

## II

(Akty o charakterze nieustawodawczym)

## DECYZJE

## DECYZJA KOMISJI (UE) 2015/1225

z dnia 19 grudnia 2012 r.

dotycząca środków przyjętych przez SEA S.p.A., w postaci podwyższenia kapitału, na rzecz SEA Handling S.p.A. (SA.21420 (C 14/2010) (ex NN 25/10) (ex CP 175/06))

(notyfikowana jako dokument nr C(2012) 9448)

(Jedynie tekst w języku włoskim jest autentyczny)

(Tekst mający znaczenie dla EOG)

KOMISJA EUROPEJSKA,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 108 ust. 2 akapit pierwszy,

uwzględniając Porozumienie o Europejskim Obszarze Gospodarczym, w szczególności jego art. 62 ust. 1 lit. a) <sup>(1)</sup>,

po wezwaniu zainteresowanych stron do przedstawienia uwag zgodnie z przywołanymi artykułami <sup>(2)</sup> i uwzględniając otrzymane odpowiedzi,

a także mając na uwadze, co następuje:

#### 1. PROCEDURA

- (1) Pismem z dnia 13 lipca 2006 r. do Komisji wpłynęła skarga dotycząca rzekomej pomocy na rzecz spółki SEA Handling S.p.a. (zwanej dalej „SEA Handling”), która świadczy usługi obsługi naziemnej na lotniskach Milano Malpensa i Milano Linate. Przedmiotowa skarga została początkowo zarejestrowana pod numerem CP 175/06.
- (2) Pismem z dnia 6 października 2006 r. Komisja zwróciła się do władz włoskich o dostarczenie wyjaśnień w związku ze skargą. Pismem z dnia 21 grudnia 2006 r. władze włoskie zwróciły się o przedłużenie terminu wyznaczonego na udzielenie odpowiedzi.
- (3) Pismem z dnia 11 stycznia 2007 r. Komisja wyraziła zgodę na przedłużenie terminu. Pismem z dnia 9 lutego 2007 r. władze włoskie przedstawiły wymagane wyjaśnienia.
- (4) Pismem z dnia 30 maja 2007 r. Komisja poinformowała stronę skarżącą, że w analizowanym przypadku nie posiada wystarczających informacji, by stwierdzić, że spełnione jest kryterium dotyczące zasobów państwowych, o którym mowa w art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej „TFUE”). W związku z tym zgodnie z art. 20 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 659/1999 <sup>(3)</sup> istnieją niewystarczające powody do przyjęcia opinii w sprawie. Pismem z dnia 2 lipca 2007 r. strona skarżąca dostarczyła dodatkowe informacje. Po zapoznaniu się z przedstawionymi informacjami uzupełniającymi Komisja zdecydowała o ponownym przeanalizowaniu skargi.
- (5) Pismem z dnia 3 marca 2008 r. Komisja zwróciła się do władz włoskich o przedstawienie kopii porozumienia związkowego zawartego w dniu 26 marca 2002 r. Pismem z dnia 10 kwietnia 2008 r. władze włoskie przekazały żądany dokument.
- (6) Pismem z dnia 20 listopada 2008 r. władze włoskie przekazały Komisji porozumienie związkowe zawarte w dniu 13 czerwca 2008 r.

<sup>(1)</sup> Dz.U. L 1 z 3.1.1994, s. 3.

<sup>(2)</sup> Dz.U. C 184 z 22.7.2008, s. 34.

<sup>(3)</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 659/1999 z dnia 22 marca 1999 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. 93 Traktatu WE (Dz.U. L 83 z 27.3.1999, s. 1).

- (7) Pismem z dnia 23 czerwca 2010 r. Komisja poinformowała władze włoskie o swojej decyzji o wszczęciu postępowania, o którym mowa w art. 108 ust. 2 TFUE, i wezwała władze włoskie do przedstawienia w terminie jednego miesiąca informacji i danych koniecznych do oceny zgodności przedmiotowych środków.
- (8) Pismem z dnia 19 lipca 2010 r. władze włoskie zażądały przedłużenia przewidzianego terminu do dnia 20 września 2010 r., na co Komisja wyraziła zgodę w piśmie z dnia 23 lipca 2010 r.
- (9) Dnia 20 września 2010 r. władze włoskie przedstawiły uwagi gminy Mediolan dotyczące decyzji Komisji o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego.
- (10) Decyzja Komisji o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego została opublikowana w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*<sup>(4)</sup> (zwana dalej „decyzją o wszczęciu postępowania”). Komisja wezwała zainteresowane strony do przedstawienia swoich uwag dotyczących przedmiotowych środków w terminie jednego miesiąca od daty opublikowania decyzji.
- (11) Pismem z dnia 11 lutego 2011 r. SEA Handling zwróciła się o przedłużenie do dnia 21 marca 2011 r. terminu wyznaczonego na przedstawienie swoich uwag odnośnie do decyzji o wszczęciu postępowania. Pismem z dnia 23 lutego 2011 r. Komisja wyraziła zgodę na przedłużenie terminu.
- (12) Pismem z dnia 25 lutego 2011 r. [...] (\*) zwrócił(-a) się o przedłużenie do dnia 25 marca 2011 r. terminu wyznaczonego na przedstawienie swoich uwag odnośnie do decyzji o wszczęciu postępowania.
- (13) Pismem wysłanym w dniu 21 marca 2011 r. SEA Handling i SEA S.p.A. (zwane dalej „SEA”) przedstawiły Komisji swoje wspólne uwagi odnośnie do decyzji o wszczęciu postępowania.
- (14) Pismem z dnia 21 marca 2011 r. [...] przedstawił(-a) Komisji swoje uwagi odnośnie do decyzji o wszczęciu postępowania.
- (15) Pismem z dnia 7 kwietnia 2011 r. Komisja przekazała uwagi zainteresowanych stron władzom włoskim i wezwała te ostatnie do przedstawienia swoich uwag do dnia 16 maja 2011 r.
- (16) Pismem z dnia 18 kwietnia 2011 r. władze włoskie zwróciły się do Komisji o przedłużenie do dnia 2 czerwca 2011 r. terminu na przedstawienie swoich uwag w odpowiedzi na uwagi zainteresowanych stron. Pismem z dnia 28 kwietnia 2011 r. Komisja wyraziła zgodę na przedłużenie terminu dla władz włoskich.
- (17) Pismem z dnia 1 czerwca 2011 r. władze włoskie przedstawiły swoje uwagi. Przekazały też nowe argumenty w postaci analizy przeprowadzonej przez przedsiębiorstwo świadczące usługi doradcze.
- (18) Pismem z dnia 11 lipca 2011 r. Komisja wysłała monit do władz włoskich o przekazanie wymaganych informacji określonych w pkt 5 decyzji o wszczęciu postępowania, których władze włoskie ani SEA dotychczas nie przekazały.
- (19) Pismem z dnia 28 lipca 2011 r. władze włoskie zwróciły się do Komisji o przedłużenie do dnia 15 października 2011 r. terminu wyznaczonego na dostarczenie wymaganych informacji. Pismem z dnia 8 sierpnia 2011 r. Komisja wyraziła zgodę na przedłużenie terminu do dnia 15 września 2011 r.
- (20) Pismem z dnia 26 sierpnia 2011 r. władze włoskie poinformowały Komisję, że uważają termin przedłużony przez Komisję za niewłaściwy, ponieważ jest on krótszy niż ten, o który pierwotnie wnioskowały.
- (21) Pismem z dnia 15 września 2011 r. władze włoskie przekazały odpowiedź na żądane przez Komisję informacje. Pismem z dnia 18 października 2011 r. władze włoskie przekazały tłumaczenie na język angielski dokumentu stanowiącego załącznik nr 5 do wcześniej przesłanego dokumentu.
- (22) Pismem z dnia 21 października 2011 r. władze włoskie uzupełniły załącznik nr 12 do wcześniej przesłanego dokumentu informacjami przekazanymi przez gminę Mediolan. Pismem z dnia 7 listopada 2011 r. władze włoskie przekazały tłumaczenie tych uwag na język angielski.
- (23) Dnia 19 czerwca 2012 r. odbyło się spotkanie służb Komisji z władzami włoskimi. W wyniku spotkania w pismach z dnia 2 lipca 2012 r. i z dnia 10 lipca 2012 r. władze włoskie przedstawiły nowe argumenty na poparcie swojej oceny analizowanych środków. Na wniosek władz włoskich w dniu 23 listopada 2012 r. odbyło się kolejne spotkanie ze służbami Komisji. Władze włoskie przedstawiły ogólnie te same argumenty co podczas poprzedniego spotkania.

<sup>(4)</sup> Dz.U. C 29 z 29.1.2011, s. 10.

(\*) Informacje objęte tajemnicą zawodową.

## 2. KRÓTKI OPIS PRZEDMIOTOWYCH ŚRODKÓW

- (24) Niniejsza decyzja dotyczy podwyższenia kapitału dokonanego przez spółkę SEA na rzecz spółki zależnej SEA Handling w latach 2001–2010, który był zasadniczo przeznaczony na pokrycie strat ponoszonych przez SEA Handling.

### 2.1. DOMNIEMANY BENEFICJENT POMOCY

- (25) Beneficjentem przedmiotowych środków jest przedsiębiorstwo SEA Handling, spółka kontrolowana w 100 % przez SEA. SEA zarządza portami lotniczymi w Mediolanie – lotniskiem Linate i Malpensa. Jest to spółka prawa prywatnego (spółka akcyjna) należąca w analizowanym okresie niemal w całości do instytucji publicznych: gminy Mediolan (84,56 %), prowincji Mediolan (14,56 %) i innych drobnych udziałowców publicznych i prywatnych (0,88 %). W grudniu 2011 r. 29,75 % kapitału spółki SEA kupił prywatny fundusz F2i (*Fondi italiani per le infrastrutture*).
- (26) SEA prowadzi następujące rodzaje działalności:
- ogólne zarządzanie portem lotniczym: wykonanie i zarządzanie infrastrukturą obsługującą transport lotniczy;
  - obsługa naziemna: usługi obsługi naziemnej dla pasażerów, statków powietrznych, bagaży i towarów;
  - działalność powiązana: działalność handlowa na terenie portów lotniczych, w tym: świadczenie różnych ogólnodostępnych usług, sprzedaż wolnocłowa, zarządzanie punktami sprzedaży prasy, restauracje, reklama, parkingi, wynajem samochodów, zarządzanie i utrzymanie infrastruktury przeznaczonej dla działalności innej niż lotnicza, tj. obiekty hotelarskie i działalność logistyczna. Działalność ta jest wykonywana bezpośrednio przez SEA lub przez osoby trzecie na podstawie odpowiednich umów zawartych z SEA.
- (27) Spółka SEA Handling została utworzona po wejściu w życie rozporządzenia wykonawczego z mocą ustawy [*decreto legislativo*] nr 18/99<sup>(5)</sup> z dnia 13 stycznia 1999 r., którym wdrożono do włoskiego systemu prawnego dyrektywę Rady 96/67/WE<sup>(6)</sup>, która nakłada obowiązek rozdzielenia księgowości dotyczącej działalności związanej ze świadczeniem wspomnianych usług<sup>(7)</sup>. Przez utworzenie spółki SEA Handling spółka SEA dokonała podziału księgowego i prawnego wszystkich przedmiotowych rodzajów działalności<sup>(8)</sup>. Oprócz działalności w zakresie zarządzania portami lotniczymi Malpensa i Linate w ścisłym tego słowa znaczeniu przedsiębiorstwo SEA świadczy różne inne usługi uzupełniające, związane z transportem lotniczym lub pomocnicze w stosunku do niego.
- (28) Spółka SEA Handling prowadzi działalność od dnia 1 czerwca 2002 r. Do dnia 1 czerwca 2002 r. usługi obsługi naziemnej w portach lotniczych Milano Linate i Milano Malpensa były świadczone bezpośrednio przez SEA<sup>(9)</sup>.

### 2.2. ANALIZOWANE ŚRODKI

- (29) Jak wynika z informacji przekazanych Komisji przedsiębiorstwo SEA Handling otrzymało od 2002 r. od SEA subwencje w postaci wkładów kapitałowych przeznaczonych zasadniczo na pokrycie strat z działalności operacyjnej.
- (30) Straty spółki SEA Handling wyniosły<sup>(10)</sup>:
- w 2002 r. SEA Handling odnotowała łączną stratę w wysokości 43 639 040,39 EUR (1.6.2002–31.12.2002),
  - w 2003 r. SEA Handling odnotowała łączną stratę w wysokości 49 489 577,23 EUR (1.1.2003–31.12.2003),

<sup>(5)</sup> *Gazzetta Ufficiale* 28 z dnia 4 lutego 1999 r.

<sup>(6)</sup> Dyrektywa Rady 96/67/WE z dnia 15 października 1996 r. w sprawie dostępu do rynku usług obsługi naziemnej w portach lotniczych Wspólnoty (Dz.U. L 272 z 25.10.1996, s. 36).

<sup>(7)</sup> Art. 4 dyrektywy 96/67/WE stanowi, że „jeżeli organ zarządzający portu lotniczego, użytkownik portu lub podmiot świadczący usługi obsługi naziemnej świadczą usługi obsługi naziemnej, muszą oni bezwzględnie oddzielić księgowość dotyczącą działalności obsługi naziemnej od księgowości dotyczącej innej działalności, zgodnie z aktualną praktyką handlową. Niezależny kontroler wyznaczony przez państwa członkowskie musi sprawdzić, czy przeprowadzone zostało rozdzielenie księgowości. Kontroler ten sprawdzi również brak przepływów finansowych między działalnością organu zarządzającego jako władzy portu lotniczego a jego działalnością w zakresie obsługi naziemnej”.

<sup>(8)</sup> Dnia 1 grudnia 2011 r. Komisja przyjęła pakiet dotyczący portów lotniczych. Pakiet ten zawiera propozycję aktualizacji przepisów dotyczących obsługi naziemnej, a w szczególności propozycję mającą na celu poprawę jakości i wydajności usług obsługi naziemnej na lotniskach. Ponadto projekt przewiduje również rozdzielenie prawne działalności w zakresie obsługi naziemnej i działalności w zakresie zarządzania portem lotniczym. Inny przewidziany środek to zwiększenie z dwóch do trzech minimalnej liczby dostawców usług obsługi naziemnej, będących do dyspozycji przewoźników na dużych lotniskach w zakresie głównych usług obsługi naziemnej, podlegających w dalszym ciągu pewnym ograniczeniom, jak na przykład usługi zarządzania bagażami, obsługa rampy, obsługa w zakresie paliwa i oleju oraz usługi towarowe i pocztowe.

<sup>(9)</sup> Spółka SEA Handling S.r.l., istniejąca przed utworzeniem SEA Handling, została utworzona w 1998 r., ale nigdy nie prowadziła działalności.

<sup>(10)</sup> Bilans na dzień 31 grudnia każdego roku.

- w 2004 r. SEA Handling odnotowała łączną stratę w wysokości 47 962 810 EUR (1.1.2004–31.12.2004),
- w 2005 r. SEA Handling odnotowała łączną stratę w wysokości 42 430 169,31 EUR (1.1.2005–31.12.2005),
- w 2006 r. SEA Handling odnotowała łączną stratę w wysokości 44 150 435 EUR (1.1.2006–31.12.2006),
- w 2007 r. SEA Handling odnotowała łączną stratę w wysokości 59 724 727 EUR (1.1.2007–31.12.2007),
- w 2008 r. SEA Handling odnotowała łączną stratę w wysokości 52 387 811 EUR (1.1.2008–31.12.2008),
- w 2009 r. SEA Handling odnotowała łączną stratę w wysokości 29,7 mln EUR (1.1.2009–31.12.2009),
- w 2010 r. SEA Handling odnotowała łączną stratę w wysokości 13,4 mln EUR (1.1.2010–31.12.2010).

(31) W związku ze stratami na łączną kwotę 339,784 mln EUR w latach 2002–2010 przedsiębiorstwo SEA przekazało łączną kwotę 359,644 mln EUR na rzecz przedsiębiorstwa SEA Handling w formie podwyższenia kapitału dokonywanego w kilku etapach każdego roku. Podział i kwoty przedstawione w tabeli podane są zgodnie z informacjami przekazanymi przez władze włoskie.

(tys. EUR)

Rok	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
Wysokość wkładów kapitałowych <sup>(1)</sup>	18 765	24 879	25 236	6 111	30 000	11 559	25 271	13 481	0	
	21 200	24 252	30 000	30 000	439	2 663		34 328		
				4 118	30 000	3 527				
						23 808				
Łączne kwoty roczne	39 965	49 132	55 236	40 229	60 439	41 559	25 271	47 810	0	
<b>Kwota łączna</b>										<b>359 664</b>

<sup>(1)</sup> Nie wszystkie podwyższenia kapitału w celu skompensowania strat z działalności operacyjnej były dokonywane w trakcie danego roku. Na przykład pierwsze podwyższenie kapitału, które miało miejsce w 2003 r. i wyniosło 24,879 mln EUR, wynikało z częściowego pokrycia strat poniesionych w 2002 r. Natomiast drugie podwyższenie kapitału w kwocie 24,252 mln EUR wynikało z częściowego pokrycia strat poniesionych w 2003 r.

### 2.3. ROLA ORGANÓW SEKTORA PUBLICZNEGO W ZARZĄDZANIU SPÓŁKĄ SEA I SEA HANDLING

(32) Jak wynika z informacji przekazanych Komisji, dnia 26 marca 2002 r. administracja gminy Mediolan, spółka SEA i organizacje związkowe zawarły układ, który stanowi, co następuje:

„Administracja gminy Mediolan [...] potwierdza, że [...]:

- udziałowcem większościovym spółki świadczącej usługi obsługi naziemnej pozostanie SEA przez okres nie krótszy niż pięć lat;
- SEA jest zobowiązana do informowania organizacji związkowych o ewentualnych partnerach i do przedstawiania wraz z nimi planu operacyjnego i schematu organizacyjnego przedsiębiorstwa [...]. Układ, jaki SEA zawrze z organizacjami związkowymi, będzie obowiązujący dopiero po przedstawieniu i poddaniu pod dyskusję przez związki zawodowe powyższego planu;
- uzgodniony plan mobilności musi zawierać rozwiązanie problemu ewentualnych zwolnień z wykluczeniem procedury zwolnień grupowych i zobowiązaniem spółki SEA do ponoszenia kosztów przekwalifikowywania, przekształcania, zachęcania do odchodzenia i przechodzenia na emerytury pomostowe wybranych pracowników;
- po przejściu do nowej spółki pracownicy będą mieli zapewnioną ochronę nabytych praw i zagwarantowane zatrudnienie przez kolejne pięć lat;

- SEA i ewentualni partnerzy będą utrzymywali bilans kosztów i przychodów oraz ogólną sytuację gospodarczą, nie zmieniając swoich zdolności w zakresie zarządzania, dodatkowo i znacznie poprawiając swoje możliwości właściwego konkurowania na rynkach krajowych i międzynarodowych;
- będzie zwracała się do właściwych ministerstw i władz portów lotniczych o przyjęcie wytycznych zapewniających zatrudnienie w przypadku procesów przekazania konkurencji działalności w zakresie obsługi naziemnej, również w celu wywiązania się ze zobowiązań w zakresie bezpieczeństwa i niezawodności narzuconych jednostkom zarządzającym portami lotniczymi, a zobowiązania te dotyczą również pracowników wykonujących usługi obsługi naziemnej.

Wreszcie, administracja gminy i organizacje związkowe będą monitorować treść niniejszego porozumienia oraz kontrolować fazy jego wdrażania poprzez organizowane w tym celu spotkania”.

- (33) Powyższe zobowiązania zostały potwierdzone w kolejnych układach, które wyraźnie powtarzają treść porozumienia. Komisja odnosi się w szczególności do protokołów układu związkowego zawartego między SEA a organizacjami związkowymi w dniu 4 kwietnia 2002 r., 15 maja 2002 r. i 9 czerwca 2003 r., których kopie zostały przekazane Komisji.
- (34) Protokoły z posiedzeń Rady Gminy zawierają ponadto zobowiązania podjęte przez gminę: „ochrona nabytych praw” i „gwarancja zatrudnienia przez pięć kolejnych lat”<sup>(11)</sup>. Zobowiązania te zostały ponownie potwierdzone przy okazji posiedzenia Rady Gminy z dnia 16 czerwca 2003 r., z którego protokół przekazano Komisji.
- (35) Ponadto dnia 7 listopada 2006 r. radni gminy wyrazili zaniepokojenie sytuacją kryzysu i opowiedzieli się za koniecznością zagwarantowania w każdym przypadku utrzymania działalności spółki SEA Handling<sup>(12)</sup>:

„Trudności spółki SEA Handling S.p.A. [...] nie mogą w całości obciążyć pracowników [...]. W tej sytuacji prezes spółki zarządzającej portem lotniczym i prezydent miasta p. Moratti muszą stawić się niezwłocznie przed Komisją ds. Transportu [gminy Mediolan], aby wyjaśnić, jak zamierzają przywrócić rolę SEA Handling S.p.A. na rynku usług obsługi naziemnej w portach lotniczych [...]”.

#### 2.4. WYNIKI GOSPODARCZE SEA HANDLING<sup>(13)</sup>

- (36) Poniższy wykres przedstawia zmiany wysokości kosztów operacyjnych i marży operacyjnej brutto w okresie 2002–2010. Dane te ponownie podano w tabeli 1 poniżej, pokazującej również zmiany wysokości obrotu SEA Handling oraz zmiany stosunku marży operacyjnej brutto do obrotu i kosztu pracy do obrotu.

Wykres

#### Zmiany sytuacji ekonomicznej spółki

[...]

Tabela 1

#### Zmiany wysokości obrotu i kosztów operacyjnych

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Obrót (mln EUR)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Zmiany wysokości obrotu (rok do roku)		[...]%	[...]%	[...]%	[...]%	[...]%	[...]%	[...]%	[...]%
Koszt pracy	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Zmiany kosztu pracy (rok do roku)		[...]%	[...]%	[...]%	[...]%	[...]%	[...]%	[...]%	[...]%

<sup>(11)</sup> Układ został zawarty dnia 26 marca 2002 r. przez związki zawodowe, SEA S.p.A. i gminę Mediolan.

<sup>(12)</sup> Komunikat prasowy członka rady gminy Mediolan, Marca Cormia z dnia 7 listopada 2006 r.; kopię komunikatu przekazano Komisji.

<sup>(13)</sup> Źródłem dla opracowania tabel i wykresów w tym rozdziale była dokumentacja dostarczona przez SEA.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Inne koszty	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Zmiany innych kosztów (rok do roku)		[...]%	[...]%	[...]%	[...]%	[...]%	[...]%	[...]%	[...]%
Marża operacyjna brutto (MoB)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Zmiany MoB (rok do roku)		[...]%	[...]%	[...]%	[...]%	[...]%	[...]%	[...]%	[...]%
Stosunek MoB do obrotu	[...]%	[...]%	[...]%	[...]%	[...]%	[...]%	[...]%	[...]%	[...]%
Stosunek kosztu pracy do obrotu	[...]%	[...]%	[...]%	[...]%	[...]%	[...]%	[...]%	[...]%	[...]%

- (37) Można zauważyć, że koszt pracy pozostaje stały w latach 2002–2007 i wynosi około 160 mln EUR z niewielkimi odchyleniami, a następnie odnotowuje znaczny spadek i osiąga niewiele poniżej 100 mln EUR w 2010 r., tj. spada o około 38 % w ciągu trzech lat. Zmiany innych kosztów wykazują podobną tendencję, ponieważ odnotowuje się ich spadek o 37 % w tym samym okresie.
- (38) Obrót zwiększył się o 10 % w latach 2002–2006. Znaczne ograniczenie działalności przez Alitalia w porcie lotniczym Malpensa miało istotny wpływ, począwszy od 2008 r., ponieważ w latach 2007–2010 liczba obsługiwanych operacji Alitalia zmniejszyła się o 87 %, a dochody generowane w związku z obecnością Alitalia spadły o 72 %. Łączny obrót zmniejszył się w tym samym okresie o 27 %, a spadek ten został zrównoważony wzrostem dochodów uzyskiwanych z obsługi innych przewoźników.
- (39) Wysiłki czynione w celu obniżenia kosztów operacyjnych i ograniczenia straty dochodu w związku z ograniczeniem działalności przez przedsiębiorstwo Alitalia w 2008 r. przyniosły stopniową poprawę marży operacyjnej brutto (ujemnej), której wielkość zmieniła się z - 42,5 mln EUR w 2007 r. do - 8,5 mln EUR w 2010 r.
- (40) Poniższa tabela przedstawia zmianę liczby osób zatrudnionych, wyrażonej w ekwiwalencie pełnego czasu pracy (EPC).

Tabela 2

**Zmiana liczby osób zatrudnionych**

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>EPC łącznie</b>	3 842	3 976	3 820	3 562	3 476	3 310	2 969	2 460	2 221
<b>w tym EPC na czas nieokreślony</b>	3 692	3 804	3 457	3 223	3 011	2 795	2 760	2 419	2 181
<b>w tym EPC na czas określony</b>	150	172	363	338	465	515	208	40	40
EPC rzeczywiste (EPC łącznie + godziny pracy w nadgodzinach – zawieszenie stosunku pracy)	3 964	4 125	3 979	3 706	3 642	3 461	2 852	2 227	2 050

- (41) Począwszy od 2003 r., zauważa się stały spadek łącznej liczby ekwiwalentów pełnego czasu pracy (-44 % w latach 2003–2010), w szczególności pośród EPC zatrudnionych na czas nieokreślony.
- (42) W latach 2002–2007 znacznie zwiększa się liczba umów zawieranych na czas określony: ze 150 do 515 EPC. W późniejszym okresie obserwuje się zmniejszenie liczby umów tego typu przy jednoczesnym spadku obrotu w związku z utratą obsługi ruchu Alitalia i większym wysiłkiem ze strony SEA Handling, by obniżyć koszty wynagrodzeń. W przedmiotowym okresie wysiłek ten skutkowało ponadto ograniczeniem liczby godzin nadliczbowych oraz zwiększeniem liczby pracowników, którym zawieszono stosunek pracy, co spowodowało jeszcze wyraźniejszy spadek liczby rzeczywistych EPC.

- (43) Poniższa tabela przedstawia poprawę wydajności personelu w zakresie operacji obsługiwanych przez jednostki robocze i zmiany kosztu pracy.

Tabela 3

**Zmiany wydajności personelu**

[...]

Tabela 4

**Koszt pracy**

[...]

**3. POWODY, DLA KTÓRYCH WSZCZĘTO FORMALNE POSTĘPOWANIE WYJAŚNIAJĄCE**

- (44) W decyzji z dnia 23 czerwca 2010 r. Komisja uznała, na podstawie informacji przekazanych przez stronę skarżącą i władze włoskie, że środki przyznane w okresie 2002–2005 mogły stanowić pomoc państwa i wyraziła wątpliwości co do zgodności tej pomocy z rynkiem wewnętrznym. W swojej decyzji Komisja wezwała Włochy, by dostarczyły wszystkie niezbędne dokumenty, informacje i dane obejmujące również ostatni okres, aby ocenić zgodność środków pomocy. Ponadto Komisja wskazała konieczność przeanalizowania okresu po 2005 r., dla którego informacja o wysokości straty nie została pierwotnie przekazana Komisji, a także całego okresu 2002–2010, aby sprawdzić, czy w tych latach przedsiębiorstwo SEA Handling otrzymało niezgodną z prawem pomoc państwa w formie rekompensaty strat<sup>(14)</sup>.
- (45) Komisja doszła do wniosku, że jest to pomoc, ponieważ uznała, że zostały spełnione różne warunki, o których mowa w art. 107 ust. 1 TFUE.
- (46) Komisja wstępnie uznała, zważywszy na większościowy udział gminy i prowincji Mediolan w kapitale spółki SEA, że zasoby użyte do pokrycia strat pochodziły ze źródeł publicznych. Komisja zauważyła ponadto istnienie licznych przesłanek, zgodnie z wyrokiem w sprawie C-482/99 Francja przeciwko Komisji<sup>(15)</sup>, zwanej „Stardust Marine” (dalej „wyrok w sprawie Stardust Marine”), które wskazywały na zaangażowanie władz publicznych w środki użyte przez SEA na rzecz jej spółki zależnej SEA Handling.
- (47) Dlatego też Komisja uznała, że analizowana pomoc była selektywna, ponieważ dotyczyła wyłącznie przedsiębiorstwa SEA Handling i przynosiła przedsiębiorstwu SEA Handling korzyść gospodarczą, która nie zaistniałaby w normalnych warunkach rynkowych.
- (48) W celu ustalenia, czy SEA, pokrywając straty SEA Handling, zachowała się jak rozważny inwestor, który działa w normalnych warunkach rynkowych, Komisja wzięła pod uwagę różne elementy.
- (49) Na etapie wstępnym Komisja stwierdziła, że plan operacyjny zatwierdzony w 2001 r.<sup>(16)</sup> przewidywał przywrócenie rentowności SEA Handling do 2005 r. Decyzja o kontynuowaniu działalności w sektorze obsługi naziemnej po 2002 r. bez przeprowadzania sprzedaży SEA Handling niezwłocznie po rozdzieleniu tych dwóch spółek była uzasadniona przewidywanym przywróceniem rentowności w ciągu trzech lat. Tymczasem plan operacyjny z 2001 r. nie zawierał szczegółowej strategii, która pozwalałaby spółce SEA zapewnić rentowność SEA Handling, i obejmował wszystkie obszary działalności SEA. Komisji nie przekazano żadnego innego szczegółowego planu operacyjnego, który dotyczyłby wyłącznie SEA Handling.
- (50) Komisja stwierdziła ponadto, że w latach 2003–2005 spółka SEA Handling odnotowała ograniczone postępy lub ujemne wyniki, ponieważ straty roczne przekraczały 40 mln EUR, koszt pracy pozostał na stałym poziomie, łączne koszty zmniejszyły się tylko o około 3 %, przychód spadł tylko o 4,5 %, a koszty na jednostkę roboczą zwiększyły się tylko o 7,6 %.
- (51) Komisja zauważyła ponadto, że argument władz włoskich, zgodnie z którym wyrównanie strat spółki SEA Handling należało analizować w ujęciu grupowym, nie wyjaśniał, dlaczego na poziomie grupy wyrównywanie strat spółki SEA Handling miałyby być korzystniejsze niż jej sprzedaż lub restrukturyzacja. Dlatego też Komisja uznała, że deficytowa sytuacja przedsiębiorstwa SEA Handling trwała zbyt długo, aby można było mówić o „ograniczonym okresie”, o którym mowa w wyroku Trybunału Sprawiedliwości w sprawie C-303/88 Włochy przeciwko Komisji<sup>(17)</sup>, oraz że powtarzające się od 2002 r. wyrównywanie strat potwierdzało, że spółka SEA nie działała na takich samych zasadach jak rozważny inwestor prywatny.

<sup>(14)</sup> Pkt 42 i 102 decyzji oraz tytuł 5 decyzji.

<sup>(15)</sup> Wyrok z dnia 16 maja 2002 r. w sprawie C-482/99 Francja przeciwko Komisji, Rec. 2002, s. I-4397.

<sup>(16)</sup> Dokument „Skonsolidowany plan operacyjny grupy SEA 2002–2006” dostarczony przez władze włoskie.

<sup>(17)</sup> Wyrok z dnia 21 marca 1991 r. w sprawie C-303/88 Włochy przeciwko Komisji, Rec. 1991, s. I-1433.

