pentru filialele unui administrator de aeroport care ofereau întreaga gamă de servicii de handling la sol, acest impact mediu al cheltuielilor cu personalul asupra cifrei de afaceri trebuia să fie stabilit la 70-75 %. Costul mai ridicat se datora faptului că aceste întreprinderi utilizau personal cu înaltă calificare cu vaste cunoștințe privind industria și normele și procedurile care o reglementează și puteau furniza întreaga gamă de servicii de handling la sol. Ca atare, acționarul/administratorul aeroportului, în ciuda faptului că doresc să reducă treptat impactul costurilor cu forța de muncă, ar acorda o mai mare importanță menținerii expertizei acumulate și integrarea în serviciile de handling la sol, ambele fiind de mare valoare strategică pentru grup. De asemenea, autoritățile italiene au subliniat că actorii noi pe piață nu erau afectați de costurile istorice rezultate din contractele preexistente.
- (150) Autoritățile italiene au declarat că variațiile impactului cheltuielilor cu personalul asupra cifrei de afaceri erau foarte diferite de cele descrise de [...]: în perioada 2002-2011, fluctuația a fost pozitivă, atingând aproape 80 % în 2010, cu o tendință către medie pentru operatorii independenți de handling la sol, care a fost puțin sub 70 %.
- (151) În legătură cu prezumatele forme de ajutor indicate de [...], autoritățile italiene au refuzat ceea ce ele considerate ca fiind simple ipoteze înaintate fără nicio o bază sau elemente de probă pentru susținerea lor.
- (152) Serviciile pentru care SEA Handling utilizează SEA (remorcare, împingere înapoi, autobuze) erau reglementate de acorduri de subcontractare plătite încheiate în condițiile pieței, așa cum se arată atât în acordurile aeriene cu clienții cât și pe certificatul emis de către ENAC. Accesul la aceste servicii a fost furnizat într-un mod care să nu creeze situații discriminatorii în raport cu orice alt operator care le solicită, și externalizarea anumitor servicii era o practică obișnuită în industria italiană a serviciilor de handling la sol.
- (153) Afirmarea că SEA Handling utiliza personalul SEA liber pentru furnizarea de servicii de handling la sol era nefondată, și atunci când serviciile de handling aveau toate aptitudinile necesare pentru furnizarea serviciilor respective au fost repartizate pe centre de cost SEA Handling.
- (154) Cu privire la presupusa acordare de către SEA a unor condiții mai favorabile noilor companii aeriene pentru accesul la aeroporturile din Milano (și anume reduceri) cu condiția că acestea să favorizeze SEA Handling față de concurenții săi, autoritățile italiene au considerat acest argument complet nefondat, lipsit de orice dovadă și într-adevăr contrazisă de fapte, întrucât transportatori de marcă, cum sunt Gulf Air la Malpensa și Air Malta, Air Baltic și Carpatair la Linate aleseseră furnizori competitori societății SEA Handling.
- (155) În sfârșit, în ceea ce privește aplicarea angajaților SEA Handling a convenției colective în locul noii convenții colective specifică lucrătorilor din industria serviciilor de handling la sol, [...], chiar dacă aceasta se dovedește a fi mai avantajoasă decât cea precedentă din punct de vedere economic și de reglementare, autoritățile italiene au subliniat mai ales faptul că, indiferent de conținutul și aplicarea acordului în cauză, obiecția menționată nu a fost un element relevant în aceste proceduri, având în vedere că era vorba despre un eveniment care ar fi avut loc în afara perioadei relevante.

- (156) În orice caz, având în vedere convenția colectivă, care a constat într-o parte generală, cuprinzătoare și trei secțiuni specifice, negociată separat de către fiecare dintre asociațiile reprezentative afectate (Assoaeroporti, Assohandlers și Assocatering), SEA Handling a aplicat partea generală a acordului angajaților săi, împreună cu normele specifice negociate de Assoaeroporti, deoarece SEA Handling nu se putea scuti pe sine de la respectarea acordurilor încheiate anterior cu organizații sindicale, astfel cum sunt descrise în acordul sindical din 4 februarie 2002 ⁽²⁷⁾, potrivit căruia „SEA Handling se va aplica convenția colectivă semnată de Assoaeroporti și organizațiile sindicale”.

7. INFORMAȚII SUPLIMENTARE TRANSMISE LA 28 Iunie 2012

- (157) În urma reuniunii din 19 iunie 2012, municipalitatea orașului Milano a prezentat observații suplimentare prezentându-și evaluarea măsurilor în cauză, în special în ceea ce privește opinia sa conform căreia reorganizarea SEA Handling era o chestiune internă a Grupului SEA, modelul de afaceri ales de SEA pentru dezvoltarea aeroporturilor aflate în gestiunea sa, și necesitatea de a face distincția între diferitele perioade care face obiectul anchetei.

Reorganizarea SEA Handling este o chestiune de ordin intern pentru Sea Group

- (158) Autoritățile din Milano au reafirmat că SEA nu a vizat în niciun moment sprijin financiar pentru recuperarea acestuia de la acționarii săi, municipalitatea și a provincia Milano. Dimpotrivă, autoritățile publice în cauză primiseră dividende substanțiale din partea Grupului SEA în valoare de 550 de milioane EUR în perioada 2002-2012.
- (159) Nu se poate presupune – și acest lucru trebuia încă demonstrat – că dacă SEA ar fi decis să nu acopere datoriile societății de handling, și să folosească în schimb serviciile unui operator independent, autoritățile publice ar fi primit un beneficiu financiar și mai mare. Acest lucru s-a datorat în principal dificultății de a obține de la părți externe la prețuri competitive toate serviciile de handling la sol pe care SEA, în calitate de administrator de aeroport, trebuia să le furnizeze tuturor liniilor aeriene și pasagerilor în manieră continuă, accesibilă și cuprinzătoare, în conformitate cu regulamentele în vigoare; dificultății de a superviza permanent calitatea serviciilor, o cerință vitală pentru competitivitatea aeroportului și recuperarea traficului (pe care SEA le obținuse de fapt datorită modelului său de afaceri ales); și legăturii intrinseci între modelul de afaceri al companiei și modelul de centru nodal a aeroportului (în special după părăsirea centrului nodal de la aeroportul Milano Malpensa de către Alitalia și necesitatea de a dezvolta un concept de centru nodal autonom sau centru nodal virtual). Municipalitatea orașului Milano nu avea cunoștință de nicio evaluare efectuată de Comisie, sau de către experți independenți în numele acestuia care ar putea fi utilă pentru a contesta aceste afirmații.
- (160) În cele din urmă, dată fiind lipsa unor fluxuri financiare provenind de la acționarii publici ai SEA și faptul că decizia de a reorganiza SEA Handling a fost în concordanță cu obiectivele strategice ale SEA, orice constatare conform căreia măsurile în cauză constituie ajutor de stat ar trebui să fie însoțită de o dovadă a imputabilității statului a fiecărei decizii de acoperire a pierderilor înregistrate în cursul întregii perioade în cauză și în special în cea de-a doua fază (următoare anului 2007), căreia considerațiile din decizia de inițiere a procedurii nu i se aplică, deși municipalitatea le-a contestat în orice caz.

Modelul de afaceri al grupului SEA

- (161) Autoritățile din Milano au reiterat că modelul ales, bazat pe opțiunea de a nu externaliza serviciile de handling la sol, ar fi benefic dezvoltării aeroportului pe termen lung. Acest cursul era de preferat din perspectiva unui grup atunci când sistemul aeroportuar în cauză acționa ca centru nodal. Gestionarea unui sistem de aeroport bazat pe prezența unui transportator nodal sau pe furnizarea unei activități nodale, ținând cont de gradul ridicat de complexitate a sistemului, necesita furnizarea de către administrator a unor servicii aeroportuare directe, inclusiv de handling, pentru a asigura funcționarea eficientă a aeroportului. Autoritățile din Milano au dat exemplu aeroporturile din Frankfurt, Viena și Paris. Alegerea a fost justificată de următoarele considerente:
- (a) Era consecventă cu mare obiectivului său de a-și dezvolta activitatea nodală la aeroportul Malpensa din Milano, care necesita supravegherea, monitorizarea și gestionarea continuă a serviciilor de handling la sol furnizate transportatorului nodal și era și mai important atunci când se urmărea modelul unui centru nodal autonom sau a unui centru nodal virtual. În cadrul modelului de „centru nodal autonom” sau „centru nodal virtual”, aeroportul s-ar dezvolta ca centru nodal fără prezența unui sau a mai multor transportatori nodali. În conformitate cu acest model, chiar administratorul aeroportului ar oferi utilizatorilor posibilitatea de a utiliza aeroportul ca centru nodal, și ar conecta sosirile și plecările operate de toți transportatorii în aeroport indiferent dacă există acorduri de interconectare între transportatori în vigoare.

⁽²⁷⁾ Comisia presupune că autoritățile italiene se referă de fapt la acordul sindical din 4 aprilie 2002 menționat mai sus.

- (b) Era susținută de faptul că cele mai mari și cele mai performante centre nodale aeroportuare din Europa continentală optaseră pentru aceeași soluție.
- (c) S-a dovedit necesară pentru dezvoltarea traficului de marfă de la aeroporturile din Milano, un sector în care concurența dintre aeroporturile europene înregistra o creștere puternică, și potențialul de atragere a unor noi transportatori a fost, de asemenea, legat de nivelul de specializare a serviciilor de handling. Modelul comercial selectat de SEA a permis o creștere constantă a activității de transport de marfă la Milano, care se afla pe prima poziție în Italia și pe a șasea în Europa, cu cea mai ridicată concentrare de transportatori de marfă originari din Orientul și Extremul Orient, zonele care înregistrau cea mai rapidă creștere economică din lume.
- (d) Era în concordanță cu modelul de afaceri ales pentru creșterea capitalului companiei de administrare a aeroportului în vederea privatizării sale ulterioare.

Distincție între perioadele care fac obiectul anchetei în sensul evaluării măsurilor

- (162) Autoritățile din Milano au făcut referire la planul de afaceri pentru perioada 2003-2007, care fusese prezentat Comisiei după inițierea procedurii de investigație formală. În opinia lor, planul a arătat că acțiunile SEA de acoperire a pierderilor au fost decise în conformitate cu testul investitorului privat.
- (163) Cu toate acestea, analiza planului de afaceri al SEA Handling pentru perioada 2003-2007 trebuie, în orice caz, să demonstreze că reorganizarea SEA Handling a respectat liniile directoare comunitare privind ajutorul de stat pentru salvarea și restructurarea întreprinderilor aflate în dificultate („Liniile directoare privind restructurarea din 2004”) ⁽²⁸⁾, având în vedere că reorganizarea a fost efectuată cu o contribuție semnificativă din partea filialei, intervenția financiară s-a limitat la minimul necesar pentru a evita o situație de insolvență ivită în cadrul regulamentelor aplicabile dreptului societăților comerciale, și SEA Handling depusese toate eforturile pentru recuperare, înregistrând o scădere a cotei sale de piață în favoarea competitorilor săi și renunțând la anumite activități periferice în afara activității sale de bază.
- (164) În timp ce speranțele acționarului de a înregistra o recuperare în perioada de cinci ani planificată fuseseră frustrate de o serie de evenimente externe, combinate cu situația inițială dificilă a societății (care nu a fost formată ca o societate nouă, ci ca o societate divizată dintr-o societate existentă aflată în dificultate) și liberalizarea completă a pieței de handling la sol în Italia, cu toate acestea, eforturile depuse în prima, perioadă dificilă a arătat că recuperarea SEA Handling era cu siguranță posibilă. La sfârșitul acestei prime perioade, societatea s-a regăsit într-o situație economică și avea un nivel de productivitate cu mult mai bun decât în 2002.
- (165) În ceea ce privește a doua fază a recuperării, autoritățile de la Milano s-au referit la planurile strategice ale Grupului SEA pentru perioada 2007-2012 și 2009-2016. Potrivit Grupului SEA, se aștepta ca pragul de rentabilitate să fie atins în cursul anului 2012. Dacă în ciuda dovezii transmise Comisia va adopta o opinie contrară, autoritățile de la Milano au considerat că aceasta ar trebui să analizeze fiecare dintre intervențiile la capitalul SEA Handling separat, pentru a stabili prezența ajutorului și în special imputabilitatea ajutorului Municipalității din Milano, ceea a fost refuzat ferm.

8. EVALUAREA MĂSURILOR ÎN TEMEIUL ARTICOLULUI 107 ALINEATUL (1) DIN TFUE

- (166) În urma procedurii oficiale de investigare inițiate în conformitate cu articolul 108 alineatul (2) din TFUE și ținând seama de argumentele prezentate în acest context de autoritățile italiene și de părțile interesate, Comisia consideră că măsurile în cauză constituie un ajutor de stat care este incompatibil cu piața internă în temeiul articolului 107 alineatul (1) din TFUE și ilegal în temeiul articolului 108 alineatul (3) din TFUE.
- (167) În ceea ce privește perioada la care se referă prezenta decizie, Comisia a solicitat Italiei să furnizeze orice informație pe care o consideră necesară pentru a stabili compatibilitatea măsurilor în cauză, precizând perioada indicată la punctul 2.1 și punctul 5 din decizia de inițiere. La punctul 5, Comisia i-a solicitat să furnizeze „planul de afaceri pentru 2002 al întreprinderii SEA Handling, cu modificările ulterioare sau orice document referitor la strategia și revenirea la profitabilitate a SEA Handling; rezultatele economice ale SEA Handling pentru întreaga perioadă 2002-2009; sumele exacte și forma de compensare a pierderilor și, în special, toate datele relevante pentru perioada din 2005 până în prezent”.

⁽²⁸⁾ JO C 244, 1.10.2004, p. 2.

- (168) În orice caz, autoritățile italiene au fost invitate să își prezinte observațiile cu privire la întreaga durată a perioadei examinate în decizia de inițiere a procedurii. La punctul 42 din decizie, Comisia a prevăzut în special că „prin urmare, Comisia consideră că este necesar să se examineze perioada 2002-2010 pentru a determina dacă SEA Handling a primit ajutor de stat ilegal sub formă de compensare pentru pierderile înregistrate în perioada respectivă”.
- (169) În plus, având în vedere că autoritățile italiene nu prezentaseră în mod explicit informațiile de mai sus pentru întreaga perioadă menționată în decizia de inițiere, Comisia a specificat pentru a doua oară documentele care trebuie furnizate și perioada examinată în scrisoarea sa din 11 iulie 2011.
- (170) Ca urmare a scrisorii respective din partea Comisiei, autoritățile italiene au prezentat observații și au furnizat detalii până în 2010, în principal prin scrisoarea din 15 septembrie 2011.
- (171) În plus, Comisia observă că măsurile analizate pentru perioada 2006-2010 au fost de aceeași natură ca cele analizate pentru perioada precedentă, și anume injecții de capital pentru acoperirea pierderilor din exploatare, și au fost adoptate de același organism în beneficiul aceeași societăți. Prin urmare, Comisia a avut obligația de a analiza toată perioada în cauză în cadrul acestor proceduri.
- (172) Din aceste motive, Comisia consideră că perioada care face obiectul anchetei este cuprinsă între data la care SEA Handling a fost înființată în 2002 până la decizia Comisiei de a iniția procedura oficială de investigare din 23 iunie 2010.
- (173) Prezenta decizie își propune mai întâi să stabilească dacă SEA Handling era o firmă în dificultate în sensul Liniilor directe comunitare privind ajutorul de stat pentru salvarea și restructurarea întreprinderilor aflate în dificultate din 1999 (denumite în continuare „Liniile directe privind restructurarea din 1999”) ⁽²⁹⁾ și Liniile directe privind restructurarea din 2004 (punctul 8.1). Ulterior, Comisia evaluează dacă măsurile în cauză constituie un ajutor de stat în favoarea SEA Handling în sensul articolului 107 alineatul (1) din TFUE (punctul 8.2), și, în cele din urmă, dacă un astfel de ajutor poate fi declarat compatibil cu piața internă (punctul 8.3).

8.1. DIFICULTĂȚILE SOCIETĂȚII SEA HANDLING

Liniile directe privind restructurarea din 1999

- (174) Punctul 5 din Liniile directe privind restructurarea din 1999 prevede că o întreprindere este considerată în dificultate atunci când s-a pierdut mai mult de jumătate din capitalul propriu și mai mult de un sfert din acest capital s-a pierdut în cursul ultimelor 12 luni; sau ... când respectiva întreprindere întrunește condițiile pentru a fi supusă unei proceduri prevăzute de legislația privind procedura reorganizării judiciare și a falimentului.
- (175) Punctul 6 din Liniile directe privind restructurarea din 1999 prevede că simptomele obișnuite ale unei întreprinderi aflate în dificultate sunt creșterea pierderilor, scăderea cifrei de afaceri, creșterea stocurilor, supracapacitatea, reducerea fluxului de numerar, îndatorarea crescută, creșterea cheltuielilor cu dobânzile și scăderea sau reducerea la zero a valorii nete a activelor.
- (176) Tribunalul a confirmat că faptul că punctul 6 din orientările din 1999 privind restructurarea se referă la „creșterea” pierderi nu pot împiedica Comisia să țină seama de prezența constantă a pierderilor pe o perioadă de mai mulți ani consecutivi ca un semn al dificultăților financiare, chiar dacă aceste pierderi nu au fost în creștere ⁽³⁰⁾. Comisia consideră că, în 2002, la momentul în care a fost luată decizia de a efectua o primă injecție de capital, dificultățile financiare ale companiei SEA erau evidente. Situația societății s-a îmbunătățit în mod semnificativ în perioada 2003-2004. Acțiunea împotriva pierderilor substanțiale care au generat o pierdere cumulată din exploatare de peste 140 de milioane EUR în trei ani.
- (177) Tribunalul a acceptat, de asemenea, că o reducere substanțială a capitalului unei societăți este un factor relevant pentru a stabili dacă întreprinderea se află în dificultate ⁽³¹⁾. Comisia consideră că pierderile continue înregistrate de către societate, reducerea subsecventă a capitalului său, și decizia adoptată de SEA de a efectua injecții de capital la care această anchetă se referă la scopul de a aborda această reducere, indică în mod clar că societatea se confrunta cu dificultăți financiare grave de-a lungul perioadei care face obiectul anchetei. În rapoartele sale anuale și situațiile financiare de la 31 decembrie 2002, 2003 și 2004, societatea însăși a declarat pierderi la SEA Handling care depășeau o treime din capitalul său.

⁽²⁹⁾ JO C 288, 9.10.1999, p. 2.

⁽³⁰⁾ Cauzele conexe T-102/07 și T-120/07 *Freistaat Sachsen, MB Immobilien verwaltungs GmbH și MB sistem GmbH & Co. KG/Comisia*, [2010] ECR II-585.

⁽³¹⁾ Cazul T-565/08 *Corsica Ferries France/Comisia*, [2005] ECR II-2197, punctul 105.

- (178) Tribunalul a reținut, de asemenea, că lista factorilor economici care pot indica faptul că o întreprindere este dificultate stabilite în Liniile directoare privind restructurarea din 1999 nu este exhaustivă⁽³²⁾. Datoriile societății SEA Handling au crescut de la 250,3 milioane EUR în 2002 la 310,6 milioane EUR în 2003 și au scăzut doar ușor în 2004, ajungându-se astfel la 259,3 milioane EUR. Valoarea netă a activelor SEA Handling a scăzut de asemenea, de la 35,1 milioane EUR în 2002 la 34,8 milioane EUR în 2003. Acești indicatori subliniază de asemenea dificultățile financiare cu care s-a confruntat firma în 2002 și 2003.
- (179) Raportul și situațiile financiare anuale la 31 decembrie 2003 se referă la rezultatele negative ale SEA Handling, ale căror costuri au rămas prea mari în raport cu cota sa de piață indiferent de prestație parțială care decurge din acordurile privind forța de muncă. Perspectiva continuării reducerii volumului activităților de handling în anii viitori înseamnă că societatea va fi în imposibilitatea de a obține echilibrul economic în intervalul de timp propus. În mod similar, raportul anual și situațiile financiare la 31 decembrie 2004 menționează că revenirea SEA Handling la viabilitate în următorii ani este, în continuare, dificilă, în special în lumina concurenței în creștere pe piață după sosirea noilor operatori. Raportul și situațiile financiare la 31 decembrie 2005 conțin declarații similare.
- (180) În cele din urmă, faptul că societatea se afla în dificultate la momentul primei injecții de capital a fost reiterat în repetate rânduri de autoritățile italiene și de SEA⁽³³⁾, și a fost confirmat în multe planuri de afaceri prezentate Comisiei. Este suficient să subliniem că planul de afaceri consolidat pentru perioada 2002-2006 a avut în vedere că activitățile de handling la sol aveau să revină treptat la profitabilitate până în 2003 (p. 31). Și SEA Handling a confirmat în comentariile sale la decizia de inițiere că nu ar fi putut absorbi pierderile pentru perioada 2003-2005. Dacă pierderile respective nu ar fi fost acoperite de SEA, SEA Handling ar fi fost insolubilă.

Liniile directoare privind restructurarea din 2004

- (181) Definiția unei întreprinderi „în dificultate” rămâne, în esență, neschimbată în Liniile directoare privind restructurarea din 2004. Dispozițiile de la punctele 5 și 6 din Liniile directoare privind restructurarea din 1999 reapar ca punctele 10 și 11 din Liniile directoare privind restructurarea din 2004.
- (182) În plus, punctul 11 din Liniile directoare privind restructurarea din 2004 prevede că chiar dacă niciuna din condițiile prevăzute la alineatul (10) nu este îndeplinită, întreprindere poate totuși să fie considerată în dificultate, mai ales dacă suntem în prezența caracteristicilor obișnuite ale unei întreprinderi aflate în dificultate, precum creșterea pierderilor, scăderea cifrei de afaceri, creșterea volumului stocurilor, supracapacitate de producție, scăderea fluxului de numerar, creșterea datoriilor, creșterea sarcinilor financiare și scăderea sau dispariția valorii activului net.
- (183) Nici datoria companiei, nici valoarea activului său net nu au înregistrat îmbunătățiri în mod semnificativ în perioada 2004-2010. SEA Handling a înregistrat pierderi în întreaga perioadă. Situația s-a agravat în 2007, când a înregistrat o pierdere din exploatare de peste 59 milioane EUR, urmată în 2008 de o pierdere din exploatare de 52,4 milioane EUR. În perioada 2004-2010, cifra de afaceri totală a scăzut de la 177,4 milioane EUR în 2004 la 125,9 milioane EUR în 2010. În aceeași perioadă, SEA Handling a primit injecții de capital care totalizau peste 270 milioane EUR.
- (184) Mai multe documente prezentate de autoritățile italiene confirmă că SEA Handling se afla în dificultate financiară chiar după 2004. De exemplu, procesul-verbal al reuniunii Consiliului de Administrație SEA Handling din 31 mai 2007 explică faptul că SEA Handling necesită o reorganizare temeinică, sugerând că măsurile adoptate anterior nu erau suficiente pentru soluționarea dificultăților firmei. În mod similar, procesele-verbale ale reuniunii Consiliului de administrație al SEA Handling din 21 decembrie 2006 menționează că unul dintre membri a reiterat că situația SEA Handling, era încă „extrem de alarmantă”.
- (185) Toate acestea arată că SEA Handling trebuie să fie considerată întreprindere aflată în dificultate, în sensul punctului 11 din Liniile directoare privind restructurarea din 2004, în conformitate cu care o întreprindere poate fi considerată ca fiind în dificultate „în special atunci când sunt prezente simptomele obișnuite ale unei întreprinderi aflate în dificultate, cum sunt creșterea pierderilor, scăderea cifrei de afaceri, creșterea stocurilor, supracapacitatea, reducerea fluxului de numerar, îndatorarea crescută, creșterea cheltuielilor cu dobânzile și scăderea sau reducerea la zero a valorii nete a activelor”.

⁽³²⁾ A se vedea nota 32.

⁽³³⁾ De exemplu, anexa 12 la observațiile autorităților italiene din 14 noiembrie 2011.

- (186) Comisia nu are nicio îndoială că SEA Handling era o firmă în dificultate în momentul în care au fost decise măsurile. Această concluzie este susținută și de faptul că și înainte de transferarea activității de handling la sol societății SEA Handling în 2002, aceasta înregistra pierderi. Decalajul substanțial și recurente dintre veniturile și cheltuielile SEA Handling și pierderile sale repetate, înseamnă că SEA Handling a fost o întreprindere în dificultate de-a lungul întregii perioade examinate ⁽³⁴⁾.

8.2. EXISTENȚA AJUTORULUI DE STAT

- (187) În conformitate cu articolul 107 alineatul (1) din TFUE, „orice ajutor acordat de un stat membru sau prin intermediul resurselor de stat, sub orice formă, care denaturează sau amenință să denatureze concurența prin favorizarea anumitor întreprinderi sau a producerii anumitor bunuri, în măsura în care acestea afectează schimburile comerciale dintre statele membre, este incompatibil cu piața internă”.
- (188) Ca o măsură națională să constituie ajutor de stat, trebuie să fie îndeplinite toate criteriile următoare: 1. măsura trebuie să fie acordată utilizând resursele de stat; 2. avantajul trebuie să fie selectivă și să confere un avantaj economic; și 3. măsura trebuie să denatureze sau să amenințe să denatureze concurența și trebuie să afecteze comerțul dintre statele membre ⁽³⁵⁾.
- (189) Motivele care au determinat Comisia să considere că măsurile în cauză îndeplinesc toate aceste condiții sunt prezentate mai jos.

8.2.1. RESURSE DE STAT ȘI IMPUTABILITATEA STATULUI A RESPECTIVELOR MĂSURI

- (190) În primul rând, trebuie reamintit faptul că conceptul de resurse de stat include ajutorul acordat direct de către stat, dar și de entități publice sau private create sau desemnate de stat pentru gestionarea ajutorului. „Conceptul acoperă toate mijloacele financiare prin care autoritățile publice pot sprijini efectiv întreprinderile, indiferent dacă aceste mijloace sunt sau nu active permanente ale sectorului public. Prin urmare, chiar dacă sumele care corespund unei măsuri de ajutor de stat sunt resurse financiare ale întreprinderilor publice și nu sunt permanente în posesia Trezoreriei, faptul că ele rămân în mod constant sub control public și, deci, la dispoziția autorităților naționale competente, este suficient pentru ca acestea să fie considerate resurse de stat ⁽³⁶⁾”.
- (191) Resursele utilizate pentru acoperirea pierderilor SEA Handling sunt de origine publică, deoarece acestea au venit de la SEA, 99,12 % din capitalul social al acesteia fiind deținut în perioada supusă investigației de către municipalitatea și provincia Milano ⁽³⁷⁾. Faptul că transferurile au fost efectuate de SEA, mai degrabă de autoritățile locale menționate mai sus, nu înseamnă că ele nu au fost de origine publică. În consecință, trebuie să se stabilească dacă acțiunile organizației în cauză trebuie considerate rezultatul conduitei imputabile autorităților publice.
- (192) Comisia confirmă evaluarea sa inițială conform căreia măsurile sunt într-adevăr imputabile autorităților italiene, și în special municipalității orașului Milano. În primul rând, în observațiile din 15 septembrie 2010, autoritățile italiene au confirmat că municipalitatea ar fi exercitat control asupra SEA, numind membrii Consiliului de administrație al acesteia și Comisia de audit. În al doilea rând, Comisia reafirmă valoarea indicilor imputabilității la care se face referire în decizia de inițiere a procedurii. Dovada este valabilă pentru întreaga perioadă care face obiectul anchetei, precum și pentru toate injecțiile de capital luate în considerare în prezenta Decizie.
- (193) Ca o observație preliminară, Comisia ar dori să sublinieze că, în hotărârea pronunțată în cauza *Stardust Marine*, Curtea de Justiție a stabilit că „Este... necesar să se examineze măsura în care autoritățile publice trebuie considerate a fi implicate, într-un fel sau altul, în adoptarea acestor măsuri. Cu privire la acest punct, acesta nu pot fi cerute să fie demonstrat, pe baza unei anchete precise, că în acest caz autoritățile publice au instigat în mod specific compania întreprinderea publică să ia măsurile de ajutor în cauză. În primul rând, având în vedere faptul că relațiile dintre stat și întreprinderile publice sunt apropiate, există un risc real ca ajutoarele de stat să fie acordate prin intermediul întreprinderilor respective în condiții lipsite de transparență și încălcând normele privind ajutoarele de stat prevăzute de tratat ⁽³⁸⁾”.

⁽³⁴⁾ Îmbunătățirea situației economice a întreprinderii, care poate să fi fost rezultatul repetatelor subvenții de stat acordate ilegal, nu poate fi invocată pentru a demonstra că aceasta depășise dificultățile financiare. Ajutorul ar fi trebuit să fie acordat numai dacă acesta este compatibil cu Tratatul și în conformitate cu procedura prevăzută la articolul 108 alineatul (3) din TFUE.

⁽³⁵⁾ A se vedea, de exemplu, hotărârea Curții de Justiție în cauza C-222/04 *Ministero dell'economia e delle Finanze V Cassa di Risparmio di Firenze* [2006] ECR I-289, punctul 129.

⁽³⁶⁾ Hotărârea în cauza *Stardust Marine*.

⁽³⁷⁾ În decembrie 2011, 29,75 % din capitalul SEA a fost vândut fondului privat F2i (Fondi Italiani per le Infrastrutture).

⁽³⁸⁾ *Stardust Marine*, punctele 52 și 53.

- (194) Curtea a constatat, de asemenea, că pentru a demonstra imputabilitatea, Comisia ar putea să își bazeze argumentația pe „orice alt indicator care să indice, în cazul respectiv, o implicare din partea autorităților publice în adoptarea unei măsuri sau probabilitatea scăzută ca acestea să nu fie implicate ⁽³⁹⁾”.
- (195) Prima categorie de probe, alcătuite din numeroase documente ⁽⁴⁰⁾, indică faptul că acoperirea pierderilor SEA Handling de către SEA a fost efectuată la cererea Municipality sau, cel puțin, cu implicarea activă a acesteia. Comisia confirmă evaluarea sa a documentelor respective, care arată clar că municipalitatea orașului Milano a fost implicată în gestionarea SEA Handling, prin SEA, în special cu scopul de a menține nivelurile de ocupare a forței de muncă.
- (196) Acest lucru este evident mai ales din evidența unui acord sindical între SEA și sindicate din data de 4 aprilie 2002, care prevede că „SEA... se angajează... să suporte acoperirea pierderilor pentru a echilibra finanțele și activele SEA Handling SpA” și că angajamentele respective sunt garantate de „acordul semnat de municipalitatea orașului Milano, printre altele, în calitate sa de acționar majoritar absolut (în SEA SPA), prin contribuțiile făcute, de resursele financiare care nu fac obiectul limitărilor juridice transferabile de la SEA SpA la SEA Handling SpA și prin soliditatea activelor și finanțelor SEA ⁽⁴¹⁾”.
- (197) În același mod, toate documentele menționate în decizia de inițiere a procedurii (punctele 2.4.2 și punctul 3.1.1.2) ⁽⁴²⁾ demonstrează că municipalitatea orașului Milano se implica în gestionarea SEA Handling prin SEA, în special cu scopul de a menține nivelurile de ocupare a forței de muncă.
- (198) Comisia consideră că măsurile luate de către autoritățile italiene, în special la reuniunea din 26 martie 2002, au ghidat deciziile luate de SEA cu privire la filiala sa SEA Handling. În acordul semnat la data respectivă, municipalitatea orașului Milano s-a angajat în mod specific cu privire la impactul direct asupra gestionării SEA Handling și asupra rolului SEA în gestionarea filialei sale, în plus, Municipality s-a angajat să monitorizeze acordul, evaluându-i implementarea la intervale regulate. Implicarea municipalității orașului Milano, prin urmare, nu este un factor inofensiv neimportant, după cum sugerează autoritățile italiene și SEA. SEA nu putea ignora angajamentele și cerințele pe care autoritatea publică și acționarul majoritar le acceptaseră în acordul respectiv, dar a trebuit să le aibă în vedere în momentul în care a adoptat măsura cu privire la gestionarea SEA Handling. Comisia consideră, de asemenea, că măsurile de acoperire a pierderilor au fost mai mult decât „ghidate” de angajamentul asumat de Municipality orașului Milano în Acordul din 26 martie 2002, și că acestea au fost de fapt rezultatul angajamentului respectiv.
- (199) Comisia respinge afirmația că Municipality orașului Milano nu asumat niciun rol atunci când aceasta și-a luat angajamentul menționat anterior și a confirmat doar strategia privind protecția forței de muncă adoptată de SEA sindicatelor.
- (200) Faptul că Municipality nu a participat la semnarea acordurilor Uniunii care au urmat Acordului din 26 martie 2002 este o justificare pentru ignorarea influenței semnificative pe care a avut-o asupra acestor acorduri sindicale ulterioare. Mai exact, trimerile din acordurile sindicale din 4 aprilie 2002 și 9 iunie 2003 la angajamentul luat de către Municipality sunt dovezi suficiente ale sensului acordului din 26 martie 2002 și influența acestuia asupra acordurilor sindicale ulterioare. SEA a afirmat că acordul sindical din 4 aprilie 2002 era încă aplicabil și că trebuia să continue să respecte dispozițiile acestuia. În plus, autoritățile italiene au susținut, de asemenea, că SEA Handling nu s-ar putea scuti pe sine de respectarea acordurilor încheiate anterior cu organizațiile sindicale, pentru a nu putea concedia personal, care, în opinia Comisiei, demonstrează domeniul de aplicare al respectivelor acorduri și, prin urmare, implicarea autorităților publice.
- (201) În cele din urmă, Comisia a identificat alte elemente de probă care arată că municipalitatea orașului Milano a fost implicată în permanență atunci când SEA a luat decizii importante cu privire la SEA Handling. În procesul-verbal al reuniunii Consiliului de administrație al SEA din data de 31 mai 2007, în ceea ce privește transmiterea către Consiliul SEA a planului de afaceri (care, conform autorităților italiene, avea să fie și planul de afaceri al SEA Handling), se afirmă că planul fusese deja transmis către acționarul majoritar al SEA, care și-a exprimat avizul său. Ulterior, după cum consemnează în procesul-verbal al ședinței Consiliului de administrație al SEA Handling din data de 13 iunie 2008 cu privire la implementarea planului strategic al SEA Handling pentru perioada 2009-2016, președintele Consiliului a declarat că planul strategic fusese convenit cu Municipality/acționarul. Comisia consideră că ambele documente clarifică faptul că rolul Municipality a mer dincolo de cel al unui acționar normal, care ar fi fost informat cu privire la deciziile operaționale ale Consiliului de administrație și le-ar fi evaluat în primul rând prin intermediul organelor interne ale societății și comunicările oficiale ale acesteia. Insistența cu privire la faptul că

⁽³⁹⁾ *Stardust Marine*, punctul 56.

⁽⁴⁰⁾ În special acordul sindical semnat la 26 martie 2002 între Administrația Municipality orașului Milan, SEA și sindicate; evidența unui acord între SEA și sindicate din 4 aprilie 2002; și evidența unui acord între SEA, SEA Handling și sindicate din 9 iunie 2003.

⁽⁴¹⁾ A se vedea ultimul considerent al evidenței acordului sindical între SEA și sindicate din 4 aprilie 2002. Ideea conform căreia angajamentele asumate de SEA față de SEA Handling sunt susținute de acționarul majoritar este exprimată și în al patrulea considerent și la sfârșitul punctului 2 din același document.

⁽⁴²⁾ Aceste secțiuni din decizia de inițiere trebuie considerate parte integrantă din prezenta decizie.

planul de afaceri fusese convenit anterior cu acționarul confirmă rolul predominant al acționarului în alegerile strategice ale SEA. Acest rol este, de asemenea, reflectat în faptele prevăzute la punctul 51 din decizia de inițiere, la punctul 35 din prezenta Decizie (un membru al executivului local solicitase președintelui SEA și primarului orașului Milano să se prezinte în fața Comisiei pentru transport municipal pentru a explica modul în care intenționau să relanseze SEA Handling), și la punctele 69 și 70 din decizia de inițiere a procedurii (cu trimitere la legăturile stricte între cadrele superioare ale societății SEA și SEA Handling, a căror numire este controlată de Municipalitate).