- (52) Wreszcie Komisja uznała, że [...] lub inni operatorzy mogli mieć dostęp do rynku i że utrata wizerunku, o której mówią władze włoskie, by uzasadnić rezygnację SEA z prowadzenia działalności w zakresie obsługi naziemnej, nie była oszacowana ilościowo i została przedstawiona w sposób zbyt niejasny i wreszcie, że obowiązek świadczenia usług obsługi naziemnej nie oznaczał dla SEA konieczności świadczenia takich usług bezpośrednio, ponieważ obecność innych dostawców też stanowiła konkretną i istotną alternatywę.
- (53) Na koniec Komisja uznała, że pomoc niewątpliwie miała wpływ na wymianę handlową między państwami członkowskimi i na konkurencję. Wpływ na wymianę handlową był oczywisty w świetle celów dyrektywy 96/67/WE, określającej dostęp do usług w zakresie obsługi naziemnej na lotniskach Wspólnoty, na których osiągnięty jest poziom natężenia ruchu określony w tej dyrektywie. Można również założyć wpływ na konkurencję, ponieważ pomoc znacznie wzmacnia pozycję SEA Handling na niekorzyść jej konkurentów.
- (54) Uznając na tym etapie, że wyrównanie strat stanowiło pomoc państwa, Komisja wyraziła również wątpliwości co do zgodności przedmiotowej pomocy z rynkiem wewnętrznym. Komunikat Komisji „Wytyczne wspólnotowe dotyczące finansowania portów lotniczych i pomocy państwa na rozpoczęcie działalności dla przedsiębiorstw lotniczych oferujących przeloty z regionalnych portów lotniczych”<sup>(18)</sup> (zwane dalej „wytycznymi dotyczącymi portów lotniczych”), odnosi się do dyrektywy 96/67/WE, która stanowi, że po przekroczeniu progu 2 mln pasażerów działalność polegająca na świadczeniu usług obsługi naziemnej musi być samowystarczalna, niezależnie od innych dochodów z działalności komercyjnej portu lotniczego, jak również od środków publicznych, które zostały mu przyznane jako organ portu lotniczego lub zarządzającego usługą świadczoną w ogólnym interesie gospodarczym<sup>(19)</sup>. Komisja stwierdziła więc, że dofinansowywanie takiej działalności przez administrację publiczną jest sprzeczne z celami określonymi przez dyrektywę 96/67/WE i dlatego może mieć negatywny skutek dla liberalizacji rynku.
- (55) W związku z tym Komisja podjęła decyzję o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego, aby rozwiać wątpliwości dotyczące zakwalifikowania jako pomocy państwa środków dotychczas przyznanych oraz ich zgodności z rynkiem wewnętrznym.

#### 4. UWAGI WŁADZ WŁOSKICH

##### ***Odnosnie do analizowanego okresu***

- (56) Wątpliwości władz włoskich, jakie wzbudziła decyzja w tej sprawie, dotyczą przede wszystkim kontekstu chronologicznego zarzutów sformułowanych przez Komisję. Władze włoskie uważają, że uwagi Komisji dotyczą okresu późniejszego (2006–2008) względem okresu, który stanowił przedmiot wstępnego postępowania wyjaśniającego, a więc i oczekiwanych od władz włoskich wyjaśnień dotyczących lat 2002–2005. Dlatego też gmina wezwała Komisję do skorygowania zakresu czasowego objętego postępowaniem i skierowała do władz włoskich zwykły wniosek o udzielenie informacji dotyczących okresu późniejszego (począwszy od 2006 r.)<sup>(20)</sup>.

##### ***Odnosnie do możliwości przypisania administracji publicznej środków na wyrównanie strat***

- (57) Odnosnie do pierwszej stwierdzonej przez Komisję oznaki świadczącej o możliwości przypisania pomocy administracji publicznej, tj. niektórych fragmentów porozumienia z dnia 26 marca 2002 r. podpisanego przez gminę Mediolan, SEA i przedstawicieli organizacji związkowych, protokołu do porozumienia związkowego z dnia 4 kwietnia 2002 r., potwierdzonego później w dniu 15 maja 2002 r., zawartego między SEA a konfederacyjnymi i branżowymi organizacjami związkowymi i wreszcie protokołu do porozumienia związkowego zawartego między SEA, SEA Handling a branżowymi organizacjami związkowymi w dniu 9 czerwca 2003 r., władze włoskie wzywają Komisję do ponownego rozpatrzenia wartości dowodowej tych dokumentów.
- (58) Władze włoskie utrzymują w tym zakresie, że tylko obiektywne stwierdzenia, które doprowadziłyby do wniosku, że państwo członkowskie ingerowało w decyzję SEA na tyle, że ją zdeterminowało lub uwarunkowało – w takim znaczeniu, że SEA przyjąłaby inne stanowisko, gdyby mogła decydować samodzielnie – pozwalałyby potwierdzić możliwość przypisania analizowanych środków pomocy państwu<sup>(21)</sup>, co nie ma miejsca w analizowanej sprawie w przypadku gminy Mediolan.
- (59) Gmina podkreśla, że nie ma związku ze zobowiązaniami podjętymi przez SEA wobec przedstawicieli związkowych w przedmiotowych układach, ponieważ w żaden sposób nie uczestniczyła w zawieraniu porozumień związkowych. Gmina Mediolan uczestniczyła jedynie w spotkaniu w dniu 26 marca 2002 r. i w tym zakresie potwierdza, że broniła interesów pracowników jako większościowy udziałowiec, a przede wszystkim jako organ odpowiedzialny za lokalną społeczność. Nie podjęła więc żadnych zobowiązań, ale „potwierdziła” na planie politycznym wobec związków zawodowych wybory, jakich dokonuje SEA jako przedsiębiorca, w szczególności strategię utrzymania

<sup>(18)</sup> Dz.U. C 312 z 9.12.2005, s. 1.

<sup>(19)</sup> Wytyczne dotyczące portów lotniczych, pkt 70.

<sup>(20)</sup> W odpowiedzi na tę uwagę w piśmie z dnia 11 lipca 2011 r. Komisja odniosła się do pkt 42 decyzji, w którym uściśla się, że „Komisja uważa za konieczne przeanalizowanie całego okresu 2002–2010, aby sprawdzić, czy w tym okresie przedsiębiorstwo SEA Handling otrzymało niezgodne z prawem środki pomocy państwa w formie rekompensaty strat”. Komisja potwierdziła zatem, że „analizowany przedział czasu to lata od 2002 r. do okresu ostatniego, a wspomniany zakres żądanych informacji pozostaje niezmienny”.

<sup>(21)</sup> Wyrok Sądu z dnia 26 czerwca 2008 r. w sprawie T-442/03 SIC przeciwko Komisji, pkt 126.



miejsc pracy oraz wspierania związków zawodowych w monitorowaniu, czy strategia ta jest realizowana w praktyce. Powyższy „układ”, którego treść jest wyraźnie polityczno-społeczna, nie ma znaczenia prawnego, a jedynie funkcję zapewnienia przedstawicieli związków zawodowych co do poważnego charakteru zobowiązań SEA. Z dokumentów branych pod uwagę przez Komisję nie można wydedukować, że udział gminy Mediolan był decydujący dla podjęcia decyzji o wyrównaniu strat przedsiębiorstwa SEA Handling, ani dla żadnego innego zobowiązania tego rodzaju. SEA podejmowała zatem swoje decyzje o charakterze komercyjnym w sposób całkowicie wolny i niezależny.

- (60) W ogólnym ujęciu korespondencja prowadzona w latach 2002–2005 między organami kierowniczymi spółki i niektórymi członkami rady gminy, którym odmówiono dostępu, oraz niektóre wewnętrzne dokumenty SEA, o których przekazanie członkowie ci wnioskowali, w szczególności plan operacyjny, może stanowić dowód na brak ingerencji administracji w działalność SEA. Zdaniem władz włoskich kolejny dowód stanowić może fakt, że SEA wyraźnie zażądała swojej niezależności względem administracji, na przykład w odpowiedzi na zapytanie skierowane przez jednego z radnych gminy.
- (61) Władze włoskie uściślają ponadto, że aby zgodnie z prawem podejmować ważne i skuteczne zobowiązania, gmina musiałaby działać poprzez formalne akty właściwych organów z wyraźnym wskazaniem finansowania.
- (62) Odnosnie do drugiej stwierdzonej przez Komisję oznaki świadczącej o możliwości przypisania pomocy administracji publicznej, tj. stosunku szczególnej zależności, jaki członkowie zarządu i kadry kierowniczej SEA utrzymywali z gminą Mediolan, władze włoskie kwestionują praktykę Komisji, polegającą na podnoszeniu do rangi oznaki twierdzeń zawartych w artykułach prasowych. Władze włoskie przedstawiają ponadto następujące uwagi.
- (63) Po pierwsze, w odniesieniu do podpisywania przez członków zarządu SEA *in blanco* przed upływem mandatu pisemnych rezygnacji, przekazywanych prezydentowi Mediolanu, władze włoskie twierdzą, że fakt ten nie może stanowić dowodu istnienia szczególnej sytuacji zależności członków zarządu SEA od gminy. Władze włoskie podkreślają, zgodnie z tym, co stwierdził prezes zarządu podczas zgromadzenia zwyczajnego w dniu 24 lutego 2006 r., że jest to częsta procedura „stosowana w praktyce, by umożliwić natychmiastowe usunięcie członków zarządu, którym zarzuca się czyny niezgodne z prawem”. Prezes wykluczył wykorzystywanie tych rezygnacji w przypadku braku zgody udziałowca co do wyborów dokonywanych przez zarząd w zakresie prowadzenia przedsiębiorstwa, ponieważ tylko zarząd jest wyłącznie odpowiedzialny za te wybory. Władze włoskie dodają ponadto, zgodnie z tym, co podkreślał prezes zarządu spółki podczas wspomnianego zgromadzenia, że „w każdym razie nikt nigdy nie czynił nacisków, powołując się na te lub inne dokumenty” oraz że wspomniane pisemne rezygnacje „mają wartość moralną a nie prawną”. Poza tym, zgodnie z opinią przedstawiciela gminy wyrażoną podczas tego samego zgromadzenia zwyczajnego SEA, rezygnacje te „w żadnym zakresie nie mogłyby wpływać na działania członków zarządu. Podlegają oni bowiem wyłączonej ocenie zgromadzenia wspólników: tylko ten organ może ich powoływać i odwoływać i tylko przed tym organem odpowiadają za zarządzanie spółką”. Zdaniem władz włoskich jedynym skutkiem powyższych dokumentów jest utrata przez członka zarządu odwołanego przez zgromadzenie wspólników prawa do odszkodowania z tytułu wcześniejszego rozwiązania umowy bez uzasadnionej przyczyny.
- (64) Po drugie, w odniesieniu do stosunku szczególnej zależności, jaki przedsiębiorstwo SEA miało utrzymywać z gminą Mediolan, władze włoskie zauważają, że – przeciwnie do twierdzeń Komisji – kontrola sprawowana przez gminę Mediolan nie wyraża się w powoływaniu swoich przedstawicieli do grona zarządu, lecz tylko na wskazywaniu ich kandydatur, ponieważ do powoływania uprawnione jest tylko zgromadzenie, zgodnie z przepisami prawa prywatnego dotyczącymi spółek akcyjnych we włoskim kodeksie cywilnym. Władze włoskie utrzymują ponadto, że zgodnie ze zwykłymi zasadami prawa powszechnego, co już często podkreślano, statut SEA przyznaje zarządowi prawo do wskazywania kandydatów na członków zarządu, którzy następnie są przedstawiani do zatwierdzenia przez zgromadzenie.
- (65) Ponadto w odniesieniu do typowych oznak możliwości zakwalifikowania środka jako pomocy państwa, a w szczególności oznak wymienionych przez Trybunał Sprawiedliwości w sprawie „Stardust Marine”, władze włoskie utrzymują, że należy stwierdzić brak możliwości zakwalifikowania analizowanego środka jako pomocy państwa. W analizowanym przypadku władze włoskie podkreślają, że nie występuje tutaj w żadnej formie włączenie spółki SEA do struktur administracji publicznej ani na poziomie lokalnym, ani krajowym. W odniesieniu do kolejnej oznaki, dotyczącej charakteru działalności przedsiębiorstwa i prowadzenia jej na rynku w warunkach normalnej konkurencji w stosunku do podmiotów prywatnych, władze włoskie stwierdzają także, że w niniejszym przypadku SEA prowadzi każdy rodzaj swojej działalności jak zwykły przedsiębiorca prywatny. Zdaniem władz włoskich również status prawny przedsiębiorstwa nie stanowi w tym przypadku oznaki do ewentualnego zakwalifikowania środka jako pomocy państwa, ponieważ SEA jest pod każdym względem spółką prawa prywatnego. Wreszcie w odniesieniu do ewentualnej ostatniej oznaki wskazanej przez Trybunał, tj. wymiaru kontroli sprawowanej przez administrację publiczną w zarządzaniu przedsiębiorstwem, władze włoskie wskazują w analizowanym przypadku, że brak jakiegokolwiek warunkowania przez gminę i niezależność, której domaga się sama spółka względem administracji, wskazują na brak ingerencji gminy w podejmowanie wszelkich uchwał przez spółkę.

**Odnosnie do zastosowania kryterium inwestora prywatnego w gospodarce rynkowej**

- (66) Władze włoskie pragną podkreślić, że w odniesieniu do zastosowania kryterium inwestora prywatnego można wykorzystać tam, gdzie to konieczne, elementy faktyczne (dane ekonomiczne i inne), które Komisja uzyskała podczas postępowania wstępnego, a dotyczące okresu późniejszego względem okresu, w którym zaistniały kwestionowane fakty, w celu oceny zgodności środków z przepisami Traktatu, jeśli zostaną zakwalifikowane jako pomoc; te same elementy faktyczne nie mogą natomiast być w żaden sposób pomocne przy ocenie zgodności przedmiotowych interwencji finansowych z kryterium inwestora prywatnego. Władze włoskie uważają, że całe rozumowanie Komisji jest obarczone błędem nieprawidłowego stosowania kryterium inwestora prywatnego, co wynika z niedokładnej oceny analizowanych ram faktycznych.
- (67) Odnosnie do właściwego kontekstu, jaki powinien być brany pod uwagę, władze włoskie zauważają przede wszystkim, że Komisja nie uwzględniła faktu, że w kontekście liberalizacji europejskiego rynku usług obsługi naziemnej w związku z przyjęciem dyrektywy 96/67/WE, wdrożonej do włoskiego systemu prawa poprzez [dekret ustawę] *decreto legislativo* nr 18/99, SEA zdecydowała nie ograniczać się tylko do rozdziału księgowości, lecz wydzielić przedmiotową działalność i przekazać ją nowo utworzonej jednostce prawnej. Władze włoskie utrzymują, że taki rozdział jest narzędziem do osiągnięcia strategicznych celów grupy poprzez poszukiwanie partnera przemysłowego w zakresie usług obsługi naziemnej i określenie środków poprawy wydajności usług obsługi naziemnej w tranzytowych portach lotniczych Linate i Malpensa.
- (68) Ogólnie zdaniem władz włoskich w ramach liberalizacji przedsiębiorstwa zarządzające portami lotniczymi dostosowały się, organizując swoją działalność w zakresie usług obsługi naziemnej według różnych możliwych do przyjęcia modeli biznesowych: usługi obsługi naziemnej nie są świadczone bezpośrednio przez podmiot zarządzający portem lotniczym (np. lotniska w Londynie, Kopenhadze, lotniska hiszpańskie, Dublin), ale przez przedsiębiorstwa zewnętrzne obsługujące kilka tranzytów międzynarodowych („outsourcing”) lub świadczone bezpośrednio przez podmiot zarządzający portem lotniczym przy samym tylko rozdzieleniu księgowości (np. Frankfurt, Wiedeń) lub przez utworzenie odrębnego przedsiębiorstwa (SEA, Paryż) („zarządzanie bezpośrednie”). Władze włoskie podkreślają, że obydwie modele mają swoje zalety i wady, które podmioty zarządzające portami lotniczymi uważnie oceniły, również w świetle właściwych przepisów krajowych. Zdaniem władz włoskich outsourcing pozwala na skupienie zasobów na głównej działalności, co przynosi natychmiastową korzyść dla rachunku zysków i strat, ponieważ działalność w zakresie usług obsługi naziemnej w większości przypadków przynosi straty, chyba że jest wykonywana na dużą skalę (a nie tylko w zarządzanych portach lotniczych). Z drugiej strony utrzymanie działalności w zakresie usług obsługi naziemnej umożliwiłoby podmiotom zarządzającym portami lotniczymi większą kontrolę jakości usług, co – poza aspektami wynikającymi z przepisów – przyniosłoby pozytywne skutki dla działalności grupy, przede wszystkim w perspektywie średnio- i długoterminowej.
- (69) Władze włoskie podkreślają zatem, że drugi model – wybrany przez SEA – umożliwia podmiotowi zarządzającemu portem lotniczym zachowanie funkcji centrum zarządzania lotniskiem, a przekazanie części działalności – kontrolę poziomu jakości świadczonych usług, planowanie wybranych usług obsługi naziemnej na lotniskach, na których nie działają inne podmioty, będące w stanie je świadczyć i wreszcie – duży wpływ w zakresie bezpieczeństwa na lotnisku. Władze włoskie utrzymują ponadto, że wybór ten pociąga za sobą duże koszty operacyjne, które wynikają z bezpośredniego świadczenia usług obsługi naziemnej. Władze włoskie podkreślają, że wydajność w analizowanym sektorze nie jest mierzona wyłącznie kryteriami finansowymi.
- (70) Zdaniem władz włoskich ta wybrana przez grupę SEA strategia jest zdecydowanie racjonalna, ponieważ umożliwia utrzymanie w przedsiębiorstwie usług obsługi naziemnej przy jednoczesnym dążeniu do stopniowego odzyskiwania wydajności zarówno w zakresie jakości usług, jak i zysków, jakie przyniosą one dla grupy w perspektywie średnio- i długoterminowej. Jednocześnie przez wydzielenie działalności i powierzenie odrębnej spółce wykonywania tych usług (SEA Handling) SEA może być w stanie wykorzystać ewentualne możliwości zrzeszania się z innymi podmiotami działającymi w tym sektorze, mając na celu odzyskanie rentowności dzięki synergii wynikającej z włączenia do międzynarodowej sieci i poszerzeniu wiedzy operacyjnej.
- (71) SEA miała zatem mieć zamiar poniesienia strat pierwotnie odnotowanych przez spółkę zależną w perspektywie korzyści, jakie miałyby wynikać dla grupy, a także stopniowej poprawy rachunku zysków i strat SEA Handling oraz przywrócenia jej rentowności (początkowo planowanego na koniec pierwszego trzyletniego okresu działalności, tj. do końca 2005 r.), co miało być osiągnięte dzięki zastosowaniu środków przewidzianych w projekcie planu restrukturyzacji, który przewidywał również, tam, gdzie to możliwe, wejście strategicznego partnera, który miałby objąć znaczną część mniejszościowego udziału w SEA Handling.
- (72) Odnosnie do poszukiwań takiego partnera strategicznego władze włoskie podkreślają, że fakt, że w maju 2001 r. spółka SEA wszczęła procedurę negocjacyjną, mającą na celu znalezienie partnera mniejszościowego w SEA Handling; w wyniku tej procedury najkorzystniejsza okazała się oferta złożona przez [...]. Negocjacje prowadzone z tym podmiotem doszły do etapu bardzo bliskiego ostatecznego podpisania umowy, w szczególności dzięki stworzeniu planu naprawy. W kolejnym etapie negocjacje utknęły w martwym punkcie głównie ze względu na rozbieżności co do wyceny przedsiębiorstwa.

- (73) Władze włoskie podkreślają następnie, że środki przewidziane w skonsolidowanym planie operacyjnym grupy SEA 2002–2006 miały na celu odzyskanie wydajności czynnika pracy o 20 % w tym samym okresie. Władze włoskie stwierdzają, że środki te zostały ocenione jako odpowiednie i wystarczające dla potwierdzenia wyboru modelu biznesowego, jakiego dokonano. Choć cel przywrócenia rentowności nie został osiągnięty, wyniki ekonomiczne były zachęcające i potwierdzały, że SEA wybrała właściwy model biznesowy, służący interesom gospodarczym grupy i udziałowców.
- (74) Zdaniem władz włoskich fakt, że SEA Handling nie przywróciła rentowności w początkowo przewidzianym terminie, wynika z sytuacji rynkowej całkowicie odmiennej względem przewidywań z powodu dwóch czynników międzynarodowych, które znacząco wpłynęły na natężenie ruchu lotniczego w analizowanym okresie (SARS i wojna w Iraku) oraz z wynikających stąd trudności finansowych przewoźników międzynarodowych, których dotknęła podwyżka cen ropy naftowej, w związku z czym zmusili operatorów do obniżki cen w kontekście konkurencji dużo bardziej agresywnej niż przewidywana.
- (75) Władze włoskie wzywają Komisję do ponownego rozpatrzenia zarzutu dotyczącego decyzji SEA o kontynuowaniu ingerencji w postaci wyrównywania strat swojej spółki zależnej, mimo że jej zdaniem zmiany sytuacji gospodarczej wskazywały od dwóch pierwszych pełnych lat działalności (2003 i 2004), że odzyskanie rentowności w ciągu trzech lat nie będzie możliwe. Zarzut ten opiera się, zdaniem władz włoskich, na zbyt uproszczonym zastosowaniu kryterium inwestora prywatnego, zwłaszcza w odniesieniu do samej rentowności krótkoterminowej. W ten sposób Komisja pominęła w rozważaniach fakt, że w analizowanym przypadku mogą mieć znaczenie względy inne niż dotyczące tylko bezpośrednich przepływów finansowych generowanych przez inwestycję, przede wszystkim ze względu na okoliczność, że spółka macierzysta jest zintegrowana pionowo ze swoją spółką zależną i że znaczna część jej działalności zależy od jakości usług oferowanych przez spółkę zależną. Komisja, ograniczając się do uwzględnienia braku rentowności interwencji w pierwszych dwóch latach działalności, całkowicie pominęła specyfikę sektora, w którym podmiot zarządzający portem lotniczym może być zainteresowany prowadzeniem (lub wspieraniem finansowym) działalności w zakresie usług obsługi naziemnej niezależnie od jej bezpośredniej rentowności.
- (76) Władze włoskie dostarczyły ponadto analizę alternatywną, przeprowadzoną przez zewnętrznego doradcę w celu wykazania, że hipoteza, stanowiąca podstawę dokumentu „Prezentacja planu operacyjnego na lata 2003–2007 spółki SEA Handling” (zwanego poniżej „planem operacyjnym 2003–2007”) dostarczonego przez SEA, była realistyczna i rozsądna oraz że pewne nieprzewidziane zdarzenia miały znaczny negatywny wpływ na SEA Handling, powodując straty wyższe niż te, które można było w rozsądny sposób przewidzieć w momencie podejmowania decyzji o wyrównaniu strat. Z analizy tej wynika przede wszystkim, że zmniejszenie natężenia obsługiwanego ruchu i obniżka cen miały największy wpływ na ujemną różnicę między wynikami odnotowanymi a założonymi w planie operacyjnym. Innymi słowy – choć SEA Handling zdołała osiągnąć swoje cele w zakresie obniżenia kosztu jednostkowego, to nie udało jej się osiągnąć celów finansowych założonych w planie operacyjnym z powodu znacznej straty dochodów, wynikającej ze zmniejszenia natężenia ruchu i obniżki cen w stosunku do przewidywanego poziomu.
- (77) Komisja nie przypisała wystarczająco dużego znaczenia specyfice tego sektora we Włoszech w świetle mających zastosowanie przepisów prawa włoskiego. W tym zakresie władze włoskie przypominają po pierwsze, że zgodnie z art. 3 ust. 3 [dekretu ustawy] *decreto legislativo* nr 18/99, a także art. 705 ust. 2 lit. d) kodeksu nawigacyjnego podmiot zarządzający portem lotniczym ma obowiązek zapewnić na lotnisku usługi obsługi naziemnej, przy czym może je świadczyć bezpośrednio lub koordynować działania podmiotów, które świadczą usługi na rzecz osób trzecich lub na własny rachunek. Ponadto szczególnie w odniesieniu do portów lotniczych Mediolan Linate i Malpensa art. 4 konwencji zawartej między ENAC (*Ente nazionale per l'aviazione civile* – włoskim krajowym urzędem lotnictwa cywilnego) a SEA dnia 4 września 2001 r. wyraźnie nakłada na SEA obowiązek zapewnienia usług obsługi naziemnej oraz zapewnienia dostępności i wydajności środków, sprzętu, urządzeń i innych elementów niezbędnych do zapewnienia stałego, zgodnego z przepisami i skutecznego świadczenia tych usług.
- (78) W świetle tych przepisów, zdaniem władz włoskich, SEA nie mogła i nie może uniknąć obowiązku świadczenia usług obsługi naziemnej lub zlecenia ich świadczenia podmiotowi zewnętrznemu. Nawet w przypadku zlecenia tych usług na zewnątrz musi upewnić się za pomocą specjalnych narzędzi umownych i ponosząc odpowiedni koszt, że usługi spełniają wymogi i warunki określone przez ustawodawcę lub wynikające z zapisów aktu powierzenia pełnienia zadań podmiotowi zarządzającemu portem lotniczym. Podmiot zarządzający portem lotniczym jest bowiem odpowiedzialny wobec władz publicznych za zgodne z przepisami i skuteczne świadczenie usług obsługi naziemnej.
- (79) Ponadto na potrzeby prawidłowego stosowania kryterium inwestora prywatnego w analizowanym przypadku władze włoskie pragną przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem podmiot prywatny, względem którego należy porównywać działanie przedsiębiorstwa publicznego, musi mieć porównywalne cechy i wielkość<sup>(22)</sup>, oraz że inwestycja polegająca na wyrównaniu strat SEA Handling została zaplanowana i zrealizowana przez koncern SEA, udziałowca i posiadacza praw do konwencji w sprawie zarządzania portem lotniczym w portach tranzytowych Malpensa i Linate. Powodowałoby to po pierwsze, jak zresztą uściśla Komisja w swojej decyzji, brak możliwości porównania postępowania SEA do postępowania „przeciętnego inwestora, który lokuje swój kapitał w zależności od

(22) Zob. wyrok z dnia 12 grudnia 2000 r. w sprawie T-296/97 Alitalia, pkt 81.

jego zdolności wygenerowania zysku w krótszym lub dłuższym okresie” i konieczność porównania tej spółki do „prywatnego koncernu lub grupy przedsiębiorców prywatnych, która realizuje politykę strukturalną, globalną lub sektorową, kierującą się perspektywami rentowności w długofalowym okresie”<sup>(23)</sup>. Po drugie, należy też wziąć pod uwagę charakterystykę analizowanego sektora, który podlega regulacji, i normalną, występującą w takim kontekście dynamikę stosunków gospodarczych między spółką macierzystą a jej spółką zależną<sup>(24)</sup>.

- (80) Władze włoskie utrzymują w związku z tym, że Komisja powinna była ocenić przedmiotowe środki w odniesieniu do koncernu, tj. przez analizę skonsolidowanego sprawozdania finansowego spółki SEA; w ten sposób stwierdziłaby, że grupa odnotowała znaczne zyski łączne, wchłaniając w dużej mierze straty sektora usług obsługi naziemnej i generując wartość dla udziałowców.
- (81) Oprócz prawdopodobieństwa osiągnięcia materialnego pośredniego zysku z wyrównania strat SEA Handling istnieją też inne argumenty, w tym między innymi: a) możliwość odniesienia pośrednich korzyści gospodarczych poprzez stosunki handlowe ze spółką zależną; b) trudności, jakie wiązałyby się z outsourcingiem w odnośnym kontekście na poziomie krajowym, z punktu widzenia zarówno obciążeń finansowych, jak i odpowiedzialności wobec władz publicznych; c) zachowanie wizerunku grupy; i d) wywiązywanie się ze zobowiązań wobec państwa, wynikających z konwencji i przepisów prawa.
- (82) Władze włoskie podkreślają zatem, że w latach 2003–2005 koncern SEA uzyskał znaczące wyniki w zakresie jakości usług świadczonych użytkownikom. Władze włoskie wskazują w tym celu na pozytywne zmiany w kwestii czasu oczekiwania na wydanie bagażu po przylocie oraz punktualność międzylądowań, którymi zarządza SEA.
- (83) W podsumowaniu władze włoskie twierdzą, że postępowanie SEA w analizowanym przypadku jest całkowicie zgodne z postępowaniem grupy przedsiębiorców prywatnych, która realizuje politykę strukturalną i wybiera doraźną rekompensatę strat w swoim sektorze działalności w perspektywie przywrócenia długoterminowej rentowności i uwzględniając inne interesy o charakterze finansowym lub innym, zawsze jednak dotyczącym interesów gospodarczych grupy. Bowiem przeciwnie do twierdzeń Komisji o istnieniu konkretnych perspektyw odzyskania rentowności w rozsądnym przedziale czasu świadczy stała poprawa sytuacji finansowej SEA Handling w latach 2003–2005, którą spółka odnotowywała mimo braku pozyskania mniejszościowego partnera strategicznego i trudnej sytuacji na rynku.

#### ***Odniesienie do zgodności pomocy***

- (84) W kwestii kwalifikowalności przedsiębiorstw władze włoskie stwierdziły zasadniczo, co następuje: (i) zważywszy na stale odnotowywane straty z działalności w zakresie usług obsługi naziemnej, również przed utworzeniem SEA Handling, oczywiste jest, że przedsiębiorstwo znajdowało się w trudnej sytuacji od początku działalności; (ii) restrukturyzacja spółki SEA Handling opiera się na planie restrukturyzacji, składającym się z różnych dokumentów, dotyczących okresu 2003–2010, którego celem jest przywrócenie rentowności działalności w zakresie usług obsługi naziemnej; (iii) dokumenty te szczegółowo obrazują SEA oraz harmonogram środków w tym celu przewidzianych.
- (85) W szczególności władze włoskie podkreślają, że skonsolidowany plan operacyjny grupy SEA 2002–2006 (dalej „skonsolidowany plan operacyjny 2002–2006”) ustanawiał następujące środki służące odzyskaniu rentowności działalności w zakresie usług obsługi naziemnej i zwiększeniu dochodów:
- premie służące obniżeniu wskaźnika nieobecności pracowników,
  - skomputeryzowanie i zrjonalizowanie działalności biur operacyjnych,
  - dopuszczenie pracy w nadgodzinach,
  - połączenie sektorów A i B na lotnisku Malpensa począwszy od stycznia 2002 r.,
  - zastosowanie nowych umów o pracę z elastycznymi godzinami pracy,
  - środki mające na celu skrócenie czasu przemieszczania się pracowników.
- (86) Władze włoskie twierdzą ponadto, że jednym z najważniejszych środków restrukturyzacji był wybór udziałowca mniejszościowego.

<sup>(23)</sup> Zob. wyrok z dnia 21 marca 1991 r. w sprawie C-305/89 Alfa Romeo, pkt 20.

<sup>(24)</sup> Zob. wyrok z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawach połączonych C-83/01, C-93/01 i C-94/01 Chronopost, pkt 33–38.