- (202) De asemenea, Comisia confirmă valabilitatea celui de-al doilea indiciu al imputabilității constatată, și anume dependența specială a administratorilor SEA și a directorilor de municipalitatea orașului Milano.
- (203) Contrar susținerilor autorităților italiene, Comisia consideră că declarațiile făcute în rapoartele de presă reprezintă o dovadă valabilă numai atunci când relatează fapte verificate (⁴³). Nici autoritățile italiene, nici SEA nu au contestat faptele în cauză și nici nu au formulat observații cu privire la faptul că în 2006, primarul orașului Milano, Letizia Moratti, a solicitat și securizat demisia președintelui și directorului general de atunci, dl Bencini, doi ani înainte de încheierea naturală a mandatului (⁴⁴).
- (204) În orice caz, Comisia subliniază că, în cauza Stardust Marine, a avocatului general a declarat că „Din cauza dificultăților de probă și a pericolului clar de eludare” dovezile ajutorului de stat pot fi deduse, chiar și din „rapoartele de presă” (⁴⁵).
- (205) Potrivit SEA, rapoartele de presă și faptele raportate în acestea datează din 2006 și nu pot dovedi nimic cu privire la influența Municipalității asupra SEA; Comisia consideră că dovezile privind dependența administratorilor indică contextul general al funcționării SEA și, prin urmare, contextul în care au fost adoptate deciziile anuale de acoperire a pierderilor SEA Handling. În orice caz, analiza Comisiei acoperă, de asemenea, perioada de după 2006.
- (206) În al treilea rând, cu privire la demisiile în alb prezentate de administratorii SEA primarului orașului Milano, Comisia nu împărtășește punctul de vedere al SEA și autoritățile italiene că aceste scrisori, despre care se presupune că a avut doar o valoare morală, fără valabilitate juridică, nu erau susceptibile de a influența acțiunile membrilor Consiliului de administrație. Comisia consideră că această practică poate să nu fi avut un scop diferit de înăsprirea controlului Municipalității orașului Milano asupra administratorilor SEA, consolidând fără echivoc puterea de a trage administratorii la răspundere, o putere pe care Municipalitatea ar fi trebuit să o fi exercitată doar în limitele drepturilor sale de acționar al SEA. Chiar dacă scrisorile aveau doar o valoare morală, care nu pare să fie cazul, acestea tot ar confirma interferența autorităților publice în conducerea SEA. În orice caz, Comisia subliniază că la pagina 37 a observațiilor lor din 15 septembrie 2010, autoritățile italiene au reiterat faptul că, mai degrabă decât valoarea pur morală, scrisorile împiedicau din punct de vedere juridic administratorul în cauză să solicite despăgubiri pentru concedieri nedrepte în conformitate cu Codul civil italian. Municipalitatea, care controlează adunarea generală a acționarilor, deține și controlul strict asupra directorilor, deoarece, chiar și în cazul în care aceștia au acționat în interesul suprem al întreprinderii, pot fi revocați de adunarea generală, fără niciun drept la despăgubiri pentru concedieri nedrepte. SEA Handling susține că Consiliul de Administrație nu ar fi putut fi influențat de demisiile în alb deoarece nu a acceptat o solicitare a acționarului public de repartizare a sumei de 250-280 milioane EUR în dividende extraordinare; Comisia constată că procesul-verbal al adunării generale SEA din 24 februarie 2006 a menționat în mod clar că o repartizare a sumei de numai 200 milioane EUR în dividende extraordinare ar permite societății să-și mențină o rată a datoriei conformă ratei medii a firmelor comparabile și ar asigura o flexibilitate financiară suficientă. În al doilea rând, același document precizează că SEA își stabilise nivelul dividendelor la valoarea de 200 de milioane EUR din motive obiective și că aceasta reprezentat suma maximă pe care societatea o putea plăti având în vedere indicatorii financiari de la momentul respectiv. Raportul de gestiune pentru 2006 confirmă faptul că gradul de îndatorare crescuse (se dublase în 2006, în comparație cu 2005) parțial din cauza scăderii lichidității provocate de repartizarea dividendelor extraordinare acționarilor. Dacă SEA ar fi plătit dividende mai mari, ar fi fost mai dificil să acopere pierderile SEA Handling din acel an. Mai mult, faptul că un acționar poate solicita o anumită sumă în dividende cu anumite ocazii dar conducerea plătește apoi o sumă mai mică pare a fi un eveniment normal în viața unei societăți și nu este în contradicție cu controlul strict al conducerii exercitate de același acționar.

(⁴³) Comisia se referă la rapoartele de presă menționate la punctul 67 din decizia de inițiere a procedurii. A se vedea și „Sea, nuovo attacco della Provincia” (SEA, un nou atac al Provinciei), *la Repubblica*, 25 februarie 2006; «Sea, Penati chiede le dimissioni del consiglio» (SEA, Penati cere demiterea consiliului), *l'Unità*, 25 februarie 2006.

(⁴⁴) A se vedea http://archiviostorico.corriere.it/2006/novembre/17/articoli_del_17_novembre_2006.html

(⁴⁵) Avizul în cauza *Stardust Marine*, punctul 68.

- (207) Comisia consideră că această practică reflectă în mod obiectiv o situație de dependență. Fără a fi în măsură să analizeze influența exactă a acestei practici *a posteriori*, Comisia consideră că doar prin existența lor (*a priori*), scrisorile de demisie erau cu siguranță de natură să influențeze acțiunile membrilor Consiliului de Administrație numiți de către municipalitatea orașului Milano. Autoritățile publice nici măcar nu trebuiau să facă referire la scrisori pentru a exercita o astfel de influență, fiind evident că doar existența acestora plasa administratorii pe o poziție de subordonare față de primarul orașului Milano.
- (208) În ceea ce privește declarațiile făcute de autoritățile italiene privind desemnarea administratorilor, Comisia repetă că Municipalitatea, *de facto*, „numește membrii Consiliului de administrație”. Acest lucru reiese clar din faptul că, potrivit afirmațiilor autorităților italiene, municipalitatea desemnează administratorii, care apoi sunt numiți de adunarea generală, din care municipalitatea face parte ca acționar majoritar. Acest control formal exercitat de Municipalitate asupra SEA nu este suficient în sine pentru a dovedi că Municipalitatea exercită cu adevărat controlul asupra SEA în acest caz, dar contribuie la dovedirea acestui fapt.
- (209) Autoritățile italiene au furnizat contradovezi pentru a arăta că măsurile nu erau imputabile Statului, și anume faptul că membrilor Executivului Municipal nu li s-a permis accesul la documentele interne ale SEA de mai multe ori; Comisia consideră aceste dovezi neconcludente, deoarece simpla respectare a cerinței formale din codul civil italian de a nu dezvălui informațiile interne ale companiei, cum sunt rapoartele consiliului de administrație, nu împiedică exercitarea influenței de către Municipalitate asupra SEA de fapt, atât în genera cât și în cazul analizat. În plus, Comisia observă că membrii consiliului municipal cărora le-a fost refuzat accesul la anumite documente făceau parte din opoziție, și nu făceau parte din organul executiv al Municipalității. Atunci când Comisia afirmă că municipalitatea orașului Milano păstrează SEA într-o situație de dependență cu privire la aceasta, se referă în special de autoritățile care își exercită competența de a decide în numele Municipalității, și care sunt, prin urmare, în măsură să influențeze administrarea societății.
- (210) În al patrulea rând, la nivel general, dată fiind importanța funcționării aeroporturilor Malpensa și Linate în contextul local socio-economic și rolul esențial al acestora în politică, în ceea ce privește atât transportul cât și dezvoltarea regională, autoritățile administrației publice locale, nu vor fi, de regulă, „absente” atunci când operatorul aeroportuar adoptă decizii importante privind funcționarea și dezvoltarea pe termen lung a acestor infrastructuri, în special în cazul în care o asemenea autoritate este și acționarul majoritar al administratorului aeroportului. În observațiile lor, autoritățile italiene au confirmat importanța politică a măsurilor în cauză. În cazul de față, de asemenea, măsurile pentru acoperirea pierderilor SEA Handling au fost cel puțin parte integrantă a strategiei grupului SEA, după cum explică autoritățile italiene în observațiile lor.
- (211) În al cincilea rând, măsurile pentru acoperirea pierderilor, puse în aplicare prin mărimi ale capitalului SEA Handling, nu erau măsuri de gestionare obișnuite, ci măsuri excepționale. Caracterul extraordinar al măsurilor se reflectă atât în termeni economici, având în vedere amploarea sumelor în cauză (fiecare absorbție a pierderilor a fost compensată prin intermediul unei majorări a capitalului cu mai multe milioane de euro) și, din punct de vedere politic, având în vedere impactul anticipat al măsurilor asupra păstrării locurilor de muncă.
- (212) Având în vedere caracterul lor excepțional, măsurile nu au fost adoptate de către Consiliul de administrație al SEA, exercitând competențele sale proprii: în conformitate cu Actul Constitutiv al SEA și cu principiile prevăzute de Codul civil acestea trebuiau să fie aprobate în mod expres de adunarea generală, la care Municipalitatea este acționar majoritar. Prin urmare, nu există nicio îndoială că Municipalitatea a fost pe deplin informată cu privire la măsuri și le-a aprobat, după cum este indicat în procesul-verbal al adunării generale. Nu numai că măsurile au fost adoptate de aceasta, ca urmare a participării sale la Acordul din 26 martie 2002, ci a fost și informată cu privire la fiecare măsură de acoperire a pierderilor SEA Handling, pe care le-a aprobat în mod sistematic. Astfel de măsuri excepționale sunt, prin urmare, neapărat imputabile statului.
- (213) Comisia constată că, în hotărârea *Stardust Marine*, Curtea de Justiție a constatat că imputabilitatea poate fi dedusă din orice alt indicator care să indice, în cazul respectiv, o implicare din partea autorităților publice în adoptarea unei măsuri sau probabilitatea scăzută a neimplicării acestora, având în vedere, de asemenea, domeniul de aplicare al măsurii, conținutul său sau condițiile pe care le conține⁽⁴⁶⁾.
- (214) În cele din urmă, după cum s-a arătat la punctul 8.2.3, faptul că SEA nu a acționat în conformitate cu testul investitorului privat confirmă faptul că autoritățile publice au fost implicate în măsurile în discuție⁽⁴⁷⁾.

⁽⁴⁶⁾ Hotărârea în cauza *Stardust Marine*, punctul 56.

⁽⁴⁷⁾ Opinia avocatului general Jacobs din 13 decembrie 2001 în cauza *Stardust Marine*, punctul 67.

- (215) În acel caz, având în vedere amploarea măsurilor și a celorlalți factori identificați în prezenta Decizie și în decizia de inițiere a procedurii, Comisia consideră că dispune de suficiente dovezi pentru a demonstra imputabilitatea măsurilor în cauză statului italian, având în vedere implicarea Municipality orașului Milano în măsurile pentru acoperirea pierderilor SEA Handling, sau improbabilitatea neimplicării autorităților publice.
- (216) În consecință, Comisia trebuie să respingă sugestia autoritățile italiene conform căreia Comisia ar trebui să analizeze fiecare dintre măsurile adoptate cu privire la capitalul SEA Handling în mod individual, pentru a verifica existența ajutorului și, în special, imputabilitatea ajutorului către Municipality orașului Milano. Factorii descriși la punctele 174-186, și analiza măsurilor din punctul de vedere al unui investitor privat, oferă suficiente dovezi că acoperirea pierderilor prin injecțiile de capital nu poate fi decât rezultatul unei strategii și a implicării autorităților publice în cursul întregii perioade examinate. Autoritățile italiene au afirmat că, deși deciziile de acoperire a pierderilor au fost adoptat în mod formal în mod anual, a existat o strategie multianuală pentru acoperirea pierderilor în cursul perioadei necesare pentru restructurare (a se vedea punctele 225-232).
- (217) Prin urmare, Comisia concluzionează că măsurile trebuie să fie considerate a fi imputabile statului.

8.2.2. NATURA SELECTIVĂ A MĂSURILOR

- (218) Măsura în cauză este selectivă, deoarece se referă doar la SEA Handling.

8.2.3. APLICAREA TESTULUI INVESTITORULUI PRIVAT ÎN ECONOMIA DE PIAȚĂ ȘI PREZENȚA UNUI AVANTAJ ECONOMIC

- (219) În ceea ce privește existența unui avantaj economic, este necesar să se determine dacă, în împrejurări similare, un investitor privat ar fi acoperit pierderile de tipul celor acoperite în acest caz. Curtea de Justiție a stabilit că, deși comportamentul unui investitor privat cu care intervenția unui investitor public care urmărește obiective de politică economică trebuie comparată nu trebuie să fie comportamentul unui investitor obișnuit care stabilește capitalul în vederea obținerii unui profit pe termen relativ scurt, acesta trebuie să fie cel puțin comportamentul unui holding privat sau a unui grup privat de întreprinderi care urmărește o politică structurală – indiferent dacă aceasta este generală sau sectorială – și care este ghidat de perspectiva profitabilității pe termen mai lung⁽⁴⁸⁾.
- (220) De asemenea, Curtea a hotărât că un asociat privat poate furniza în mod rezonabil capitalul necesar pentru a asigura supraviețuirea unei întreprinderi aflate temporar în dificultate, dar are capacitatea de a deveni din nou profitabilă, eventual după o reorganizare. Cu toate acestea, atunci când aporturile de capital ale unui investitor din sectorul public fac abstracție de orice perspectivă de rentabilitate, chiar și pe termen lung, astfel de aporturi de capital trebuie considerate ca fiind ajutoare de stat în temeiul articolului 107 din TFUE⁽⁴⁹⁾.
- (221) De asemenea, trebuie evidențiat faptul că „în scopul de a examina dacă Statul a adoptat sau nu conduita unui investitor prudent în economia de piață, este necesară plasarea în contextul perioadei în care au fost luate măsurile de susținere financiară în vederea evaluării raționalității economice a comportamentul statului, și, prin urmare, pentru a evita orice apreciere întemeiată pe o situație ulterioară”⁽⁵⁰⁾. Astfel, „în scopul de a demonstra că, înainte sau în același timp cu conferirea avantajului, statul membru a luat această decizie ca acționar, nu este suficient să se bazeze pe evaluări economice efectuate după data la care avantajul a fost conferit, pe constatarea retrospectivă conform căreia investiția făcută de către statul membru în cauză era cu adevărat profitabilă, sau privind ulterioare justificări cu privire la cursul acțiunii alese efectiv”. În consecință, Comisia „poate să refuze să examineze probele obținute [care] au fost stabilite după adoptarea deciziei de a face investiția în cauză”⁽⁵¹⁾.

Strategia acoperirii pierderilor multianuale

- (222) Autoritățile italiene și SEA își mențin observațiile conform cărora, în timp ce deciziile de acoperire a pierderilor erau adoptate în mod formal la intervale anuale, strategia multianuală de absorbire a pierderilor în cursul perioadei necesare pentru restructurare nu ar fi putut fi discutate din nou în fiecare an, iar rezultatele puteau fi evaluate doar pe o perioadă multianuală. Comisia observă că i-au fost transmise cinci planurilor de afaceri, unele dintre ele privind perioade care se suprapun, cu o durată de cel mult cinci ani. Având în vedere că elaborarea unui nou plan de afaceri implică, în general, o evaluare a strategiei de afaceri a întreprinderii, pentru a determina continuarea sau schimbarea

⁽⁴⁸⁾ A se vedea în special cauzele conexe C-278/92, C-279/92 și C-280/92, Spania/Comisie [1994], ECR I-4103, punctele 20-22.

⁽⁴⁹⁾ A se vedea, de exemplu, cauza C-303/88 Italia/Comisia [1991], ECR I-1433, punctele 21 și 22.

⁽⁵⁰⁾ Hotărârea în cauza *Stardust Marine*, punctul 71.

⁽⁵¹⁾ Hotărârea Curții de Justiție din 5 iunie 2012 în cauza C-124/10 P *Comisia/EDF*, punctele 85 și 104.

acesteia, Comisia consideră că strategia adoptată cu privire la SEA Handling ar putea într-adevăr să fi fost revizuită în orice moment înainte de adoptarea unui nou plan, pentru a ține cont de evoluția pieței.

- (223) Autoritățile italiene și SEA au declarat că decizia de acoperire a pierderilor viitoare a fost adoptată inițial în 2002, apoi în 2007, când, având în vedere neîndeplinirea obiectivelor preconizate, a fost luată decizia de a revizui strategia inițială, solicitând acoperirea pierderilor, după care s-a hotărât să se meargă mai departe conform planificării inițiale. În esență, acestea par să prezinte măsurile în cauză ca fiind două injecții de capital care ar trebui făcute în plăți anuale, dar care au fost stabilite în 2002 și 2007.
- (224) În scrisoarea din 14 septembrie, autoritățile italiene au menționat că părăsirea de către Alitalia a centrului nodal în 2007 a avut repercusiuni grave asupra activității SEA Handling. Aceste repercusiuni asupra performanței financiare a întreprinderii au fost exacerbate de încetinirea creșterii economice și au lăsat SEA să reevalueze viabilitatea modelului de centru nodal și să evalueze posibilitatea de a selecta un alt model de afaceri. Potrivit autorităților italiene, în loc să aleagă externalizarea serviciilor de handling la sol, SEA decis în ultima analiză să creeze un nou model de afaceri, și anume „centrul nodal autonom” sau „centrul nodal virtual” model, care era doar o simplă dezvoltare a modelului anterior. Noul model necesita un control strâns asupra activităților de handling la sol. Acest lucru a demonstrat raționalitatea deciziei SEA de a continua să acopere pierderile de exploatare ale filialei sale SEA Handling pentru ca activitatea sa de servicii de handling la sol să redevină profitabilă. Prin urmare, autoritățile italiene au susținut că revizuirea strategiei SEA cu privire la filiala sa era pe deplin justificată de circumstanțe externe neprevăzute, și nu afecta în nici un fel obiectivul SEA de a face ca activitatea sa de handling la sol să redevină rentabilă pe termen lung.
- (225) Comisia recunoaște existența unei strategii multianuale de acoperire a pierderilor de către autoritățile italiene (în conformitate cu angajamentul oferit de Municipality orașului Milano de garantare a stabilității financiare a SEA Handling, și conformitate cu dovezile menționate anterior cu privire la posibilitatea de a imputa aceste decizii Municipality), dar consideră că o astfel de strategie nu corespunde comportamentului unui investitor privat prudent.
- (226) Deși ar putea dura mai mulți ani până când un proces de restructurare dă rezultate, un investitor privat prudent nu ar semna orbește un angajament multianual, ci ar încerca în schimb să decidă în fiecare an dacă să injecteze fonduri în societate în lumina rezultatelor procesului de restructurare și a perspectivelor de viabilitate în viitor. În cazul de față, un investitor privat ar fi reevaluat cu siguranță strategia în 2003 sau 2004, când era evident că obiectivul de revenire la profituri în 2005 nu avea să fie îndeplinit, sau în orice caz în 2005, când s-a dovedit faptul că obiectivul nu a fost atins. Chiar și în cazul în care un investitor privat ar fi demarat o strategie de acoperire a pierderilor pe termen lung, acel investitor, presupunând întotdeauna că nu există restricții juridice obligatorii, ar fi revizuit Strategia ori de câte ori i se solicita să ofere fonduri pentru eliminarea pierderilor SEA Handling ⁽⁵²⁾.
- (227) Mai exact, potrivit observațiilor SEA, negocierile eșuate cu [...] din 2002 au afectat în mod semnificativ posibilitatea de a atinge obiectivul de a face SEA Handling să redevină profitabilă până în 2005. Dar după ce Consiliul de Administrație al SEA a respins oferta la 10 septembrie 2002, la numai câteva luni de la constituirea SEA Handling, nu s-a luat în considerare niciodată modificarea strategiei de acoperire a pierderilor.
- (228) În al doilea rând, o decizie la fel de importantă ca și o injecție de capital, care este condiționată de aprobarea adunării generale, nu poate fi considerată doar un pas în punerea în aplicare a unei decizii generale de acoperire a pierderilor viitoare.
- (229) În al treilea rând, deciziile de acoperire a pierderilor viitoare pe parcursul mai multor ani, nu au fost menționate în planurile de afaceri strategice ale SEA Handling sau SEA. Organele de conducere ale SEA nu au participat la nici un angajament formal, obligatoriu bazat pe un plan de afaceri care să prevadă injecțiile de capital menționate realizate de SEA pe un anumit număr de ani ⁽⁵³⁾. Deciziile adoptate în 2002 și 2007 s-au axat cel mult pe aspectul restructurării SEA Handling, mai degrabă decât pe acoperirea pierderilor pe parcursul mai multor ani. Un investitor privat, în orice caz, nu și-ar fi luat un angajament de acoperire a pierderilor pe mai mulți ani fără a avea cel puțin o estimare preliminară a costului total.