- (87) Po drugie, zdaniem władz włoskich plan operacyjny 2003–2007, który był ukierunkowany na SEA Handling, określał główne czynniki, przynoszące negatywne skutki dla działania spółki, w szczególności koszt siły roboczej, brak równowagi organizacyjnej i niedostateczny poziom innowacji technologicznych. Dokument ten określa najważniejsze środki niezbędne do przywrócenia rentowności przedsiębiorstwa: (i) zwiększenie udziału przedsiębiorstwa w rynku; (ii) środki służące podniesieniu poziomu innowacji technologicznych; (iii) środki służące poprawie elastyczności w zależności od potrzeb klientów; (iv) analiza działalności wymagających wysokich nakładów i niestanowiących działalności głównej; (v) obniżenie kosztu siły roboczej; (vi) odzyskanie dochodów z działalności innej niż obsługa naziemna.
- (88) Po trzecie, władze włoskie podkreślają, że dokument „Executive Summary – Wytoczne planu strategicznego 2007–2012 grupy SEA – 11 maja 2007 r.” (dalej „plan strategiczny 2007–2012”) zawiera trzetańowy plan, mający na celu przywrócenie rentowności SEA Handling do końca roku 2011 r. Cel przywrócenia rentowności działalności w zakresie usług obsługi naziemnej jest rzekomo oczywisty również w „Planie strategicznym grupy SEA 2009–2016” (dalej „plan strategiczny 2009–2016”) i w „Planie operacyjnym SEA 2011–2013” (dalej „plan operacyjny 2011–2013”).
- (89) Po czwarte, władze włoskie twierdzą, że nie dochodzi do zakłócenia konkurencji, ponieważ przedmiotowe środki były konieczne dla liberalizacji rynku. W każdym razie podjęto działania, by zapewnić brak niezgodnego z prawem zakłócenia konkurencji, w szczególności stopniowo obniżano poziom zatrudnienia (zmniejszenie o 1 755 jednostek w okresie 2003–2010), zmniejszono udział w rynku (całkowite zaprzestanie wszystkich rodzajów działalności innych niż działalność główna; zaprzestanie działalności odladzania; nieudane próby sprzedaży mniejszościowego udziału w SEA Handling).
- (90) Wreszcie Włochy są zdania, że pomoc była wyraźnie ograniczona do niezbędnego minimum, zważywszy na straty operacyjne ponoszone przez przedsiębiorstwo i kwotę, jaka następnie okazała się konieczna, by zagwarantować ciągłość działalności w zakresie obsługi naziemnej. Pomoc nie spowodowała zwiększenia udziału przedsiębiorstwa w rynku na szkodę konkurencji, ponieważ nie zostały zastosowane środki inwestycyjne inne niż przewidziane w planach restrukturyzacji.

## 5. UWAGI ZAINTERESOWANYCH STRON

### 5.1. SEA

- (91) SEA powtarza w swoich uwagach argumentację przedstawioną przez władze włoskie, precyzując i rozszerzając niektóre aspekty.

#### ***Odnosnie do możliwości przypisania państwu włoskiemu środków na wyrównanie strat***

- (92) Po pierwsze, w odniesieniu do porozumienia związkowego z dnia 4 kwietnia 2002 r., które – zdaniem Komisji – świadczy o aktywnym udziale gminy, SEA pragnie uściślić odwołanie do wyroku Stardust Marine, przypominając, że obowiązek wykazania możliwości przypisania środków państwu spoczywa na Komisji i stwierdzając, że dane przedstawione w analizowanym przypadku są ograniczone nie tylko pod względem liczby, ale także treści i aspektów merytorycznych. Zdaniem spółki istnieją dużo silniejsze i bardziej istotne kontrargumenty, które świadczą o niezależności, z jaką SEA dokonywała wyborów dotyczących restrukturyzacji SEA Handling.
- (93) SEA uważa, że porozumienia zawarte z organizacjami związkowymi miały na celu zapewnienie pracowników o ochronie nabytych praw i wprowadzenie środków zabezpieczających miejsca pracy odpowiednich dla strategii przyjętej przez SEA. Spółka zauważa, że podczas obrad zarządu SEA podjęto decyzję o reorganizacji grupy bez podejmowania zobowiązań, w kontekście tej reorganizacji, o niezmnieszanu liczby pracowników w zależności od wymogów rynku. SEA uważa ponadto, że decyzje o restrukturyzacji, również w ostatnim okresie, zawsze oparte były wyłącznie na rozumowaniu ekonomicznym, a gmina lub reprezentowane w niej inne siły polityczne nie odgrywały istotnej roli.
- (94) SEA zauważa, że dbanie o kwestie społeczne było i jest obecne zarówno w [dekrecie – ustawie] *decreto legislativo* nr 18/99, który poświęca art. 14 „ochronie socjalnej”, jak i w dyrektywie 96/67/WE, która w motywie 24 stanowi, że państwa członkowskie „muszą utrzymać prawo do zapewnienia odpowiedniego poziomu ochrony socjalnej dla pracowników podmiotów świadczących usługi obsługi naziemnej” i uprawnia je (w art. 18) do podejmowania niezbędnych środków dla zapewnienia ochrony praw pracowników (bez uszczerbku dla stosowania samej dyrektywy oraz z zastrzeżeniem „innych przepisów prawa Wspólnoty”). Zdaniem SEA kwestie społeczne mogły odegrać rolę w swobodnym podejmowaniu przez nią decyzji biznesowych tylko w zakresie ustanowionym odnośnymi przepisami.
- (95) SEA nalega ponadto na fakt, że Komisja pominęła niektóre kontrargumenty sugerowane przez gminę Mediolan, tj. brak zastosowania tzw. zobowiązań wynikających z porozumienia związkowego z dnia 26 marca 2002 r. i ograniczone w czasie trwanie tych zobowiązań.

- (96) Odnośnie do sprawowanej przez gminę kontroli, o której wspomina Komisja, SEA stwierdza, że posiada pełną niezależność w zakresie podejmowania decyzji i zarządzania, którą wykonuje w pełni swobodnie, bez jakiegokolwiek warunkowania ze strony gminy lub prowincji Mediolan. SEA uściśla, że zarządzanie spółką należy do wyłącznej kompetencji członków zarządu, a podmiotom obcym (na przykład wspólnikom zarządzającym) zabronione jest wykonywanie praw i pełnienie funkcji członków zarządu. SEA utrzymuje ponadto, że nawet jeśli w sposób absurdalny twierdziłoby się, że większościowy udziałowiec publiczny wywiera faktyczny wpływ na uchwały organów zarządzających SEA, tym, co mogłoby być uznane za dowód możliwego przypisania środków państwu, byłoby, w myśl wyroku „Stardust Marine”, nie kryterium organiczne, ale rzeczywista ingerencja w kontrowersyjne decyzje.
- (97) Zdaniem SEA Komisja powinna w większym stopniu uwzględnić stanowiska przeciwnie, które zostały wyrażone podczas posiedzenia rady gminy Mediolan w dniu 16 czerwca 2003 r., z którego sprawozdanie wykazuje w sposób jednoznaczny niezależność decyzyjną i organizacyjną spółki, po pierwsze, gdy radni gminy powiadamiani są o tym, że SEA odmawia dostarczenia danych stanowiących przedmiot toczących się negocjacji z organizacjami związkowymi, uzasadniając, że są to dane, których nie można upubliczniać, a po drugie – w świetle odrzucenia wniosku, którego celem było to, by zarząd gminy zażądał od SEA przedstawienia planu operacyjnego i wynikającego z niego planu operacyjnego; wniosek ten nie tylko nie został przyjęty, ale też nie byłoby potrzeby składania go, gdyby gmina Mediolan wywierała w praktyce lub miała świadomość możliwości wywarcia wpływu, jaki Komisja zdaje się chcieć jej przypisać.
- (98) Odnośnie do pisemnych rezygnacji podpisywanych *in blanco* SEA dodaje do twierdzeń przedstawionych w tej kwestii przez gminę Mediolan, że podczas zgromadzenia SEA w dniu 24 lutego 2006 r. prezes rady nadzorczej SEA potwierdził, że od żadnego z członków rady nie wymagano podpisania podobnych rezygnacji; SEA uważa, że wszystkie odpowiedzi udzielone podczas wspomnianego zgromadzenia i dotyczące pisemnych rezygnacji *in blanco* stanowią argumenty potwierdzające twierdzenie przeciwne do tego, że istnieje związek szczególnej zależności z gminą Mediolan. SEA podkreśla ponadto fakt, że – jak stwierdza prezes podczas tego zgromadzenia – zarząd nie przychylił się do żądania udziałowca, by dokonać podziału dywidendy w wysokości 250–280 mln EUR i ustalił maksymalną dostępną kwotę na poziomie 200 mln EUR, co wskazuje na to, że podejmując decyzje odmienne od decyzji gminy, zarząd nie był pod wpływem przedmiotowych pisemnych rezygnacji.
- (99) Wreszcie SEA uważa, iż okoliczność, że oskarżenia dotyczące domniemanej zależności zarządu SEA od gminy – oskarżenia sformułowane przez prasę – pochodzą z 2006 r., nie może „dowodzić” niczego w zakresie wpływu wywieranego przez gminę na SEA w okresie poprzedzającym ten rok. Nie ma również powodów, które pozwalają domniemywać taki wpływ, jeśli Komisja nie przyjmie elementów dowodowych poważnych i istotnych, również z punktu widzenia następstwa czasowego wydarzeń.

#### **Odnośnie do zastosowania kryterium inwestora prywatnego działającego w warunkach gospodarki rynkowej**

- (100) SEA przypomina, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości (wyrok „Alfa Romeo”<sup>(25)</sup> i wyrok „ENI-Lanerossi”<sup>(26)</sup>), podobnie jak udziałowiec prywatny przedsiębiorstwa będącego tymczasowo w trudnej sytuacji może w rozsądny sposób przekazać temu przedsiębiorstwu kapitał niezbędny do utrzymania działalności, jeśli przedsiębiorstwo to po reorganizacji będzie w stanie odzyskać rentowność, tak spółka macierzysta może podjąć decyzję o pokryciu strat jednej ze swoich spółek zależnych ze względów innych niż tylko rentowność krótkoterminowej inwestycji. W tym samym wyroku „ENI-Lanerossi” Trybunał orzekł, że względy takie, jak prawdopodobieństwo osiągnięcia pośredniego materialnego zysku z inwestycji, możliwość sprzedaży działalności spółki zależnej na lepszych warunkach, chęć utrzymania wizerunku grupy jako całości lub zamiar reorientacji działalności grupy mogą stanowić – z perspektywy inwestora prywatnego, który realizuje cel rentowności (nie tylko czysto finansowej) w ujęciu długoterminowym – prawomocne uzasadnienie przekazania kapitału spółce zależnej, wykazującej straty.
- (101) W analizowanym przypadku SEA uważa, że rekompensata strat spółki SEA Handling może być prawomocnie uzasadniona, z punktu widzenia zasady inwestora prywatnego, nie tylko istnieniem planu strategicznego i programu restrukturyzacji zawierającego dobre perspektywy rentowności w ujęciu długoterminowym, ale także względami innymi niż sama rentowność finansowa inwestycji, związanymi ze specyficzną odpowiedzialnością SEA jako podmiotu zarządzającego portem lotniczym i jego wizerunku, a także okolicznością, że rekompensata wewnętrzna w żadnym momencie nie spowodowała szczególnego zadłużenia lub trudności finansowych grupy, która mimo wszystko osiągnęła znaczny zysk netto.
- (102) Ponadto SEA stwierdza, że podstawą jej decyzji inwestycyjnych niekoniecznie są względy natychmiastowego zysku, jak w przypadku względów, którymi w swoich wyborach (również spekulacyjnych) może kierować się udziałowiec mniejszościowy nieposiadający uprawnień do kontroli lub udziałowiec zarządzający, kierujący się wyłącznie dążeniem do jak największego zysku z działalności w zakresie obsługi naziemnej traktowanej w sposób odrębny, ale względy szersze, uwzględniające cel zwiększenia łącznych wyników grupy SEA w ujęciu długoterminowym.

<sup>(25)</sup> Wyrok Trybunału z dnia 21 marca 1991 r. w sprawie C-305/89 Włochy przeciwko Komisji (Alfa Romeo), Rec. 1991, s. I-1603, pkt 20.

<sup>(26)</sup> Wyrok Trybunału z dnia 21 marca 1991 r. w sprawie C-303/88 Włochy przeciwko Komisji, Rec. 1991, s. I-1433, pkt 21.

**Odniesienie do kontekstu interwencji**

- (103) SEA uważa, że Komisja nie może pominąć uwzględnienia kontekstu prawnego, w jakim dokonano rekompensat strat. Ramy prawne, narzucające presję konkurencyjną, której podlega SEA, i obowiązki, jakie musi ona wypełnić, wpłynęły zarówno na wybory merytoryczne spółki, jak i na wyniki, będące skutkiem tych wyborów. Z uwagi na fakt, że kwestionowane środki zostały zastosowane w okresie następującym bezpośrednio po przyjęciu dyrektywy 96/67/WE i jej wdrożeniu na poziomie krajowym, które miało na celu liberalizację sektora, SEA zauważa, że od 1996 r. zgodziło się na wejście zewnętrznego dostawcy usług obsługi naziemnej (ATA Handling) na obsługiwane przez nią lotniska tranzytowe.
- (104) SEA zauważa również, że Włochy wybrały całkowitą liberalizację rynku usług obsługi naziemnej, wprowadzając jedynie możliwość ustalania przez instytucję kontrolującą ten sektor (ENAC) czasowych ograniczeń liczby dostawców usług w sytuacji uzasadnionych powodów. SEA uważa, że ENAC, instytucja kontrolująca ten sektor, udzielając akredytacji aż 246 dostawcom, z czego 84 uprawnionym do obsługi portów lotniczych Linate i Malpensa, współzarządzała rynkiem usług obsługi naziemnej w niektórych włoskich portach lotniczych. SEA uważa, że wybór Włoch w praktyce sprzyjał wejściu licznych operatorów, ale tendencją rynku było raczej ograniczanie liczby dostawców usług obsługi naziemnej działających na każdym z lotnisk. Potwierdzają to również przyjęte w ostatnim czasie przez ENAC regulacje, wprowadzające bardziej rygorystyczne od poprzednich wymagania dla certyfikacji dostawców takich usług, co powinno doprowadzić do ostrożniejszej selekcji operatorów, którzy powinni zapewnić usługi o wyższym poziomie jakości i bezpieczeństwa. SEA zauważa w tej kwestii, że wybory innych państw europejskich szły w przeciwnym kierunku, aby uniknąć sytuacji, w której nadmierna presja konkurencji powodowałaby zachwianie równowagi warunków ekonomicznych dostawców na skutek nacisku na ceny.
- (105) W zmieniającym się kontekście konkurencji SEA stwierdza, że wybór polegający na dokonaniu rozdziału spółki wynikał ze strategicznego modelu biznesowego SEA, opartego w tamtym okresie na zarządzaniu lotniskiem Malpensa jako lotniczym portem przesiadkowym (*hub*) wymagającym kontroli, monitorowania i zarządzania usługami obsługi naziemnej (według analogicznego modelu lotnisk we Frankfurcie i w Wiedniu).
- (106) SEA naciska ponadto na fakt, że w analizie logiki ekonomicznej jej wyborów należy wziąć pod uwagę specyfikę rynku usług obsługi naziemnej. Po pierwsze, SEA stwierdza, że działalność w zakresie obsługi naziemnej ma bardzo niską marżę zysku, przy czym czynnik ten wzmogła dodatkowo liberalizacja rynku i charakteryzuje się niską marżą rentowności lub wręcz przynosi straty. Z zasady operatorzy, którym udaje się uzyskać marżę, choćby niewielką, zysku to ci, którzy dysponują na ogół międzynarodową siecią, pozwalającą na rozłożenie ryzyka działalności na kilka lokalizacji. Na przykład obecność w kilku lotniskach tranzytowych umożliwia rekompensatę kosztów ponoszonych w tych krajach, w których przepisy prawa lub umowne dotyczące zarządzania siłą roboczą są bardziej wymagające, mniejszymi kosztami ponoszonymi w krajach, gdzie obowiązujące przepisy są bardziej elastyczne. Operatorzy, którym udaje się uzyskać marżę dodatnią na poziomie globalnym, to ci, którzy dysponują międzynarodową siecią i wykorzystują synergię wynikającą z umów globalnych i na wyłączność, scentralizowanego zarządzania, korzyści skali z inwestycji, udziałów w rynku niewielkich, ale często powiązanych z jednym przewoźnikiem lub jednym przedziałem godzinowym oraz korzyści skali związanych z możliwością obsługi jednego przewoźnika na kilku lotniskach.
- (107) Zdaniem SEA rynek jest zatem różnorodny z punktu widzenia oferty, ponieważ ta sama działalność może być wykonywana przez podmioty różniące się od siebie charakterem, zdolnością produkcyjną, zakresem odpowiedzialności i działalnością: podmioty zarządzające portami lotniczymi posiadające wyodrębnioną dla tej działalności księgowość, podmioty zarządzające portami lotniczymi posiadające wyodrębnione do tej działalności spółki, zewnętrzni dostawcy usług (którzy również mogą dzielić się na dostawców działających w sieci krajowej lub międzynarodowej i na dostawców średniej i małej wielkości) lub przewoźnicy lotniczy prowadzący samodzielną obsługę.
- (108) Komisja nie może nie uwzględniać działania rynku usług obsługi naziemnej i ogólnej na nim sytuacji ani pominąć porównania procesów zmian w SEA Handling z operatorami, którzy są z tą spółką faktycznie porównywalni. Z punktu widzenia ogólnego rozwoju sytuacji, uwzględniając fakt, że rynek usług obsługi naziemnej jest sektorem o bardzo niskiej marży zysku, SEA uważa, że wychodząc od sytuacji bardzo deficytowej pod względem produktywności zorganizowanej części przedsiębiorstwa i o zachwianej równowadze w zakresie struktury kosztów, w szczególnie trudnej sytuacji na rynku i ogólnie w trudnym kontekście gospodarczym, rentowność nie może być odzyskana w sposób „cudowny” i nagły, a także że wydłużenie początkowo ustalonych czasów jest scenariuszem zdecydowanie niezaskakującym.
- (109) W związku z tym SEA kwestionuje twierdzenie, że ze względu na niemożność wyrównania strat SEA Handling w zakładanym trzyletnim okresie SEA powinna była zweryfikować swoją strategię i wydzielić działalność w zakresie usług obsługi naziemnej. W tej kwestii SEA podkreśla, że jej wybory nie mogły być zweryfikowane corocznie, ponieważ usługi obsługi naziemnej, podobnie jak inne sektory gospodarki związane z działalnością portów lotniczych, rozważane są w okresach wieloletnich i zasadność dokonywanych wyborów można prawidłowo oceniać tylko w ujęciu długoterminowym.

- (110) W odniesieniu do porównania wyników finansowych SEA Handling z wynikami innych operatorów SEA sugeruje, że jedynym faktycznie porównywalnym operatorem jest [...], ponieważ jest podmiotem zarządzającym portem lotniczym, który prowadzi działalność w zakresie usług obsługi naziemnej jako spółka wydzielona ze spółki macierzystej. W tym zakresie SEA zauważa, że [...] odnotował straty w okresie 2004–2006 związane z działalnością usług obsługi naziemnej, a te ujemne wyniki wystąpiły również w kolejnych latach i zdają się kontynuować również w najbliższej przyszłości.
- (111) Zważywszy na model biznesowy („główny port lotniczy” lub *hub*), SEA potwierdza konieczność posiadania operatora, będącego w stanie zaoferować wszystkie wymagane usługi obsługi naziemnej zgodne z wysokimi standardami jakościowymi. SEA twierdzi, że tylko SEA Handling był w stanie sprostać tym wymaganiom, ponieważ inni operatorzy działający na rynku nie dysponowali zasobami materialnymi i finansowymi, a przede wszystkim personelem niezbędnym do zapewnienia wszystkich usług obsługi naziemnej wymaganych w tym modelu.
- (112) SEA twierdzi ponadto, że – abstrahując od własnych interesów – podlega obowiązkom prawnym, ponieważ przepisy krajowe wskazują właśnie podmiot zarządzający portem lotniczym jako odpowiedzialny w przypadkach zakłóceń w świadczeniach usług obsługi naziemnej.
- (113) Ponadto liberalizacja rynku we Włoszech pociągnęła za sobą wyższe koszty dla podmiotu zarządzającego portem lotniczym w porównaniu z rozwiązaniem rynku częściowo otwartego. Podmiot zarządzający portem lotniczym ma bowiem obowiązek, i na nim spoczywa w tym zakresie odpowiedzialność względem instytucji kontrolującej, posiadania specjalnych zespołów, będących w stanie zapewnić usługi w sytuacjach awaryjnych i nieprzewidzianych. Podmiot ten nie dysponuje żadnym narzędziem nakładania na nowych operatorów obowiązków „ochrony”, ale obowiązki te mogą być przewidziane w specyfikacji przetargowej w procedurze konkurencyjnej wyboru operatora w kontekście częściowej liberalizacji.

#### ***Odnosnie do racjonalności gospodarczej postępowania SEA***

- (114) Wydzielenie działalności i przeniesienie jej do spółki zależnej SEA Handling miało mieć na celu zarówno dostosowanie się do przepisów prawa Unii Europejskiej, jak i sprostanie w jak najlepszy sposób liberalizacji i wykorzystanie w perspektywie długoterminowej oferowanych przez nią możliwości rozwoju. Zdaniem SEA taki rozdział powinien umożliwić jak najlepsze wdrożenie polityk niezbędnych dla poprawy skuteczności i wydajności obydwu spółek, a jednocześnie wykorzystanie ewentualnych możliwości zrzeszania się z zewnętrznymi partnerami.
- (115) SEA twierdzi ponadto, że zbycie działalności usług obsługi naziemnej spowodowałoby wzrost kosztów dla SEA ze względu na ciężący na niej obowiązek świadczenia usług zarządzania sytuacjami awaryjnymi i nieprzewidzianymi. Przykładowo SEA uważa, że oszczędności uzyskane przez SEA dzięki korzyściom skali wynikającym z możliwości wykorzystania kosztu krańcowego personelu SEA Handling dla działalności w zakresie ochrony zamiast ponoszenia kosztów utworzenia i utrzymania wyspecjalizowanej grupy wyniosły 10,7 mln EUR w 2003 r. i 8,7 mln EUR w 2010 r.
- (116) SEA przypomina, że SEA Handling od początku powstania miała strukturę kosztów znacznie obciążoną nadzwyczajnymi wydatkami przy ściśle wyznaczonym zadaniu stopniowego doprowadzenia usług obsługi naziemnej najpierw do stanu stabilności, a następnie rentowności. SEA twierdzi, że z tego powodu od początku wdrożyła plan restrukturyzacji i naprawy, jednocześnie wyznaczając cel znalezienia w miarę możliwości strategicznego partnera, który mógłby przyczynić się do realizacji tych celów.
- (117) SEA twierdzi, że wszczęła w maju 2001 r. procedurę konkurencyjną, której celem był wybór jednego lub kilku operatorów mających zamiar nabycia udziału mniejszościowego w kapitale SEA Handling; w procedurze tej uczestniczyła większość największych podmiotów działających w tym sektorze. W wyniku analizy danych uwierzytelniających i ofert zainteresowanych spółek SEA, również w 2001 r., rozpoczęła negocjacje z przedsiębiorstwem [...], które przedstawiło najciekawszą propozycję partnerstwa. Choć negocjacje osiągnęły zaawansowany etap i został opracowany wspólny plan naprawy SEA Handling, zarząd SEA podczas posiedzenia w dniu 10 września 2002 r. podjął decyzję o nieprzyjęciu oferty tego operatora, uznając go za [...]. SEA przyznaje, że niepowodzenie negocjacji przesądziło o możliwości realizacji celu przywrócenia rentowności SEA Handling w początkowo przewidzianym okresie; dla osiągnięcia tego celu znalezienie strategicznego partnera mniejszościowego było uznawane za ważne narzędzie.
- (118) SEA twierdzi ponadto, że w kwietniu 2008 r. wszczęło kolejne postępowanie częściowej sprzedaży SEA Handling, które jednak nie zostało doprowadzone do końca, mimo początkowego zainteresowania okazanego przez ważnego międzynarodowego operatora.
- (119) SEA podkreśla, że plan naprawy SEA Handling uwzględniał przede wszystkim wybrany przez grupę model biznesowy portu lotniczego (ang. *hub*) i opierał się na średnio- i długofalowej perspektywie czasowej, odpowiedniej dla zapewnienia właściwego zwrotu przy nakładach finansowych wymaganych dla tego rodzaju działalności. SEA podkreśla w tym zakresie, że w przypadku ograniczonej liczby usługodawców usług obsługi naziemnej dyrektywa 96/67/WE przewiduje, by byli oni wybierani w odpowiedniej procedurze na okres siedmiu lat, czym potwierdza w sposób dorozumiany, że krótsze okresy nie umożliwiają właściwego planowania organizacji i wynikającego stąd zysku.



- (120) W praktyce program miał polegać na działaniach służących odzyskaniu wydajności pracy i stopniowym zmniejszeniu kosztów personelu. Cele te miały być osiągnięte zarówno poprzez działania jakościowe w zakresie wykonywanych prac obsługi naziemnej, jak i ilościowe w zakresie liczby pracowników. Plan restrukturyzacji opierał się przede wszystkim na skonsolidowanym planie operacyjnym grupy SEA na lata 2002–2006, który wyznaczał strategię i cele, a także środki, jakie należało przyjąć dla przywrócenia rentowności usług obsługi naziemnej. W drugiej kolejności plan operacyjny 2003–2007 SEA Handling przyjęty dnia 29 lipca 2003 r. przewidywał program restrukturyzacji ukierunkowany na poprawę wydajności usług, struktur i zasobów ludzkich związanych z tym sektorem działalności. SEA miała nadzieję, że będzie mogła przywrócić rentowność swojej działalności w zakresie usług obsługi naziemnej w ciągu trzech lat, tj. od 2005 r. najpóźniej do 2007 r.
- (121) SEA kwestionuje zatem twierdzenia Komisji dotyczące braku w skonsolidowanym planie operacyjnym szczegółowego opisu środków, jakie SEA zamierzała przyjąć, by naprawić sytuację SEA Handling, i braku planu operacyjnego opracowanego specjalnie dla SEA Handling, takiego, który obrazowałby strategię naprawy sytuacji spółki i stopniowe jej wdrażanie.
- (122) SEA uważa, że pozytywne zmiany głównych wskaźników ekonomicznych w latach 2003 i 2004 były zachęcające i świadczyły o odpowiedności działań podjętych przez SEA. Spółka ta uważa, że przywrócenie rentowności do końca 2005 r. przewidziane w planie operacyjnym 2003–2007 nie powiodło się z powodu różnych okoliczności, które negatywnie wpłynęły na sytuację finansową SEA Handling. SEA wymienia w tym zakresie: rozpowszechnienie SARS w latach 2002–2003; rozpoczęcie wojny w Iraku w 2003 r. i wzrost zagrożenia międzynarodowym terroryzmem; zwiększenie nacisku na obniżanie cen usług obsługi naziemnej w 2006 r., między innymi w związku z wejściem nowych operatorów do tranzytowego portu lotniczego Malpensa, w szczególności Aviapartner, co spowodowało aktualizację w zakresie obniżenia cen niektórych umów, w tym umowy z Alitalia (-6 % ceny jednostkowej); decyzja przewoźnika Alitalia o ograniczeniu działalności w porcie lotniczym Mediolan Malpensa w 2007 r., której pełne skutki widać było od kwietnia 2008 r.; chmura pyłu wytworzona przez islandzki wulkan Eyjafjallajökull w 2010 r.
- (123) W świetle pogorszenia sytuacji finansowej SEA Handling w latach 2006–2007 i na skutek ograniczenia działalności Alitalia, SEA musiała podjąć decyzję o kontynuowaniu swojego modelu biznesowego, a w przypadku decyzji pozytywnej – przyjąć i zaktualizować plan naprawy SEA Handling. W 2007 r. SEA ostatecznie zdecydowała się dążyć do stworzenia innowacyjnego modelu *self-hub* lub *virtual hub* i w ten sposób potwierdziła strategiczny wybór kontynuowania procesu naprawy i restrukturyzacji SEA Handling, potwierdzając znaczenie działalności w zakresie usług obsługi naziemnej dla rozwoju jej planów przemysłowych jak w poprzednim modelu. Decyzja ta była uzasadniona już osiągniętymi wynikami w zakresie wydajności pracy i redukcji personelu, faktem, że doświadczenia z przeszłości wykazały, że odzyskanie rentowności jest możliwe, i wreszcie – stwierdzeniem, że do każdego innego rozwiązania, w tym outsourcingu, w dalszym ciągu istniały te same przeciwskazania, już oszacowane w 2003 r.
- (124) Zdaniem SEA rozwiązanie w postaci rekompensaty strat było uzasadnione, ponieważ wykorzystywanie operatorów zewnętrznych do świadczenia niektórych usług ochrony nie byłoby ani korzystne z punktu widzenia ekonomicznego (ze względu na wyższy koszt usług zewnętrznych w porównaniu z kosztem osiągniętym dzięki synergii możliwej do osiągnięcia w ramach przedsiębiorstwa) ani wykonalne w praktyce (ze względu na brak zewnętrznych operatorów, będących w stanie przedstawić globalną ofertę na usługi obsługi naziemnej, poza słabym poziomem wiarygodności i jakości usług, jaki mediolańscy operatorzy wykazali przy licznych okazjach).
- (125) Z punktu widzenia wykonalności oferty przedsiębiorstw zewnętrznych SEA utrzymuje, po pierwsze, że choć niektórzy dostawcy zewnętrzni (jak na przykład Aviapartner) uzyskali, począwszy od 2006 r., certyfikację na wszystkie usługi obsługi naziemnej na mediolańskich lotniskach, rzeczywista sytuacja była zdecydowanie odmienna. SEA uważa, że standardowa procedura stosowana przez ENAC do wydawania certyfikatów była nieodpowiednia, ponieważ często opierała się na ocenie spełnienia przez spółkę oferującą usługi obsługi naziemnej wymogów dotyczących całej grupy, a nie rzeczywistej wydajności, jaką ta spółka może zapewnić na danym lotnisku. SEA uważa ponadto, że jako podmiot zarządzający portem lotniczym, powinna być zaangażowana w procedurę certyfikacji dostawców usług obsługi naziemnej, aby nie ponosić bezpośrednio konsekwencji złej obsługi lub nieskuteczności operatorów zewnętrznych bez posiadania możliwości zastosowania wobec nich sankcji. Jak twierdzi SEA, nowy regulamin ENAC z dnia 19 stycznia 2011 r. przewiduje, że podmiot zarządzający portem lotniczym wyraża opinię z uzasadnieniem o zgodności procedur i standardów usługodawcy.
- (126) Po drugie, SEA twierdzi, że żaden zewnętrzny operator nie byłby skłonny faktycznie zaoferować wszystkich usług, ponieważ strategia handlowa operatorów polegała i nadal polega na koncentrowaniu się na najbardziej dochodowych usługach.
- (127) Po trzecie, aktywni operatorzy mieli znaczne zadłużenie w stosunku do SEA Handling, która często musiała interweniować w trybie pilnym, aby pokryć ich braki, i ostatecznie wystąpiła na drogę sądową w celu odzyskania należności od tych operatorów.