⁽⁵²⁾ Hotărârea Tribunalului în cauza T-358/94, Air France/Comisia [1996] ECR II-02109, punctul 79.

⁽⁵³⁾ Singurul angajament care ar putea fi interpretat ca atare este cel asumat față de Municipality în Acordul din 26 martie 2002, prin care municipalitatea a confirmat că SEA avea să asigure echilibrul costurilor/veniturilor și a cadrului economic general. Acest angajament nu se referă la sume precise indicate într-un anumit plan de afaceri, și autoritățile italiene susțin că nu este angajant din punct de vedere juridic.

- (230) Rezultă că ajutorul a fost acordat în fiecare dintre anii care fac obiectul investigației și, în special la datele la care SEA a decis mărirea capitalului SEA Handling, în special pentru acoperirea pierderilor acestuia și și-a asumat obligații angajante în acest sens ⁽⁵⁴⁾.
- (231) Cu toate acestea, analizând injecțiile de capital, Comisia nu poate ignora injecțiile precedente. Măsurile au fost strâns legate între ele. Potrivit autorităților italiene, acestea au făcut parte dintr-o strategie unică. Acestea urmăreau același obiectiv, și anume compensarea pierderilor SEA Handling pentru a asigura supraviețuirea firmei, precum și restabilirea rentabilității sale. Și dintr-o perspectivă cronologică acestea formau un proces continuu, în sensul că au fost adoptate în fiecare an, succesiv, pentru a răspunde dificultăților beneficiarului ⁽⁵⁵⁾.
- (232) Având în vedere situația de dificultate în care SEA Handling s-a regăsit de la crearea sa, Comisia consideră că un investitor privat prudent ar fi evaluat riscul conform căreia, de la prima injecție de capital, este posibil ca măsurile să constituie ajutor de stat ilegal și incompatibil, și, ar fi studiat, prin urmare, impactul pe care eventuala recuperare a unor astfel de ajutoare l-ar avea asupra rentabilității investiției sale. Autoritățile italiene nu au furnizat niciodată dovezi pentru a demonstra că o astfel de evaluare a fost efectuată.

Injecțiile de capital din 2002

- (233) Nu este contestat faptul că atunci când a avut loc prima injecție de capital, SEA Handling era o întreprindere în dificultate în sensul Liniilor directoare privind restructurarea din 1999.
- (234) Punctele 16 și 17 din aceste Liniile directoare menționează că în cazul în care capitalul este acordat de către autoritățile publice unei întreprinderi aflate în dificultăți financiare, este probabil că finanțarea să constituie ajutor de stat (fiind extrem de dificil pentru o astfel de investiție să genereze un profit care ar fi acceptabil pentru un investitor privat prudent care operează într-o economie de piață, având în vedere riscurile implicate). Astfel de injecții de capital trebuie, prin urmare, să fie raportate Comisiei în prealabil, pentru a fi autorizate ca ajutor de stat.
- (235) În 2002, autoritățile italiene au ignorat indicațiile din Liniile directoare privind restructurarea din 1999, așa cum au procedat și în cazul ultimelor injecții de capital și au ales să întreprindă injecțiile chiar dacă acestea nu par să-și fi bazat decizia pe un plan de afaceri detaliat care să arate că SEA Handling era capabilă de a-și schimba situația și de a redeveni rentabilă într-un termen rezonabil ⁽⁵⁶⁾.
- (236) Comisia consideră că un investitor din economia de piață nu ar fi efectuat injecțiile de capital din 2002 fără un plan de afaceri suficient de detaliat pe baza unor ipoteze solide, fiabile, care să descrie precis măsurile necesare pentru restabilirea rentabilității întreprinderii, să analizeze diferitele scenarii posibile, și să demonstreze că investiția ar genera un randament satisfăcător pentru investitor (ținând seama de riscul intrinsec) în ceea ce privește dividendele, creșterea cotei de piață sau alte avantaje.
- (237) În consecință, primele injecții de capital, în 2002, nu par să corespundă testului investitorului privat în economia de piață, și au conferit un avantaj societății SEA Handling pe care nu l-ar fi primit în condiții normale de piață.

Contextul momentului în care au fost adoptate deciziile

- (238) În ceea ce privește contextul în care a fost acordat ajutorul, pe care Comisia trebuie să-l ia în considerare atunci când aplică testul investitorului privat, Comisia își va stabili acum propria abordare, ca răspuns la argumentele prezentate de autoritățile italiene și de SEA.
- (239) În primul rând, în ceea ce privește impactul asupra deciziilor SEA a cadrului de reglementare specific Italiei și presiunea concurențială deosebit de mare pe care a generat-o, Comisia este responsabilă pentru a se asigura că obiectivul Directivei 96/67/CE, și anume crearea unei piețe unice pentru serviciile de handling la sol în Uniunea Europeană prin liberalizarea sectorului, care presupune o concurență mai mare între operatori, nu este compromisă prin acordarea de ajutoare de stat care ar putea denatura concurența. Rezultă că măsurile adoptate de un stat membru pentru a pune în aplicare directiva nu constituie o dovadă că ajutorul financiar acordat unui anumit operator pentru a compensa efectele unui mediu economic mai competitiv respectă testul investitorului privat

⁽⁵⁴⁾ Hotărârile Tribunalului în cauza T-109/01 Fleuren Compost/Comisie [2004] ECR II-127, punctul 74; cauzele conexate T-362/05 și T-363/05 Nuova Agricast/Comisie [2008] ECR II-297, punctul 80; și cauzele conexate T-427/04 și T-17/05 France și France Télécom/Comisie [2009] ECR II-4315, punctul 321.

⁽⁵⁵⁾ Hotărârea Tribunalului în Cauza T-11/95 BP Chemicals/Comisie [1998] ECR II-3235, punctul 171. În lumina indicațiilor anterioare din prezenta Decizie, Comisia va evalua compatibilitatea măsurii investigate cu testul investitorului privat în perspectivă generală, dar se va axa pe momentele specifice când o consideră necesară pentru a analiza argumentele prezentate sau din alte motive.

⁽⁵⁶⁾ Pentru o analiză a planului de afaceri consolidat pentru perioada 2002-2006, a se vedea punctele 269-271.

prudent. Dar în prezenta Decizie și, mai ales în analiza sa a cursului de conduită pe care l-ar fi adoptat un investitor privat într-o situație ca cea a societății SEA, Comisia va lua în considerare faptul că Italia a optat pentru liberalizarea completă a pieței de handling la sol, și că ENAC autorizase 84 de furnizorii pentru a funcționa la Malpensa și Linate.

- (240) Multe alte state membre au optat pentru o formă similară de liberalizare (Danemarca (Copenhaga), Spania, Irlanda (Dublin), Regatul Unit (Londra), Franța (Paris)).
- (241) Cadrul de reglementare aplicabil este, în orice caz, același pentru toți furnizorii din sector în Italia, al căror număr este ridicat, în opinia SEA, existând 84 furnizorii autorizați să opereze.
- (242) Autoritățile italiene nu au susținut că serviciile sunt servicii de interes economic general pe care piața nu ar fi în măsură să le garanteze.
- (243) Indiferent de faptul că SEA a optat pentru o separare juridică a activităților (și, prin urmare, a conturilor), articolul 4 din Directiva 96/67/CE continuă să se aplice: acesta prevede că operatorii „trebuie să efectueze o separare strictă a evidențelor contabile de handling la sol de evidențele celorlalte activități, în conformitate cu practicile comerciale curente”, și interzice „fluxurile financiare între activitatea organismului de gestionare ca autoritate aeroportuară și activitatea sa de servicii de handling la sol”. Această separare a conturilor și interzicerea fluxurilor financiare între organismul de administrare și entitatea de handling la sol are menirea de a garanta condiții adecvate pentru dezvoltarea unei concurențe eficiente pe piețele de handling la sol, prin asigurarea faptului că activitatea de handling la sol a operatorilor integrați vertical nu beneficiază de un avantaj specific în comparație cu ceilalți operatori.
- (244) Acoperirea pierderilor de către administratorul aeroportului care implică fluxuri financiare între activitatea administratorului și activitatea de handling la sol este contrară Directivei 96/67/CE și obiectivelor sale. În consecință, faptul că SEA nu a optat doar pentru o separare contabilă, ci și pentru o separare juridică a domeniilor sale de activitate nu modifică concluzia Comisiei potrivit căreia există un avantaj neloial conferit SEA Handling.
- (245) În ceea ce privește afirmația conform căreia SEA are obligația de a garanta furnizarea tuturor serviciilor de handling la sol, Comisia constată că această „obligație legală” înseamnă, după cum indică și autoritățile italiene, doar că responsabilitatea poate fi exercitată chiar de aeroport, sau că aeroportul poate coordona operațiunile furnizorilor externi. După cum a declarat Comisia la punctul 95 din decizia de inițiere, SEA nu este în niciun fel obligată să garanteze o astfel de dispoziție direct sau prin intermediul filialei sale SEA Handling. Responsabilitatea generală a managerului de aeroport în cazul apariției unei defecțiuni nu poate, prin urmare, fi invocată pentru a demonstra absența alternativelor la acoperirea pierderilor SEA Handling. În al doilea rând, chiar și acceptând afirmația SEA conform căreia activitatea de handling la sol oferă în general marje de profit reduse și niveluri scăzute ale rentabilității, Comisia nu poate accepta că contextul de piață însuși a justificat injecțiile de capital în scopul testului investitorului privat în economia de piață având în vedere în special nivelul pierderilor suferite de SEA Handling pe parcursul perioadei în cauză. Dimpotrivă, la p. 5 din planul strategic pentru perioada 2007-2012 se confirmă faptul că cei mai eficienți operatori de aeroporturi din Europa au subcontractat activitățile de handling la sol. Acest punct este reiterat la pagina 7 din planul strategic pentru perioada 2009-2016. La p. 28 din acest document se confirmă că tendința pieței în 2001 a fost spre subcontractarea serviciilor de handling la sol. Aceste dovezi contrazic ideea că integrarea verticală între operatorul de aeroport și prestatorul de servicii de handling la sol este esențială pentru a garanta calitatea, și că, având în vedere marjele de profit reduse în domeniul serviciilor de handling la sol era rezonabil ca acestea să nu fie subcontractate.
- (246) În special, pe o piață care oferă marje de profit atât de scăzute, mai degrabă decât acoperirea pierderilor SEA Handling, SEA ar fi trebuit să ia măsuri mult mai radicale pentru a crește în mod semnificativ eficiența SEA Handling, reducând în mod semnificativ cheltuielile cu personalul, care, conform autorităților italiene, constituie o parte considerabilă din structura costurilor unei societăți în acest sector, un sector supus unei presiuni concurențiale intense.

Alternative la acoperirea pierderilor SEA Handling

- (247) Comisia consideră că opinia SEA că nu există alternative la restructurarea SEA Handling, precum și acoperirea pierderilor sale nu corespunde comportamentului unui investitor privat într-o economie de piață. Posibilele alternative includeau externalizarea parțială sau în totalitate a serviciilor, sau crearea unei alianțe strategice prin transferul unei părți a SEA Handling unui partener strategic. De asemenea, după cum se precizează la punctul anterior, nu există niciun motiv care să împiedice SEA să adopte măsuri de restructurare mai radicale care să vizeze sporirea eficienței SEA Handling într-o perioadă de timp acceptabilă pentru un investitor privat.

- (248) În ceea ce privește posibilitatea unui transfer, Comisia nu poate judeca cu privire la eforturile depuse de SEA pentru a înființa o asemenea alianță, care i-ar fi putut permite să beneficieze de sinergiile care decurg din integrarea sa într-o rețea internațională. Comisia observă, cu toate acestea, că, în observațiile sale SEA a menționat doar două încercări la vânzarea parțială: cea care a dus la negocierile eșuate cu [...] în 2002 și cea inițiată dar nu și finalizată în 2007/2008. De atunci, posibilitatea unei vânzări pare să fi depins de recuperarea profitabilității SEA Handling prin alte mijloace. Comisia consideră că evidența lipsă de interes din partea societăților private în ceea ce privește investițiile în SEA Handling ca un indicator al faptului că societatea nu are perspective solide de profitabilitate.
- (249) În ceea ce privește posibilitatea externalizării în totalitate sau parțial a activităților de handling la sol, autoritățile italiene au afirmat, în primul rând, că niciun operator nu dorea să preia activitatea. Comisia constată că ajutorul de stat a fost raportat de [...], și că [...], de asemenea și-a exprimat dezacordul față de măsuri.
- (250) În plus, nici declarația, nici afirmația mai specifică conform căreia potențialii operatori externi sunt interesați doar de anumite servicii mai profitabile („alegerea anumitor exemple”) se bazează pe o observație fermă a unui dezinteres deschis, de exemplu în urma unei proceduri de licitație inițiată de SEA pentru prestarea serviciilor în cauză. Cu alte cuvinte, această afirmație nu este susținută de nicio dovadă specifică, în timp ce o serie de operatori sunt autorizați să-și ofere serviciile în Italia și în special pe aeroporturile Malpensa și Linate.
- (251) În ceea ce privește capacitatea operatorilor externi, autoritățile italiene au insistat asupra faptului că nu există operatori care să asigure nivelul de calitate cerut de modelul comercial al SEA, și anume cea a unui aeroport „nodal” sau „centru nodal autonom”. SEA a considerat că avea nevoie de un furnizor care să fie în măsură să furnizeze toate serviciile de handling la sol, și că acest lucru era imposibil deoarece ceilalți operatori de pe piață nu dispuneau de resursele materiale, resursele economice și în special resursele umane necesare pentru a garanta întreaga gamă de servicii.
- (252) În primul rând, Comisia subliniază că SEA greșește când presupune că oferta de servicii de handling la sol disponibilă este limitată la cea ale părților externe prezente la un anumit moment pe aeroporturile Malpensa și Linate, și nu include potențiala furnizare de către orice alt furnizor, autorizat de asemenea să lucreze acolo. Declarațiile relativ ambigue ale societății SEA privind situația presupus negativă a situației economice a altor furnizori activi la aeroporturile din Milano sau la nivelul resurselor pe care le utilizează efectiv pe aceste aeroporturi nu sunt în niciun fel de relevante. Prezența marginală de furnizorilor care lucrează efectiv pe aeroporturile din Milano este doar un exemplu de furnizare potențial disponibilă și capabilă de a intra pe piață. În plus, faptul că în furnizorii externi care funcționează în prezent pe aeroporturile din Milano nu acoperă toate serviciile de handling la sol nu înseamnă că pot fi adoptate hotărâri în ceea ce privește capacitatea acestora de a face acest lucru.
- (253) În al doilea rând, autoritățile italiene și SEA nu au clarificat de ce SEA avea nevoie să transfere toate serviciile sale de handling la sol unui singur operator. Deși poate fi acceptat faptul că anumite activități pot fi mai puțin profitabile, aceste activități ar fi putut fi transferate în mod rezonabil către un operator care ar fi putut profita de economiile de scară internațională.
- (254) În al treilea rând, în ceea ce privește capacitatea efectivă a operatorilor externi de a furniza toate serviciile de handling la sol, Comisia respinge afirmația conform căreia niciun operator nu avea resursele necesare. Conform SEA, 84 furnizori sunt autorizați să opereze pe Linate și Malpensa. Și, după cum s-a menționat deja, era cu siguranță posibil să se externalizeze o parte din activități, mai degrabă decât totalitatea acestora.
- (255) În al patrulea rând, SEA nu a demonstrat în mod specific că un operator extern nu ar fi capabil să satisfacă cerințele de calitate considerate esențiale pentru funcționarea corectă a modelului comercial SEA. Comisia nu împărtășește opinia conform căreia calitatea cerinței de serviciu menționată în directiva 96/67/CE și în legislația italiană s-ar aplica în acest context.
- (256) În ceea ce privește justificarea economică a societății SEA, care urmărește să demonstreze caracterul inadecvat al externalizării anumitor servicii de handling la sol, deoarece administratorul aeroportului are responsabilitatea finală pentru garantarea continuității serviciilor în cazuri de urgență sau evenimente neprevăzute, Comisia are rezerve cu privire la o serie de puncte.
- (257) În primul rând, SEA a prezentat calcule dubioase pentru a-și susține teoria. Acestea au pus numărul de unități de personal SEA Handling echivalent normă întreagă (ENI) alocat pentru gestionarea situațiilor de urgență la un nivel foarte ridicat. În 2003, SEA estimează că cifra respectivă era minimum 336 ENI, la un cost total de 9,9 milioane EUR și echivalentul a 8 % totalul de ENI SEA Handling. În mod clar, costul real suportat de către SEA Handling a fost de departe mai mic, deoarece acest personal era alocat de asemenea, – dacă nu în primul rând – pentru alte sarcini. Cu toate acestea, pentru a calcula costul total pe care SEA ar trebui să-l fi suportat în calitate de administrator de aeroport în 2003 pentru a acoperi această activitate, SEA sugerează înmulțirea numărului de ENI alocați serviciului continuu și pentru gestionarea situațiilor de urgență cu un factor de 1,7, ajungând astfel la concluzia că SEA necesita 569 lucrători cu normă întreagă care costau în total 20,6 milioane EUR. SEA a concluzionat că diferența dintre aceste două valori (20,6 milioane EUR-9,9 milioane EUR) a reprezentat câștigul efectiv de pe urma netransferării

activitățile SEA. Comisia consideră că factorul de 1,7 este arbitrar, deoarece nicio justificare nu a fost furnizată, întrucât SEA trebuia să demonstreze că acest cost ipotetic fusese calculat corect. De asemenea, Comisia estimează că numărul de ENI utilizați pentru a calcula costurile totale suportate de SEA este complet nerealist.

- (258) Comisia consideră, mai degrabă, că estimarea costului suportat de SEA Handling ar trebui să ia în considerare costul real facturat de obicei de SEA Handling societății SEA și o estimare mai realistă a numărului de ENI SEA Handling alocați acestor sarcini în funcție de numărul mediu de situații de urgență, evenimente neprevăzute și cazuri de serviciu continuu înregistrat pe parcursul unui an.
- (259) În al doilea rând, calculul nu ține cont de costurile substanțiale efectuate de SEA ca urmare a acoperirii pierderilor, care ar fi putut fi evitate prin externalizarea unor activități de handling la sol unui operator mai competitiv. Externalizarea unora dintre activitățile de servicii continue ar fi putut antrena costuri potențial mai mari pentru SEA, pe seama sinergiilor care pot fi obținute ca urmare a combinării acestor servicii cu alte activități în cadrul societății, dar câștigul total dintr-o astfel de externalizare era potențial pozitiv; astfel că acest argument nu demonstrează singur faptul că nu a existat o soluție disponibilă diferită de acoperirea pierderilor SEA Handling, așa cum susține SEA în observațiile sale.
- (260) [...] a preconizat retragerea investițiilor din SEA Handling în 2010, în urma părăsirii centrului nodal de către compania Alitalia. Conform [...], obiectivul principal al SEA a fost dezvoltarea Malpensa ca centru nodal principal (p. [...]) și identificarea unei noi linii aeriene în termen de cinci ani (p. [...]). Retragerea investiției din SEA Handling era de o importanță crucială pentru atingerea acestui obiectiv și a reprezentat o etapă importantă în procesul de reorganizare a societății SEA pentru a se plasa printre cei mai profitabili operatori de transport aerian (p. [...]). SEA însăși nu a considerat necesar să păstreze SEA Handling în grup, fie pentru gestionarea aeroportului Malpensa ca centru nodal sau pentru îmbunătățirea situației financiare globale a societății SEA.
- (261) În lumina celor de mai sus, Comisia concluzionează că, deși SEA pare să fi depus eforturi pentru a stabili o alianță cu un partener strategic de natură să aibă un impact semnificativ asupra restabilirii rentabilității SEA Handling, externalizarea totalității sau a unei părți a activităților sale unor operatori externi era o opțiune avantajoasă din punct de vedere economic pe care un investitor privat ar luat-o în considerare neapărat, și, după caz, ar fi urmat-o, mai degrabă decât să continue să plătească pierderi de exploatare ridicate de-a lungul mai multor ani. Și totuși, niciunul dintre documentele prezentate arată că nu a existat niciun proces de reflecție privind viitorul SEA Handling de-a lungul întregii perioade în cauză.

Selectarea modelului comercial al Grupului SEA

- (262) Autoritățile italiene au făcut afirmația generală potrivit căreia decizia SEA de a menține un sistem aeroportuar nodal necesită furnizarea acestor servicii direct de către administratorul aeroportului, însă acest argument nu pare să fie sprijinit de o analiză care vizează stabilirea, în raport cu potențialele câștiguri din existența centrului nodal, a motivului pentru care era avantajos din punct de vedere economic pentru SEA să compenseze 360 milioane EUR în pierderi. În afara afirmațiilor generale, autoritățile italiene nu au prezentat un singur document să indice modul în care s-a ajuns la această alegere.
- (263) Mai precis, în ceea ce privește argumentul că acoperirea pierderilor SEA Handling furniza baza cea mai eficientă posibil pentru modelul nodal ales de SEA, din cauza naturii complementare a serviciilor de handling la sol și activităților de gestionare a aeroportului, Comisia constată că, fără a judeca oportunitatea deciziilor luate de Grupul SEA, această constrângere asupra strategiei SEA Handling [pe lângă faptul că este contrazisă de observația conform căreia cele mai performante aeroporturi mari/centre nodale din Europa noduri și-au transferat serviciile de handling la sol, și prin planurile de afaceri menționate la punctele 281-282 și 283-286 ⁽⁵⁷⁾] este, în esență, bazată numai pe prezumția că niciun operator extern nu ar fi în măsură să furnizeze o calitate suficientă. SEA nu a clarificat nivelul de calitate cerut de aceasta sau impactul pe care un nivel insuficient de calitate l-ar fi putut avea asupra concluziilor privind funcționarea aeroportului și veniturile acesteia. Acest lucru este și mai surprinzător având în vedere afirmația SEA conform căreia o furnizarea necorespunzătoare a serviciilor de handling la sol de către părți externe ar fi afectat reputația SEA ca operator de aeroport, fapt care putea să fi fost confirmat cu ușurință de un studiu de piață (punctul 106 din scrisoarea SEA Handling din data de 21 martie 2011). Dată fiind lipsa de o evaluare clară a daunelor care ar fi putut fi dăunat imaginii sau a reputației SEA în cazul în care toate sau o parte din serviciile sale de handling la sol ar fi fost subcontractate, Comisia nu poate accepta argumentul conform căruia conduita SEA – care acoperă în mod sistematic pierderile SEA Handling – a fost rațională din punct de vedere economic și necesară pentru a evita astfel de prejudicii. De asemenea, în aplicarea articolului 15 din Directiva 96/67/CE, un stat membru poate impune norme de conduită furnizorilor de servicii de handling la sol în vederea asigurării funcționării corespunzătoare a aeroportului (dacă este cazul, la propunerea aeroportului), chiar dacă acești furnizori sunt din afara aeroportului. În orice caz, nici SEA nici Italia nu a furnizat dovezi concrete conform cărora modelul de centru nodal nu ar fi putut fi implementat prin subcontractarea integrală sau parțială a serviciilor de handling la sol.

⁽⁵⁷⁾ Planul strategic pentru perioada 2007-2012, p. 5, și planul strategic pentru perioada 2009-2016, p. 9.

- (264) În schimb, [...] confirmă intenția SEA de a nu mai realiza alte investiții în SEA Handling, deoarece investiția sa este considerată o exploatare nestrategică în scopul asigurării faptului că Malpensa va reveni la statutul său de centru nodal ca urmare a părăsirii de către Alitalia a centrului nodal.

Restructurarea SEA Handling și obiectivele SEA

- (265) Autoritățile italiene invocă hotărârea *ENI-Lanerossi*, care prevede că „un asociat privat poate subscrie în mod rezonabil capitalul necesar pentru a asigura supraviețuirea unei întreprinderi aflate temporar în dificultate, dar capabilă de a deveni din nou profitabilă, eventual după o reorganizare. Prin urmare, trebuie să fie acceptat faptul că o societate-mamă poate, de asemenea, pentru o perioadă de timp limitată, suporta pierderile uneia dintre filialele acestuia pentru a-i permite acesteia să-și închidă operațiunile sale în cele mai bune condiții posibile. Astfel de decizii pot fi motivate nu doar de posibilitatea unui profit material indirect, ci și de alte considerente, cum este dorința de a proteja imaginea grupului sau de a-i redirecționa activitățile. Cu toate acestea, atunci când injecțiile de capital ale unui investitor din sectorul public fac abstracție de orice perspectivă de rentabilitate, chiar și pe termen lung, astfel de aporturi trebuie considerate ca fiind ajutoare de stat în temeiul articolului 92 din tratat, iar compatibilitatea lor cu piața comună trebuie evaluată doar pe baza criteriilor stabilite de dispoziția respectivă⁽⁵⁸⁾”.
- (266) Autoritățile italiene susțin în special faptul că Comisia ar trebui să evalueze deciziile de acoperire a pierderilor unei filiale pe baza nu doar a probabilității producerii unui profit imediată, ci și pe alte considerente care pot justifica acoperirea pierderilor unei filiale care are capacitatea de a deveni din nou profitabilă după un proces de restructurare.
- (267) SEA susține că compensarea pierderilor SEA Handling este justificată, în primul rând, prin prezența unui plan strategic și a unui program de restructurare cu perspective bune de profitabilitate pe termen lung, și, în al doilea rând, din considerente diferite de simpla rentabilitate financiară.
- (268) În ceea ce privește primul argument, Comisia consideră că planurile de afaceri pentru SEA Handling care au fost furnizate acesteia nu sunt suficient de detaliate pentru a justifica adoptarea unei astfel de decizii de către un investitor privat într-o economie de piață. Mai precis, planurile nu sunt planuri de „transformare” pe care un investitor privat prudent le-ar necesita înainte de a efectua asemenea injecții substanțiale în capitalul unei societăți care s-a aflat în dificultate financiară încă de la crearea sa. Planurile nu au la bază un audit detaliat al cauzelor dificultăților și al măsurilor necesare pentru rezolvarea acestora. Acestea nu se bazează pe previziuni realiste în ceea ce privește activității dezvoltării activității SEA Handling sau a sectorului, și nu conțin nici o analiză a scenariilor alternative pe care un investitor privat avisat le-ar fi așteptat într-o situație similară.

Planul de afaceri consolidat pentru perioada 2002-2006

- (269) În special, planul de afaceri consolidat pentru perioada 2002-2006 aprobat în 2001 a prevăzut că SEA Handling avea să revină la profitabilitate până în 2005. Dar planul a acoperit toate activitățile SEA și nu a inclus o descriere detaliată a măsurile pe care SEA ar trebui să le ia pentru a garanta profitabilitatea SEA Handling.
- (270) Planul cuprinde măsurile care trebuie puse în aplicare pentru a ameliora productivitatea forței de muncă cu 20 % până în 2006 (p. 17), dar nu evaluează efectul unei astfel de creșteri a productivității asupra performanței financiare a societății în ansamblu. Comisia consideră că planul nu poate fi văzut ca fiind bazat pe ipoteze credibile, deoarece nu include nicio măsură specifică pentru abordarea cauzelor structurale ale pierderilor cronice în domeniul serviciilor de handling la sol, și anume cheltuielile excesive cu personalul (p. 23). Dimpotrivă, documentul prevede o creștere a costului forței de muncă în domeniul serviciilor de handling la sol în perioada respectivă (anexa 3, p. 13). De asemenea, aceasta prevede o creștere cu 37 % a veniturilor din serviciile de handling la sol (p. 30) fără a oferi vreo justificare realistă, în special având în vedere prezența altor operatori de handling la sol pe aeroporturile din Milano, și creșterea concurenței din acest sector. Comisia observă că, în raportul și situațiile sale financiare la 31 decembrie 2003 SEA a recunoscut scăderea cotei de piață a SEA Handling ca urmare a concurenței.
- (271) După cum a notat Comisia în punctele 82-85 din decizia de inițiere, performanța economică a SEA Handling, în baza planului său de afaceri consolidat pentru perioada 2002-2006 și a planului de afaceri pentru perioada 2003-2007 nu era satisfăcătoare.

Planul de afaceri pentru perioada 2003-2007

- (272) Decizia de inițiere a solicitat în mod clar autorităților italiene să prezinte „planul de afaceri pe 2002 pentru SEA Handling, cu modificările ulterioare, sau orice document privind strategia și revenirea la profitabilitate a SEA Handling”. În observațiile lor, autoritățile italiene nu au reacționat inițial. SEA, ca parte interesată, a prezentat în cele din urmă un document intitulat „Piano D'impresa 2003-2007 di SEA Handling” (planul de afaceri pentru perioada 2003-2007 pentru SEA Handling). Având în vedere titlul și forma sa, totuși, acest document este mai mult o prezentare a planului de afaceri menționat deja, care prezintă principalele ipoteze generale pentru revenirea la

⁽⁵⁸⁾ Hotărârea Curții de Justiție în cauza C-303/88 Italia/Comisia, [1991] ECR I1433, punctele 21 și 22.

profitabilitate preconizată în previziunile companiei pentru anul 2005. Comisia consideră că în esență această prezentare reproduce politica pentru SEA Handling stabilită la nivel de Grup SEA în planul de afaceri consolidat pentru SEA pentru perioada 2002–2006, dar nu explică suficient de precis măsurile pentru asigurarea profitabilității la care s-ar fi așteptat în mod logic un investitor privat.

- (273) Planul de afaceri pentru perioada 2003-2007 descrie o situație deosebit de critică pentru SEA Handling (cheltuielile cu personalul excesive, dezechilibre organizaționale substanțiale, inovația tehnologică insuficientă și lipsa valorificării anumitor elemente de venit potențiale, p. 1), care ar putea avea drept rezultat pierderea cotei de piață și despre care SEA Handling era foarte conștientă (pagina 15); dar măsurile pentru reducerea cheltuielilor cu personalului se limitează în principal la scurte referiri la o politică de stimulente pentru disponibilizări voluntare, o creștere a personalului temporar și o reducere a orelor suplimentare. SEA a estimat că acest lucru ar reduce cheltuielile cu personalul cu 3,1 % între 2003 și 2007.
- (274) Potrivit informațiilor furnizate de autoritățile italiene, cheltuielile cu personalul s-au ridicat la 103,7 % din cifra de afaceri a societății SEA Handling în 2002 și la 94,9 % în 2003, în timp ce valoarea corespunzătoare pentru operatorii independenți a reprezentat în medie mai puțin de 70 %; dar SEA Handling și-a stabilit obiectivul de a atinge doar aproximativ 75 % până în 2005 și de a menține ulterior nivelul respectiv.
- (275) În plus, SEA Handling a preconizat că această îmbunătățire ar fi fost determinată în principal de o creștere de 25 % a cifrei de afaceri între 2003 și 2007 (p. 5 și 6 din planul de afaceri), și nu de o reducere a cheltuielilor cu personalul, care a fost estimată la doar aproximativ – 3,1 % între 2003 și 2007 (cu o ușoară creștere a cheltuielilor cu personalul în perioada 2004-2007).
- (276) Comisia consideră că, având în vedere amploarea restructurării necesare, un investitor privat și-a fi concentrat eforturile pe revenirea societății la rentabilitate în baza unor măsuri interne asupra cărora aceasta ar fi deținut un control cât mai mare, legate în principal de reducerea costurilor salariale, care la momentul respectiv depășeau cifra de afaceri, mai degrabă decât anticipând o creștere a prețurilor și a cererii, factori asupra cărora SEA Handling deținea un control mult mai redus.
- (277) De asemenea, Comisia consideră că faptul în contractul semnat cu Alitalia pentru perioada 2001-2005 se prevedea o creștere de 7 % a prețurilor din 2004 și 2005, creștere care s-au dovedit ulterior a fi excesivă și a fost urmată de reduceri în 2006 și 2007 într-un context de scădere a prețurilor din cauza unui mediu mai competitiv. Dat fiind faptul că liberalizarea sectorului ar putea avea drept rezultat, în ultimă instanță, reducerea prețurilor, Comisia consideră că SEA nu poate pretinde, în mod rezonabil, că o astfel de reducere a fost un „eveniment negativ neprevăzut”. Planul de afaceri pentru perioada 2003-2007 nu s-a bazat, prin urmare, pe perspective realiste. În plus, Comisia este de părere că un investitor privat ar fi anticipat schimbările mediului concurențial aduse de liberalizarea sectorului, și nu ar fi lansat o strategie în care revenirea la rentabilitate depinde, în primul rând, de o creștere a cifrei de afaceri.
- (278) Comisia consideră, prin urmare, că realizarea obiectivului de restabilire a viabilității până în 2005 nu era realist, în măsura în care numai măsurile luate au fost cele considerate necesare de societatea SEA în conformitate cu indicațiile din planul său de afaceri pentru perioada 2003-2007 și planul de afaceri consolidat pentru perioada 2002-2006.
- (279) Ca răspuns la solicitarea Comisiei din 11 iulie 2011, autoritățile italiene nu au putut să furnizeze procesul-verbal al reuniunii Consiliului de administrație al SEA Handling conform căruia acesta aprobase măsurile descrise în planul de afaceri al societății SEA Handling. În schimb, autoritățile italiene au transmis Comisiei procesul-verbal al reuniunii Consiliului de administrație al SEA care a avut loc la 23 iulie 2003, la care a fost aprobat un plan de afaceri consolidat pentru Grupul SEA. Cu acea ocazie, conform extrasului din procesul-verbal furnizat, planul de afaceri pentru perioada 2003-2007 pentru SEA Handling a fost doar prezentat, și, prin urmare, nu a fost aprobat.
- (280) În ceea ce privește o eventuală modificare a planului de afaceri inițial, sau elaborarea ulterioară a unui plan de afaceri, Comisia concluzionează, pe baza informațiilor furnizate de autoritățile italiene ca răspuns la cererea acestora din 11 iulie 2011, că, ulterior, nevoia unui nou program de redresare a fost discutată doar la reuniunea Consiliului de administrație din 21 decembrie 2006, atunci când s-a decis că Președintele va elabora un plan de restructurare detaliat. Cu acea ocazie nu a existat nicio referire la vreun plan de restructurare în curs de aplicare.