- (128) Po czwarte – przeciwie do twierdzenia Komisji – najważniejsi obecnie konkurenci, działający na mediolańskich lotniskach tranzytowych, ATA Handling i Aviapartner, nie osiągnęły zysków. ATA Handling odnotowała w latach 2003–2005 straty, które zdaniem SEA były wyższe w przypadku działalności na mediolańskich lotniskach tranzytowych. Odnosnie do Aviapartner, mimo zysków osiągniętych łącznie z całej sieci lotnisk, na których spółka ta prowadzi swoją działalność, SEA uważa za prawdopodobne, że spółka odnotowała straty z działalności wykonywanej na lotniskach mediolańskich.
- (129) Odnosnie do oceny wyników ekonomicznych SEA Handling, która mogłaby przesądzić o odmiennym uzasadnieniu, SEA podkreśla, że w sektorze usług obsługi naziemnej skutki wyborów biznesowych mogą być oceniane tylko w ujęciu długoterminowym i że w związku z tym SEA mogła w rozsądny sposób zmienić swój wybór dopiero po kilku latach, przede wszystkim w świetle zachęcających wyników uzyskanych w pierwszych trzech latach, których pozytywne skutki zostały osłabione wyłącznie przez późniejsze wydarzenia zewnętrzne w stosunku do grupy SEA.
- (130) Z punktu widzenia ujęcia księgowego wyników SEA zauważa przede wszystkim, że wyniki SEA Handling zostały osiągnięte bez dofinansowywania działalności w zakresie usług obsługi naziemnej poprzez powierzenie SEA Handling zleceń opłacanych według określonych stawek (a nie na podstawie cen rynkowych) a zatem zdecydowanie bardziej dochodowych, jak w przypadku innych europejskich operatorów. SEA uściśla ponadto, że SEA Handling jest jedynym dostawcą usług obsługi naziemnej na mediolańskich lotniskach tranzytowych, który systematycznie opłaca podmiotowi zarządzającemu portem lotniczym czynsz za korzystanie z części współużytkowanych, a bilans SEA Handling wykazywałby dochodowość (już w 2011 r.), jeśli – podobnie, jak inni operatorzy działający na lotniskach mediolańskich – spółka ta nie wypłacałaby tej rekompensaty podmiotowi zarządzającemu portem lotniczym. Wreszcie SEA uściśla, że bilans dotyczący usług obsługi naziemnej nie obejmuje przychodów wynikających z zarządzania infrastrukturą scentralizowaną, jak to ma miejsce w przypadku porównywalnych operatorów. Włączenie do zakresu działalności SEA Handling tych zadań opłacanych według określonych stawek spowodowałoby dodatkowe przychody w wysokości 70 mln EUR rocznie. SEA podaje przykład przedsiębiorstwa [...], które wlicza do swojego bilansu dotyczącego usług obsługi naziemnej przychody wynikające z „zarządzania infrastrukturą scentralizowaną”, które nie znajdują się na kompletnym wykazie usług obsługi naziemnej zawartej w załączniku A do dyrektywy 96/67/WE, ani w dokumencie „ATA Standard Ground Handling Agreement”. SEA uważa, że postępując w ten sposób, osiągnęłaby za okres 2005–2009 marżę operacyjną brutto w przedziale od - 9 mln EUR do + 8 mln EUR (w stosunku do marży faktycznie osiągniętej i wynoszącej od - 42,5 mln EUR do - 23,2 mln EUR), uzyskując w ten sposób stratę na działalności operacyjnej niższą średnio o 100 %.
- (131) SEA twierdzi, że przywróciłaby ostatecznie rentowność swoich usług obsługi naziemnej do końca 2012 r. dzięki konsekwentnemu wdrażaniu swojego planu restrukturyzacji, który okazał się być rozsądny i odpowiadający postępowaniu, jakiego można oczekiwać od inwestora prywatnego działającego w warunkach gospodarki rynkowej. SEA uważa, że będzie mogła na przykład ponowić poszukiwania partnera strategicznego dla usług obsługi naziemnej w celu rozwijania swojej działalności w tym sektorze, również w zakresie szerszym niż tylko obsługa lotnisk mediolańskich, a także ewentualnie rozszerzyć swoją działalność na usługi specjalistyczne, których jeszcze nie świadczy.
- (132) SEA zauważa, że wiele podmiotów zarządzających portami lotniczymi porównywalnych do SEA pod względem rodzaju działalności, również dużo większych, jak na przykład [...], wyraźnie wykluczyło likwidację działalności w zakresie usług obsługi naziemnej, choć było do tego nieraz zachęcanych przez analityków finansowych, potwierdzając w ten sposób trafność takiego modelu biznesowego.

## 5.2. [...]

- (133) Ogólnie przedsiębiorstwo [...] stwierdza, że sektor usług obsługi naziemnej osiąga zyski mimo niewielkich marż. [...] podkreśla fakt, że koszty personelu stanowią znaczną część kosztów każdego operatora, prawdopodobnie w przedziale 60–70 % obrotu, zatem zasadniczą kwestią jest ściśle kontrolowanie czynności, w szczególności przez stosowanie systemów planowania.
- (134) [...] uważa, że sektor wykazuje korzyści skali, tj. że koszt pasażera obniża się wraz ze wzrostem liczby pasażerów. W tym zakresie [...] uważa, że optymalny poziom tego kosztu osiąga się przy zarządzaniu liczbą 8–9 milionów pasażerów rocznie i że SEA Handling zdecydowanie przekroczyła ten poziom, zarządzając około 22 milionami pasażerów na dwóch lotniskach, mając udział w rynku stale przekraczający 70 %.
- (135) [...] wymienia SAGAT Handling jako przykład rentownego przedsiębiorstwa działającego na rynku, które obsłużyło 2,5 miliona pasażerów w 2009 r. przy koszcie personelu wynoszącym 55 % obrotu. Wymieniane są także spółki: Fraport Ground Services Austria, Swissport i Menzies.
- (136) [...] uważa, że głównym powodem braku rentowności SEA Handling są wysokie koszty personelu, które plasowały się stale na poziomie wyższym niż 85 % obrotu w latach 2002–2008, co dla [...] byłoby kosztem niemożliwym do udźwignięcia. Fakt ten zdaje się być o tyle bardziej zdumiewający dla [...], że SEA Handling przystąpiło do systemu zasiłków tzw. *cassa integrazione*.

- (137) [...] pragnie zwrócić uwagę Komisji na fakt, że nie można wykluczyć, że SEA Handling uzyskała inne formy pomocy. Po pierwsze [...] sugeruje, że usługi *push-back*, *tow-in*, odszranianie i transport pasażerów na płycie lotniska (*bussing*) były świadczone przez SEA, podczas gdy SEA Handling sprzedaje te usługi swoim klientom. [...] wyraża wątpliwości co do zgodności z przepisami tych czynności ze względu na brak przejrzystości w zakresie fakturowania usług SEA Handling.
- (138) Analogicznie SEA mogłaby udzielić SEA Handling dodatkowego wsparcia, oddając do dyspozycji swój personel. W przypadku braku prawidłowego fakturowania zdaniem [...] można by założyć istnienie niezgodnych z prawem środków pomocy dla SEA Handling.
- (139) Innym sposobem udzielania pomocy przez SEA na rzecz SEA Handling byłoby składanie ofert łączonych dla linii lotniczych, proponując rabat uzależniony od dostawy usług obsługi naziemnej przez SEA Handling. [...] zauważyła dzięki niektórym artykułom prasowym niemal stałą praktykę polegającą na tym, że gdy SEA udaje się pozyskać jakąś linię lotniczą, to usługi obsługi naziemnej są świadczone przez SEA Handling.
- (140) Wreszcie [...] układ zbiorowy między dostawcami usług obsługi naziemnej a związkami zawodowymi. [...] uściśla, że układ ten ma zastosowanie do całego personelu dostawców usług obsługi naziemnej. Zdaniem [...] tylko SEA nadal stosuje ten układ, który jest mniej korzystny dla SEA zarówno w perspektywie krótko-, jak i długoterminowej w aspekcie gospodarczym i prawnym, co jest sprzeczne z zarządzaniem ukierunkowanym na obniżenie kosztów.

#### 6. KOMENTARZ WŁADZ WŁOSKICH W ODPOWIEDZI NA UWAGI PRZEDSTAWIONE PRZEZ ZAINTERESOWANE STRONY

- (141) Władze włoskie przedstawiły swoje uwagi w odpowiedzi na uwagi sformułowane przez [...].
- (142) Odnośnie do pierwszego argumentu, opartego na twierdzeniu, że rentowność spółki oferującej usługi obsługi naziemnej zależy od natężenia obsługiwanego ruchu, a więc od liczby obsługiwanego pasażerów, władze włoskie uważają, że jest to uproszczenie, wynikające z abstrakcyjnej oceny, która nie uwzględnia faktu, że wybory dokonywane przez SEA wynikają z długofalowych względów gospodarczych. Korzyści skali zdaniem władz włoskich nie są wyznacznikiem dla obliczania wyniku finansowego spółki świadczącej usługi obsługi naziemnej. W szczególności władze włoskie uściślają, że przychody spółki tego rodzaju nie mają żadnego związku z liczbą obsługiwanego pasażerów, ale zależą od liczby obsługiwanego lotów i ich tonażu.
- (143) Ponadto w celu zastosowania kryterium inwestora prywatnego zasadniczą kwestią nie jest to, czy spółka mogła osiągnąć zyski, których z jakiegokolwiek powodu nie była w stanie osiągnąć, ale to, czy udziałowiec mógł mieć uzasadniony interes gospodarczy w inwestowaniu w spółkę, spodziewając się zwrotu, nawet długoterminowego lub strategicznego, a nie czysto finansowego, ze swojej inwestycji. Dlatego też fakt, że spółka potencjalnie jest w stanie generować zyski, przemawiałyby za zastosowaniem takiego kryterium.
- (144) Władze włoskie podkreślają ponadto, że zarządzanie ruchem o dużym natężeniu nie jest warunkiem wystarczającym do osiągnięcia zysków. Władze włoskie przypominają przede wszystkim znaczenie działania w dużej sieci lotnisk, jak już wcześniej wspomniano.
- (145) Władze włoskie podkreślają też fakt, że spółka oferująca usługi obsługi naziemnej niezwiązana z podmiotem zarządzającym portem lotniczym i nieposiadająca przeważającego udziału w rynku w danym porcie lotniczym może stosować strategię biznesową polegającą na skoncentrowaniu się tylko na usługach uważanych za rentowne. Strategia ta nie mogła być przyjęta przez SEA Handling, która jako spółka zależna od podmiotu zarządzającego portem lotniczym i zważywszy na obowiązki ciążące na tym podmiocie względem instytucji kontrolującej ten sektor (ENAC), polegające na zapewnieniu na lotniskach Linate i Malpensa stałego i skutecznego świadczenia całej gamy usług obsługi naziemnej wymienionych w sposób wyczerpujący w dyrektywie 96/67/WE, nie mogła wybrać świadczenia tylko usług najkorzystniejszych ekonomicznie lub tylko w określonych porach dnia.
- (146) Władze włoskie kwestionują twierdzenie, zgodnie z którym duża liczba europejskich przedsiębiorstw z sektora usług obsługi naziemnej uzyskuje duże marże zysku. W 2009 r. siedmiu operatorów włoskiego sektora odnotowało straty (oprócz SEA Handling, Aviohandling, Flightcare, ATA Handling, Aviapartner, Marconi Handling i SAGA). Tylko SAGAT Handling, która reprezentuje bardzo ograniczoną część włoskiego rynku usług obsługi naziemnej, odnotowała zysk, który władze włoskie oceniają jako skromny.

- (147) Niemniej odnośnie do porównania wyników finansowych SEA Handling i wyników kilku innych podmiotów działających w tym sektorze we Włoszech lub w Europie, takich jak SAGAT Handling, Fraport Ground Services Austria, Swissport i Menzies, władze włoskie uważają, że spółki te nie są porównywalne z SEA Handling. Władze włoskie są ponadto zdania, że twierdzenia te nic nie wnoszą do analizy kryterium inwestora prywatnego i że trzeba by raczej się zastanowić, czy istnieją inni porównywalni z SEA Handling operatorzy, których udziałowcy, w tym również prywatni, dokonują analogicznych jak SEA wyborów. Organizacja działalności SAGAT Handling i SEA Handling charakteryzuje się innym poziomem złożoności. W przypadku Menzies aviation i Swissport, niezależnych spółek usług obsługi naziemnej działających w formie międzynarodowej sieci, wskaźniki ekonomiczne nie mogą być rzetelnie porównane ze wskaźnikami SEA Handling z powodów już wyłożonych przez władze włoskie.
- (148) Odnośnie do zbyt wysokiego kosztu personelu w stosunku do obrotu SEA Handling w porównaniu ze średnią odnotowaną w sektorze oraz sugestii, że można stąd wywnioskować niespełnienie kryterium inwestora prywatnego, władze włoskie stwierdzają, że argument ten nie uwzględnia różnic pomiędzy operatorami. W szczególności władze włoskie uważają, że operatorzy, którzy tak jak SEA Handling powstali na skutek rozdzielenia działalności w zakresie usług obsługi naziemnej i zarządzania portem lotniczym, nieuchronnie zderzą się z problemem, przynajmniej w pierwszych latach działalności, wyższego kosztu pracy w porównaniu z nowymi podmiotami wchodzącymi na rynek.
- (149) Władze włoskie uważają w związku z tym, że dla spółek zależnych od podmiotu zarządzającego portem lotniczym, które wykonują cały wachlarz usług w zakresie obsługi naziemnej, średni koszt personelu w stosunku do obrotu powinien być określony na poziomie 70–75 %. Taki wyższy koszt wynikałby z faktu, że przedsiębiorstwa te zatrudniają personel wysoko wykwalifikowany, posiadający doskonałą znajomość sektora oraz obowiązujących w nim przepisów i procedur, a ponadto są w stanie świadczyć cały wachlarz usług obsługi naziemnej. W związku z tym udziałowiec/podmiot zarządzający portem lotniczym, choć w jego interesie leży stopniowe obniżanie poziomu kosztu pracy, powinien przykładać jeszcze większą wagę do utrzymania zgromadzonej specjalistycznej wiedzy, z jednej strony, i do włączenia jej do działalności w zakresie obsługi naziemnej, z drugiej strony, która ma dużą wartość strategiczną dla grupy. Ponadto władze włoskie uściślają, że nowe podmioty wchodzące na rynek nie są obciążone historycznymi kosztami wynikającymi z wcześniej istniejących umów.
- (150) Władze włoskie chciały również przedstawić zmiany wpływu kosztu pracy na obrót, zdecydowanie różniące się tego, co opisywała w swoich uwagach spółka [...] i wykazujące tendencję dodatnią w okresie 2002–2011, sytuując się w 2010 r. na poziomie niewiele niższym niż 80 % i zbliżając się do średniego poziomu niezależnych operatorów usług obsługi naziemnej, który wynosi trochę poniżej 70 %.
- (151) Odnośnie do rzekomych środków pomocy wskazanych przez [...] władze włoskie odrzucają te twierdzenia, traktując je jako czyste domniemania, pozbawione jakiegokolwiek uzasadnienia i potwierdzającego dowodu.
- (152) Przede wszystkim w zakresie usług (*push-back*, *tow-in*, autobusy do transportu pasażerów), w przypadku których SEA Handling korzysta z pomocy SEA, władze włoskie wskazują, że usługi te regulują umowy o odpłatną dostawę usług (zawierane na warunkach rynkowych), zgodnie z tym, jak oświadczone zarówno w porozumieniach z przewoźnikami-klientami, jak i w certyfikacie wydanym przez ENAC. Władze włoskie uściślają ponadto, że dostęp do tych usług jest oferowany w sposób niedyskryminujący dla każdego innego operatora, który złożyłby odpowiednie zapytanie oraz że outsourcing niektórych usług stanowi powszechną praktykę we włoskim sektorze usług obsługi naziemnej.
- (153) Odnośnie do twierdzenia, że SEA Handling miała nieodpłatnie korzystać z personelu SEA, aby świadczyć usługi obsługi naziemnej, władze włoskie twierdzą, że jest nieuzasadnione i że po wydzieleniu zorganizowanej części przedsiębiorstwa świadczącej usługi obsługi naziemnej wszystkie zasoby niezbędne do świadczenia tych usług zostały przypisane do centrów kosztów SEA Handling.
- (154) W odniesieniu do udzielania przez SEA rzekomo lepszych warunków wejścia na lotniska mediolańskie (tj. rabatów) dla przewoźników nowo wchodzących, pod warunkiem że wybiorą oni SEA Handling, a nie operatorów konkurencyjnych, władze włoskie uważają, że twierdzenie to jest całkiem nieuzasadnione, pozbawione jakiegokolwiek dowodu, a ponadto obalone przez fakty, ponieważ znaczący przewoźnicy, jak Gulf Air na lotnisku Malpensa oraz Air Malta, Air Baltic i Carpatair na lotnisku Linate, wybrali jako dostawców konkurentów SEA Handling.
- (155) Wreszcie w odniesieniu do stosowania wobec pracowników SEA Handling układu zbiorowego SEA zamiast nowego specjalnego układu zbiorowego, mającego zastosowanie do pracowników sektora obsługi naziemnej, [...], nawet jeśli ten drugi plan jest bardziej korzystny niż pierwszy z punktu widzenia ekonomicznego i prawnego, władze włoskie pragną przede wszystkim podkreślić, że niezależnie od treści i zastosowania przedmiotowego porozumienia podnoszony zarzut nie ma żadnego znaczenia dla celów niniejszej procedury, ponieważ dotyczy zdarzenia, które wykracza poza zakres czasowy objęty niniejszym postępowaniem.

- (156) W każdym razie władze włoskie twierdzą, że ze względu na układ zbiorowy, składający się z jednej części wspólnej i trzech działów specjalnych negocjowanych niezależnie przez każde reprezentowane zainteresowane zrzeszenie (Assoaeroporti, Assohandlers i Assocatering), SEA Handling stosuje do swoich pracowników część ogólną tego układu, a także przepisy specjalne negocjowane przez Assoaeroporti, ponieważ SEA Handling nie mogła zostać zwolniona z przestrzegania porozumień zawartych wcześniej z organizacjami związkowymi, zgodnie z porozumieniem związkowym z dnia 4 lutego 2002 r.<sup>(27)</sup>, które stanowi, że „SEA Handling będzie stosowała układ zbiorowy podpisany przez Assoaeroporti i organizacje związkowe”.

#### 7. INFORMACJE DODATKOWE PRZEDSTAWIONE DNIA 28 CZERWCA 2012 R.

- (157) W następstwie spotkania w dniu 19 czerwca 2012 r. gmina Mediolan przedstawiła dodatkowe uwagi odnośnie do oceny analizowanych środków, w szczególności odnośnie do „wewnętrznego dla grupy SEA wymiaru naprawy sytuacji spółki SEA Handling”, modelu biznesowego wybranego przez SEA w celu rozwoju lotnisk, którymi spółka ta zarządza i konieczności rozróżnienia poszczególnych okresów stanowiących przedmiot niniejszego dochodzenia.

#### **Wewnętrzny dla grupy SEA wymiar naprawy sytuacji spółki SEA Handling**

- (158) Przede wszystkim władze Mediolanu przypominają, że SEA nigdy nie miała potrzeby otrzymania wsparcia finansowego swoich udziałowców (gmina i prowincja Mediolan) w celu naprawy sytuacji spółki. Wręcz przeciwnie – zainteresowane organy sektora publicznego otrzymały znaczne dywidendy od grupy SEA, które wyniosły 550 mln EUR w okresie 2002–2012.
- (159) Zdaniem władz Mediolanu nie można założyć – a wręcz trzeba wykazać – że w przypadku, gdy SEA zdecydowałaby się nie naprawiać sytuacji spółki świadczącej obsługę naziemną i korzystać z usług niezależnego operatora zewnętrznego, organy sektora publicznego mogłyby odnieść jeszcze znaczniejsze korzyści finansowe. Wynika to zasadniczo z trudności w uzyskaniu od operatorów zewnętrznych w korzystnych cenach wszystkich usług obsługi naziemnej, jakie SEA jako podmiot zarządzający portem lotniczym ma obowiązek świadczyć dla wszystkich przewoźników i pasażerów w sposób ciągły, dostępny i kompleksowy, zgodnie z obowiązującymi przepisami, z trudności z utrzymaniem kontroli jakości usługi, co jest niezbędnym warunkiem konkurencyjności lotniska, oraz odzyskania obsługiwanych połączeń (co w rzeczywistości udało się spółce SEA dzięki wybranemu modelowi przedsiębiorstwa) oraz ze ścisłego związku między wspomnianym modelem biznesowym a modelem lotniska *hub*, zwłaszcza po wycofaniu się linii Alitalia z lotniska Mediolan Malpensa i konieczności wypracowania schematu *self hub* lub *virtual hub*). Gmina Mediolan nie zna żadnej przeprowadzonej przez Komisję (lub przez niezależnych biegłych pracujących na jej rzecz) oceny, która mogłaby posłużyć do zakwestionowania tych twierdzeń.
- (160) Wreszcie władze Mediolanu twierdzą, że należy podkreślić, że właśnie z powodu braku wpływów finansowych od udziałowców publicznych SEA i dzięki zgodności decyzji o naprawie sytuacji SEA Handling ze strategicznymi celami SEA ewentualna kwalifikacja analizowanych środków jako pomocy państwa powinna być poparta dowodem na możliwość przypisania państwu każdej decyzji o pokryciu strat w odniesieniu do całego badanego okresu, a szczególnie do drugiego etapu (począwszy od 2007 r.), do którego nie mają zastosowania twierdzenia (nawet jeżeli gmina Mediolan je kwestionuje) zawarte w decyzji o wszczęciu postępowania.

#### **Model biznesowy grupy SEA**

- (161) Władze Mediolanu naciskają na wybrany model, tj. opcję outsourcingu usług obsługi naziemnej, i powtarzają, że ten model sprzyja rozwojowi lotniska w perspektywie długofalowej. Zdaniem władz Mediolanu taka wizja przeważa z punktu widzenia grupy, kiedy struktura przedmiotowego lotniska pełni funkcję portu tranzytowego (*hub*). Zdaniem władz Mediolanu zarządzanie systemem lotniska opartego na obecności *hub carrier* lub na prowadzeniu działalności *hub* wymaga, ze względu na wysoki poziom złożoności systemu, świadczenia bezpośrednio przez podmiot zarządzający niektórymi usługami lotniskowymi, w tym obsługą naziemną, tak by zagwarantować skuteczne działanie portu tranzytowego. Władze Mediolanu podają w tym celu przykład lotnisk we Frankfurcie, Wiedniu i Paryżu. Zdaniem władz Mediolanu taki wybór uzasadniony jest następującymi argumentami:
- a) wybór był zgodny z celem SEA rozwijania działalności portu lotniskowego Mediolan Malpensa jako lotniska tranzytowego (*hub*), co wymaga stałej kontroli, monitorowania i zarządzania usługami obsługi naziemnej świadczonymi przez *hub carrier* i jest tym bardziej ważne, gdy realizuje się model *self hub* lub *virtual hub*. Zdaniem władz Mediolanu model *self hub* lub *virtual hub* polega na rozwoju portu lotniczego jako tranzytowego, bez obecności jednego czy kilku *hub carrier*. W tym modelu bowiem to podmiot zarządzający oferuje bezpośrednio użytkownikom możliwość użytkowania portu lotniczego jako tranzytowego, dopasowując loty przylatujące i wylatujące wszystkich przewoźników działających na tym lotnisku, niezależnie od porozumień o wzajemnych połączeniach między przewoźnikami;

<sup>(27)</sup> Komisja przypuszcza, że władze włoskie odnoszą się do wcześniej wspomnianego układu zbiorowego z dnia 4 kwietnia 2002 r.

- b) za wyborem przemawiał fakt, że najważniejsze i najbardziej wydajne tranzytowe porty lotnicze w Europie kontynentalnej wybrały takie samo rozwiązanie;
- c) wybór był konieczny dla zwiększenia ruchu towarowego na mediolańskich lotniskach, ponieważ jest to sektor charakteryzujący się silnym wzrostem konkurencji między lotniskami europejskimi, a zdolność pozyskania nowych przewoźników związana jest również ze stopniem wyspecjalizowania oferowanych usług obsługi naziemnej. Model biznesowy wybrany przez SEA umożliwił stały wzrost działalności w zakresie ruchu towarowego w Mediolanie, który uplasował się na pierwszym miejscu we Włoszech i szóstym w Europie, wykazując największą koncentrację przewoźników *all cargo* pochodzących z krajów Środkowego i Dalekiego Wschodu (tj. najbardziej rozwijających się gospodarczo obszarów świata).
- d) wybór był spójny z modelem biznesowym wybranym w celu zwiększenia kapitału spółki zarządzającej portem lotniczym w perspektywie ewentualnej późniejszej jej prywatyzacji.

#### **Rozróżnienie między poszczególnymi okresami stanowiącymi przedmiot dochodzenia w celu oceny środków**

- (162) Władze Mediolanu powołują się na plan operacyjny 2003–2007 przedstawiony Komisji po wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego. Ich zdaniem plan ten świadczy o tym, że decyzja o interwencji SEA w celu pokrycia strat została podjęta zgodnie z zasadą rozważnego inwestora prywatnego.
- (163) Władze Mediolanu uważają jednak, że analiza planu operacyjnego 2003–2007 spółki SEA Handling powinna w każdym przypadku wykazywać zgodność naprawy SEA Handling z Wytocznymi wspólnotowymi dotyczącymi pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw (dalej „wytocznice dotyczące restrukturyzacji 2004”) <sup>(28)</sup>, ponieważ ratowanie zostało przeprowadzone przy dużym udziale spółki zależnej, ingerencja finansowa była ograniczona do niezbędnego minimum pozwalającego na uniknięcie niewypłacalności zgodnie z mającymi zastosowanie przepisami prawa spółek, a SEA Handling włożyła cały swój wysiłek w ratowanie przedsiębiorstwa, tracąc udziały w rynku na korzyść konkurentów i rezygnując z niektórych rodzajów działalności peryferyjnych w stosunku do działalności głównej.
- (164) Władze Mediolanu przypominają, że choć wiele zdarzeń zewnętrznych w połączeniu z trudną sytuacją wyjściową spółki (która powstawała nie jako *start-up*, ale *spin-off* istniejącej już zorganizowanej części przedsiębiorstwa zagrożonego) i z całkowitą liberalizacją rynku usług obsługi naziemnej we Włoszech, udaremniło oczekiwania udziałowca na uratowanie spółki w przewidzianym pięcioletnim okresie, wysiłki wykonane w pierwszym (niełatwym) okresie pokazały, że naprawa SEA Handling była w praktyce możliwa. Władze Mediolanu przypominają też, że spółka znajdowała się pod koniec tego okresu w sytuacji finansowej i wydajnościowej już znacznie lepszej w porównaniu z sytuacją w 2002 r.
- (165) Odnosnie do drugiego etapu ratowania władze Mediolanu powołują się na plany strategiczne 2007–2012 i 2009–2016 grupy SEA. Zgodnie z tymi planami przewiduje się, że próg rentowności zostanie osiągnięty w trakcie tego roku (2012). Jeżeli mimo tych dowodów stanowisko Komisji jest przeciwne, to władze Mediolanu uważają, że Komisja powinna przeanalizować odrębnie każdą z ingerencji w kapitał SEA Handling, aby sprawdzić, czy spełnione są warunki istnienia pomocy, a w szczególności możliwości przypisania ich gminie Mediolan, czemu gmina zdecydowanie zaprzecza.

#### **8. OCENA ŚRODKA POMOCY W ROZUMIENIU ART. 107 UST. 1 TFUE**

- (166) Po przeprowadzeniu formalnego postępowania wyjaśniającego, wszczętego zgodnie z art. 108 ust. 2 TFUE, oraz uwzględniając argumenty przedstawione w ramach postępowania przez władze włoskie i zainteresowane strony, Komisja uznaje, że przedmiotowe środki pomocy stanowią pomoc państwa niezgodną z rynkiem wewnętrznym w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE i udzieloną niezgodnie z prawem w rozumieniu art. 108 ust. 3 TFUE.
- (167) Odnosnie do okresu stanowiącego przedmiot niniejszej decyzji Komisja wezwała Włochy do dostarczenia pewnych informacji uznanych za konieczne do oceny zgodności analizowanych środków pomocy, wskazując analizowany okres w ust. 2.1 i pkt 5 decyzji o wszczęciu postępowania. W pkt 5 Komisja wezwała do dostarczenia: „planu operacyjnego spółki SEA Handling z 2002 r. z późniejszymi zmianami lub jakiegokolwiek dokumentu dotyczącego strategii i przywracania rentowności SEA Handling; wyników gospodarczych SEA Handling za cały okres 2002–2009; dokładnych kwot i form rekompensat strat, a w szczególności danych dotyczących okresu od 2005 r. do chwili obecnej [...]”.

<sup>(28)</sup> Dz.U. C 244 z 1.10.2004, s. 2.

- (168) W każdym razie władze włoskie zostały wezwane do przedstawienia uwag odnośnie do całego okresu analizowanego w decyzji o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego. Komisja uściśliła w szczególności w pkt 42 decyzji, że „Komisja uważa za konieczne przeanalizowanie okresu 2002–2010 w celu sprawdzenia, czy w tych latach SEA Handling otrzymała pomoc państwa w formie rekompensaty strat”.
- (169) Ponadto, ponieważ władze włoskie nie dostarczyły informacji, o których mowa powyżej, dla całego okresu wyraźnie wskazanego w decyzji o wszczęciu postępowania, Komisja w swoim piśmie z dnia 11 lipca 2011 r. ponownie wskazała dokumenty, jakie należy dostarczyć, oraz analizowany okres.
- (170) W odpowiedzi na pismo Komisji władze włoskie przedstawiły swoje uwagi i dostarczyły dane do 2010 r., w szczególności w piśmie z dnia 15 września 2011 r.
- (171) Ponadto Komisja zauważa, że środki analizowane dla okresu 2006–2010 są tego samego rodzaju co środki analizowane dla okresu poprzedniego, tj. wkłady kapitałowe przeznaczone na wyrównanie strat danego okresu obrachunkowego, i zostały zastosowane przez ten sam podmiot na rzecz tego samego przedsiębiorstwa. Komisja miała więc obowiązek przeanalizowania całego okresu branego pod uwagę w kontekście niniejszego postępowania.
- (172) W świetle wszystkich powodów wskazanych powyżej Komisja uważa, że okres podlegający analizie to okres od daty utworzenia spółki SEA Handling w 2002 r. aż do daty decyzji Komisji o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego w dniu 23 czerwca 2010 r.
- (173) W decyzji wstępnie podjęto kwestię ustalenia, czy SEA Handling może być traktowana jako przedsiębiorstwo zagrożone w świetle *Wytycznych wspólnotowych dotyczących pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw z 1999 r.* <sup>(29)</sup> i z 2004 r. (zob. część 8.1). Następnie Komisja ocenia, czy analizowane środki stanowią pomoc państwa na rzecz SEA Handling w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE (zob. część 8.2) i wreszcie, czy pomoc tę można określić jako zgodną z rynkiem wewnętrznym (zob. część 8.3).

#### 8.1. TRUDNOŚCI SEA HANDLING

##### ***Na podstawie Wytycznych dotyczących pomocy w celu restrukturyzacji z 1999 r.***

- (174) Punkt 5 *Wytycznych dotyczących pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw z 1999 r.* stanowi, że przedsiębiorstwo jest uznawane za przeżywające trudności, jeżeli ponad połowa jej subskrybowanego kapitału została utracona, a ponad jedna czwarta tego kapitału została utracona w ciągu ostatnich dwunastu miesięcy, jeżeli zgodnie z prawem krajowym przedsiębiorstwo spełnia warunki podlegania procedurze zbiorowej w związku z jego niewypłacalnością.
- (175) Punkt 6 *Wytycznych dotyczących pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw z 1999 r.* stanowi, że trudności przedsiębiorstwa objawiają się zwykle wzrastającym poziomem strat, spadkiem obrotów, gromadzeniem się zapasów, przerostem zdolności produkcyjnych, zmniejszeniem marży brutto samofinansowania, wzrastającym zadłużeniem, wzrostem kosztów finansowych, jak również osłabieniem lub zanikiem wartości aktywów netto.
- (176) Sąd miał już okazję potwierdzić, że fakt, iż pkt 6 *Wytycznych dotyczących pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw z 1999 r.* mówi o wzrastającym poziomie strat, nie może uniemożliwić Komisji uwzględnienia ciągłych strat w ciągu kilku kolejnych lat jako oznaki do stwierdzenia trudności finansowych nawet wówczas, gdy poziom tych strat nie wzrastał <sup>(30)</sup>. Komisja uważa, że trudności finansowe SEA Handling w 2002 r., tj. w momencie podejmowania decyzji o pierwszym podwyższeniu kapitału, były oczywiste. Sytuacja przedsiębiorstwa poprawiła się znacznie w latach 2003–2004. Przedsiębiorstwo było faktycznie narażone na duże straty, które spowodowały łączne straty operacyjne w wysokości ponad 140 mln EUR w ciągu trzech lat.
- (177) Sąd stwierdził ponadto <sup>(31)</sup>, że znaczne obniżenie wskaźnika kapitału przedsiębiorstwa jest znaczącym czynnikiem wskazującym, że przedsiębiorstwo jest zagrożone. Komisja uważa, że stałe straty odnotowywane przez przedsiębiorstwo, stałe obniżanie wskaźnika kapitału własnego i decyzja SEA, stanowiąca przedmiot niniejszej analizy, o podwyższeniu kapitału, aby zaradzić tej obniżce, wyraźnie wskazują, że przedsiębiorstwo zmagало się z poważnymi trudnościami finansowymi przez cały analizowany okres. W dokumentach „Sprawozdanie i bilans na dzień 31 grudnia 2002 r., 2003 r. i 2004 r.” przedsiębiorstwo to wykazuje straty SEA Handling przekraczające jedną trzecią kapitału tej spółki.

<sup>(29)</sup> Dz.U. C 288 z 9.10.1999, s. 2.

<sup>(30)</sup> Wyrok Sądu z dnia 3 marca 2010 r., połączone sprawy T-102/07 i T-120/07 Freistaat Sachsen (Niemcy), MB Immobilien Verwaltungs GmbH and MB System GmbH & Co. KG przeciwko Komisji Europejskiej, Zb.Orz. 2010, s. II-585.

<sup>(31)</sup> Wyrok Sądu z dnia 11 września 2012 r., sprawa T-565/08 Corsica Ferries France przeciwko Komisji, Zb.Orz. 2005, s. II-2197, pkt 105.

- (178) Sąd stwierdził także<sup>(32)</sup>, że lista czynników ekonomicznych świadczących o sytuacji zagrożenia, w której znajduje się przedsiębiorstwo, zawarta w Wytycznych dotyczących pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw z 1999 r. nie jest wyczerpująca. W przypadku SEA Handling Komisja zauważa, że zadłużenie przedsiębiorstwa wzrosło z 250,3 mln EUR w 2002 r. do 310,6 mln EUR w 2003 r. i tylko niewiele zmniejszyło się w 2004 r., kiedy to osiągnęło poziom 259,3 mln EUR. Również wartość netto aktywów SEA Handling spadła z 35,1 mln EUR w 2002 r. do 34,8 mln EUR w 2003 r. Takie wskaźniki również wskazują na trudności finansowe przedsiębiorstwa w latach 2002 i 2003.
- (179) Ponadto Komisja zauważa, że „Sprawozdanie i bilans na dzień 31 grudnia 2003 r.” mówi o „ujemnym wyniku SEA Handling, której koszty były zbyt wysokie w porównaniu z posiadanym udziałem w rynku, niezależnie od częściowego zysku wynikającego z porozumień dotyczących siły roboczej. Perspektywa dalszego ograniczenia działalności w zakresie usług obsługi naziemnej w najbliższych latach uniemożliwi przedsiębiorstwu osiągnięcie równowagi ekonomicznej w przewidzianym terminie”. Analogicznie w „Sprawozdaniu i bilansie na dzień 31 grudnia 2004 r.” stwierdza się, że „przywrócenie rentowności SEA Handling w najbliższych latach pozostaje trudne również ze względu na rosnącą konkurencję na rynku w związku z wejściem nowych operatorów”. Analogiczne stwierdzenia zawarte są w „Sprawozdaniu i bilansie na dzień 31 grudnia 2005 r.”.
- (180) Wreszcie Komisja zauważa, że fakt, iż przedsiębiorstwo znajdowało się w sytuacji zagrożenia w momencie dokonywania pierwszego podwyższenia kapitału, był także wielokrotnie powtarzany przez władze włoskie i SEA<sup>(33)</sup>, jak również potwierdzony w wielu planach operacyjnych przedstawionych Komisji. Wystarczy wspomnieć, że skonsolidowany plan operacyjny 2002–2006 przewidywał stopniowy powrót do rentowności usług obsługi naziemnej w 2003 r. (s. 31). Ponadto sama spółka SEA Handling potwierdziła w uwagach do decyzji o wszczęciu postępowania, że nie byłaby w stanie zrekompensować strat powstałych w okresie 2003–2005. Jeśli SEA nie pokryłaby tych strat, przedsiębiorstwo to pozostałoby niewypłacalne.

***Na podstawie Wytycznych wspólnotowych dotyczących pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw z 2004 r.***

- (181) Komisja zauważa, że definicja przedsiębiorstwa zagrożonego pozostała zasadniczo niezmienną w wytycznych dotyczących pomocy w celu restrukturyzacji z 2004 r. W szczególności przepisy, o których mowa w pkt 5 i 6 Wytycznych dotyczących pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw z 1999 r., zostały powtórzone w pkt 10 i 11 Wytycznych wspólnotowych dotyczących pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw z 2004 r.
- (182) Ponadto pkt 11 Wytycznych wspólnotowych dotyczących pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw z 2004 r. wyjaśnia, że nawet gdy nie zachodzi żadna z okoliczności wymienionych w pkt 10, przedsiębiorstwo może nadal być uznane za zagrożone, w szczególności gdy występują typowe oznaki, takie jak rosnące straty, malejący obrót, zwiększanie się zapasów, nadwyżki produkcji, zmniejszający się przepływ środków finansowych, rosnące zadłużenie, rosnące kwoty odsetek i zmniejszająca się lub zerowa wartość aktywów netto.
- (183) Komisja zauważa, że ani zadłużenie przedsiębiorstwa, ani wartość aktywów netto nie poprawiły się w sposób znaczący w latach 2004–2010. Ponadto SEA Handling odnotowała straty w całym okresie 2004–2010. Sytuacja pogorszyła się w 2007 r., gdy przedsiębiorstwo odnotowało stratę na działalności w wysokości ponad 59 mln EUR, a następnie stratę na działalności w wysokości 52,4 mln EUR w 2008 r. Łączny obrót spadł w okresie 2004–2010 ze 177,4 mln EUR w 2004 r. do 125,9 mln EUR w 2010 r. Ponadto w okresie 2004–2010 SEA Handling otrzymała wkłady kapitałowe na kwotę ponad 270 mln EUR.
- (184) Niektóre dokumenty przedstawione przez władze włoskie potwierdzają, że sytuacja finansowa SEA Handling była zagrożona również w 2004 r. Na przykład protokół z posiedzenia zarządu SEA Handling z dnia 31 maja 2007 r. wyjaśnia, że SEA Handling wymaga głębokiej reorganizacji, a to znaczy, że środki przyjęte wcześniej nie były wystarczające, by zaradzić trudnościom przedsiębiorstwa. Analogicznie protokół z posiedzenia zarządu SEA Handling z dnia 21 grudnia 2006 r. nawiązuje do wystąpienia jednego z członków zarządu, który powtórzył, że sytuacja spółki SEA Handling była nadal „poważnie alarmująca”.
- (185) Powyższe elementy dowodzą, że SEA Handling należy traktować jak przedsiębiorstwo zagrożone w rozumieniu pkt 11 Wytycznych wspólnotowych dotyczących pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw z 2004 r., który stanowi, że przedsiębiorstwo może być uznane za zagrożone, „gdy występują typowe oznaki [...], takie jak rosnące straty, malejący obrót, zwiększanie się zapasów, nadwyżki produkcji, zmniejszający się przepływ środków finansowych, rosnące zadłużenie, rosnące kwoty odsetek i zmniejszająca się lub zerowa wartość aktywów netto”.

<sup>(32)</sup> Zob. przypis 32.

<sup>(33)</sup> Na przykład załącznik 12 do uwag władz włoskich z dnia 14 listopada 2011 r.



- (186) W odniesieniu do powyższego Komisja nie żywi wątpliwości, że SEA Handling można było uznać za przedsiębiorstwo zagrożone, gdy podejmowano decyzję o zastosowaniu środków. Jest to również uzasadnione, gdy uwzględnia się fakt, że działalność w zakresie usług obsługi naziemnej wykazywała straty jeszcze przed jej wydzieleniem do podmiotu prawnego SEA Handling w 2002 r. Znaczne i nawracające zachwiania równowagi między przychodami a kosztami, a także powtarzające się straty SEA Handling pozwalają na zakwalifikowanie tej spółki jako przedsiębiorstwa zagrożonego przez cały okres, którego dotyczy postępowanie<sup>(34)</sup>.

## 8.2. ISTNIENIE POMOCY PAŃSTWA

- (187) W rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE „wszelka pomoc przyznawana przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi”.
- (188) Aby środek państwowy można było uznać za pomoc państwa, muszą być spełnione łącznie następujące warunki: 1) przedmiotowa pomoc jest przyznana przy użyciu zasobów państwowych; 2) pomoc jest selektywna i przynosi korzyść gospodarczą oraz 3) przedmiotowy środek zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji i wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi<sup>(35)</sup>.
- (189) Poniżej przedstawiono powody, dla których Komisja uznała, że przedmiotowa pomoc spełnia łącznie powyższe warunki.

### 8.2.1. ODNOŚNIE DO PRZEKAZANIA ZASOBÓW PAŃSTWOWYCH I MOŻLIWOŚCI PRZYPISANIA ŚRODKÓW POMOCY PAŃSTWU

- (190) Po pierwsze, należy przypomnieć, że pojęcie zasobów państwowych obejmuje środki pomocy przyznane bezpośrednio przez państwo, jak również przez instytucje publiczne lub prywatne przez państwo utworzone lub powołane do zarządzania środkami pomocy. Pojęcie to „obejmuje wszystkie środki pieniężne, które organy publiczne mogą faktycznie przeznaczyć na wsparcie przedsiębiorstw, niezależnie od tego, czy środki te wchodziły na stałe w skład majątku państwa, czy też nie. W związku z tym, nawet jeśli kwoty odpowiadające rozważanemu środkowi nie są stale w posiadaniu skarbu państwa, to fakt, że stale znajdują się pod kontrolą publiczną, a zatem w dyspozycji właściwych organów krajowych, wystarczy, aby mogły zostać uznane za zasoby państwowe”<sup>(36)</sup>.
- (191) Zasoby użyte do pokrycia strat SEA Handling pochodzą ze środków publicznych, ponieważ pochodzą od SEA, której kapitał w analizowanym okresie należał w 99,12 % do gminy i prowincji Mediolan<sup>(37)</sup>. Z tego punktu widzenia fakt, że środki zostały przekazane przez SEA, a nie przez wymienione instytucje lokalne, nie stanowi podstawy wykluczenia ich pochodzenia publicznego. Należy jednak w tym przypadku ustalić, czy działanie przedmiotowego podmiotu można uznać za wynik postępowania, które można przypisać organom publicznym.
- (192) Komisja potwierdza swoją pierwotną ocenę możliwości przypisania środków władzom włoskim, a konkretnie gminie Mediolan. Po pierwsze, należy podkreślić, że władze włoskie przyznały w swoich uwagach z dnia 15 września 2010 r., że gmina sprawuje kontrolę nad SEA przez mianowanie członków zarządu i rady nadzorczej. Po drugie, Komisja potwierdza słuszność oznak, już stwierdzonych w decyzji o wszczęciu postępowania, wskazujących na możliwość przypisania pomocy państwu. Oznaki te dotyczą całego analizowanego okresu i wszystkich wkładów kapitałowych rozpatrywanych w niniejszej decyzji.
- (193) Na wstępie Komisja przypomina, jak wyjaśnia Trybunał w wyroku Stardust Marine, że „pozostaje [...] sprawdzić, czy można uznać, że organy publiczne odegrały jakąkolwiek rolę w przyjmowaniu takich środków. W tym zakresie nie można oczekiwać, że zostanie wykazane, na podstawie dokładnego środka dochodzeniowego, że organy publiczne zachęcały w praktyce przedsiębiorstwo publiczne do przyjęcia analizowanych środków pomocy. Z jednej strony bowiem, zważywszy że między państwem a przedsiębiorstwami publicznymi istnieją ścisłe związki, występuje rzeczywiste zagrożenie, że środki pomocy państwa będą przyznawane za pośrednictwem tych przedsiębiorstw publicznych w sposób mało przejrzysty i z naruszeniem procedury przewidzianej w Traktacie dla pomocy państwa”<sup>(38)</sup>.

<sup>(34)</sup> Oczywiście poprawa sytuacji finansowej przedsiębiorstwa, która może wynikać z ewentualnego kilkukrotnego przyznawania pomocy państwa niezgodnego z prawem, nie może być podstawą wykazania, że przedsiębiorstwo przezwyciężyło swoje trudności finansowe. Pomoc ta powinna bowiem być przyznana tylko wtedy, gdy jest zgodna z Traktatem i z procedurą określoną w art. 108 ust. 3 TFUE.

<sup>(35)</sup> Zob. na przykład wyrok Trybunału z dnia 10 stycznia 2006 r. w sprawie C-222/04 Ministero dell'Economia e delle Finanze przeciwko Cassa di Risparmio di Firenze, Zb.Orz. 2006, s. I-289, pkt 129.

<sup>(36)</sup> Wyrok „Stardust Marine”.

<sup>(37)</sup> W grudniu 2011 r. 29,75 % kapitału spółki SEA sprzedano prywatnemu funduszowi F2i (Fondi italiani per le infrastrutture).

<sup>(38)</sup> Wyrok Stardust Marine, pkt 52 i 53.

- (194) Trybunał stwierdził również, że aby wykazać możliwość przypisania pomocy państwu, Komisja może oprzeć się na „jakiegokolwiek innej oznace, która wskazuje w danym przypadku zaangażowanie organów publicznych lub niemożliwość braku zaangażowania w przyjmowanie danego środka”<sup>(39)</sup>.
- (195) Pierwsza oznaka, którą stanowi treść wielu dokumentów<sup>(40)</sup>, wskazuje, że pokrycie strat SEA Handling przez SEA zostało dokonane na wniosek gminy, a co najmniej przy aktywnym jej udziale. Komisja potwierdza swoją ocenę odnośnych dokumentów, z których jasno wynika zaangażowanie gminy Mediolan w zarządzanie spółką SEA Handling za pośrednictwem SEA, w szczególności w celu utrzymania poziomu zatrudnienia.
- (196) Powyższe wynika w szczególności z protokołu porozumień związkowych zawartych przez SEA ze związkami zawodowymi w dniu 4 kwietnia 2002 r., w którym można przeczytać w szczególności, że „SEA [...] zobowiązała się do [...] wsparcia [...] wyrównania strat w celu utrzymania równowagi finansowej i kapitałowej SEA Handling SpA” oraz że takie zobowiązania są zagwarantowane w „porozumieniu podpisanym również przez gminę Mediolan jako udziałowca posiadającego większość absolutną kapitału (spółki SEA SpA) przez dokonane wkłady, zasoby finansowe niepodlegające ograniczeniom określonym w przepisach prawa i możliwe do przeniesienia z SEA SpA na SEA Handling SpA oraz przez stan kapitałowy i finansowy spółki SEA [...]”<sup>(41)</sup>.
- (197) Podobnie wszystkie dokumenty wymienione w decyzji o wszczęciu postępowania (sekcje 2.4.2 i 3.1.1.2)<sup>(42)</sup> wykazują ingerencję gminy Mediolan w zarządzanie SEA Handling za pośrednictwem SEA, w szczególności w celu utrzymania poziomów zatrudnienia.
- (198) Komisja uważa, że ingerencja władz włoskich, w szczególności podczas posiedzenia w dniu 26 marca 2002 r., uwarunkowała decyzje SEA względem spółki zależnej SEA Handling. W porozumieniu zawartym w tym dniu gmina Mediolan podjęła konkretne zobowiązania, które miały bezpośredni wpływ na zarządzanie SEA Handling i na rolę SEA względem spółki zależnej; ponadto gmina zobowiązała się do monitorowania stosowania tego porozumienia przez dokonywanie okresowej oceny etapów jego realizacji. Zaangażowanie gminy Mediolan nie jest więc elementem obojętnym i bez znaczenia, jak sugerują władze włoskie i SEA. Wynika stąd, że SEA nie mogła zignorować zobowiązań i wymogów narzuconych w tym porozumieniu przez organ publiczny/udziałowca kontrolującego, ale musiała brać je pod uwagę w momencie przyjmowania środków dotyczących zarządzania SEA Handling. Komisja uważa ponadto, że środki wyrównujące straty były więcej niż „uwarunkowane” zobowiązaniami podjętymi przez gminę Mediolan w porozumieniu z dnia 26 marca 2002 r. i że były one w rzeczywistości konsekwencją tego zobowiązania.
- (199) Komisja odrzuca twierdzenie, że gmina Mediolan nie odegrała żadnej roli, podpisując powyższe zobowiązanie i że ograniczyła się tylko do potwierdzenia wobec związków zawodowych strategii utrzymania zatrudnienia przyjętej przez SEA.
- (200) Komisja uważa, że fakt, iż gmina nie uczestniczyła w podpisywaniu porozumień związkowych późniejszych w stosunku do porozumienia z dnia 26 marca 2002 r., nie oznacza, iż można pominąć istotny wpływ tego ostatniego porozumienia na późniejsze porozumienia związkowe. W szczególności odwołania do zobowiązania gminy w porozumieniach z dnia 4 kwietnia 2002 r. i z dnia 9 czerwca 2003 r. w sposób wystarczający wykazują, jaki był zakres porozumienia z dnia 26 marca 2002 r. i jego wpływ na późniejsze porozumienia związkowe. SEA uściśliła również, że porozumienie związkowe z dnia 4 kwietnia 2002 r. było nadal obowiązujące i że spółka musiała w dalszym ciągu przestrzegać jego postanowień. Władze włoskie utrzymują ponadto, że SEA Handling nie mogła uniknąć obowiązku przestrzegania zawartych wcześniej porozumień ze związkami zawodowymi i zwolnić pracowników, co świadczy – zdaniem Komisji – o zakresie tych porozumień, a więc o zaangażowaniu organów publicznych.
- (201) Wreszcie Komisja stwierdziła istnienie innych elementów, które wskazują, że gmina Mediolan zawsze była zaangażowana, gdy SEA podejmowała ważne decyzje dotyczące SEA Handling. Z protokołu z posiedzenia zarządu SEA w dniu 31 maja 2007 r., dotyczącego przedstawienia zarządowi planu operacyjnego dla SEA (który, zdaniem władz włoskich, miał służyć również jako plan operacyjny dla SEA Handling) wynika, że plan ten został przedstawiony udziałowcowi większościowemu SEA, który wyraził swoją opinię. Następnie, jak wynika z protokołu posiedzenia zarządu SEA Handling z dnia 13 czerwca 2008 r., dotyczącego wykonania planu strategicznego SEA Handling 2009–2016, prezes zarządu podkreślił, że plan strategiczny został uzgodniony z gminą/udziałowcem. Komisja uważa, że z obydwu dokumentów wynika, że rola gminy wykraczała poza zwykły zakres roli udziałowca, który jest informowany i ocenia decyzje operacyjne zarządu głównie za pośrednictwem wewnętrznych organów przedsiębiorstwa i oficjalnych komunikatów przedsiębiorstwa. Ponadto naleganie na fakt, aby plan operacyjny został

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

<sup>(40)</sup> W szczególności porozumienie związkowe zawarte dnia 26 marca 2002 r. między administracją gminy Mediolan, SEA a organizacjami związkowymi, protokół do porozumień między SEA a organizacjami związkowymi z dnia 4 kwietnia 2002 r., a także protokół porozumień między SEA, SEA Handling a organizacjami związkowymi z dnia 9 czerwca 2003 r.

<sup>(41)</sup> Zob. ostatni motyw („wstęp”) protokołu porozumień związkowych zawartych przez SEA ze związkami zawodowymi w dniu 4 kwietnia 2002 r. Założenie, że zobowiązania podjęte przez SEA wobec SEA Handling są gwarantowane przez udziałowca większościowego jest powtórzone również w motywie czwartym i na końcu działu 2 tego samego dokumentu.

<sup>(42)</sup> Te sekcje decyzji o wszczęciu postępowania należy traktować jako integralną część niniejszej decyzji.

uzgodniony najpierw z udziałowcem, potwierdza dominującą rolę tego udziałowca w strategicznych wyborach SEA. Rola ta znajduje odbicie również w faktach przywołanych w pkt 51 decyzji o wszczęciu postępowania i w pkt 35 niniejszej decyzji (jeden z członków zarządu gminy Mediolan zażądał, by prezes SEA i prezydent Mediolanu udali się do komisji transportu gminy, by wyjaśnić, co zamierzają zrobić, by przywrócić rolę SEA Handling) i w pkt 69 i 70 decyzji o wszczęciu postępowania (odwołanie do bliskich relacji między osobami zajmującymi najwyższe stanowiska kierownicze w SEA i SEA Handling, których mianowanie jest kontrolowane przez gminę).

- (202) Komisja potwierdza również słuszność drugiej stwierdzonej oznaki umożliwiającej przypisanie pomocy państwu, tj. stosunku szczególnej zależności między członkami zarządu i kadry kierowniczej SEA a gminą Mediolan.
- (203) W tej kwestii, wbrew opinii władz włoskich, Komisja uważa za oznakę stwierdzenia pojawiające się w artykułach prasowych tylko wówczas, gdy podają one fakty potwierdzone<sup>(43)</sup>. Komisja zauważa w tym zakresie, że ani władze włoskie, ani SEA nie zakwestionowały tych faktów ani nie skomentowały faktu, że prezydent Mediolanu Letizia Moratti zażądała i uzyskała w 2006 r. dymisję p. Benciniego, ówczesnego prezesa zarządu i dyrektora generalnego na dwa lata przed upływem jego mandatu<sup>(44)</sup>.
- (204) W każdym razie Komisja podkreśla w tym zakresie, że rzecznik generalny w sprawie „Stardust Marine” oświadczył, że „z uwagi na trudności dowodowe i oczywiste ryzyko unikania” oznaki ingerencji państwa mogą być również pozyskane z „artykułów prasowych”<sup>(45)</sup>.
- (205) W odniesieniu do faktu, że zdaniem SEA artykuły prasowe i fakty, które w nich są opisane, sięgają 2006 r. i nie mogą stanowić żadnego „dowodu” na wpływ gminy na SEA, Komisja uważa, że oznaki dotyczące zależności członków zarządu wskazują na ogólny kontekst funkcjonowania SEA, a zatem na kontekst, w jakim podejmowane były decyzje o corocznym pokrywaniu strat SEA Handling. W każdym razie analiza Komisji obejmuje również okres po 2006 r.
- (206) Po trzecie, odnośnie do pisemnych rezygnacji *in blanco* przekazywanych przez członków zarządu prezydentowi Mediolanu Komisja nie podziela twierdzenia SEA i władz włoskich, że dokumenty te, mające rzekomo tylko wartość moralną, a nie prawną, nie mają wpływu na działania członków zarządu. Komisja uważa, że taka praktyka nie może mieć innego celu niż wzmocnienie kontroli gminy Mediolan nad członkami zarządu SEA przez jednoznaczne zwiększenie możliwości sankcjonowania działań członków zarządu, co gmina powinna wykonywać tylko w zakresie jej określonych praw jako udziałowca SEA. Nawet jeśli dokumenty te miałyby mieć tylko wartość moralną, co nie wydaje się być zgodne z prawdą, to i tak stanowiłyby potwierdzenie ingerencji organów publicznych w zarządzanie spółką SEA. W każdym razie Komisja przypomina, że na s. 37 swoich uwag z dnia 15 września 2010 r. władze włoskie powtórzyły, że dokumenty te miały nie tylko wartość czysto moralną, ale też z prawnego punktu widzenia uniemożliwiały danemu członkowi zarządu dochodzenie odszkodowania za niesłuszne wcześniejsze rozwiązanie umowy o pracę zgodnie z włoskim kodeksem cywilnym. Gmina, która sprawuje kontrolę nad zgromadzeniem wspólników, ma bardzo ścisłą kontrolę nad członkami zarządu, gdy – nawet jeśli działają w najlepszym interesie spółki – mogą być wydaleny ze zgromadzenia bez prawa do jakiegokolwiek odszkodowania za wcześniejsze rozwiązanie umowy. W kwestii szczególnie argumentu podniesionego przez SEA Handling, zgodnie z którym pisemne rezygnacje nie miały żadnego wpływu na zarząd, ponieważ nie wyraził on zgody na zgłoszone przez publicznego udziałowca żądanie wypłaty dywidendy nadzwyczajnej w wysokości 250–280 mln EUR, Komisja zauważa, że protokół ze zgromadzenia wspólników SEA z dnia 24 lutego 2006 r. wyjaśniał, że wypłata nadzwyczajnej dywidendy do kwoty 200 mln EUR pozwoliłaby przedsiębiorstwu na utrzymanie wskaźnika zadłużenia zgodnego ze średnim wskaźnikiem porównywalnych przedsiębiorstw i zagwarantowałaby wystarczającą elastyczność finansową. Po drugie, Komisja zauważa, że w tym samym dokumencie stwierdza się, że wysokość dywidendy była ustalona na kwotę 200 mln EUR przez SEA na podstawie obiektywnych powodów i stanowiła maksymalny poziom, jaki przedsiębiorstwo może wypłacić, biorąc pod uwagę wskaźniki finansowe z tamtego okresu. Sprawozdanie z zarządzania za 2006 r. potwierdza wzrost wskaźnika zadłużenia (który w 2006 r. podwoił się w stosunku do 2005 r.), wynikający częściowo z pogorszenia płynności w związku z wypłatą nadzwyczajnej dywidendy udziałowcom. Dlatego też, jeśli SEA wypłaciłaby wyższą dywidendę, trudniejsze byłoby zrekompensowanie strat SEA Handling w danym roku. Ponadto fakt, że udziałowiec może wnioskować w określonych okolicznościach o określoną kwotę dywidendy, a zarząd wypłaca kwotę mniejszą, zdaje się być normalnym działaniem w funkcjonowaniu przedsiębiorstwa i nie stać w sprzeczności z faktem, że zarządzanie może być ściśle kontrolowane przez tego udziałowca.

<sup>(43)</sup> Komisja odsyła do artykułów prasowych wymienionych w pkt 67 decyzji o wszczęciu postępowania. Zob. także *La Repubblica*, 25 lutego 2006 r., „SEA, nuovo attacco della Provincia”; *L'Unità*, 25 lutego 2006 r., „SEA, Penati chiede le dimissioni del consiglio”.

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

<sup>(45)</sup> Wnioski w sprawie „Stardust Marine”, pkt 68.

- (207) Komisja uważa, że taka praktyka stanowi obiektywne odbicie sytuacji zależności. Komisja, choć nie może ocenić po fakcie rzeczywistego wpływu, jaki mogła mieć ta praktyka, uważa, że dokumenty te z pewnością mogły warunkować (z góry) samym swoim istnieniem działanie członków zarządu mianowanych przez gminę Mediolan. Organ publiczny nie musiał nawet powoływać się na te dokumenty, by wywierać wpływ, ponieważ oczywiste jest, że już samo ich istnienie stawia członków zarządu na pozycji podporządkowanej wobec prezydenta Mediolanu.
- (208) W odniesieniu do wyjaśnień udzielonych przez władze włoskie w zakresie mianowania członków zarządu Komisja powtarza, że gmina *de facto* „powołuje członków zarządu”. Wynika to wyraźnie z faktu, że – jak oświadczają władze włoskie – gmina wyznacza członków zarządu, którzy następnie są powoływani przez walne zgromadzenie, w skład którego wchodzi gmina jako udziałowiec większościowy. To organiczne kryterium kontroli sprawowanej przez gminę nad SEA nie jest samo w sobie wystarczające, by wykazać w analizowanym przypadku faktyczne sprawowanie kontroli przez gminę nad SEA, ale przyczynia się do wykazania go.
- (209) W odniesieniu do kontrargumentów podanych przez władze włoskie, zmierzających do wykazania braku możliwości przypisania środków pomocy państwu, tj. faktu, że członkom rady gminy wielokrotnie odmawiano dostępu do dokumentów wewnętrznych SEA, Komisja uważa je za nieprzekonujące, ponieważ samo przestrzeganie przewidzianych we włoskim kodeksie cywilnym formalnych zasad o nierozpowszechnianiu wewnętrznych danych przedsiębiorstwa, takich jak protokoły z posiedzeń zarządu, nie wyklucza rzeczywistego wpływu gminy na SEA, zarówno w ogólnym ujęciu, jak i w analizowanym przypadku. Komisja podkreśla ponadto, że niektórzy członkowie rady gminy, którym odmówiono dostępu do określonych dokumentów, należeli do ugrupowania opozycyjnego i nie wchodził w skład organów władzy wykonawczej gminy. Stwierdzając, że gmina Mediolan utrzymuje SEA w stosunku zależności względem siebie, Komisja odnosi się w szczególności do organów władzy gminy, które mają uprawnienia decyzyjne i są w stanie wpłynąć na zarządzanie przedsiębiorstwem.
- (210) Po czwarte, zważywszy ogólnie na znaczenie działalności portów lotniczych Malpensa i Linate w lokalnym kontekście społeczno-gospodarczym i ich zasadniczej roli dla różnych polityk, zarówno polityki transportu, jak i rozwoju regionalnego lub planowania przestrzennego, lokalne organy władzy publicznej nie są na ogół „nieobecne”, gdy operator lotniska podejmuje ważne decyzje dla funkcjonowania lotniska i rozwoju jego infrastruktury w perspektywie długoterminowej, tym bardziej, gdy organ władzy jest również udziałowcem kontrolującym podmiot zarządzający portem lotniczym. Komisja zauważa, że władze włoskie potwierdzają w swoich uwagach polityczne znaczenie przedmiotowych środków pomocy. W analizowanym przypadku Komisja podkreśla ponadto, że środki polegające na wyrównaniu strat SEA Handling stanowiły co najmniej integralną część strategii grupy SEA, jak wyjaśniają władze włoskie w swoich uwagach.
- (211) Po piąte, Komisja uważa, że środki polegające na wyrównaniu strat, wdrożone przez podwyższenie kapitału SEA Handling, nie stanowiły środków zarządzania bieżącego, lecz środki nadzwyczajne. Nadzwyczajny charakter środków odzwierciedlony jest zarówno na płaszczyźnie ekonomicznej, zważywszy na wielkość kwot (każde wyrównanie strat było rekompensowane podwyższeniem kapitału w wysokości wielu milionów EUR), jak i na płaszczyźnie politycznej, zważywszy na przewidywany wpływ środków na utrzymanie miejsc pracy.
- (212) Ze względu na ich nadzwyczajny charakter, środki nie zostały samodzielnie przyjęte przez zarząd SEA, ale były przedmiotem wyraźnego zatwierdzenia przez walne zgromadzenie, w którym gmina jest udziałowcem większościowym, zgodnie ze statutem SEA i zasadami określonymi w kodeksie cywilnym. Nie ma zatem żadnych wątpliwości, że gmina była w pełni poinformowana i że zatwierdziła te środki, jak wynika to z protokołów z walnego zgromadzenia. Była nie tylko zaangażowana w powstanie tych środków poprzez swój udział w porozumieniu z dnia 26 marca 2002 r., ale również poinformowana o każdym środku wyrównania strat SEA Handling poprzez każdorazowe jego zatwierdzanie. Te nadzwyczajne środki mogą zatem zdecydowanie być przypisane państwu.
- (213) Komisja przypomina, że w wyroku Stardust Marine Trybunał stwierdził, że oznaką możliwości przypisania środków państwu może być „jakakolwiek inna oznaka, która wskazuje w danym przypadku zaangażowanie organów publicznych lub niemożliwość braku zaangażowania w przyjmowanie danego środka, z uwzględnieniem również zakresu tego środka, jego treści lub warunków, do jakich powstania się przyczynia”<sup>(46)</sup>.
- (214) Wreszcie, jak wykazano w rozdz. 8.2.3, również fakt, że SEA nie działała zgodnie z kryterium inwestora prywatnego, potwierdza zaangażowanie władz publicznych w przedmiotowe środki<sup>(47)</sup>.