Planul strategic pentru perioada 2007-2012

- (281) Strategia planificată de SEA a fost ulterior introdusă într-un document redactat de un consultant extern și prezentat la o reuniune a Consiliului de Administrație al SEA Handling din data de 31 mai 2007. Acest document, intitulat „Executive Summary – Linee guida del piano strategico 2007-2012 del gruppo SEA – 11 maggio 2007” (Sumar executiv: Linii directoare pentru planul strategic pentru perioada 2007–2012 al Grupului SEA, 11 mai 2007), reprezintă prezentarea unui consultant extern a posibilelor scenarii de evoluție pentru Grupul SEA și prezintă doar pe scurt situația SEA Handling, pe doar două pagini (paginile 8 și 12), indicând doar necesitatea absolută ca aceasta

să revină la rentabilitate până în anul 2012. Nu se prevăd măsuri specifice pentru revenirea societății la rentabilitate. Prin urmare, Comisia contestă declarația autorităților italiene că acel document stabilește strategia grupului SEA pentru perioada 2007-2012 în trei etape. Singura măsură strategică discutată în cadrul reuniunii a fost reorganizarea modelului de producție cu o scurtă indicare a anumitor măsuri de recuperare.

- (282) În plus, așa cum s-a evidențiat deja, Planul confirmă că operatorii neintegrați vertical furnizează servicii care sunt mai bine din punct de vedere economic decât cele ale operatorilor aeroportuari care au păstrat controlul asupra operatorilor de handling la sol.

Planul strategic pentru perioada 2009-2016

- (283) Potrivit autorităților italiene, atunci când Alitalia a părăsit centrul nodal al aeroportului Malpensa în 2007, SEA a avut în vedere abandonarea modelului său de centru nodal având în vedere plecarea transportatorului din centrul nodal pe care se baza modelul. În consecință, un nou plan strategic întocmit de către un consultant extern („Piano strategico 2009-2016”) a fost prezentat Consiliului de Administrație al SEA, care l-a aprobat la 15 iulie 2008. Acest document prezintă aceleași caracteristici ca și predecesorul său, nefurnizând detalii privind măsurile legate de recuperarea planificată a societății SEA Handling, cu excepția unei scurte descrieri a aspectelor legate de o revizuire contractuală și a îmbunătățirilor administrative și procedurile de urgență, cum este fondul pentru disponibilizare (*cassa integrazione*).
- (284) Spre deosebire de ceea ce pretind autoritățile italiene, obiectivul principal al societății SEA în conformitate cu acest plan este de a dezvolta Malpensa ca principal centru prin identificarea unui nou centru de transport „în termen de cinci ani” (p. 5). Conform planului de retragere a investițiilor din societatea SEA Handling, acest obiectiv trebuie atins până în 2010 (paginile 12, 35 și 37). Comisia constată că planul nu conține nicio trimitere la modelul de centru virtual, nici nu susține că strategia de dezvoltare se bazează pe un nou model de afaceri și presupune în mod necesar integrarea verticală a SEA Handling. Procesul-verbal al reuniunii Consiliului de administrație al SEA Handling la 13 iunie 2008, de asemenea, confirmă faptul că obiectivul SEA la momentul respectiv nu era să devină un centru virtual, ci să atragă un nou transport nodal. Procesul-verbal al reuniunii Consiliului de administrație din 15 iulie 2008, de asemenea, descrie retragerea investiției din SEA Handling până în 2010, ca un factor cheie al durabilității planului.
- (285) Comisia observă, de asemenea, că documentul „VIA Milano” transmis de autoritățile italiene la data de 28 iunie 2012, include o descriere a modelului de centru nodal virtual. Documentul sugerează că SEA urmărește această strategie din 2011. Dar nu există nici aici vreo sugestie conform căreia modelul de centru nodal virtual necesită integrarea verticală a operatorilor de handling la sol.
- (286) Planul confirmă că începând din 2001, principalii operatori de aeroporturi din Europa au părăsit treptat piața serviciilor de handling la sol, având drept rezultat intrarea pe piață a unor noi operatori independenți (p. 28).

Planul de afaceri pentru perioada 2011-2013

- (287) În cele din urmă, SEA prevede că la 27 iunie 2011, Consiliul de administrație a aprobat un document intitulat „Piano D’impresa di mare 2011-2013” (Planul de afaceri SEA pentru perioada 2011-2013), care, printre altele, a subliniat „necesitatea de a continua cu strategia privind îmbunătățirea eficienței activității de handling la sol”. Comisia observă, cu toate acestea, că acest document conține doar proiecții financiare, și nu face nicio mențiune specială la vreo măsură cu privire la SEA Handling.
- (288) De asemenea, Comisia subliniază că planul de afaceri indică faptul că cheltuielile legate de costurile cu forța de muncă suportate de SEA Handling rămăseseră aproape neschimbate comparativ cu 2009 (a se vedea tabelul privind cheltuielile cu personalul).
- (289) Prin urmare, Comisia constată că autoritățile italiene nu au fost în măsură să ofere planuri de afaceri suficient de detaliate pentru SEA Handling, sau orice alte documente care ar putea descrie strategia de restructurare și punerea sa în aplicare pentru perioada în cauză, cu atât mai puțin documente care ar putea demonstra că această strategie a avut încă de la început în vedere necesitatea posibilității de a acoperi pierderile operaționale ale SEA Handling pentru o anumită perioadă și pentru o anumită sumă. Prin urmare, Comisia consideră că autoritățile italiene nu au fost în măsură să prezinte elemente de probă concrete cu privire la o strategie de restructurare pentru SEA Handling care să justifice din punctul de vedere al unui investitor privat prudent acoperirea temporară a pierderilor sale cu scopul de a o face să redevină rentabilă. Aceasta este surprinzător în cazul de față, deoarece un operator privat, analizând o societate care a acumulat pierderi începând din momentul constituirii sale cu câțiva ani în urmă, ar fi solicitat un audit detaliat și măsuri precise care trebuie luate înainte de a investi resurse în societate.

- (290) Comisia nu poate accepta argumentul SEA Handling conform căruia faptul că SEA Handling aproape ajunsese la pragul de rentabilitate în 2011/2012 demonstrează caracterul rațional al strategiei SEA de acoperire a pierderilor SEA Handling pentru întreaga perioadă, arătând astfel că injectiile de capital au îndeplinit testul investitorului privat în economia de piață. Având în vedere că pierderile SEA Handling fuseseră acoperite în mod continuu timp de aproape zece ani, nu este surprinzător că SEA Handling în cele din urmă, s-au întors la profitabilitate. Orice întreprindere care a primit același sprijin financiar ar putea să revină la profitabilitate în cazul în care acesta ar adopta doar câteva de măsuri de restructurare modeste. Dar această perspectivă nu ar fi suficientă pentru satisfacerea un investitor privat, care ar necesita cel puțin o proiecție care să arate că beneficiul estimat al strategiei de acoperire a pierderilor pe termen mediu și lung – în ceea ce privește dividendele, creșterea cotei de piață, evitarea afectării imaginii etc. – ar depăși aportul de capital efectuat pentru a compensa aceste pierderi. Comisia constată că niciunul dintre planurile de afaceri prezentate de Italia nu furnizează previziuni care să încerce să demonstreze că strategia care acoperă pierderile de-a lungul unei perioade atât de lungi de timp ar fi mai avantajoasă din punct de vedere economic pentru SEA decât retragerea investiției din SEA Handling, sau care încearcă să reducă perioada de restructurare pentru a reveni la profitabilitate într-un interval rezonabil de timp și să reducă la minimum pierderile.
- (291) Având în vedere pierderile repetate ale SEA Handling din fiecare an pe parcursul perioadei de referință, Comisia consideră că SEA Handling a înregistrat pierderi pe o perioadă prea lungă pentru a fi considerată „perioadă limitată” în sensul hotărârii în cauza *ENI-Lanerossi* ⁽⁵⁹⁾. SEA Handling a înregistrat pierderi încă de la constituire în anul 2002 și ar putea deveni profitabilă doar în 2012, conform previziunilor SEA din 2011. Deciziile de acoperire a pierderilor erau adoptate an de an, iar pierderile anuale repetate nu au dus la o modificare a strategiei SEA sau la măsuri de restructurare mai radicale.
- (292) La al doilea argument, în ceea ce privește alte considerente decât simpla rentabilitate financiară, Comisia, din motivele deja menționate mai sus, contestă preocupările menționate de SEA în ceea ce privește presupusul nivel insuficient al calității pe care un furnizor extern l-ar fi putut oferi, care se susține că ar fi avut un impact negativ asupra dezvoltării SEA și a performanței generale și ar putea fi făcut SEA răspunzătoare pentru orice defecțiune.
- (293) După cum s-a arătat deja, Comisia consideră că autoritățile italiene și SEA nu au furnizat detalii privind posibilele repercusiuni asupra imaginii SEA sau daunele pe care pasagerii ar putea să le fi suferit. Acestea nu au cuantificat pierderile respective nici chiar după decizia de inițiere a procedurii. Și totuși SEA a recunoscut faptul că o asemenea pierdere ar fi putea cu ușurință fi confirmată de un studiu de piață. Comisia consideră, prin urmare, că absența oricărei evaluări a daunelor asupra imaginii SEA sau a răspunderii sale potențiale, sau previziunile unei rentabilități indirecte pe termen lung, este deosebit de dăunătoare pentru orice încercare de a arăta că măsurile sunt compatibile cu testul investitorului privat prudent având în vedere amploarea injectiilor de capital implicate. Un acționar prudent ar fi efectuat o evaluare economică a acestor riscuri și a perspectivelor înainte de achitarea sumei totale de 359 644 milioane EUR ⁽⁶⁰⁾.
- (294) S-a susținut că obiectivul de maximizare a profiturilor pe termen lung ale grupului SEA trebuie să prevaleze asupra profitabilității financiare a SEA Handling, dar această opțiune ignoră faptul că, în cazul în care SEA nu ar fi acoperit în mod sistematic pierderile filialei sale profiturile sale ar fi fost mult mai mari. În plus, autoritățile italiene nu au prezentat niciun element de probă care să demonstreze SEA ar fi reușit pe termen lung să obțină o rentabilitate mai mare prin urmărirea strategiei sale de acoperire a pierderilor în loc să ia măsuri mai drastice de restructurare sau externalizarea a totalității sau a unei părți din serviciile de handling la sol.
- (295) În termenii folosiți în hotărârea pronunțată în cauza *ENI-Lanerossi*, Comisia consideră că SEA Handling nu se „confruntă cu dificultăți temporare”, ci avea o problemă structurală gravă, și că pierderile sale nu erau acoperite de SEA pentru „o perioadă limitată”. În plus, în cazul în care pierderile ar fi fost suportate „pentru a permite [filialei] să-și închidă operațiunile în cele mai bune condiții posibile”, trebuie să se constate faptul că, începând din 2001 SEA a inițiat doar două proceduri de licitare concurențială, sau cel puțin că condițiile optime nu au fost atinse într-un termen rezonabil de timp. În orice caz, acel obiectiv nu poate în sine demonstra că măsurile sunt conforme cu principiul investitorului privat prudent.
- (296) În concluzie, Comisia constată că planurile de afaceri prezentate nu se bazează pe previziuni realiste de dezvoltare a activității SEA Handling sau a sectorului, și nu oferă analiza unor scenarii alternative pe care că un investitor privat diligent ar fi solicitat-o într-o situație similară.

⁽⁵⁹⁾ Hotărârea Curții de Justiție din 21 martie 1991 în cauza C-303/88 *Italia/Comisia*, [1991] ECR I-1433, punctul 2.

⁽⁶⁰⁾ A se vedea hotărârea Tribunalului în cauza T-565/08 *Corsica Ferries/Comisia*, punctele 101-108.

Performanța economică a SEA Handling

- (297) În timp ce performanța economică a SEA Handling după decizia pentru de acoperire a pierderilor sale pentru un anumit an nu permit pronunțarea unei hotărâri judecătorești cu privire la conformitatea cu testul investitorului privat, rezultatele sale înainte adoptării unei astfel de decizii, și în special direcția în care acestea se deplasau, clarifică contextul material în care a fost luată această decizie. Corespondența dintre măsurile de restructurare aplicate SEA Handling și rezultatele acestora în perioada în cauză ar trebui să fi influențat cel puțin decizia unui investitor privat cu privire la continuarea acoperirii pierderilor companiei. Prin urmare, acestea trebuie să fie analizate în acest sens.
- (298) Autoritățile italiene și SEA recunosc implicit acest principiu atunci când spun că evoluția pozitivă a principalelor rezultatele economice ale SEA Handling în perioada 2003-2004 era, în opinia acestora, încurajatoare, și a arătat că revenirea la rentabilitate era posibilă. În decizia de inițiere, totuși, Comisia a menționat că în perioada 2003-2005, pierderile companiei au rămas la peste 40 milioane EUR; marja sa brută de exploatare era tot negativă; costurile sale unitare cu personalul s-au ridicat la 7,6 %; costurile totale au scăzut doar cu 3 % și venitul a crescut cu aproximativ 4,5 %.
- (299) Lăsând deoparte evaluarea negativă a Comisiei a nivelului de precizie al planurilor de restructurare prezentate de către autoritățile italiene, trebuie remarcat faptul că indicatorii de dezvoltare economică solidă înregistrați în cursul perioadei, mai ales a celor legați în esență la măsurile interne adoptate și nebazați pe factori externi, asupra cărora întreprinderea nu avea nicio influență, permite o evaluare directă a amplitudinii măsurilor de restructurare realizate efectiv. Acesta este, de exemplu, cazul unei reduceri vizibile cu privire la cheltuielile cu personalul care rezultă din creșterea productivității, o reducere a costurilor unitare ale forței de muncă și o reducere a numărului angajaților.
- (300) Pe de altă parte, Comisia consideră că indicatorii de calitate, cum ar fi fluctuația timpului de așteptare a bagajelor și punctualitatea apelurilor gestionate de SEA, deși utile pentru evaluarea competitivității serviciilor oferite, nu pot fi folosiți pentru a evalua amploarea măsurilor de restructurare.
- (301) În ceea ce privește rezultatele economice efective obținute, Comisia face trimitere la analiza graficelor și tabelelor de la punctul 2.4.
- (302) Comisia subliniază că în conformitate cu datele prezentate în tabelul 3, s-a observat o creștere cu 22 % a productivității între 2004 și 2010. SEA a declarat că această creștere era rezultatul unei utilizări mai bune și mai flexibile a resurselor umane, a externalizării serviciilor cu productivitate scăzută (de ex. curățarea cabinelor) și a unei mai bune supravegheri a personalului (în special prin reducerea ratei de absenteism).
- (303) SEA susține că SEA Handling nu și-a atins obiectivul de rentabilitate până în anul 2005 sau, cel mai târziu până în 2007, în principal din cauza pierderii de venit, care se derivă în special din reducerea prețurilor, inclusiv cele efectuate de Alitalia începând din 2006, și din creșterea costurilor unitare ale forței de muncă. În cele din urmă, SEA declară că nivelul mai scăzut decât cel preconizat al traficului a avut repercusiuni asupra veniturii generat între 2002 și 2007.
- (304) În ceea ce privește cheltuielile cu personalul, Comisia observă o creștere cu aproximativ 10 % a costului unitar al forței de muncă între 2003 și 2010. SEA pretinde că a avut o capacitate limitată de a obține reduceri semnificative ale cheltuielilor sale de exploatare. Aceasta declară că marja sa de manevră pe termen scurt a fost limitată de competența sindicatelor în negocierile colective și rolul lor politic în Italia. Reducerea efectivelor de personal erau substanțiale, dar acestea nu au fost suficiente pentru a compensa creșterea cheltuielilor unitare cu personalul înainte de 2008, nici pentru a reduce în mod semnificativ costurile legate de forța de muncă (-38 % între 2008 și 2010). Comisia ia act în acest sens de procesul-verbal al reuniunii Consiliului de administrație din 21 decembrie 2006, la care unul dintre membri a subliniat că situația SEA Handling era încă „foarte alarmantă”. Faptul că începând din 2008, SEA Handling a reușit să-și reducă în mod considerabil cheltuielile cu personalul arată că s-au depus eforturi considerabile în acest domeniu. Dar în contextul cazului acest fapt nu arată că injecțiile de capital au respectat testul investitorului privat. În special, Comisia a observat deja că injecțiile de capital efectuate în 2007 nu pot fi analizate fără a se lua în considerare ultimele injecții. În mod similar, Comisia a evidențiat, de asemenea, că acestea nu sunt bazate pe analizele financiare și planurile de afaceri comparabile cu cele pe care le-ar fi solicitat un investitor privat.
- (305) În ceea ce privește reducerea prețurilor impusă de Alitalia, Comisia constată că contractul semnat cu Alitalia pentru perioada 2001-2005 a avut în vedere o creștere cu 7 % a prețurilor în 2004 și în 2005, o creștere care s-a dovedit ulterior a fi excesivă și a fost urmată de reduceri în 2006 și 2007 într-un context de scădere a prețurilor datorată unui mediu mai competitiv. Dat fiind faptul că liberalizarea sectorului ar putea avea, în ultimă instanță, drept rezultat o reducere a prețurilor, Comisia consideră că SEA nu poate, în mod rezonabil, susține că reducerea, care a fost în mare parte o ajustare ca urmare a unei creșteri care se dovedise a fi excesive și o reacție la intrarea pe piață a unui competitor, Aviapartner, în 2006, a fost un „eveniment negativ neprevăzut”. Comisia este de părere că un investitor privat ar fi anticipat schimbările mediului concurențial generate de liberalizarea sectorului. De exemplu, un astfel de

investitor nu ar fi contat pe o creștere a prețurilor de 9 % între 2003 și 2007 ⁽⁶¹⁾, și ar fi prevăzut o scădere a cotei de piață a societății SEA Handling, deși reflecta, în esență, un statut de monopol.

- (306) Potrivit SEA, un alt „eveniment neprevăzut” care a avut efecte negative grave asupra revenirii SEA Handling la viabilitate a fost pierderea de venit după 2008, datorate deciziei companiei Alitalia de reducere a serviciilor sale la Malpensa. Comisia recunoaște semnificația acestei retrageri pentru veniturile SEA Handling, dar este de părere că eforturile SEA de a îmbunătăți situația SEA Handling s-au intensificat atunci când retragerea a fost anunțată în anul 2007. Numărul personalului cu normă întreagă a scăzut cu aproape 41 % între 2007 și 2010. Prin urmare, cheltuielile cu personalul au scăzut între 2007 și 2009, în timp ce creșterea productivității s-a accelerat. Alte cheltuieli de exploatare s-au redus de asemenea cu 40 % între 2008 și 2010. La nivel global, datorită acestor reduceri a cheltuielilor ca urmare a reducerii serviciilor de către Alitalia, marja operațională brută a societății s-a ameliorat, în ciuda scăderii înregistrate de cifra de afaceri. Cu toate acestea, aceste rezultate nu au permis SEA Handling să revină la echilibrul economic în scurt timp, în ciuda ajutorului acordat anterior. În plus, într-un scenariu contrafactual în care Alitalia și-ar fi continuat serviciile la Malpensa și cota de piață a societății SEA Handling ar fi rămas la nivelul anului 2005 indicat de autoritățile italiene, calculele sugerează că SEA Handling fi putut spera să revină la profitabilitate în 2009, dar Comisia este de părere că eforturile de a reduce costurile în perioada în cauză nu ar fi fost la fel de ample fără retragerea companiei Alitalia ⁽⁶²⁾. În orice caz, Curtea de Justiție a reiterat că pentru o evaluare a conformității cu principiul investitorului privat, „nu este suficient să se bazeze pe evaluări economice efectuate după data conferirii avantajului, în baza unei constatări retrospective conform căreia investiția făcută de către statul membru în cauză a fost cu adevărat profitabilă, sau în baza justificărilor ulterioare cu privire la cursul acțiunii ales efectiv... în cazul în care se pare că s-ar putea aplica testul investitorului privat, Comisia are obligația de a solicita statului membru în cauză să-i furnizeze acesteia toate informațiile relevante care să îi permită să stabilească dacă condițiile de aplicabilitate și aplicarea testului sunt îndeplinite și nu poate refuza să analizeze informațiile respective, cu excepția cazului în care probele obținute au fost stabilite după adoptarea deciziei respective de a face investiții ⁽⁶³⁾”.
- (307) Autoritățile italiene au confirmat că potențiala gravitate a situației după retragerea societății Alitalia a încurajat SEA să facă eforturi de îmbunătățire a costurilor.
- (308) În cele din urmă, SEA Handling a declarat că evenimentele neprevăzute au avut un impact negativ asupra rezultatelor sale și s-a referit în special la efectele asupra cifrei sale de afaceri a SARS, a amenințărilor teroriste care au urmat izbucnirii războiului din Irak în 2003 și a erupției vulcanului Eyjafjallajökull în 2010. Comisia observă că singura calificare a impactului acestor evenimente asupra cifrei de afaceri a societății SEA Handling a fost în studiul RBB Economics din 1 iunie 2011. Dar studiul repetă doar declarațiile SEA Handling, și anume faptul că SARS și amenințărilor teroriste ca urmare a izbucnirii războiului din Irak în 2003 au avut drept rezultat o scădere a cifrei de afaceri cu 3 % și faptul că erupția vulcanului Eyjafjallajökull a provocat o scădere a cifrei de afaceri cu 1,5 milioane EUR. Analiza contrafactuală se bazează pe aceste presupuneri, și nu furnizează nici un mijloc de evalua a efectelor evenimentelor în cauză. În plus, Comisia consideră că, chiar dacă estimările SEA ar putea fi considerate ca fiind fiabile fără date justificative, efectele unor evenimente neprevăzute indicate în studiul RBB Economics tot nu ar justifica în mod realist injecțiile constante de capital ale SEA, care s-au ridicat la aproximativ 360 de milioane EUR în perioada 2002-2010. În plus, Comisia consideră că un investitor care operează în condiții de piață, ar avea probabil a efectuat un studiu imediat după ce aceste evenimente au avut loc, mai degrabă decât cu câțiva ani mai târziu, în vederea evaluării impactului acestora și pentru a decide dacă să își modifice strategia, pentru a continua cu strategia în vigoare, sau să-și modifice planul său de afaceri. Dar deoarece studiul RBB Economics a fost elaborat la mai mulți ani de la decizia de inițiere a procedurii, Comisia consideră că acesta nu corespunde comportamentului unui investitor privat prudent, dar a fost realizat în scopul prezentei proceduri, pentru a demonstra *ex post* presupusa raționalitate economică a comportamentului SEA. Studiul nu poate, prin urmare, fi luat în considerare pentru aplicarea testului investitorului privat prudent. În cele din urmă, Comisia observă că tocmai pentru a asigura rentabilitatea investiției lor chiar și după evenimente negative, investitorii privați caută analizelor financiare care indică randamentul investiției lor în scenarii precare, în special în sectoare cum ar fi transportul aerian, care, prin natura sa, este expus la factorii de risc care sunt în afara competenței și controlului operatorilor. Nici Italia, nici SEA nu au arătat că o astfel de analiză a fost efectuată la momentul adoptării măsurilor în cauză.
- (309) În consecință, Comisia consideră că eforturile depuse pentru reducerea costurilor, deși acestea au fost substanțiale în mai multe privințe după crearea întreprinderii, în special după 2007, nu au fost suficiente pentru a lua în considerare revenirea la rentabilitate, sau chiar numai pe termen lung, adică în mai mult de zece ani, și fără a lua în considerare

⁽⁶¹⁾ Astfel cum sunt descrise în „Piano SEA Handling aziendale 2003-2007”.

⁽⁶²⁾ Menținerea cotei de piață a societății până în 2010 la nivelul anului 2005, adică 76,65 %, este doar ipotetică.

⁽⁶³⁾ Hotărârea Curții de Justiție din 5 iunie 2012 în cauza C-124/10 P *Comisia/EDF*, punctele 85 și 104.

riscul de a trebui să restituie ajutoarele ilegale acordate în trecut. Nu este surprinzător faptul că, după beneficierea de sprijin public atâția ani, SEA ar fi trebuit să-și îmbunătățească rezultatele, însă Comisia consideră că, dată fiind structura costurilor extrem de dificilă a societății SEA Handling și contextul liberalizării pieței, un investitor privat ar fi căutat o operațiune de restructurare mult mai amplă în 2002 înainte de a accepta să acopere pierderile suferite pe perioada necesară pentru finalizarea procesului de restructurare și să obțină o rentabilitate rezonabilă a investiției sale într-un termen rezonabil.

Comparația cu profiturile altor operatori

- (310) Comisia respinge argumentul conform căruia nu se poate face o comparație cu rezultatele economice ale altor prestatori de servicii de handling la sol de „natură” diferită (autoritățile italiene invocă administratorii de aeroporturi care funcționează cu conturi separate, administratorii de aeroporturi care operează societăți distincte, companii aeriene care prestează propriile servicii de handling la sol, și furnizori externi, care la rândul lor, pot fi împărțiți în furnizori cu rețele interne sau la rețele internaționale și IMM-uri) sau cu un alt domeniu de activitate (unii furnizori oferă toate serviciile de handling la sol în timp ce alții oferă numai unele dintre acestea).
- (311) Scopul esențial al liberalizării sectorului este stimularea concurenței, astfel încât furnizorii cu cele mai competitive modele de afaceri să poată pătrunde pe piață, în beneficiul utilizatorilor, al companiilor aeriene și, în cele din urmă, al utilizatorilor. Comisia consideră că operatorii cu care autoritățile italiene nu doresc să compare SEA Handling sunt, totuși, în concurență efectivă sau potențială cu aceasta. Argumentul autorităților italiene reduce *de facto* numărul competitorilor comparabili cu SEA Handling la zero, deoarece niciun operator nu furnizează exact gama de servicii oferite în prezent de SEA Handling, chiar și în cazul în care respectivul operator este de aceeași „natură”, și anume o companie legată de un administrator de aeroport, dar care funcționează ca o societate separată. Acest lucru lasă la o parte faptul că SEA consideră că Comisia ar fi trebuit, de asemenea, să țină cont de metodele prin care Directiva 96/67/CE a Consiliului a fost pusă în aplicare pentru a compara serviciile furnizate de furnizorii care își desfășoară activitatea pe o piață diferită de Italia.
- (312) Numeroși prestatori de servicii de handling la sol sunt profitabile din punct de vedere structural. În orice caz, faptul că alți operatori de handling la sol pot să fi suportat pierderi în aceeași perioadă nu demonstrează caracterul rațional al conduitei SEA, ci, mai degrabă, pare să sugereze contrariul, deoarece orice societate care se confruntă cu dificultăți economice va încerca să se concentreze asupra activității sale principale și să oprească orice investiții în activitățile care generează pierderi structurale sau sunt mai puțin rentabile. Așa cum s-a evidențiat deja de mai multe ori, în două dintre planurile de afaceri transmise, SEA Handling subliniat faptul că tendința pieței în perioada în cauză a fost în vederea opririi investițiilor efectuate de administratorii de aeroporturi în serviciile de handling la sol, precum și că operatorii care au subcontractat serviciile de handling la sol au fost, în general, mai profitabili decât operatorii integrați vertical.
- (313) Din aceleași motive, Comisia să respingă argumentul SEA conform căruia singurul operator comparabil era [...] ⁽⁶⁴⁾, care se presupune că a suferit pierderi în perioada 2004-2006 ⁽⁶⁵⁾ și nu și-a subcontractat serviciile de handling la sol. În primul rând, [...] este, în continuare, controlată de către stat, prin urmare comportamentul său nu poate fi considerat tipic pentru operatorii privați ⁽⁶⁶⁾. În al doilea rând, Comisia nu deține informațiile necesare pentru a stabili dacă [...] a primit asistență financiară pentru serviciile sale de handling la sol comparabilă în ceea ce privește valoarea sau durata cu cea primită de către SEA Handling.
- (314) În cele din urmă, Comisia nu consideră comparația efectuată de SEA Handling cu [...] și [...] ca fiind semnificativă. SEA Handling susține că acei operatori suferiseră pierderi provenite din serviciile furnizate pe aeroporturile respective fără a oferi o dovadă suficientă ⁽⁶⁷⁾. În plus, se pare că rezultatele negative ale acestor operatori erau parțial o consecință a ajutorului primit de SEA Handling. Dacă SEA Handling nu ar fi primit injecții repetate de capital din partea SEA, aceasta ar fi devenit insolubilă și ar fi fost supuse unui proces de restructurare mai rapid și mai temeinic decât cel la care a fost supus în realitate. Structura pieței s-ar fi schimbat, iar competitorii ar fi avut oportunitatea de a-și crește cota de piață și a-și îmbunătăți profiturile.

⁽⁶⁴⁾ A se vedea [...].

⁽⁶⁵⁾ Observațiile SEA Handling din 21 martie 2011, punctele 99 și 100.

⁽⁶⁶⁾ A se vedea [...].

⁽⁶⁷⁾ Observațiile SEA Handling din 21 martie 2011, punctul 105.

- (315) În concluzie, Comisia consideră că injecțiile de capital în cauză nu trec testul investitorului privat și, prin urmare, acestea au conferit SEA Handling un avantaj pe care nu l-ar fi obținut în condiții normale de piață.

8.2.4. EFECTUL ASUPRA COMERȚULUI DINTRE STATELE MEMBRE ȘI DENATURAREA CONCURENȚEI

- (316) Măsurile respective afectează schimburile comerciale între statele membre și denaturează sau amenință să denatureze concurența de pe piața internă având în vedere că acestea favorizează o singură companie, care se află în concurență cu alți prestatori de servicii de asistență la sol de pe aeroporturile Malpensa și Linate și cu toți ceilalți furnizori autorizați să opereze acolo, dintre care mulți își desfășoară activitatea în mai multe state membre, în special după liberalizarea sectorului, care a intrat în vigoare în 2002.

8.2.5. CONCLUZIE

- (317) Prin urmare, Comisia concluzionează că măsurile luate de SEA pentru acoperirea pierderilor SEA Handling constituie ajutor de stat în sensul articolului 107 alineatul (1) din TFUE.

8.3. COMPATIBILITATEA AJUTORULUI CU PIAȚA INTERNĂ

- (318) Întrucât consideră că măsurile în cauză constituie ajutor de stat în sensul articolului 107 alineatul (1) din TFUE, Comisia a examinat compatibilitatea acestora în lumina scutirilor prevăzute la articolul 107 alineatele (2) și (3).

- (319) În mod evident, articolul 107 alineatul (2) nu se aplică, având în vedere natura măsurilor în cauză, și nu a fost invocat de Italia sau SEA.

- (320) Cu privire la articolul 107 alineatul (3), în decizia de inițiere, Comisia și-a exprimat îngrijorarea în ceea ce privește compatibilitatea măsurilor cu orientările privind sectorul aviației. Orientările respective stabilesc modul în care Comisia va evalua finanțarea publică a serviciilor aeroportuare în conformitate cu normele și procedurile care reglementează ajutorul de stat.

- (321) În ceea ce privește subvenționarea serviciilor aeroportuare, Orientările privind sectorul aviației se referă la Directiva 96/67/CE, conform căreia peste pragul de două milioane de pasageri, serviciile de handling la sol trebuie să se autofinanțeze și nu trebuie să fie subvenționate încrucișat prin alte venituri comerciale ale aeroportului sau prin resurse publice acordate acestuia în calitate de autoritate aeroportuară sau de administrator al unui serviciu de interes economic general.

- (322) Trebuie indicat, prin urmare, că subvenționarea acestor activități de către autoritățile publice este în contradicție cu obiectivele prevăzute în Directiva 96/67/CE și poate avea un efect negativ asupra liberalizării pieței.

- (323) Comisia consideră, prin urmare, că ajutorul nu poate fi declarat compatibil cu piața internă în baza Orientărilor privind sectorul aviației.

- (324) În subsidiar, autoritățile italiene au solicitat Comisiei să evalueze compatibilitatea ajutorului în temeiul articolului 107 alineatul (3) litera (c) din TFUE și al Liniilor directoare privind restructurarea din 2004. Autoritățile italiene nu au încercat să se bazeze pe niciun alt temei juridic care ar putea demonstra compatibilitatea ajutorului în cauză cu piața internă în temeiul articolului 107 alineatul (3), nici nu au prezentat vreo dovadă pentru a demonstra o astfel de compatibilitate Comisiei. Autoritățile italiene au afirmat de altfel că orientările privind sectorul aviației nu sunt aplicabile unei evaluări a compatibilității măsurilor în cauză. În consecință, Comisia trebuie să analizeze argumentele prezentate de autoritățile italiene pentru a demonstra compatibilitatea ajutorului ca ajutor pentru restructurare.

- (325) Conform punctului 104 din Liniile directoare privind restructurarea din 2004:

„Comisia va analiza compatibilitatea cu piața comună a oricărui ajutor de salvare sau de restructurare acordat fără autorizația sa..., în temeiul prezentelor Liniilor directoare dacă ajutorul sau o parte a acestuia a fost acordat după publicarea lor în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene*. În toate celelalte cazuri, Comisia va face investigarea în temeiul orientărilor în vigoare la momentul în care ajutorul este acordat”.

- (326) Liniile directoare privind restructurarea din 2004 au fost publicate la data de 1 octombrie 2004.

- (327) Deoarece Comisia consideră că măsura în cauză trebuie să fie înțeleasă ca o serie de decizii pentru injecții de capital în SEA Handling pentru a-și acoperi pierderile de exploatare în momentul în care acestea apar, mai degrabă decât ca una sau două tranșe de ajutor pentru restructurare (așa cum par să susțină autoritățile italiene, a se vedea punctul 84), compatibilitatea măsurilor trebuie examinată în lumina Liniilor directoare privind restructurarea din 1999 și 2004, în funcție de faptul că acestea au făcut obiectul unor angajamente obligatorii înainte sau după 1 octombrie 2004 ⁽⁶⁸⁾.

Eligibilitatea firmei

Măsurile luate înainte de 1 octombrie 2004

- (328) Din motivele menționate la punctele 174-180, Comisia consideră că SEA Handling poate fi considerată o firmă aflată în dificultate, în sensul Liniilor directoare privind restructurarea din 1999.
- (329) La punctul 7 din aceste Linii directoare, o întreprindere recent înființată nu este eligibilă pentru ajutor de salvare sau restructurare. Cu toate acestea, orientările menționează că crearea de către o societate de o filială doar ca un vehicul pentru primirea activelor sale și eventual pasivul, nu va fi considerată înființare a unei noi întreprinderi. Deoarece SEA Handling a fost creată ca rezultat al unei separări de SEA pentru a oferi servicii de asistență la sol, Comisia consideră că SEA Handling nu trebuie considerată ca o întreprindere recent creată în sensul Liniilor directoare.
- (330) În plus, dificultățile financiare ale SEA Handling nu se derivă dintr-o repartizare arbitrară a costurilor în cadrul grupului. Acestea nu au fost imputabile holdingului SEA, ci s-au datorat cel mult cheltuielilor excesive cu personalul, în urma cărora societatea s-a aflat în imposibilitatea echilibrării conturilor.

Măsuri adoptate după 1 octombrie 2004

- (331) Comisia observă că nu a existat o ameliorare a situației financiare a societății în 2004 față de 2002. După cum s-a explicat la punctele 181-184, societatea a continuat să se confrunte cu dificultăți financiare în anul 2004 și trebuie considerată firmă în dificultate în sensul Liniilor directoare privind restructurarea din 2004.
- (332) Punctul 13 din aceste Linii directoare prevede că o societate nou creată nu este eligibilă pentru ajutor de salvare sau restructurare. Acesta este cazul, de exemplu, în care o nouă întreprindere se formează ca urmare a lichidării unei întreprinderi anterioare sau în cazul în care doar preia activele respectivei companii. O companie va fi considerată, în principiu, nou creată în primii trei ani de funcționare în respectivul domeniu de activitate.
- (333) Din motivele indicate la punctul 330, Comisia consideră că SEA Handling nu poate fi considerată o societate nou creată. Comisia observă că, în ultima scrisoare, autoritățile italiene au afirmat că SEA Handling trebuia considerată întreprindere nou-creată în conformitate cu Liniile directoare privind restructurarea din 2004, în sensul că a fost creată ca rezultat al unei separări a diviziei de handling la sol existente a SEA, și, prin urmare, a preluat activele și pasivele societății mamă referitoare la furnizarea de servicii de handling la sol.
- (334) Considerațiile prezentate la punctul 331 se aplică și în acest caz.
- (335) Comisia concluzionează că SEA Handling era eligibilă pentru ajutor de restructurare, în conformitate cu Liniile directoare privind restructurarea din 1999 și 2004.

Revenirea la viabilitatea pe termen lung

- (336) În conformitate cu Liniile directoare privind restructurarea din 2004, „Acordarea ajutorului trebuie să fie condiționată de punerea în aplicare a planului de restructurare care trebuie să fie aprobat de Comisie în toate cazurile de ajutor individual (punctul 34 Liniile directoare privind restructurarea din 2004 și punctul 31 din Liniile directoare privind restructurarea din 1999)”. În plus, „Ajutorul pentru restructurare trebuie, deci, să fie legat de un plan de restructurare viabil, asupra căruia statul membru își ia un angajament. Planul trebuie să fie prezentat Comisiei cu toate detaliile importante (punctul 35 din Liniile directoare privind restructurarea din 2004 și punctul 32 din Liniile directoare privind restructurarea din 1999)”.