<sup>(46)</sup> Wyrok Stardust Marine, pkt 56.

<sup>(47)</sup> Wnioski rzecznika generalnego F.G. Jacobsa przedstawione dnia 13 grudnia 2001 r. w sprawie Stardust Marine, pkt 67.

- (215) W analizowanym przypadku, zważywszy na wielkość przedmiotowych środków i znaczenie innych elementów przedstawionych w niniejszej decyzji i decyzji o wszczęciu postępowania, Komisja uważa, że dysponuje oznakami wystarczającymi do wykazania możliwości przypisania przedmiotowych środków państwu włoskiemu ze względu na zaangażowanie gminy Mediolan w środki służące wyrównaniu strat SEA Handling, czyli niemożliwość braku zaangażowania organów publicznych w przyjmowanie tych środków.
- (216) Wynika stąd, że Komisja musi odrzucić twierdzenie władz włoskich, zdaniem których Komisja powinna odrębnie przeanalizować każdą ingerencję w kapitał SEA Handling, aby sprawdzić spełnienie warunków istnienia pomocy, a w szczególności możliwości przypisania gminie Mediolan. Komisja uważa bowiem, że wszystkie elementy przedstawione w pkt 174–186 (oraz analiza środków w ujęciu rozsądnego inwestora prywatnego) mają wystarczającą wartość dowodową i wykazują, że pokrycie strat poprzez wkłady kapitałowe może być tylko i wyłącznie wynikiem strategii i zaangażowania organów publicznych przez cały analizowany okres. Same bowiem władze włoskie stwierdziły, że choć decyzje o pokryciu strat były podejmowane raz do roku, to istniała wieloletnia strategia pokrywania strat przez okres niezbędny do przeprowadzenia restrukturyzacji (zob. pkt 225–232).
- (217) Komisja podsumowuje zatem, że przedmiotowe środki należy traktować jako przypisane państwu.

#### 8.2.2. ODNOŚNIE DO SELEKTYWNEGO CHARAKTERU ŚRODKA

- (218) W analizowanym przypadku środek jest selektywny, ponieważ dotyczy tylko przedsiębiorstwa SEA Handling.

#### 8.2.3. ODNOŚNIE DO ZASTOSOWANIA ZASADY INWESTORA PRYWATNEGO DZIAŁAJĄCEGO W WARUNKACH GOSPODARKI RYNKOWEJ I ISTNIENIA KORZYŚCI GOSPODARCZEJ

- (219) W odniesieniu do istnienia korzyści gospodarczej należy ocenić, czy w analogicznych okolicznościach inwestor prywatny byłby zmuszony do pokrycia strat, jak w analizowanym przypadku. W tym zakresie Trybunał Sprawiedliwości uściślił, że nawet jeśli postępowanie inwestora prywatnego, do którego należy porównać postępowanie inwestora publicznego, który realizuje cele polityki gospodarczej, niekoniecznie odpowiada postępowaniu przeciętnego inwestora, który lokuje swój kapitał w zależności od jego zdolności wygenerowania zysku w krótszym lub dłuższym okresie, powinno co najmniej odpowiadać postępowaniu koncernu lub grupy przedsiębiorców prywatnych, która realizuje politykę strukturalną, globalną lub sektorową, kierującą się perspektywami rentowności w długofalowym okresie<sup>(48)</sup>.
- (220) Trybunał orzekł również, że prywatny udziałowiec może w rozsądny sposób przekazać kapitał niezbędny do zagwarantowania utrzymania działalności przedsiębiorstwa będącego tymczasowo w trudnej sytuacji, ale które po reorganizacji będzie w stanie odzyskać rentowność. Niemniej, jeśli przekazanie kapitału przez inwestora publicznego nie wynika z jakiegokolwiek perspektywy rentowności, nawet długoterminowej, należy je uznać za pomoc w rozumieniu art. 107 TFUE<sup>(49)</sup>.
- (221) Należy również przypomnieć, że „w celu ustalenia, czy państwo przyjęło czy nie postawę rozsądnego inwestora działającego w warunkach gospodarki rynkowej, należy dokonywać oceny w kontekście okresu, w którym zostały wdrożone środki wsparcia finansowego, aby oszacować gospodarczą racjonalność postępowania państwa; należy też unikać wszelkiej oceny opartej na późniejszej sytuacji”<sup>(50)</sup>. Dlatego też „szacunki gospodarcze przeprowadzone po przyznaniu owej korzyści, retrospektywne stwierdzenie rzeczywistej opłacalności inwestycji zrealizowanej przez dane państwo członkowskie lub późniejsze uzasadnienie wybranego faktycznie sposobu postępowania nie mogą wystarczyć do wykazania, że to państwo członkowskie wydało – przed lub równocześnie z przyznaniem tej korzyści – taką decyzję w charakterze akcjonariusza”. Wynika stąd, że Komisja „może odmówić zbadania [...] przedłożonych dowodów, [które] pochodzą z okresu po wydaniu decyzji o dokonaniu spornej inwestycji”<sup>(51)</sup>.

#### **Wieloletnia strategia pokrycia strat**

- (222) Władze włoskie i SEA twierdziły w swoich uwagach, że chociaż formalnie decyzje o pokrywaniu strat były podejmowane raz w roku, to wieloletnia strategia wyrównywania strat przez okres niezbędny do przeprowadzenia restrukturyzacji nie mogła być każdego roku dyskutowana, a wyniki mogły zostać ocenione tylko w perspektywie wieloletniej. Niemniej Komisja zauważa, że przedstawiono pięć planów operacyjnych, z których niektóre dotyczą nakładających się okresów i przewidziane są na okres nie dłuższy niż pięć lat. Zważywszy, że na ogół podczas opracowywania nowego planu operacyjnego ocenia się strategię przedsiębiorstwa, aby ustalić, czy ma być ona

<sup>(48)</sup> Zob. w szczególności wyrok Trybunału z dnia 14 września 1994 r. w sprawach połączonych C-278/92, C-279/92 i C-280/92 Hiszpania przeciwko Komisji, Rec. 1994, s. I-4103, pkt 20–22.

<sup>(49)</sup> Zob. na przykład wyrok Trybunału z dnia 21 marca 1991 r. w sprawie C-303/88 Włochy przeciwko Komisji, Rec. 1991, s. I-1433, pkt 21 i 22.

<sup>(50)</sup> Wyrok „Stardust Marine”, pkt 71.

<sup>(51)</sup> Wyrok z dnia 5 czerwca 2012 r. w sprawie C-124/10 P Komisja przeciwko EDF, pkt 85 i 104.

kontynuowana czy zmodyfikowana, Komisja uważa, że strategia przyjęta w odniesieniu do SEA Handling mogła być faktycznie ponownie przeanalizowana w dowolnym momencie przed przyjęciem kolejnego planu, aby uwzględnić zmiany na rynku.

- (223) Władze włoskie i SEA stwierdziły następnie, że decyzja o pokryciu strat została podjęta po raz pierwszy w 2002 r., a następnie po raz drugi w 2007 r., kiedy to w związku z nieosiągnięciem oczekiwanych wyników postanowiono ponownie przeanalizować początkową strategię, która wiązała się z pokrywaniem strat, a następnie zdecydowano o jej kontynuowaniu. Zasadniczo władze włoskie zdają się przedstawiać przedmiotowe środki jako dwa wkłady kapitałowe ustanowione odpowiednio w 2002 r. i 2007 r., ale wyłącane w transzach rocznych.
- (224) W piśmie z dnia 14 września władze włoskie wyjaśniły, że ograniczenie działalności przez Alitalia w 2007 r. miało poważny wpływ na działalność SEA Handling. Ten negatywny wpływ na wydajność finansową przedsiębiorstwa dodatkowo pogłębiło załamanie gospodarcze i doprowadziło do ogólnej weryfikacji przez SEA wykonalności modelu *hub* i możliwości wybrania innego modelu przedsiębiorstwa. Zdaniem władz włoskich, zamiast podejmować decyzję o outsourcingu usług obsługi naziemnej, SEA ostatecznie zdecydowała się kontynuować tworzenie nowego modelu przedsiębiorstwa, tj. *self hub* lub *virtual hub*, który jednak jest tylko rozwinięciem poprzedniego modelu. Taki model przedsiębiorstwa wymaga ścisłej kontroli usług obsługi naziemnej. Zdaniem władz włoskich fakt ten wskazuje na racjonalność decyzji SEA o dalszym pokrywaniu strat operacyjnych swojej spółki zależnej SEA Handling w celu przywrócenia rentowności działalności w zakresie usług obsługi naziemnej. Dlatego też władze włoskie utrzymują, że ponowna analiza strategii SEA wobec spółki zależnej była w pełni uzasadniona zewnętrznymi nieprzewidzianymi okolicznościami i nie przesądza w żaden sposób celu SEA o przywróceniu rentowności usług obsługi naziemnej w perspektywie długoterminowej.
- (225) Choć Komisja uznaje istnienie wieloletniej strategii pokrycia strat przez władze włoskie (zgodnie z podjętym przez gminę Mediolan zobowiązaniem do zapewnienia równowagi finansowej SEA Handling i zgodnie z już przeprowadzonym dowodem możliwości przypisania tych decyzji gminie), Komisja uważa, że w ten sposób opracowana strategia nie odzwierciedla postępowania rozsądnego inwestora prywatnego.
- (226) Choć może okazać się, że trzeba wielu lat, aby proces restrukturyzacji przyniósł oczekiwane skutki, rozsądny inwestor prywatny nie podjąłby „na ślepo” wieloletniego zobowiązania, ale starałby się decydować z roku na rok, czy ma przekazywać nowe fundusze przedsiębiorstwu, w zależności od wyników restrukturyzacji i perspektyw rentowności na przyszłość. W analizowanym przypadku rozsądny inwestor prywatny z pewnością ponownie oszacowałby strategię już w 2003 lub 2004 r., ponieważ w tamtym czasie oczywiste stało się, że cel przywrócenia rentowności w 2005 r. nie będzie osiągnięty, lub najdalej w 2005 r., kiedy cel ten faktycznie nie został osiągnięty. Inwestor prywatny bowiem, nawet jeśli zaangażowałby się w realizację strategii pokrywania strat w perspektywie długoterminowej, pod warunkiem że nie byłby ograniczony zobowiązaniami prawnymi, zweryfikowałby taką strategię za każdym razem, gdy musiałby przekazać środki, aby wyrównać straty SEA Handling<sup>(52)</sup>.
- (227) W szczególności, jak uściśliła SEA w swoich uwagach, niepowodzenie negocjacji z [...] w 2002 r. osłabiło w decydującym stopniu możliwość osiągnięcia celu przywrócenia rentowności SEA Handling do 2005 r. Tymczasem po odrzuceniu oferty przez zarząd SEA w dniu 10 września 2002 r., czyli kilka miesięcy po utworzeniu SEA Handling, nie została rozważona żadna zmiana strategii pokrycia strat.
- (228) Po drugie, należy uwzględnić fakt, że tak ważna decyzja jak podwyższenie kapitału, podlegająca zatwierdzeniu przez walne zgromadzenie, nie może być uznana za zwykły środek wykonywania bardziej ogólnej decyzji o pokryciu przyszłych strat.
- (229) Po trzecie, decyzje o pokrywaniu strat przez kilka lat nie są wymienione w strategicznych planach operacyjnych SEA Handling czy SEA. Organy SEA nie podjęły żadnego formalnego lub ograniczającego zobowiązania opartego na planie operacyjnym, które przewidywałoby wkłady kapitału w określonych kwotach dokonywane przez SEA przez określoną liczbę lat<sup>(53)</sup>. W związku z tym decyzje podjęte w 2002 r. i 2007 r. dotyczyły co najwyżej aspektu restrukturyzacji SEA Handling, a nie pokrywania strat przez kilka lat. W każdym razie prywatny inwestor nie zobowiązałby się do pokrywania strat przez kilka lat, nie znając przynajmniej wstępnych szacunkowych kwot.

<sup>(52)</sup> Wyrok Sądu Pierwszej Instancji z dnia 12 grudnia 1996 r. w sprawie T-358/94 *Compagnie nationale Air France* przeciwko Komisji, Rec. 1996, s. II-02109, pkt 79.

<sup>(53)</sup> Jedyne zobowiązanie, jakie można by interpretować w ten sposób, to zobowiązanie podjęte przez gminę w porozumieniu z dnia 26 marca 2002 r., w którym gmina potwierdza, że „SEA utrzyma równowagę kosztów/przychodów oraz ogólną sytuację finansową”. Takie zobowiązanie nie odnosi się do konkretnych kwot określonych w danym planie operacyjnym, a władze włoskie utrzymywały, że nie jest on prawnie wiążący.

- (230) Wynika stąd, że za moment przyznania pomocy należy uznać odrębnie każdy rok w analizowanych okresach, a w szczególności daty, w których SEA podjęła decyzję o podwyższeniu kapitału na rzecz SEA Handling głównie w celu pokrycia poniesionych strat, podejmując prawnie ograniczające zobowiązania w tym zakresie<sup>(54)</sup>.
- (231) Niemniej w analizie wkładów kapitałowych Komisja nie może pominąć wkładów poprzednich. Środki te są bowiem ściśle ze sobą związane. Zdaniem władz włoskich wchodzi one w zakres tej samej strategii. Są ukierunkowane na realizację tego samego celu, tj. wyrównania strat SEA Handling, aby umożliwić utrzymanie działalności spółki i przywrócić jej rentowność. Również z chronologicznego punktu widzenia stanowią one ciągły proces, tj. były wdrażane każdego roku, kolejno, aby zaradzić ciągłym trudnościom beneficjenta<sup>(55)</sup>.
- (232) Uwzględniając sytuację zagrożenia, w której znajdowała się SEA Handling od momentu utworzenia, Komisja uważa, że roztropny inwestor prywatny oceniłby ryzyko, że począwszy od wniesienia pierwszego wkładu kapitałowego, środki te mogły stanowić pomoc państwa niezgodną z prawem i ewentualnie niezgodną z rynkiem wewnętrznym, a w konsekwencji przeanalizowałyby możliwy wpływ odzyskiwania tych środków pomocy na rentowność swojej inwestycji. Władze włoskie nigdy nie przedstawiły żadnego elementu, który wykazałby, że dokonano podobnej oceny.

#### **Wkłady kapitałowe z 2002 r.**

- (233) Niekwestionowany pozostaje fakt, że w okresie wnoszenia pierwszego wkładu kapitałowego SEA Handling była przedsiębiorstwem zagrożonym w rozumieniu Wytycznych dotyczących pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw z 1999 r.
- (234) Punkty 16 i 17 tych wytycznych stanowią, że w przypadku gdy finansowanie jest udzielane przez państwo na rzecz przedsiębiorstwa znajdującego się w trudnościach finansowych, należy uznać prawdopodobieństwo, że transfery finansowe zawierają elementy pomocy państwa (ponieważ trudne by było, aby taka inwestycja wygenerowała zysk, który byłby uznany za akceptowalny przez ostrożnego inwestora prywatnego działającego w warunkach gospodarki rynkowej, jeśli uwzględni się ryzyko, z jakim inwestycja ta się wiąże). Dlatego też tego typu transakcje finansowe powinny być uprzednio zgłaszane Komisji, aby mogły być zatwierdzone jako pomoc państwa.
- (235) Jednak w 2002 r. władze włoskie zignorowały wskazówki zawarte w wytycznych z 1999 r. (podobnie jak w przypadku dokonywania innych wkładów) i dokonały wkładów, choć zdaje się, że nie oparły swojej decyzji na szczegółowym planie operacyjnym, który dowodziłby, że SEA Handling byłaby w stanie zmienić sytuację i przywrócić swoją rentowność w rozsądnym okresie<sup>(56)</sup>.
- (236) Komisja uważa, że inwestor działający w gospodarce rynkowej nie wniósłby wkładów kapitałowych w 2002 r. bez posiadania planu operacyjnego wystarczająco uszczegółowionego, opartego na solidnych i wiarygodnych założeniach, który opisywałby szczegółowo środki niezbędne do przywrócenia rentowności przedsiębiorstwa, analizowałby możliwe scenariusze i wykazywał, że inwestycja wygeneruje zysk (uwzględniając wiążące się z nią ryzyko) zadowalający dla inwestora pod względem dywidendy i spowoduje wzrost wartości udziałów lub inne korzyści.
- (237) Dlatego też już pierwsze wkłady z 2002 r. zdają się nie spełniać warunków inwestora działającego w gospodarce rynkowej i przyznają spółce SEA Handling korzyść, jakiej przedsiębiorstwo nie uzyskałoby w normalnych warunkach rynkowych.

#### **Kontekst w momencie podejmowania decyzji**

- (238) W odniesieniu do kontekstu, w jakim środki pomocy zostały przyznane i który Komisja powinna uwzględnić w celu zastosowania zasady prywatnego inwestora, Komisja wyjaśnia w następujący sposób swoje podejście w odpowiedzi na argumenty przedstawione przez władze włoskie i przez SEA.
- (239) Po pierwsze, w odniesieniu do wpływu, jaki na decyzje SEA miały mieć szczegółowe przepisy prawa obowiązujące we Włoszech, i do szczególnie silnego nacisku konkurencji, która z tych przepisów miałaby wynikać, Komisja zauważa, że jej obowiązkiem jest upewnienie się, że cel dyrektywy 96/67/WE, tj. stworzenie jednolitego rynku usług obsługi naziemnej w Unii poprzez liberalizację sektora, co wiąże się ze wzrostem konkurencji między operatorami działającymi w tym sektorze, nie jest zagrożony przyznaniem pomocy państwa, które mogą zakłócić konkurencję. Wynika stąd, że środki przyjęte przez państwo członkowskie w celu wykonania przedmiotowej dyrektywy nie mogą w żadnym wypadku świadczyć o zgodności z kryterium rozsądnego inwestora prywatnego wsparcia finansowego

<sup>(54)</sup> Wyrok z dnia 14 stycznia 2004 r. w sprawie T-109/01 Fleuren Compost BV przeciwko Komisji, Rec. 2004, s. II-127, pkt 74, i wyrok z dnia 2 grudnia 2008 r. w sprawach połączonych T-362/05 i T-363/05 Nuova Agricast i inni przeciwko Komisji, Zb.Orz. 2008, s. II-297, pkt 80, i z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawach połączonych T-427/04 i T-17/05 Francja i France Télécom przeciwko Komisji, Zb.Orz. 2009, s. II-4315, pkt 321.

<sup>(55)</sup> Wyrok z dnia 15 września 1998 r. w sprawie T-11/95 BP Chemicals przeciwko Komisji, Rec. 1998, s. II-3235, pkt 171. W świetle wcześniejszych twierdzeń zawartych w niniejszej decyzji Komisja oceniła zgodność analizowanych środków z kryterium inwestora prywatnego w sposób ogólny, poza pewnymi konkretnymi elementami, na których skoncentruje się, gdy uzna to za konieczne w celu przeanalizowania argumentów, które zostały jej przedstawione, lub z innych powodów.

<sup>(56)</sup> Analiza Skonsolidowanego planu operacyjnego 2002–2006 znajduje się w pkt 269–271.

przyznanego danemu operatorowi, aby zaradzić skutkom wynikającym z bardziej konkurencyjnego kontekstu gospodarczego. Przeciwnie, w niniejszej decyzji, w szczególności w analizie postępowania, jakie wykazałby prywatny inwestor, będący w takiej jak SEA sytuacji, Komisja uwzględniła fakt, że Włochy wybrały całkowitą liberalizację rynku usług obsługi naziemnej, a ENAC zezwoliła 84 dostawcom na działanie na lotniskach Malpensa i Linate.

- (240) Komisja zauważa ponadto, że wiele innych państw członkowskich wybrało podobną liberalizację (Dania (Kopenhaga), Hiszpania, Irlandia (Dublin), Zjednoczone Królestwo (Londyn), Francja (Paryż)).
- (241) Komisja podkreśla, że w każdym przypadku mający zastosowanie kontekst prawny jest taki sam dla wszystkich usługodawców w tym sektorze we Włoszech, których liczba, zdaniem samej SEA, jest wysoka i wynosi 84 certyfikowanych dostawców tych usług.
- (242) Władze włoskie nie twierdziły, że są to usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym, których rynek nie byłby w stanie zagwarantować.
- (243) Komisja przypomina ponadto, że niezależnie od faktu, że SEA wybrała rozdzielenie prawne (a zatem również księgowo), należy zastosować art. 4 dyrektywy 96/67/WE, który narzuca „bezwzględne oddzielenie księgowości dotyczącej działalności obsługi naziemnej od księgowości dotyczącej innej działalności, zgodnie z aktualną praktyką handlową” i zabrania „przepływów finansowych między działalnością organu zarządzającego jako władzy portu lotniczego a jego działalnością w zakresie obsługi naziemnej”. Takie rozdzielenie księgowo i narzucenie zakazu dokonywania przepływów finansowych między organem zarządzającym a podmiotem mają na celu głównie zapewnienie warunków rozwoju faktycznej konkurencji na rynku usług obsługi naziemnej, gwarantując, że działalność operatorów zintegrowanych pionowo nie otrzymuje żadnych specjalnych korzyści w porównaniu z innymi operatorami.
- (244) Pokrycie strat przez organ zarządzający portem lotniczym powoduje, że przepływy finansowe między działalnością organu zarządzającego a usługami obsługi naziemnej są sprzeczne z dyrektywą 96/67/WE i jej celami. Dlatego też fakt, że SEA wybrała rozdzielenie nie tylko księgowo, ale również i prawne swojej działalności, nie może powodować zmiany twierdzenia Komisji o istnieniu niesłusznej korzyści dla SEA Handling.
- (245) Odnośnie do twierdzenia, że SEA ma obowiązek zapewnienia świadczenia wszystkich usług obsługi naziemnej, Komisja stwierdza, że taki „obowiązek ustawowy” należy rozumieć tylko tak, że – jak wskazały same władze włoskie – obowiązek ten może wypełniać lotnisko bezpośrednio lub koordynując działalność dostawców zewnętrznych. Jak Komisja już stwierdziła w pkt 95 swojej decyzji o wszczęciu postępowania, SEA nie jest w żaden sposób zobowiązana do zapewnienia tych dostaw ani bezpośrednio, ani za pośrednictwem swojej spółki zależnej SEA Handling. Ogólna odpowiedzialność podmiotu zarządzającego portem lotniczym w przypadku złego funkcjonowania nie może zatem być przywoływana dla uzasadnienia braku alternatywy dla pokrycia strat SEA Handling. Po drugie, w odniesieniu konkretnie do kontekstu rynku, Komisja zauważa, że – również zgadzając się z twierdzeniem SEA, że sektor usług obsługi naziemnej charakteryzuje się niskimi marżami i niskimi wskaźnikami rentowności – nie może uznać, że to stwierdzenie może uzasadnić wkłady kapitałowe względem kryterium inwestora prywatnego działającego w warunkach gospodarki rynkowej, w szczególności ze względu na wielkość strat poniesionych przez SEA Handling w całym analizowanym okresie. Przeciwnie – na stronie 5 planu strategicznego 2007–2012 jest potwierdzone, że najbardziej rentowne na poziomie europejskim podmioty zarządzające lotniskami podzlecały usługi obsługi naziemnej. To samo powtórzone jest na stronie 7 planu strategicznego 2009–2016. Na stronie 28 tego planu potwierdza się, że tendencją rynku w 2001 r. było podzlecanie usług obsługi naziemnej. Elementy te stoją w sprzeczności z założeniem, że zintegrowanie pionowo podmiotu zarządzającego portem lotniczym i dostawcy usług obsługi naziemnej jest zasadniczym elementem zagwarantowania jakości i że, zważywszy na niewielkie marże sektora usług obsługi naziemnej, rozsądniejszym rozwiązaniem jest, by ich nie podzlecać.
- (246) W szczególności na rynku, który charakteryzuje się tak niskimi marżami, SEA powinna była – zamiast wyrównywać straty SEA Handling – zastosować środki dużo bardziej radykalne, by zwiększyć rentowność SEA Handling przez znaczne ograniczenie kosztu personelu, który stanowi – zdaniem samych władz włoskich – znaczną część struktury kosztów spółki w tym sektorze podlegającym silnym naciskom konkurencji.

#### ***Alternatywy dla pokrycia strat SEA Handling***

- (247) Komisja uważa, że ocena dokonana przez SEA, że nie ma alternatywy dla restrukturyzacji i pokrycia strat SEA Handling, nie odzwierciedla postępowania inwestora prywatnego działającego w warunkach gospodarki rynkowej. Inne możliwe rozwiązania polegały w szczególności na całkowitym lub częściowym outsourcingu działalności lub na podpisaniu strategicznego układu i sprzedaży części SEA Handling strategicznemu partnerowi. Ponadto, jak podkreślono w poprzednim punkcie, nic nie stało na przeszkodzie, aby SEA zastosowała bardziej radykalne środki służące restrukturyzacji, których celem byłoby zwiększenie rentowności SEA Handling w terminie akceptowalnym dla prywatnego inwestora.



- (248) Odnośnie do możliwości sprzedaży, Komisja nie może ocenić wysiłków wykonanych przez SEA w celu zawarcia takiego układu, który umożliwiłby korzystanie z synergii wynikającej z wejścia do międzynarodowej sieci. Niemniej Komisja podkreśla, że w swoich uwagach SEA wymieniła tylko dwa postępowania zmierzające do częściowej sprzedaży, tj. postępowanie, które doprowadziło do zakończonych niepowodzeniem negocjacji z [...] w 2002 r. i postępowanie wszczęte bez dalszych wyników w latach 2007–2008. Opcja ta zdaje się od tamtego czasu być uwarunkowana wcześniejszym przywróceniem rentowności SEA Handling za pomocą innych środków. Komisja uważa, że oczywisty brak zainteresowania ze strony prywatnych przedsiębiorstw inwestowaniem w SEA Handling stanowi wskaźnik braku wiarygodnych perspektyw na rentowność spółki.
- (249) Odnośnie do możliwości outsourcingu części lub całości działalności w zakresie usług obsługi naziemnej władze włoskie przede wszystkim stwierdziły, że żaden operator nie chciałby przejąć takiej działalności. W tym zakresie Komisja zauważa, że przedsiębiorstwo [...] złożyło skargę i że również przedsiębiorstwo [...] wyraziło sprzeciw wobec przedmiotowych środków.
- (250) Dodatkowo ani to twierdzenie, ani twierdzenie bardziej uszczegółowione, że potencjalni operatorzy zewnętrzni byłiby zainteresowani niektórymi bardziej rentownymi usługami (ang. *cherry-picking*) nie wynika z zaobserwowanego w praktyce oczywistego braku zainteresowania na przykład podczas przetargu ogłoszonego przez SEA na dostawę przedmiotowych usług. Innymi słowy, twierdzenia tego nie popiera żaden konkretny fakt, podczas gdy wielu operatorów posiada certyfikat umożliwiający im oferowanie swoich usług we Włoszech, w szczególności na lotniskach Malpensa i Linate.
- (251) W odniesieniu do zdolności operatorów zewnętrznych władze włoskie podkreślały, że żaden operator nie był w stanie zapewnić poziomu jakości niezbędnego dla modelu biznesowego SEA, tj. modelu głównego portu lotniczego (*hub* a później *self-hub*). SEA stwierdziła w tym zakresie, że musi posiadać dostawcę będącego w stanie świadczyć wszystkie usługi obsługi naziemnej, co nie jest możliwe, zważywszy że inni operatorzy obecni na rynku nie mieli zasobów materialnych, finansowych a przede wszystkim ludzkich niezbędnych do zapewnienia całej gamy niezbędnych usług.
- (252) Po pierwsze, Komisja podkreśla, że SEA błędnie uważa, że dostępna oferta usług obsługi naziemnej jest ograniczona do oferty podmiotów zewnętrznych obecnych w danym momencie na lotniskach Malpensa i Linate, a nie obejmuje potencjalnej oferty wszystkich dostawców upoważnionych do świadczenia usług w portach lotniczych Linate i Malpensa. Mało precyzyjne uwagi dotyczące rzekomo negatywnej sytuacji finansowej innych dostawców działających na mediolańskich lotniskach lub poziomu ich zasobów faktycznie użytych na tych lotniskach nie mają żadnego znaczenia. Faktyczna i marginalna obecność usługodawców na lotniskach mediolańskich jest tylko przykładem oferty potencjalnie dostępnej i będącej w stanie wejść na rynek. Fakt, że zewnętrzni dostawcy obecnie działający na mediolańskich lotniskach nie świadczą pełnego wachlarza usług obsługi naziemnej, nie uprawnia ponadto do oszczędzania ich zdolności.
- (253) Po drugie, władze włoskie i SEA nie wyjaśniły, dlaczego SEA musiała koniecznie zlecać wszystkie usługi obsługi naziemnej jednemu podmiotowi. Choć można przyznać, że niektóre rodzaje usług są mniej rentowne, to mogą one być w racjonalny sposób scedowane, jeśli przejąłby je podmiot, który odnosi korzyści skali, działając na poziomie międzynarodowym.
- (254) Po trzecie, w zakresie rzeczywistej zdolności podmiotów zewnętrznych do świadczenia wszystkich usług obsługi naziemnej Komisja odrzuca twierdzenie, że żaden operator nie ma niezbędnych zasobów. Zdaniem SEA 84 dostawców jest uprawnionych do prowadzenia działalności na lotniskach Linate i Malpensa. Ponadto, jak poprzednio wspomniano, istniała możliwość outsourcingu części działalności, a nie ich całości.
- (255) Po czwarte, SEA nie wykazała konkretnie, że żaden podmiot zewnętrzny nie jest w stanie spełnić wymagań jakościowych uważanych za zasadnicze dla dobrego funkcjonowania modelu biznesowego SEA. Komisja nie podziela zdania, że w tym kontekście miałby zastosowanie wymóg jakości usług określony w dyrektywie 96/67/WE i w przepisach krajowych.
- (256) W odniesieniu do przedstawionego przez SEA uzasadnienia o charakterze ekonomicznym, które ma wykazać, że outsourcing niektórych usług obsługi naziemnej jest niewłaściwy ze względu na fakt, że to na podmiot zarządzający portem lotniczym spada ostateczna odpowiedzialność za zapewnienie usług ochrony w nagłych i nieprzewidzianych przypadkach, Komisja wyraża zastrzeżenia co do różnych aspektów.
- (257) Po pierwsze, SEA przedstawiła wątpliwe obliczenia na poparcie swoich twierdzeń. Liczba jednostek personelu SEA Handling wyrażonych w ekwiwalencie pełnego czasu pracy (EPC) i przydzielonych do świadczenia usług w przypadkach awaryjnych jest bardzo wysoka. W 2003 r. SEA szacuje tę liczbę na nie mniej niż 336 EPC, których łączny koszt wynosi 9,9 mln EUR i które stanowią około 8 % łącznej liczby EPC w SEA Handling. Oczywiście jest, że faktyczny koszt ponoszony przez SEA Handling jest dużo niższy, ponieważ pracownicy ci są przypisani również, o ile nie głównie, do innych zadań. Niemniej, aby obliczyć łączny koszt, jaki SEA musiała ponieść jako podmiot zarządzający portem lotniczym w 2003 r. na świadczenie tych usług, SEA sugeruje, że należy pomnożyć obliczoną poprzednio liczbę EPC przydzielonych do usług ochrony i zarządzania w sytuacjach wyjątkowych przez współczynnik 1,7, aby dojść do wniosku, że SEA powinna zatrudniać 569 pracowników w pełnym wymiarze godzin i za łączną kwotę 20,6 mln EUR. SEA podsumowuje, że różnica między tymi dwoma kwotami (20,6 mln EUR – 9,9 mln EUR) stanowi faktyczny zysk z nieprzenoszenia działalności SEA. Komisja uważa, że współczynnik 1,7 jest

arbitralny, ponieważ nie przedstawiono żadnego uzasadnienia, a zadaniem SEA jest wykazanie, że ten hipotetyczny koszt został prawidłowo obliczony. Po drugie, Komisja szacuje, że liczba EPC użyta do obliczenia łącznego kosztu, jaki ponosi SEA, jest całkowicie nierealistyczna.

- (258) Komisja uważa raczej, że aby oszacować koszt ponoszony przez SEA Handling, należy uwzględnić faktyczny koszt, z zasady obrót SEA Handling z SEA, a także bardziej realistyczne oszacowanie liczby EPC SEA Handling przydzielonych do tych zadań na podstawie średniej rocznej liczby faktycznie obsłużonych przypadków nagłych, nieprzewidzianych i usług ochrony.
- (259) Po drugie, obliczenia nie uwzględniają znacznego kosztu ponoszonego przez SEA na pokrycie strat, którego mogłaby uniknąć, gdyby zleciła niektóre lub wszystkie usługi obsługi naziemnej zewnętrznemu bardziej konkurencyjnemu podmiotowi. Nawet jeśli outsourcing usług ochrony mógłby spowodować potencjalnie wyższe koszty dla SEA ze względu na możliwą synergię wynikającą z ich połączenia z innymi usługami wewnętrznymi, potencjalny łączny zysk wynikający z outsourcingu nie pozwala sam w sobie na stwierdzenie, że niemożliwe byłoby rozwiązanie inne niż pokrycie strat SEA Handling, jak utrzymuje SEA w swoich uwagach.
- (260) Wreszcie [...] przewidywał zbycie SEA Handling w 2010 r. po ograniczeniu działalności przez Alitalia. Głównym celem SEA, zgodnie z [...], był rozwój lotniska Malpensa jako głównego lotniczego portu przesiadkowego (s. [...]) i znalezienie nowego przewoźnika w ciągu 5 lat (s. [...]). Zbycie SEA Handling jest kluczowe dla osiągnięcia tego celu i stanowi kamień milowy reorganizacji SEA, aby ponownie znalazła się wśród najbardziej rentownych operatorów statków powietrznych (s. [...]). Dlatego też sama SEA nie uznała za konieczne utrzymywanie SEA Handling wewnątrz grupy ani w celu zarządzania lotniskiem Malpensa jako głównym lotniczym portem przesiadkowym, ani dla poprawy ogólnej sytuacji finansowej SEA.
- (261) W świetle powyższego Komisja podsumowuje, że choć zdaje się, że SEA wykonała wysiłek, by zawrzeć układ ze strategicznym partnerem, który mógłby mieć znaczący wpływ na przywrócenie rentowności SEA Handling, outsourcing części lub całości usług do zewnętrznych podmiotów był opcją ekonomicznie korzystną, którą prywatny inwestor z pewnością wziąłby pod uwagę i, w stosownym przypadku, realizował, zamiast przez wiele lat kontynuować wyrównywanie strat, płacąc znaczne kwoty. Niemniej żaden z dostarczonych dokumentów nie świadczy o ewentualnych rozważaniach na temat przyszłości SEA Handling przez cały analizowany okres.

#### ***Odniesienie do wyboru modelu biznesowego grupy SEA***

- (262) Poza ogólnym stwierdzeniem władz włoskich, że decyzja SEA o utrzymaniu systemu lotniskowego jako lotniczego portu przesiadkowego wymaga bezpośredniego świadczenia usług przez podmiot zarządzający lotniskiem, decyzja ta nie zdaje się uzasadniona analizą odpowiednią do ustalenia, pod jakim względem było bardziej korzystne finansowo dla SEA rekompensowanie strat rzędu 360 mln EUR niż osiągnięcie potencjalnych zysków z istnienia takiego lotniskowego portu przesiadkowego. Poza stwierdzeniami o charakterze ogólnym władze włoskie nigdy nie przekazały żadnego dokumentu świadczącego o przeanalizowaniu takiej decyzji.
- (263) W szczególności w odniesieniu do poglądu, że pokrycie strat SEA Handling pozwoliłoby na wsparcie w sposób bardziej skuteczny modelu lotniska przesiadkowego wybranego przez SEA ze względu na uzupełniający się charakter usług obsługi naziemnej i zarządzania lotniskiem, Komisja zauważa, nie osądzając zasadności decyzji grupy SEA, że takie warunkowanie strategii SEA Handling (poza tym, że podważa je uwaga, że najbardziej wydajne duże lotniska/europejskie lotniska tranzytowe scedowały usługi obsługi naziemnej oraz treść planów operacyjnych wymienionych w pkt 281–282 i 283–286 <sup>(57)</sup>) opierałoby się zasadniczo tylko na domniemaniu niewystarczającej jakości usług, jakie miałyby świadczyć dostawca zewnętrzny. SEA nie przedstawiła żadnych wyjaśnień co do wymaganego poziomu jakości ani co do wpływu, jaki niewystarczająca jakość miałaby na działanie lotniska i przychody. Jest to tym bardziej zdumiewające, gdy uwzględni się fakt, że SEA twierdziła, że niewłaściwe świadczenie usług obsługi naziemnej przez podmioty zewnętrzne zaszkodziłoby reputacji SEA jako operatora lotniska, co jest faktem potwierdzonym przez badanie rynku (pkt 106 pisma SEA Handling z dnia 21 marca 2011 r.). Ponieważ brak jest jasnej oceny ewentualnego uszczerbku na wizerunku lub renomie SEA spowodowanego podlecaniem całości lub części usług obsługi naziemnej, Komisja nie może przyjąć argumentu, że postępowanie SEA – polegające na systematycznym pokrywaniu strat SEA Handling – było ekonomicznie racjonalne i konieczne, by uniknąć tego rodzaju szkód. Ponadto zgodnie z art. 15 dyrektywy 96/67/WE państwo członkowskie może (gdy sytuacja tego wymaga i na wniosek organu zarządzającego portu lotniczego) narzucić podmiotom świadczącym usługi obsługi naziemnej zasady postępowania mające na celu zapewnienie sprawnego funkcjonowania portu lotniczego, również w przypadku, gdy podmioty te są zewnętrzne w stosunku do lotniska. W każdym razie ani SEA, ani Włochy nie przedstawiły żadnych konkretnych elementów, które wskazywałyby, że model lotniskowego portu przesiadkowego nie może być zrealizowany przy outsourcingu całości lub części usług obsługi naziemnej.

<sup>(57)</sup> Plan strategiczny 2007–2012, s. 5 i plan strategiczny 2009–2016, s. 9.

- (264) Tymczasem [...] potwierdza zamiar SEA o zaprzestaniu inwestowania w SEA Handling, ponieważ nie jest to uznane za strategiczne działanie służące temu, by lotnisko Malpensa stało się ponownie portem przesiadkowym po wycofaniu się Alitalia.

#### **Odnośnie do restrukturyzacji SEA Handling i celów SEA**

- (265) Władze włoskie powołały się na wyrok „ENI-Lanerossi”, w którym wspomina się o „okoliczności, że udziałowiec prywatny powierza kapitał niezbędny do zapewnienia utrzymania działalności przez przedsiębiorstwo, które jest tymczasowo zagrożone, ale które po reorganizacji jest ewentualnie w stanie przywrócić rentowność lub że spółka macierzysta pokrywa przez ograniczony okres straty jednej ze swoich spółek zależnych w celu umożliwienia jej zamknięcia działalności na jak najlepszych warunkach. Podobne decyzje mogą być uzasadnione nie tylko prawdopodobieństwem osiągnięcia zysku materialnego pośredniego, ale także innymi względami, takimi jak utrzymanie wizerunku grupy lub zamiar reorientacji działalności grupy. Niemniej, jeśli przekazanie kapitału przez inwestora publicznego nie wynika z jakiegokolwiek perspektywy rentowności, nawet długoterminowej, należy je uznać za pomoc w rozumieniu art. 92 Traktatu, a ich zgodność ze wspólnym rynkiem należy oceniać wyłącznie światłem kryteriów określonych w tym artykule”<sup>(58)</sup>.
- (266) Władze włoskie uznały zatem w szczególności, że Komisja powinna ocenić decyzje o pokryciu strat spółki zależnej nie tylko na podstawie prawdopodobieństwa osiągnięcia bezpośredniego zysku, ale również innych względów, które mogą uzasadniać wyrównanie strat spółki zależnej, która jest w stanie odzyskać rentowność w drodze restrukturyzacji.
- (267) W tej kwestii SEA stwierdza, że kompensowanie wyników spółki SEA Handling może być prawidłowo uzasadnione po pierwsze istnieniem planu strategicznego i programu restrukturyzacji jako dobrych perspektyw rentowności w ujęciu długoterminowym, a po drugie względami innymi niż tylko zysk finansowy.
- (268) Odnośnie do pierwszego twierdzenia Komisja uważa, że udostępnione jej plany operacyjne SEA Handling nie są wystarczająco szczegółowe, aby uzasadnić podjęcie takiej decyzji przez inwestora prywatnego działającego w warunkach gospodarki rynkowej. W szczególności takie plany operacyjne nie stanowią *turnaround plans*, jakich rozsądny inwestor prywatny wymagałby przed dokonaniem wkładów na tak znaczne kwoty do kapitału spółki, która borykała się z trudnościami finansowymi od momentu powstania. Nie są one oparte na pogłębionym audycie przyczyn trudności i środków niezbędnych do ich rozwiązania. Dlatego też plany te nie są oparte na realistycznych przewidywaniach rozwoju działalności SEA Handling lub sektora ani nie zawierają analizy alternatywnych scenariuszy, jakich staranny inwestor prywatny oczekiwałby w podobnej sytuacji.

#### **Skonsolidowany plan operacyjny 2002–2006**

- (269) W szczególności skonsolidowany plan operacyjny 2002–2006 zatwierdzony w 2001 r. przewidywał, że SEA Handling odzyska rentowność w 2005 r. Jednak plan operacyjny dotyczył wszystkich rodzajów działalności SEA i nie zawierał szczegółowego opisu środków, jakie SEA musiała przyjąć, aby zapewnić rentowność SEA Handling.
- (270) Plan wymienia środki, jakie należy wdrożyć, aby poprawić wydajność siły roboczej o 20 % do końca 2006 r. (s. 17), ale nie ocenia wpływu takiego wzrostu wydajności na ogólny zysk finansowy spółki. Komisja uważa, że nie można uznać, że plan opiera się na wiarygodnych założeniach, ponieważ nie jest przewidziany żaden konkretny środek służący zapobieżeniu strukturalnym przyczynom stałych strat z działalności w zakresie obsługi naziemnej, tj. nadmiernym kosztem siły roboczej (s. 23). Przeciwnie – dokument przewiduje wzrost kosztu siły roboczej w zakresie usług obsługi naziemnej w tym okresie (załącznik 3, s. 13). Ponadto przewidywał wzrost o 37 % przychodów z usług obsługi naziemnej (s. 30) bez realistycznego uzasadnienia tego wzrostu, przede wszystkim uwzględniając obecność innych operatorów oferujących usługi obsługi naziemnej na lotniskach w Mediolanie i rosnącej konkurencji w tym sektorze. Komisja zauważa w tym zakresie, że SEA przyznała już w sprawozdaniu finansowym i bilansie na dzień 31 grudnia 2003 r., że udział SEA Handling w rynku zmniejszył się z powodu konkurencji.
- (271) Komisja przypomina także, jak zauważyła w pkt 82–85 decyzji o wszczęciu postępowania, że wyniki finansowe uzyskane przez SEA Handling na podstawie skonsolidowanego planu operacyjnego 2002–2006 i planu operacyjnego 2003–2007 nie są zadowalające.

#### **Plan operacyjny 2003–2007**

- (272) Decyzja o wszczęciu postępowania wzywała wyraźnie władze włoskie do „dostarczenia [...] biznesplanu dla spółki SEA Handling z 2002 r. z późniejszymi zmianami lub jakiegokolwiek innego dokumentu dotyczącego strategii i przywrócenia rentowności SEA Handling”. Początkowo władze włoskie nie zareagowały w swoich uwagach. SEA, jako zainteresowana strona, dostarczyła wreszcie „biznesplan 2003–2007 dla SEA Handling”. Dokument ten, sądząc po tytule i formie, stanowi raczej prezentację wspomnianego biznesplanu, w którym nakreślone są główne założenia

<sup>(58)</sup> Wyrok Trybunału z dnia 21 marca 1991 r. w sprawie C-303/88 Włochy przeciwko Komisji, Rec. 1991, s. I-1433, pkt 21 i 22.

ogólne stanowiące podstawę przywrócenia rentowności przewidzianego w planach na 2005 r. Komisja uważa, że w prezentacji tej zasadniczo powtórzono wytyczne ustanowione dla SEA Handling na poziomie grupy SEA w jej skonsolidowanym planie operacyjnym 2002–2006 i nie wyjaśniono w sposób wystarczająco precyzyjny środków mających zapewnić rentowność, jakich naturalnie oczekiwalby prywatny inwestor.

- (273) Nawet jeśli plan operacyjny 2003–2007 nakreśla bardzo krytyczną sytuację SEA Handling (zbyt wysoki koszt pracy, znaczne zachwianie równowagi organizacyjnej, niewystarczający poziom innowacyjności technologicznej i brak znajomości niektórych potencjalnych pozycji dochodów, s. 1), która mogłaby przełożyć się na utratę udziałów w rynku i której SEA Handling jest świadoma (s. 15), środki dotyczące obniżenia kosztów pracy ograniczają się zasadniczo do wzmianki o polityce zachęcania do odejścia i zwiększenia liczby pracowników tymczasowych, a także ograniczenia pracy w godzinach nadliczbowych. SEA oszacowała, że w ten sposób obniży o 3,1 % koszty pracownicze w okresie od 2003 r. do 2007 r.
- (274) Choć, jak wynika z informacji dostarczonych przez władze włoskie, stosunek kosztu pracy do obrotu SEA Handling wyniósł 103,7 % w 2002 r. i 94,9 % w 2003 r. (podczas gdy w przypadku operatorów niezależnych wynosił średnio poniżej 70 %), SEA Handling wyznaczyła sobie cel osiągnięcia tylko około 75 %, począwszy od 2005 r., i utrzymania się na tym poziomie.
- (275) Ponadto SEA Handling przewidywała, że ta poprawa będzie wynikała głównie ze wzrostu jej obrotów o 25 % w okresie od 2003 r. do 2007 r. (s. 5 i 6 planu operacyjnego), a nie z obniżenia kosztów pracowników, które oszacowano tylko na - 3,1 % w okresie od 2003 r. do 2007 r. (przy niewielkim wzroście kosztu siły roboczej w okresie 2004–2007).
- (276) Komisja uważa, że ze względu na zakres koniecznej restrukturyzacji prywatny inwestor skoncentrowałby swoje wysiłki na przywróceniu rentowności działań wewnętrznych, nad którymi można mieć większą kontrolę, dotyczących głównie obniżenia kosztów pracy, które do tego momentu były wyższe niż obrót, zamiast oczekiwać podwyżki cen lub popytu, nad którymi SEA Handling miała zdecydowanie mniejszą kontrolę.
- (277) Ponadto Komisja stwierdza, że umowa zawarta z Alitalia na okres 2001–2005 przewidywała wzrost cen o 7 % w 2004 r. i 2005 r., który to wzrost okazał się nadmierny i doprowadził do obniżki cen w 2006 r. i 2007 r. w kontekście spadku cen związanego z bardziej konkurencyjnym otoczeniem. Ponieważ liberalizacja sektora musiała ostatecznie przełożyć się na obniżenie cen, Komisja uważa, że SEA nie może w sposób zasadny utrzymywać, że obniżka cen była „negatywnym nieprzewidywalnym zdarzeniem”. Plan operacyjny 2003–2007 nie był oparty na realistycznych perspektywach. Dlatego też Komisja uważa, że prywatny inwestor przewidziałby zmianę otoczenia konkurencyjnego spowodowanego liberalizacją sektora i nie zaangażowałby się w strategię, która uzależniała przywrócenie rentowności głównie od wzrostu przychodów.
- (278) Dlatego też Komisja uważa, że osiągnięcie celu przywrócenia rentowności do 2005 r. było nierealistyczne, zważywszy na jedyne środki uznane przez SEA za niezbędne, zgodnie z tym, co określono w planie operacyjnym 2003–2007 i skonsolidowanym planie operacyjnym 2002–2006.
- (279) Ponadto władze włoskie wezwane przez Komisję pismem z dnia 11 lipca 2011 r. nie były w stanie dostarczyć protokołu z posiedzenia zarządu SEA Handling, który zatwierdzałby środki przedstawione w planie operacyjnym SEA Handling. Zamiast tego Komisja otrzymała od władz włoskich protokół z posiedzenia zarządu SEA z dnia 23 lipca 2003 r., w którym zatwierdzono skonsolidowany biznesplan grupy SEA. Zgodnie z dostarczonym wyciągiem z protokołu z posiedzenia biznesplan, w ścisłym znaczeniu tego słowa, na lata 2003–2007 dla SEA Handling został tylko przedstawiony, a nie był przedmiotem zatwierdzenia.
- (280) Odnośnie do ewentualnego dostosowania początkowego planu operacyjnego lub opracowania nowego planu operacyjnego Komisja stwierdza, na podstawie informacji dostarczonych przez władze włoskie w odpowiedzi na monit przesłany dnia 11 lipca 2011 r., że konieczność opracowania nowego planu naprawy była później dyskutowana tylko podczas posiedzenia zarządu w dniu 21 grudnia 2006 r., podczas którego postanowiono, że prezes zobowiąże się do opracowania pogłębionego planu restrukturyzacji. Komisja stwierdza, że przy tej okazji nie mówiono o jakimkolwiek planie restrukturyzacji będącym w trakcie realizacji.

### **Plan strategiczny 2007–2012**

- (281) Strategiczne wytyczne określone przez SEA zostały później przedstawione w dokumencie opracowanym przez zewnętrznego doradcę podczas posiedzenia zarządu SEA Handling w dniu 31 maja 2007 r. Dokument ten, zatytułowany „Executive Summary – Wytyczne planu strategicznego 2007–2012 grupy SEA – 11 maja 2007 r.”, stanowi opracowane przez zewnętrznego doradcę przedstawienie możliwych scenariuszy rozwoju grupy SEA i tylko bardzo pokrótce – na dwóch stronach (s. 8 i 12) – przedstawia sytuację SEA Handling, wskazując tylko absolutną konieczność przywrócenia rentowności do 2012 r. Nie przewidziano żadnego specjalnego środka przywrócenia

rentowności przedsiębiorstwa. Komisja kwestionuje więc twierdzenie władz włoskich, że „dokument ten przedstawia strategię grupy SEA na okres 2007–2012 [...] trzyetapową”. Jedyny strategiczny środek, o którym dyskutowano podczas tego posiedzenia, to reorganizacja modelu produkcyjnego poparta syntetycznym określeniem niektórych środków naprawczych.

- (282) Ponadto, jak już przypomniano, plan potwierdza, że operatorzy zintegrowani nie pionowo świadczą usługi korzystniejsze pod względem finansowym w porównaniu z podmiotami zarządzającymi lotniskiem, którzy kontrolują dostawców usług obsługi naziemnej.

### **Plan strategiczny 2009–2016**

- (283) Zdaniem władz włoskich na skutek wycofania się przewoźnika Alitalia z lotniska Malpensa w 2007 r. SEA zakładała w pierwszym momencie odstąpienie od realizacji modelu *hub* ze względu na mniejszą liczbę *hub carrier*, na których model ten się opierał. W konsekwencji nowy „Plan strategiczny 2009–2016” opracowany przez zewnętrznego doradcę został przedstawiony zarządowi SEA, który zatwierdził go w dniu 15 lipca 2008 r. Dokument ten ma takie same cechy, jak poprzedni i nie zawiera szczegółowego opisu środków dotyczących przewidzianej dla SEA Handling naprawy, a tylko streszczenie elementów dotyczących rewizji umowy i poprawy zarządzania, a także działania awaryjne, jak stosowanie nadzwyczajnego systemu zasiłków, tzw. *cassa integrazione*.
- (284) Komisja zauważa, przeciwnie do twierdzeń władz włoskich, że najważniejszym celem SEA zgodnie z tym planem jest rozwój lotniska Malpensa jako głównego portu przesiadkowego, głównie poprzez wybór nowego *hub carrier* „w ciągu pięciu lat” (s. 5). Zgodnie z planem zbycia SEA Handling zasadniczą kwestią było osiągnięcie tego celu do końca 2010 r. (s. 12, 35, 37). Komisja zauważa, że plan nie zawiera jakiegokolwiek odniesienia do modelu *virtual hub*, ani nie wyjaśnia, że strategia rozwoju miałaby być oparta na nowym modelu przedsiębiorstwa i z pewnością oznaczałaby pionową integrację SEA Handling. Również protokół z posiedzenia zarządu SEA Handling z dnia 13 czerwca 2008 r. potwierdza, że ówczesnym celem SEA nie było stanie się *virtual hub*, ale pozyskanie nowego *hub carrier*. Analogicznie protokół z posiedzenia zarządu SEA z dnia 15 lipca 2008 r. opisuje zbycie SEA Handling do końca 2010 r. jako kluczowy element trwałości planu.
- (285) Z drugiej strony Komisja zauważa, że dokument „VIA Milano” (przedstawiony przez władze włoskie dnia 28 czerwca 2012 r.) zawiera opis modelu *virtual hub*. Dokument ten sugeruje, że SEA realizowała tę strategię od 2011 r. Jednak nawet w tym dokumencie nie ma sugestii, że model *virtual hub* wymaga pionowej integracji lotniska i dostawców usług obsługi naziemnej.
- (286) Komisja zauważa także, że plan potwierdza, że poczynawszy od 2001 r., najlepsze europejskie podmioty zarządzające lotniskami stopniowo odchodziły od rynku usług obsługi naziemnej, w wyniku czego na rynek weszły nowe niezależne podmioty (s. 28).

### **Plan operacyjny 2011–2013**

- (287) Wreszcie SEA stwierdza, że jej zarząd zatwierdził w dniu 27 czerwca 2011 r. „Biznesplan dla SEA 2011–2013”, w którym podkreśla się między innymi „konieczność kontynuowania strategii poprawy wydajności usług obsługi naziemnej”. Komisja zauważa natomiast, że dokument ten zawiera tylko prognozy finansowe, a nie opis w ścisłym tego słowa znaczeniu środków dotyczących SEA Handling.
- (288) Komisja zauważa ponadto, że plan operacyjny wskazuje, że obciążenia z tytułu kosztu pracy ponoszonego przez SEA Handling pozostały praktycznie niezmienione od 2009 r. (zob. tabela dotycząca kosztu pracy).
- (289) Dlatego też Komisja stwierdza, że władze włoskie nie były w stanie dostarczyć wystarczająco szczegółowych biznesplanów odnoszących się do SEA Handling, ani innych dokumentów, które opisywałyby strategię restrukturyzacji i jej stopniowe wdrażanie w analizowanym okresie, ani które wskazywałyby, że strategia ta od początku przewidywała konieczność lub ewentualność pokrycia strat z działalności SEA Handling przez określony okres i na określone kwoty. Dlatego też Komisja uważa, że władze włoskie nie były w stanie przedstawić konkretnych elementów dowodowych pokazujących strategię restrukturyzacji SEA Handling takich, aby uzasadnić tymczasowe pokrycie jej strat przez rozważnego inwestora prywatnego w perspektywie przywrócenia rentowności. Jest to tym bardziej zdumiewające w analizowanej sprawie, ponieważ w przypadku przedsiębiorstwa, którego straty narastały od początku powstania i przez długi okres, operator prywatny zażądałby pogłębionego audytu i wdrożenia konkretnych środków, zanim zainwestowałby swój kapitał w takie przedsiębiorstwo.

- (290) Ponadto Komisja nie może przyjąć argumentu przedstawionego przez SEA Handling, zgodnie z którym fakt, że przedsiębiorstwo to niemal osiągnęło swój próg rentowności w latach 2011–2012, świadczy o racjonalności strategii SEA polegającej na pokrywaniu strat SEA Handling przez cały ten okres, a zatem o spełnieniu przez wkłady kapitałowe warunków zgodności z postępowaniem inwestora prywatnego działającego w gospodarce rynkowej. Komisja uważa, że zważywszy iż straty operacyjne SEA Handling były stale pokrywane przez okres około dziesięciu lat, nie dziwi fakt, że spółka ta wreszcie odzyskała rentowność. Jakiegokolwiek przedsiębiorstwo, które otrzymywałoby podobną pomoc finansową, przywróciłoby swoją rentowność przy wdrożeniu minimum środków restrukturyzacyjnych. Niemniej perspektywa ta nie byłaby zadowalająca dla inwestora prywatnego, który wymagałby co najmniej prognozy, która wykazałaby, że przewidywane zyski uzyskane dzięki pokryciu strat w perspektywie średnio- i długoterminowej – pod względem dywidendy, zwiększenia wartości udziałów, uniknięcia uszczerbku na wizerunku itd. – są wyższe od kapitału wniesionego w celu zrekompensowania strat. Komisja zauważa, że żaden plan operacyjny przedstawiony przez Włochy nie zawiera precyzyjnych prognoz, które miałyby wykazać, że strategia pokrycia strat przez tak długi okres byłaby finansowo bardziej korzystna dla SEA niż zbycie SEA Handling lub które starałyby się skrócić okres restrukturyzacji i przywrócić rentowność w rozsądnym terminie i zminimalizować straty.
- (291) Ponadto, zważywszy na straty SEA Handling powtarzające się w każdym roku analizowanego okresu, Komisja uważa, że sytuacja SEA Handling jest deficytowa od zbyt długiego czasu, aby można go było uznać za „ograniczony okres” w rozumieniu wyroku Trybunału z dnia 21 marca 1991 r. <sup>(59)</sup>. SEA Handling wykazuje bowiem straty od momentu jej utworzenia w 2002 r. i w najlepszym układzie mogłaby odzyskać rentowność dopiero w 2012 r., zgodnie z prognozami SEA nakreślonymi w 2011 r. Decyzje o pokryciu strat były podejmowane każdego roku, a Komisja zauważa, że powtarzające się straty roczne nie doprowadziły do zmiany strategii SEA ani do zastosowania bardziej radykalnych środków restrukturyzacyjnych.
- (292) Odnosnie do drugiego twierdzenia Komisja kwestionuje – ze względów już przedstawionych powyżej – „obawy”, o których wspomina SEA co do poziomu jakości ocenionego jako niewystarczający, jaki zewnętrzny dostawca byłby w stanie zaoferować i który spowodowałby negatywne skutki dla rozwoju i ogólnych wyników SEA i ewentualnie odpowiedzialność SEA w przypadku złego funkcjonowania.
- (293) Jak już zauważono, Komisja uważa, że władze włoskie i SEA nie przedstawiły szczegółów co do strat na wizerunku poniesionych przez SEA ani szkód, jakie rzekomo ponieśli pasażerowie. Nie oszacowano takich strat nawet po ogłoszeniu decyzji o wszczęciu postępowania. Tymczasem Komisja zauważa, że sama SEA przyznała, że taką stratę mogłaby bez trudu potwierdzić analiza rynku. W konsekwencji Komisja uważa, że brak oceny co do utraty wizerunku SEA lub co do ryzyka wynikającego z przyjęcia na siebie odpowiedzialności lub też perspektyw pośredniego długoterminowego zwrotu również nie przyczynia się do wykazania zgodności przedmiotowych środków z kryterium rozsądnego inwestora zważywszy na wysokość analizowanych wkładów kapitałowych. Rozsądny udziałowiec dokonałby bowiem oceny ekonomicznej takiego ryzyka i perspektyw, zanim wpłaciłby łączną kwotę 359,644 mln EUR <sup>(60)</sup>.
- (294) Używając argumentu, że cel zwiększenia długoterminowych wyników grupy SEA przeważa nad rentownością finansową SEA Handling, pominięto fakt, że gdyby SEA nie pokrywała stale strat swojej spółki zależnej, jej korzyść byłaby zdecydowanie większa. Ponadto władze włoskie nie przedstawiły żadnych danych, które miałyby wykazać, że w perspektywie długoterminowej SEA osiągnęłaby większą rentowność, realizując powyższą strategię pokrywania strat, niż gdyby przyjęła bardziej radykalne środki restrukturyzacji lub podzleciła całość lub część usług obsługi naziemnej.
- (295) Ponadto w rozumieniu wyroku w sprawie „ENI-Lanerossi” Komisja uważa, że SEA Handling nie była w sytuacji „tymczasowego zagrożenia”, ale że charakteryzowała się poważnym problemem strukturalnym i że jej straty nie były pokrywane przez SEA przez „ograniczony okres”. Dlatego też, jeśli straty były ponoszone w celu umożliwienia „zamknięcia działalności na jak najlepszych warunkach”, należy zauważyć, że od 2001 r. SEA ogłosiła tylko dwie procedury konkurencyjne lub przynajmniej, że warunki oceniane jako optymalne nie zostały osiągnięte w rozsądnym okresie. W każdym razie podobny cel nie może sam w sobie wskazywać na zgodność przedmiotowych środków z kryterium rozsądnego inwestora prywatnego.
- (296) Podsumowując, Komisja stwierdza, że w tym przypadku plany operacyjne, które zostały jej przekazane, nie są oparte na realistycznych prognozach w zakresie rozwoju działalności SEA Handling lub sektora ani nie zawierają analizy alternatywnych scenariuszy, jakiej staranny inwestor prywatny oczekiwałby w podobnej sytuacji.

<sup>(59)</sup> Wyrok Trybunału z dnia 21 marca 1991 r. w sprawie C-303/88 Włochy przeciwko Komisji, Rec. 1991, s. I-1433, pkt 2.

<sup>(60)</sup> Zob. wyrok Sądu z dnia 11 września 2012 r. w sprawie T-565/08 Corsica Ferries przeciwko Komisji, pkt 101–108.