⁽⁶⁸⁾ Trebuie remarcat faptul că, în cazul în care în cazul în care pledoaria autorităților italiene ar fi corectă, numai Liniile directoare privind restructurarea din 2004 s-ar aplica, dar evaluarea compatibilității ar rămâne neschimbată.

- (337) În primul rând, „planurile de restructurare” citate de autoritățile italiene sunt planul de afaceri consolidat pentru perioada 2002-2006 („Piano aziendale consolidato 2002-2006”), planul de afaceri al societății SEA pentru perioada 2003-2007 („Piano aziendale 2003-2007 SEA”), planul strategic pentru perioada 2007-2012 („Piano strategico 2007-2012”), planul strategic pentru perioada 2009-2016 („Piano strategico 2009-2016”) și planul de afaceri pentru perioada 2011-2013 („Piano aziendale 2011-2013”). În baza evaluării documentelor menționate la punctele 269-296 din prezenta Decizie, Comisia consideră că niciunul dintre acestea nu îndeplinește criteriile impuse de Liniile directoare.
- (338) Mai exact, punctul 35 din Liniile directoare privind restructurarea din 2004 prevede: „Planul de restructurare, a cărui durată trebuie să fie cât mai scurtă posibil, trebuie să restabilească viabilitatea pe termen lung a întreprinderii într-o perioadă de timp rezonabilă și pe baza unor presupuneri realiste privind condițiile viitoare de funcționare. Ajutorul pentru restructurare trebuie, deci, să fie legat de un plan de restructurare viabil... prezentat Comisiei cu toate detaliile importante [care trebuie] să cuprindă, în special, un studiu de piață. Ameliorarea fiabilității trebuie să se derive în principal din măsurile interne cuprinse în planul de restructurare; aceasta poate fi bazată pe factori externi cum sunt fluctuația prețurilor asupra căreia societatea nu are o influență prea mare, dar doar dacă ipotezele de piață sunt recunoscute în general”. Punctul 32 din Liniile directoare privind restructurarea din 1999 conține o dispoziție similară.
- (339) Comisia constată că atât planul de afaceri consolidat pentru perioada 2002-2006 cât și planurile pentru perioada de după 2007 ⁽⁶⁹⁾, cu excepția 2003-2007, plan de afaceri, privesc societatea SEA în ansamblu și fac referiri izolate la SEA Handling. În consecință, acestea nu pot fi considerate drept planuri de restructurare a SEA Handling, în sensul Liniilor directoare. Nici nu conțin toate informațiile necesare prevăzute de Liniile directoare, și anume o descriere detaliată a circumstanțelor din spatele dificultăților întreprinderii și un studiu de piață. În plus, acestea nu oferă o descriere detaliată a măsurilor necesare pentru a restabili viabilitatea pe termen lung a întreprinderii într-o perioadă de timp rezonabilă, și prevăd o îmbunătățire a rentabilității în principal datorită măsurilor externe pentru asigurarea creșterii veniturilor (acest lucru este în special valabil pentru planul de afaceri din perioada 2003-2007), fără a arăta în orice mod că ipotezele prezentate pentru tendințele de piață sunt în general acceptate.
- (340) Scurtele pasaje din aceste documente care se referă în mod specific la SEA Handling nu conțin programările care indică intervalele de timp necesare în mod rezonabil pentru a restabili viabilitatea pe termen lung a SEA Handling, nici durata unui eventual proces de restructurare. Măsurile de restructurare furnizează, prin urmare, prea puține detalii pentru a îndeplini cerințele din Liniile directoare.
- (341) În consecință, plata ajutoarelor în cauză au fost acordate înainte de a fi notificată și în absența unui plan de restructurare care să îndeplinească condițiile prevăzute de Liniile directoare privind restructurarea. În consecință, acestea nu au fost condiționate de punerea în aplicare a unui plan de restructurare de tipul celor menționate la punctele 34 și 35 din Liniile directoare privind restructurarea din 2004 sau punctele 31 și 32 din Liniile directoare privind restructurarea din 1999. Acest lucru este suficient pentru a exclude compatibilitatea cu piața internă ⁽⁷⁰⁾.
- (342) În al doilea rând, trebuie remarcat faptul că, având în vedere lipsa notificării ajutoarelor și a unui plan de restructurare viabil, Comisia nu a putut să stabilească condițiile și obligațiile pe care le-a considerat necesare pentru ca ajutorul să fie autorizat ⁽⁷¹⁾, nici nu a fost în măsură să monitorizeze corecta punere în aplicare a planului de restructurare pe baza rapoartelor periodice și detaliate ⁽⁷²⁾.

Prevenirea denaturării ilegale a concurenței

- (343) Conform punctului 38 din Liniile directoare privind restructurarea din 2004 „pentru a se asigura că efectele negative asupra condițiilor comerciale sunt reduse la minimum, astfel încât efectele pozitive urmărite să le depășească pe cele negative, trebuie luate măsuri compensatorii. În lipsa acestor măsuri, ajutorul va fi considerat ca fiind «contrar interesului comun» și, în consecință, incompatibil cu piața comună”. Punctul 35 din Liniile directoare privind restructurarea din 1999 conține o dispoziție similară.
- (344) Autoritățile italiene și SEA Handling declară că măsurile de ajutor nu au denaturat concurența de pe piața serviciilor de handling la sol, deoarece acestea au fost necesare pentru a satisface condițiile de liberalizare a pieței în conformitate cu Decretul legislativ nr. 18/99, de punere în aplicare a directivei 96/67/CE.
- (345) Acestea adaugă că au fost luate măsuri corespunzătoare în paralel cu ajutorul pentru a evita orice fel de denaturare a concurenței.

⁽⁶⁹⁾ A se vedea „Rezumat executiv – linee guida del Piano strategico 2007-2012 del Gruppo sea-11 maggio 2007”, „Piano strategico 2009-2016”, și „Piano aziendale mare 2011-2013”.

⁽⁷⁰⁾ A se vedea, de exemplu, hotărârea Curții AELS din 8 octombrie 2012 în societatea *Hurtigruten/Autoritatea de supraveghere AELS*, punctele 228 și 234-240.

⁽⁷¹⁾ Liniile directoare, punctele 46-48.

⁽⁷²⁾ Liniile directoare, punctele 49-51.

- (346) Potrivit autorităților italiene, prima astfel de măsură a fost o reducere a capacității SEA Handling, în special în ceea ce privește forța de muncă, prin reducerea progresivă a efectivelor între 2003 și 2010.
- (347) A doua astfel de măsură a redus prezența SEA Handling pe piață prin reducerea gamei sale de activități. În mod specific, SEA Handling și-a încheiat serviciile de întreținere a aeronavelor și de emitere de bilete, precum și anumite servicii secundare, cum ar fi curățarea cabinei pasagerilor și asistarea pasagerilor minori, pe care le-a încredințat unor părți externe începând din anul 2004. SEA Handling a transferat și serviciile de degivrare societății SEA în 2004.
- (348) A treia măsură a constat în încercări de a vinde o participație minoritară în SEA Handling care, dacă ar fi avut succes, ar fi condus la apariția unui nou competitor pe piață.
- (349) În final, autoritățile italiene consideră că gradul ridicat de liberalizare a pieței serviciilor de asistență la sol în Italia a necesitat măsuri pentru a acoperi pierderile pentru a se asigura continuitatea și calitatea tuturor serviciilor de handling la sol și pentru a se adapta treptat la noua situație. Prin urmare, în ansamblu, plățile ajutorului au permis o tranziție armonioasă către o piață competitivă, evitând în același timp orice consecințe negative pentru pasageri.
- (350) Comisia subliniază că „anularea datoriilor și încetarea unor activități deficitare, care, în orice caz, ar fi necesară pentru restabilirea viabilității, nu va fi considerată ca o reducere a capacității sau a prezenței pe piață atunci când se evaluează măsurile compensatorii ⁽⁷³⁾”. Comisia consideră, prin urmare, că a doua măsură nu constituie o măsură „compensatorie”, ci este mai degrabă o parte integrantă, și chiar indispensabilă, a operațiunii de restructurare în sine. După cum au sugerat autoritățile italiene, activitățile respective nu fac parte din obiectul principal de activitate ale societății SEA Handling; retragerea acestora nu poate, prin urmare, fi considerată măsură compensatorie care are drept scop o reducere semnificativă a prezenței companiei pe piață ⁽⁷⁴⁾.
- (351) În mod similar, o reducere a capacității, în special în ceea ce privește forța de muncă, este un pas esențial pentru restabilirea viabilității întreprinderii companiei, având în vedere cheltuielile cu personalul extrem de ridicate ale SEA Handling, în special în comparație cu cifra sa de afaceri, și nu pot fi privite ca o măsură pentru a compensa ajutorul acordat.
- (352) În ceea ce privește intenția de a vinde o participație minoritară, Comisia observă că doar două proceduri de licitare concurențială au fost inițiate până la această dată ⁽⁷⁵⁾. Mai mult, vânzarea este în prezent condiționată de restabilirea viabilității și, prin urmare, nu constituie o măsură de compensare a operațiunii de restructurare. În orice caz, în aproximativ zece ani nu au existat transferuri din capitalul SEA Handling și intenția de a transfera nu poate fi considerată o măsură de compensare a ajutorului.
- (353) În final, în ceea ce privește argumentul că ajutorul a asigurat tranziția către o piață competitivă, Comisia este de părere că transpunerea Directivei 96/67/CE în legislația italiană nu înseamnă că ajutorul de stat poate fi acordat pentru a compensa anumiți operatori, în acest caz SEA Handling, pentru a facilita adaptarea acestora pe o anumită perioadă de timp, a cărei durată exactă nu a fost menționată în niciun caz de autoritățile italiene.
- (354) Aceste circumstanțe sunt suficiente pentru a se exclude compatibilitatea ajutorului cu piața internă.

Ajutor limitat la minimum

- (355) În conformitate cu punctul 43 din Liniile directoare privind restructurarea din 2004 și punctul 40 din Liniile directoare privind restructurarea din 1999, pentru a limita cantitatea de ajutoare pentru costurile de restructurare la nivelul minim strict, beneficiarii vor trebui să contribuie în mod semnificativ la planul de restructurare din propriile lor resurse, inclusiv prin vânzarea de active care nu sunt esențiale pentru supraviețuirea firmei sau printr-o finanțare externă obținută în condiții de piață. În cazul firmelor mari, în general, Comisia consideră o contribuție la restructurare de cel puțin 50 % a fi adecvată.
- (356) Autoritățile italiene nu au prezentat toate informațiile privind orice contribuții semnificative la procesul de restructurare efectuate de SEA Handling. Faptul că niciun investitor privat nu au contribuit financiar la restructurarea SEA Handling este un indicator suplimentar că piața nu credea în fezabilitatea recăpătării viabilității firmei (punctul 43 din Liniile directoare din 2004).

⁽⁷³⁾ Liniile directoare, punctul 40.

⁽⁷⁴⁾ Hotărârea Tribunalului din 4 februarie 2012 în cauzele conexate T-115/09 și T116/09 *Electrolux/Comisia*, punctele 51-58.

⁽⁷⁵⁾ După cum au indicat autoritățile italiene, una a fost inițiată în 2001, iar cealaltă în 2007.

Regula „pentru prima și ultima dată”

- (357) În cele din urmă, pentru a fi considerate compatibil, ajutorul de restructurare trebuie să îndeplinească regula „pentru prima și ultima dată”. Punctul 43 din Liniile directoare privind restructurarea din 1999 și punctul 72 din Liniile directoare din 2004 prevăd că, în cazul în care o societate a primit un ajutor pentru restructurare în ultimii 10 ani, aceasta nu poate primi ajutor de restructurare suplimentar. Pe această bază, Comisia concluzionează că ajutorul de restructurare acordat SEA Handling după prima injecție de capital, în 2002 a fost incompatibilă cu piața internă, având în vedere faptul că nu a respectat regula „pentru prima și ultima dată”. Același lucru este valabil și pentru ajutorul primit în 2007, în cazul în care se consideră că SEA a avut două decizii pentru furnizarea ajutorului în tranșe de-a lungul mai multor ani succesivi, după cum se pare că autoritățile italiene afirmă (a se vedea punctul 223).

Concluzii

- (358) Argumentele stabilite mai sus arată că măsurile de ajutor nu satisfac criteriile din Liniile directoare privind sectorul aviației sau cele din 1999 și Liniile directoare privind restructurarea din 2004, astfel încât să fie considerate compatibile în temeiul articolului 107 alineatul (3) litera (c) din TFUE.
- (359) În consecință, ajutorul nu este compatibil cu piața internă.

8.4. RECUPERARE

- (360) Articolul 14 alineatul (1) din Regulamentul (CE) nr. 659/1999 prevede că orice ajutor ilegal care este incompatibil cu piața internă trebuie să fie recuperat de la beneficiar.
- (361) Acest ajutor a fost acordat societății SEA Handling în mod ilegal și este incompatibil cu piața internă, și, prin urmare, trebuie să fie recuperat de la societate.
- (362) Având în vedere situația financiară puternic afectată a SEA Handling, și lipsa oricărei perspective de profit de pe urma injecțiilor de capital, un investitor privat nu ar efectuat injecțiile de capital și, în consecință, SEA Handling nu ar fi fost capabilă să obțină astfel de fonduri pe piață. Deoarece randamentul investițiilor de capital este un factor al viabilității modelului de afaceri al firmei, un investitor privat nu ar realiza investiția dacă nu are certitudinea că va fi compensat în mod adecvat de către societate pentru riscurile implicate. În consecință, Comisia consideră că firma nu ar fi putut să își majoreze capitalul social pe piața de capital, deoarece randamentul așteptat nu i-ar fi permis acesteia să ofere unui randament atât de mare niciunui potențial investitor. Situația contrafactuală, și anume situația pe care ar obține-o în absența ajutorului pe care recuperarea îl restabilește sau de inițiază, este, prin urmare, lipsa investiției oricărui capital ⁽⁷⁶⁾. În conformitate cu jurisprudența în materie, „în cazul în care este implicată o infuzie de capital, Comisia poate să considere că eliminarea avantajului acordat trebuie să solicite rambursarea capitalului acordat” ⁽⁷⁷⁾. Suma ajutorului care trebuie recuperată este, prin urmare, suma totală cu care a fost mărit capitalul societății.
- (363) În scopul recuperării trebuie să se țină seama și de dobânda acumulată de la data la care fiecare tranșă din ajutor a fost pusă la dispoziția societății, și anume data efectivă a fiecărei măriti de capital, până la data recuperării acestuia ⁽⁷⁸⁾.

8.5. CONCLUZIE

- (364) Comisia constată că Italia a acordat ilegal ajutoarele constând într-o serie de injecții de capital efectuate de SEA în favoarea filialei sale, SEA Handling, cu scopul de a acoperi pierderile filialei, încălcând articolul 107 alineatul (1) din TFUE.
- (365) Prin urmare, Italia trebuie să ia toate măsurile necesare pentru a recupera ajutoarele de stat considerate incompatibile cu piața internă de la beneficiar, SEA Handling,

ADOPTĂ PREZENTA DECIZIE:

⁽⁷⁶⁾ Decizia 2012/252/UE a Comisiei din 13 iulie 2011 privind ajutorul de stat nr. C 6/08 (ex NN 69/07) pus în aplicare de Finlanda în favoarea Ålands Industrihus Ab (JO L 125, 12.5.2012, p. 33).

⁽⁷⁷⁾ Hotărârea Tribunalului din 30 aprilie 1998 în cauza T-16/96 Cityflyer/Comisia, [1998] ECR II-757, punctul 56.

⁽⁷⁸⁾ Articolul 14 alineatul (2) din Regulamentul (CE) nr. 659/99, citată mai sus.

Articolul 1

Injecțiile de capital efectuate de SEA în filiala sa, SEA Handling, pentru fiecare dintre exercițiile fiscale din perioada 2002-2010 (care se ridică la o valoare estimată totală de aproximativ 359 644 milioane EUR, la care se adaugă dobânda de recuperare) constituie ajutor de stat în sensul articolului 107 din TFUE.

Articolul 2

Ajutorul de stat respectiv a fost acordat cu încălcarea articolului 108 alineatul (3) din TFUE și este incompatibil cu piața internă.

Articolul 3

- (1) Italia recuperează de la beneficiar ajutorul menționat la articolul 1.
- (2) Sumele de recuperat cuprind și dobânzile care curg de la data la care fiecare tranșă din ajutor a fost pusă la dispoziția beneficiarului, până la data recuperării sale.
- (3) Dobânda se calculează prin metoda indicată în capitolul V din Regulamentul (CE) nr. 794/2004 al Comisiei ⁽⁷⁹⁾.

Articolul 4

- (1) Recuperarea ajutorului menționat la articolul 1 trebuie să fie imediată și efectivă.
- (2) Italia se asigură că prezenta decizie este pusă în aplicare în termen de patru luni de la data notificării.

Articolul 5

- (1) În termen de două luni de la notificarea prezentei decizii, Italia transmite Comisiei următoarele informații:
 - (a) valoarea totală (capital și dobânzi) care trebuie recuperată de la beneficiar;
 - (b) o descriere detaliată a măsurilor adoptate sau prevăzute în vederea respectării prezentei decizii;
 - (c) documente care să demonstreze faptul că beneficiarului i s-a cerut să ramburseze ajutorul.
- (2) Italia informează Comisia cu privire la evoluția măsurilor naționale adoptate pentru punerea în aplicare a prezentei decizii până la recuperarea completă a ajutorului la care se face referire în articolul 1. În plus, la cererea Comisiei, Italia prezintă fără întârziere orice informație relevantă cu privire la măsurile luate sau planificate pentru a se conforma prezentei decizii. Aceasta furnizează, de asemenea, informații detaliate privind valoarea ajutorului și a dobânzilor recuperate de la beneficiar.

Articolul 6

Prezenta decizie se adresează Republicii Italiene.

Adoptată la Bruxelles, 19 decembrie 2012.

Pentru Comisie

Joaquín ALMUNIA

Vicepreședinte

⁽⁷⁹⁾ Regulamentul (CE) nr. 794/2004 al Comisiei din 21 aprilie 2004 de punere în aplicare a Regulamentului (CE) nr. 659/1999 al Consiliului de stabilire a normelor de aplicare a articolului 93 din Tratatul CE (JO L 140, 30.4.2004, p. 1).