***Odnosnie do wyników finansowych SEA Handling***

- (297) Choć wyniki finansowe SEA Handling osiągnięte po podjęciu decyzji o pokryciu strat w danym roku nie pozwalają na stwierdzenie zgodności z kryterium inwestora prywatnego, to wyniki osiągnięte przed podjęciem decyzji, w szczególności ich zmiany, określają stan faktyczny, w jakim decyzja ta została podjęta. Współzależność między środkami restrukturyzacji zastosowanymi przez SEA Handling a wynikami osiągniętymi w związku z tymi środkami w analizowanym okresie powinna przynajmniej mieć wpływ na decyzję inwestora prywatnego o kontynuowaniu lub zaprzestaniu pokrywania strat. Należy więc przeanalizować je w tym świetle.
- (298) Władze włoskie i SEA uznają tę zasadę w sposób dorozumiany, twierdząc, że pozytywne zmiany najważniejszych wyników finansowych SEA Handling w okresie 2003–2004 były ich zdaniem zachęcające i wskazywały, że przywrócenie rentowności było możliwe. Niemniej w decyzji o wszczęciu postępowania Komisja zauważyła, że w okresie 2003–2005 straty wynosiły powyżej 40 mln EUR; marża operacyjna brutto pozostała ujemna; jednostkowe koszty pracy wzrosły o 7,6 %; łączne koszty spadły tylko o około 3 %, a przychody wzrosły o około 4,5 %.
- (299) Pomijając negatywną ocenę Komisji co do poziomu uszczegółowienia planów restrukturyzacji przedstawionych przez władze włoskie, należy zauważyć, że wskaźniki prawidłowego funkcjonowania ekonomicznego zarejestrowane w tym okresie, w szczególności wskaźniki związane zasadniczo z przyjętymi środkami wewnętrznymi i nieoparte na czynnikach zewnętrznych, na które przedsiębiorstwo nie może mieć wpływu, pozwalają bezpośrednio ocenić rozmiar środków restrukturyzacji faktycznie wdrożonych. Jest tak na przykład w przypadku odnotowanego obniżenia kosztów personelu, które zależy od zwiększenia wydajności, obniżenia kosztu jednostkowego i zmniejszenia liczby pracowników.
- (300) Komisja uważa natomiast, że wskaźniki jakościowe, w tym zmiany czasów oczekiwania na odbiór bagaży po przylocie i punktualność międzylądowań, którymi zarządza SEA, choć są korzystne dla oceny konkurencyjności oferowanych usług, nie pozwalają ocenić znaczenia środków restrukturyzacyjnych.
- (301) Odnosnie do wyników faktycznie osiągniętych finansowych Komisja odsyła do analizy wykresów i tabel przedstawionych w rozdziale 2.4.
- (302) Komisja podkreśla, że na podstawie danych podanych w tabeli 3 można zauważyć wzrost wydajności o 22 % w okresie od 2004 r. do 2010 r. SEA twierdziła, że poprawa ta wynika z lepszego wykorzystania zasobów ludzkich i wprowadzenia większej elastyczności w ich przydzielaniu, z outsourcingu usług o niskiej rentowności (na przykład usług sprzątania kabin) i zwiększenia kontroli pracowników (w szczególności przez obniżenie wskaźników nieobecności).
- (303) SEA twierdziła, że główne powody, dla których SEA Handling nie osiągnęła swojego celu rentowności do 2005 r. lub najpóźniej do 2007 r., wynikają z utraty przychodów, w szczególności z powodu obniżki cen, w tym cen za usługi świadczone dla Alitalia począwszy od 2006 r. i zwiększenia jednostkowego kosztu pracy. Wreszcie SEA twierdzi, że również mniejszy niż przewidywany poziom natężenia ruchu miał wpływ na przychody wygenerowane od 2002 r. do 2007 r.
- (304) Odnosnie do kosztu pracy Komisja zauważa, że jednostkowy koszt pracy zwiększył się prawie o 10 % w okresie od 2003 r. do 2010 r. SEA ocenia, że miała ograniczoną możliwość zmniejszenia swoich kosztów operacyjnych w znacznym stopniu. Siła związków zawodowych w negocjacjach układów zbiorowych pracy i ich rola polityczna we Włoszech ograniczyły możliwości działania spółki w krótkim czasie. Zmniejszenie liczby pracowników, choć znaczące, nie było wystarczające dla zrekompensowania tego wzrostu przed 2008 r. ani dla spowodowania znacznego ograniczenia kosztów związanych z siłą roboczą (-38 % w okresie 2008–2010). W tym zakresie Komisja przyjmuje do wiadomości protokół z posiedzenia zarządu w dniu 21 grudnia 2006 r., podczas którego jeden z członków przypomniał, że sytuacja SEA Handling była nadal „bardzo alarmująca”. Fakt, że począwszy od 2008 r. SEA Handling udało się w znacznym stopniu obniżyć koszty związane z siłą roboczą, świadczy o wykonaniu znacznego wysiłku w tym kierunku. Niemniej element ten nie może świadczyć o tym, że w analizowanym kontekście przedmiotowe wkłady kapitałowe odpowiadały kryterium inwestora prywatnego. W szczególności w odniesieniu do wkładów dokonanych po 2007 r. Komisja już podkreślała, że można je analizować niezależnie od poprzednio dokonanych wkładów. Analogicznie Komisja podkreśliła też, że nie były one oparte na analizach finansowych i na planach operacyjnych porównywalnych z planami, jakich zażądałby inwestor prywatny.
- (305) Odnosnie do obniżki cen narzuconych przez Alitalia Komisja stwierdza, że umowa zawarta z Alitalia na okres 2001–2005 przewidywała podwyżkę cen o 7 % w 2004 r. i w 2005 r., przy czym podwyżka ta okazała się nadmierna i doprowadziła do obniżki cen w 2006 r. i w 2007 r. w kontekście obniżki cen związanej z bardziej konkurencyjnym otoczeniem na rynku. Komisja uważa, że liberalizacja sektora, którego celem było stymulowanie konkurencji, powinna prowadzić docelowo do obniżki cen. SEA nie może więc w rozsądny sposób twierdzić, że taka obniżka cen, w dużej mierze dostosowanie ich na skutek podwyżki, która okazała się nadmierna, i reakcja na wejście na rynek w 2006 r. konkurenta (Aviapartner) była „negatywnym nieprzewidywalnym zdarzeniem”. Komisja uważa, że prywatny inwestor przewidziałby zmianę kontekstu konkurencyjnego spowodowaną liberalizacją sektora. Na

przykład nie spodziewałby się zwiększenia cen o 9 % w okresie od 2003 r. do 2007 r. <sup>(61)</sup> i oceniliby, że udział SEA Handling w rynku, choć zasadniczo odzwierciedlający pozycję monopolu, zmniejszył się.

- (306) Jako inne „nieprzewidywalne zdarzenie”, które miało negatywny wpływ na przywrócenie rentowności SEA Handling, SEA wskazuje również stratę dochodu, począwszy od 2008 r., wynikającą z decyzji Alitalia o ograniczeniu swojej działalności na lotnisku Malpensa. Komisja przyznaje, że wycofanie się tego przewoźnika miało duże znaczenie dla dochodów SEA Handling, niemniej zauważa, że wysiłki poczynione przez SEA, aby uzdrowić sytuację SEA Handling zintensyfikowały się właśnie w momencie zapowiedzi tego wycofania w 2007 r. W szczególności liczba czynnych EPC zmniejszyła się o prawie 41 % w okresie od 2007 r. do 2010 r. W konsekwencji tego w szczególności koszt pracy zmniejszył się w okresie od 2007 r. do 2009 r., a wydajność szybciej się zwiększała. Również inne koszty operacyjne zmniejszyły się o 40 % w okresie od 2007 r. do 2010 r. Ogólnie dzięki tym obniżeniom kosztów na skutek ograniczenia działalności Alitalia marża operacyjna brutto poprawiła się mimo spadku obrotu. Wyniki te nie umożliwiły jednak SEA Handling odzyskania równowagi finansowej w krótkim czasie mimo wcześniej przyznanych środków pomocy. Dlatego też, jeśli na podstawie obliczeń wynikających ze scenariusza alternatywnego, zakładając utrzymanie działalności Alitalia na lotnisku Malpensa i udziałów w rynku SEA Handling na poziomie z 2005 r. wskazanym przez władze włoskie, SEA Handling mogłaby spodziewać się przywrócenia rentowności w 2009 r., Komisja uważa, że wysiłek dążący do redukcji kosztów w analizowanym okresie nie byłby w rzeczywistości tak znaczny bez tego zdarzenia <sup>(62)</sup>. W każdym razie Trybunał przypomniał już, że dla celów oceny przestrzegania zasady prywatnego inwestora „szacunki gospodarcze przeprowadzone po przyznaniu owej korzyści, retrospektywne stwierdzenie rzeczywistej opłacalności inwestycji zrealizowanej przez dane państwo członkowskie lub późniejsze uzasadnienie wybranego faktycznie sposobu postępowania nie mogą być wystarczające [...] w sytuacji gdy wydaje się, że kryterium inwestora prywatnego może mieć zastosowanie, na Komisji spoczywa obowiązek zwrócenia się do zainteresowanego państwa członkowskiego o dostarczenie jej wszelkich istotnych informacji, które umożliwią jej sprawdzenie, czy przesłanki możliwości zastosowania i stosowania tego kryterium są spełnione, i instytucja ta może odmówić zbadania takich informacji tylko wtedy, gdy przedłożone dowody pochodzą z okresu po wydaniu decyzji o dokonaniu spornej inwestycji” <sup>(63)</sup>.
- (307) Władze włoskie potwierdziły bowiem, że właśnie potencjalnie poważna sytuacja po wycofaniu się Alitalia zmotywowała SEA do wykonania wysiłków mających na celu poprawę kosztów.
- (308) Wreszcie SEA Handling oświadczyła także, że nieprzewidziane zdarzenia negatywnie wpłynęły na jej wyniki, odnosząc się szczególnie do wpływu, jaki na jej obrót miał SARS, zagrożenie terroryzmem po ogłoszeniu wojny w Iraku w 2003 r. i wpływ wybuchu wulkanu Eyjafjallajökull w 2010 r. Komisja zauważa, że jedyne oszacowanie liczbowe wpływu, jaki te wydarzenia miały na obrót SEA Handling, zostało umieszczone w badaniu RBB Economics przeprowadzonym dnia 1 czerwca 2011 r. W odniesieniu do wyżej wymienionych zdarzeń badanie ogranicza się do powtórzenia niektórych twierdzeń SEA Handling, zwłaszcza że SARS i zagrożenie terroryzmem w związku z ogłoszeniem wojny przeciwko Irakowi w 2003 r. doprowadziły do spadku obrotu o 3 % oraz że wybuch wulkanu Eyjafjallajökull spowodował spadek obrotu o 1,5 mln EUR. Analiza alternatywna opiera się na tych założeniach mimo braku przedstawienia jakiegokolwiek rozsądnej metody oceny skutków przedmiotowych zdarzeń. Ponadto Komisja uważa, że jeśli uzna się za wiarygodne szacunki SEA również bez jakiegokolwiek uzasadnienia, to skutki nieprzewidywalnych zdarzeń, o których mowa w badaniu RBB Economics nie są takie, by realistycznie uzasadnić ciągle podwyższenia kapitału SEA na kwotę wynoszącą niemal 360 mln EUR w okresie 2002–2010. Poza tym Komisja uważa, że inwestor w warunkach rynkowych prawdopodobnie przeprowadziłby analizę niezwłocznie po wystąpieniu tych zdarzeń, a nie wiele lat później, aby ocenić ich wpływ i podjąć decyzję, czy zmniejszyć strategię, czy utrzymać strategię istniejącą, czy też zmienić plan operacyjny. Ponieważ jednak badanie RBB Economics zostało wykonane kilka lat po ogłoszeniu decyzji o wszczęciu postępowania, Komisja uważa, że badanie to nie odzwierciedla postępowania ostrożnego inwestora prywatnego, ale że zostało opracowane na potrzeby postępowania, tj. by wykazać *ex post* rzekomą racjonalność ekonomiczną postępowania SEA. Dlatego też nie można brać pod uwagę tej analizy w celu sprawdzenia spełnienia kryteriów ostrożnego inwestora. Wreszcie Komisja zauważa, że właśnie w celu zagwarantowania rentowności swoich inwestycji, nawet w przypadku wydarzeń negatywnych, prywatni inwestorzy zlecają wykonanie analiz finansowych, które wskazują zwrot z inwestycji przy scenariuszach awaryjnych, a ma to miejsce zwłaszcza w takim sektorze, jak transport lotniczy, który z natury narażony jest na czynniki ryzyka pochodzące spoza środowiska konkurencyjnego i będące poza kontrolą operatorów. W analizowanym przypadku ani Włochy, ani SEA nigdy nie wykazały, że tego rodzaju analiza została wykonana w momencie zaistnienia przedmiotowej interwencji.
- (309) Dlatego też Komisja uważa, że wysiłki mające na celu obniżkę kosztów, choć pod różnymi względami były znaczne po utworzeniu spółki, a w szczególności po 2007 r., nie były wystarczające, by spodziewać się przywrócenia rentowności, a jeśli nawet, to w perspektywie długoterminowej, tj. w ciągu kilkunastu lat i bez uwzględnienia ryzyka

<sup>(61)</sup> Jak przewidziano w „Planie operacyjnym 2003–2007” SEA Handling.

<sup>(62)</sup> Utrzymanie do 2010 r. udziałów w rynku na poziomie z 2005 r., tj. 76,65 % jest czysto hipotetyczne.

<sup>(63)</sup> Wyrok Trybunału z dnia 5 czerwca 2012 r., sprawa C124/10 P Komisja Europejska przeciwko *Électricité de France (EDF)*, pkt 85 i 104.



konieczności zwrotu ewentualnych środków pomocy niezgodnych z prawem przyznanych w przeszłości. O ile, z jednej strony, nie dziwi fakt, że po kilku latach korzystania z pomocy publicznej SEA Handling poprawiła swoje wyniki, to Komisja uważa, że ze względu na bardzo obciążoną strukturę kosztów SEA Handling i kontekst otwarcia rynku prywatny inwestor zażądałby dużo znaczniejszej restrukturyzacji w 2002 r., aby zaakceptować pokrywanie strat przez okres niezbędny dla restrukturyzacji i uzyskać rozsądny zwrot ze swojej inwestycji w równie rozsądnym czasie.

### ***Odniesienie do porównania z wynikami finansowymi innych operatorów***

- (310) Komisja odrzuca twierdzenie, że nie są porównywalne wyniki finansowe innych dostawców usług obsługi naziemnej o innym „charakterze” (władze włoskie wymieniają podmioty zarządzające portami lotniczymi posiadające wyodrębnioną dla tej działalności księgowość, podmioty zarządzające portami lotniczymi posiadające wyodrębnioną do tej działalności spółkę, przewoźników lotniczych prowadzących samodzielną obsługę naziemną oraz zewnętrznych dostawców usług, którzy z kolei mogą dzielić się na dostawców działających w sieci krajowej lub międzynarodowej i na dostawców średniej i małej wielkości) lub innym zakresie działalności (w zależności od tego, czy dostawcy oferują wszystkie usługi obsługi naziemnej, czy tylko niektóre).
- (311) Celem liberalizacji sektora jest właśnie stymulowanie konkurencji, tak by dostawcy posiadający najbardziej konkurencyjny model przedsiębiorstwa mogli z powodzeniem działać na rynku i umożliwić korzystanie z tego faktu użytkownikom – liniom lotniczym i docelowo pasażerom. Komisja uważa, że operatorzy, z którymi władze włoskie nie chcą porównywać SEA Handling, stanowią rzeczywistą lub potencjalną konkurencję dla tej spółki. Argument władz włoskich prowadzi *de facto* do ograniczenia do zera liczby konkurentów porównywalnych z SEA Handling, ponieważ żaden operator nie świadczy dokładnie tej samej gamy usług jak obecnie świadczone przez SEA Handling, choć ma taki sam jak ta spółka „charakter”, tj. jest spółką związaną z podmiotem zarządzającym portem lotniczym, posiadającym wyodrębnioną do tej działalności spółkę. Pominięto fakt, że SEA uważa, że Komisja powinna również uwzględnić sposób wdrożenia dyrektywy 96/67/WE, aby porównać świadczenie usług przez dostawców działających na rynku innym niż włoski.
- (312) Komisja zauważa, że wielu dostawców usług obsługi naziemnej jest strukturalnie beneficjentami. W każdym razie fakt, że inni operatorzy usług obsługi naziemnej mogli ponieść straty w tym samym okresie, nie tyle dowodzi racjonalności postępowania SEA, ile zdaje się sugerować, że jest odwrotnie, ponieważ każde przedsiębiorstwo, które boryka się z trudnościami finansowymi, stara się skoncentrować na swojej głównej działalności i wstrzymać inwestycje w działalność generującą strukturalne straty lub mniej rentowną. Jak już wielokrotnie przypomniano, w dwóch przedstawionych planach operacyjnych SEA Handling podkreślała, że tendencją rynku w przedmiotowym okresie było wstrzymanie inwestycji dotyczących usług obsługi naziemnej przez podmioty zarządzające portami lotniczymi oraz że podmioty, które podzlecały usługi obsługi naziemnej, są na ogół bardziej rentowne niż operatorzy zintegrowani pionowo.
- (313) Z analogicznych powodów Komisja musi odrzucić argument SEA, że jedynym porównywalnym operatorem jest [...] <sup>(64)</sup>, który rzekomo poniósł straty w okresie 2004–2006 <sup>(65)</sup> i nie podzlecał usług obsługi naziemnej. Po pierwsze, [...] jest nadal spółką zależną państwa, dlatego też jej postępowanie nie może być traktowane jako typowe dla podmiotów prywatnych <sup>(66)</sup>. Po drugie, Komisja nie posiada informacji, które pozwoliłyby ustalić, czy przedsiębiorstwo [...] otrzymało na swoją działalność w zakresie usług obsługi naziemnej wsparcie finansowe porównywalne pod względem kwoty lub okresu trwania do pomocy, jaką otrzymała SEA Handling.
- (314) Wreszcie, Komisja nie uznaje za znaczące porównania z [...] i [...], którego dokonuje SEA Handling. Spółka ta utrzymuje, nie przedstawiając wystarczających dowodów, że operatorzy ci ponieśli straty na działalności prowadzonej na tych lotniskach <sup>(67)</sup>. Ponadto zdaje się, że ujemne wyniki tych operatorów są częściowo konsekwencją środków pomocy, które otrzymała SEA Handling. Jeśli spółka ta nie korzystałaby z kolejnych wkładów kapitałowych dokonywanych przez SEA, ogłosiłaby upadłość lub zostałaby zrestrukturyzowana bardziej dogłębnie i szybciej, niż miało to miejsce. W konsekwencji struktura rynku byłaby inna, a konkurenci mieliby możliwość zwiększenia ich udziałów w rynku, poprawiając wyniki.

<sup>(64)</sup> [...].

<sup>(65)</sup> Uwaga SEA Handling z dnia 21 marca 2011 r., pkt 99 i 100.

<sup>(66)</sup> Zob. [...].

<sup>(67)</sup> Uwaga SEA Handling z dnia 21 marca 2011 r., pkt 105.

- (315) Podsumowując, w świetle powyższego Komisja uważa, że przedmiotowe wkłady kapitałowe nie spełniają kryteriów inwestora prywatnego i dlatego przyniosły SEA Handling korzyść, jakiej przedsiębiorstwo to nie odniosłoby w normalnych warunkach rynkowych.

#### 8.2.4. ODNOŚNIE DO WARUNKÓW WPŁYWU NA WYMIANĘ HANDLOWĄ MIĘDZY PAŃSTWAMI CZŁONKOWSKIMI I ZAKŁÓCANIA KONKURENCJI

- (316) Komisja uważa, że analizowane środki wpływają na wymianę handlową między państwami członkowskimi i zakłócają lub grożą zakłóceniem konkurencji na rynku wewnętrznym, ponieważ sprzyjają tylko jednemu przedsiębiorstwu, będącemu konkurentem dla innych dostawców usług obsługi naziemnej na lotniskach Malpensa i Linate, a także innych uprawnionych do prowadzenia działalności w tych portach lotniczych dostawców, z których wielu działa w kilku państwach członkowskich, w szczególności od momentu wejścia w życie liberalizacji sektora w 2002 r.

#### 8.2.5. WNIOSEK

- (317) Uwzględniając powyższe, Komisja uważa, że środki polegające na wyrównaniu strat wdrożone przez SEA na rzecz SEA Handling stanowią pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.

#### 8.3. ZGODNOŚĆ POMOCY Z RYNKIEM WEWNĘTRZNYM

- (318) Ponieważ Komisja uważa, że przedmiotowe środki stanowią pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, przeanalizowała ich ewentualną zgodność w świetle odstępstw, o których mowa w ust. 2 i 3 przywołanego artykułu.
- (319) Przepisy art. 107 ust. 2 TFUE nie mają naturalnie zastosowania, zważywszy na charakter przedmiotowej pomocy, nie zostały też przywołane ani przez Włochy, ani przez SEA.
- (320) Odnośnie do art. 107 ust. 3 TFUE, Komisja w decyzji o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego wyraziła wątpliwości co do zgodności pomocy w świetle wytycznych dotyczących portów lotniczych. Wytyczne dotyczące portów lotniczych określają, w jakim stopniu i na jakich warunkach Komisja ocenia finansowanie publiczne usług lotniskowych w świetle przepisów i procedur z zakresu pomocy państwa.
- (321) Odnośnie do subwencji dla usług lotniskowych wytyczne, o których mowa powyżej, powołują się na dyrektywę 96/67/WE, w rozumieniu której po przekroczeniu progu 2 mln pasażerów działalność polegająca na świadczeniu usług obsługi naziemnej musi być samowystarczalna, niezależnie od innych dochodów z działalności komercyjnej portu lotniczego, jak również od środków publicznych, które zostały mu przyznane jako organ portu lotniczego lub zarządzającego usługą świadczoną w ogólnym interesie gospodarczym.
- (322) Należy więc stwierdzić, że subwencjonowanie takiej działalności przez organ publiczny jest sprzeczne z celami określonymi w dyrektywie 96/67/WE i dlatego mogłoby mieć negatywny wpływ na liberalizację tego rynku.
- (323) W świetle powyższego Komisja uważa, że środki pomocy nie mogą zostać uznane za zgodne z rynkiem wewnętrznym na podstawie wytycznych dotyczących portów lotniczych.
- (324) Dodatkowo władze włoskie wezwały Komisję do oceny zgodności pomocy w rozumieniu art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE i wytycznych dotyczących restrukturyzacji z 2004 r. Władze włoskie nie powołały się na inne podstawy prawne, które mogłyby wykazać zgodność przedmiotowych środków pomocy z rynkiem wewnętrznym na podstawie przepisów art. 107 ust. 3, ani nie dostarczyły Komisji danych, które mogłyby wykazać tę zgodność. Władze włoskie oświadczyły bowiem, że wytyczne dotyczące portów lotniczych nie mają zastosowania w analizowanym przypadku dla wykazania zgodności przedmiotowych środków. W konsekwencji Komisja musi przeanalizować argumenty podniesione przez władze włoskie, by wykazać zgodność środków pomocy przeznaczonych na restrukturyzację.
- (325) Zgodnie z przepisami określonymi w pkt 104 wytycznych dotyczących restrukturyzacji z 2004 r.:

„Komisja przeanalizuje zgodność ze wspólnym rynkiem każdej pomocy w celu ratowania lub restrukturyzacji udzielonej bez jej zatwierdzenia [...], jeżeli część lub całość pomocy została udzielona po opublikowaniu wytycznych w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. We wszystkich innych przypadkach Komisja dokona analizy na podstawie wytycznych stosowanych w czasie przyznawania danej pomocy”.

- (326) Wspólnotowe wytyczne dotyczące pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw z 2004 r. zostały opublikowane w dniu 1 października 2004 r.

- (327) Ponieważ Komisja uważa, że przedmiotowy środek należy traktować jako ciąg decyzji dotyczących wkładów kapitałowych na rzecz SEA Handling w celu porywania strat z działalności operacyjnej w miarę ich powstawania, a nie jako jedną czy dwie pomoce na restrukturyzację wypłacane w ratach (jak zdają się twierdzić władze włoskie, zob. pkt 84), zgodność tych środków pomocy musi być przeanalizowana w świetle wytycznych dotyczących pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw z 1999 r. i 2004 r. w zależności od faktu, czy zostały ustanowione w sposób wiążący przed czy po dniu 1 października 2004 r. <sup>(68)</sup>.

#### **Kwalifikowalność przedsiębiorstwa**

##### **Środki przyznane przed dniem 1 października 2004 r.**

- (328) Na podstawie argumentów przedstawionych w pkt 174–180 Komisja uważa, że SEA Handling można uznać za przedsiębiorstwo zagrożone w rozumieniu Wytycznych dotyczących pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw z 1999 r.
- (329) Zgodnie z przepisami określonymi w pkt 7 tych wytycznych nowo utworzone przedsiębiorstwa nie kwalifikują się do korzystania z pomocy na rzecz ratowania i restrukturyzacji. Niemniej wytyczne stanowią, że utworzenie przez przedsiębiorstwo spółki zależnej, której celem byłoby jedynie przyjmowanie jego aktywów i ewentualnie pasywów nie jest uważane za tworzenie nowego przedsiębiorstwa. Ponieważ SEA Handling została utworzona w drodze wydzielenia z SEA w celu świadczenia usług obsługi naziemnej, Komisja uważa, że nie jest to nowo utworzone przedsiębiorstwo w rozumieniu tych wytycznych.
- (330) Ponadto trudności finansowe SEA Handling nie wynikają z arbitralnego podziału kosztów wewnątrz grupy. Nie można ich w żaden sposób przypisać holdingowi SEA, ale raczej nadmiernemu kosztowi siły roboczej, który spowodował, że przedsiębiorstwu nie udało się zrównoważyć budżetu.

##### **Środki przyznane po dniu 1 października 2004 r.**

- (331) Komisja zauważa, że sytuacja finansowa przedsiębiorstwa nie poprawiła się w 2004 r. w stosunku do 2002 r. Jak wykazano bowiem w pkt 181–184, przedsiębiorstwo musiało stawić czoła trudnościom finansowym jeszcze w 2004 r. i musi być uznane za przedsiębiorstwo zagrożone w rozumieniu Wytycznych dotyczących pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw z 2004 r.
- (332) Punkt 13 tych wytycznych stanowi, że nowo utworzone przedsiębiorstwo nie kwalifikuje się do pomocy na ratowanie lub restrukturyzację. Podobnie jest w przypadku nowego przedsiębiorstwa, które powstaje z likwidacji poprzedniego lub nawet tylko przejmuje jego aktywa. Przedsiębiorstwo zasadniczo uznaje się za nowo utworzone w okresie pierwszych 3 lat po rozpoczęciu działalności w danej dziedzinie.
- (333) Ze względów wymienionych w pkt 330 Komisja uważa, że SEA Handling nie może być uznane za przedsiębiorstwo nowo utworzone. Komisja zauważa w tym zakresie, że władze włoskie stwierdziły w ostatnim piśmie, że SEA Handling stanowi przedsiębiorstwo nowo utworzone w rozumieniu Wytycznych dotyczących pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw z 2004 r., ponieważ zostało utworzone w drodze wydzielenia wcześniej istniejącej zorganizowanej części spółki SEA w celu świadczenia usług obsługi naziemnej i przejęło aktywa i pasywa spółki macierzystej w zakresie świadczenia usług obsługi naziemnej.
- (334) Mają również zastosowanie twierdzenia, o których mowa w pkt 331.
- (335) Dlatego też Komisja podsumowuje, że SEA Handling mogła być beneficjentem pomocy na restrukturyzację w rozumieniu Wytycznych dotyczących pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw z 1999 r. i w rozumieniu wytycznych z 2004 r.

#### **Przywrócenie długoterminowej rentowności**

- (336) Zgodnie z wytycznymi dotyczącymi restrukturyzacji z 2004 r. „przyznanie pomocy musi być uwarunkowane wdrożeniem planu restrukturyzacji, który musi zostać zatwierdzony przez Komisję we wszystkich przypadkach pomocy indywidualnej [...]” (pkt 34 wytycznych dotyczących restrukturyzacji z 2004 r. i pkt 31 wytycznych dotyczących restrukturyzacji z 1999 r.). Ponadto „pomoc w celu restrukturyzacji musi zatem być połączona z trwałym planem restrukturyzacji, do którego zainteresowane państwo członkowskie się zobowiązuje. Plan należy złożyć Komisji, podając wszystkie istotne szczegóły [...]” (pkt 35 wytycznych dotyczących restrukturyzacji z 2004 r. i pkt 32 wytycznych dotyczących restrukturyzacji z 1999 r.).

<sup>(68)</sup> Należy podkreślić, że gdyby takie twierdzenie władz włoskich było uzasadnione, tylko wytyczne z 2004 r. miałyby zastosowanie, ale nie zmieniłaby się ocena zgodności.

- (337) Po pierwsze „plany restrukturyzacji” wymienione przez władze włoskie to „Skonsolidowany plan operacyjny 2002–2006”, „Plan operacyjny 2003–2007 SEA”, „Plan strategiczny 2007–2012”, „Plan strategiczny 2009–2016” i „Plan operacyjny 2011–2013”. Komisja uważa, że żaden z tych planów nie spełnia kryteriów ustanowionych w wytycznych, zgodnie z oceną tych dokumentów przedstawioną w pkt 269–296 niniejszej decyzji.
- (338) W szczególności pkt 35 wytycznych dotyczących restrukturyzacji z 2004 r. uściśla: „Plan restrukturyzacji, którego okres trwania musi być możliwie najkrótszy, musi przywrócić długoterminową rentowność przedsiębiorstwa w rozsądnych ramach czasowych i na podstawie realistycznych założeń co do przyszłych warunków działania. Pomoc w celu restrukturyzacji musi zatem być połączona z trwałym planem restrukturyzacji [...], podając wszystkie istotne szczegóły i zawierając w szczególności badanie rynku. Lepsza rentowność musi wynikać przede wszystkim ze środków wewnętrznych zawartych w planie restrukturyzacji; może się opierać o takie czynniki zewnętrzne, jak zmiany cen i zmiany popytu, na które przedsiębiorstwo nie ma większego wpływu, tylko jeżeli uczynione założenia rynkowe są ogólnie uznane”. Pkt 32 wytycznych dotyczących restrukturyzacji z 1999 r. zawiera analogiczne przepisy.
- (339) Komisja zauważa, że zarówno skonsolidowany plan operacyjny 2002–2006, jak i plany wymienione dla okresu po 2007 r. <sup>(69)</sup> dotyczą grupy SEA jako całości (z wyjątkiem planu operacyjnego 2003–2007) i zawierają tylko kilka odniesień do SEA Handling. Dlatego też nie mogą być uznane za plany restrukturyzacji SEA Handling zgodnie z wytycznymi. Nie zawierają ponadto wszystkich istotnych informacji wymaganych w wytycznych: brak jest szczegółowego opisu okoliczności, które doprowadziły do trudności przedsiębiorstwa, i badania rynku. Ponadto plany te nie zawierają szczegółowego opisu środków koniecznych do przywrócenia długoterminowej rentowności w rozsądnych ramach czasowych, dlatego też przewidują poprawę rentowności opartą głównie na czynnikach zewnętrznych, takich jak wzrost dochodów (w szczególności plan operacyjny 2003–2007), nie wykazując, że uczynione założenia rynkowe są ogólnie uznane.
- (340) Nawet jeśli uwzględnimy krótkie fragmenty dotyczące SEA Handling zawarte w tych dokumentach, Komisja zauważa, że nie zawierają one harmonogramów wskazujących terminy rozsądnie niezbędne dla przywrócenia długoterminowej rentowności SEA Handling, ani okresu trwania ewentualnej restrukturyzacji SEA Handling. Środki restrukturyzacji są zatem zbyt słabo uszczegółowione, aby spełnić wymagania wytycznych.
- (341) Wynika stąd, że przedmiotowe środki pomocy zostały przyznane przed zgłoszeniem i bez planu restrukturyzacji, który spełniałby wymagania wytycznych dotyczących restrukturyzacji. W związku z tym nie są one uzależnione od realizacji planu restrukturyzacji skonstruowanego tak, jak określają to pkt 34 i 35 wytycznych dotyczących restrukturyzacji z 2004 r. lub pkt 31 i 32 wytycznych dotyczących restrukturyzacji z 1999 r. Ta okoliczność jest wystarczająca, by wykluczyć ich zgodność z rynkiem wewnętrznym <sup>(70)</sup>.
- (342) Po drugie, należy podkreślić, że ze względu na brak zgłoszenia pomocy i trwałego planu restrukturyzacji Komisja nie mogła narzucić warunków i zobowiązań, które uznałaby za niezbędne, aby zatwierdzić te środki pomocy <sup>(71)</sup>, ani nie była w stanie kontrolować prawidłowości realizacji planu restrukturyzacji na podstawie systematycznych i szczegółowych sprawozdań <sup>(72)</sup>.

#### **Zapobieganie niesłusznemu zakłócaniu konkurencji**

- (343) W rozumieniu pkt 38 wytycznych dotyczących restrukturyzacji z 2004 r. „Aby zapewnić minimalizację negatywnych skutków dla warunków wymiany handlowej, tak aby pozytywne efekty przeważały nad negatywnymi, należy wprowadzić środki wyrównawcze. W przeciwnym razie pomoc będzie uznawana za »sprzeczną z interesem wspólnym« i dlatego niezgodną ze wspólnym rynkiem”. Punkt 35 wytycznych dotyczących restrukturyzacji z 1999 r. zawiera analogiczne przepisy.
- (344) Władze włoskie i SEA Handling stwierdziły, że środki pomocy nie spowodowały zakłócenia konkurencji na rynku usług obsługi naziemnej, ponieważ były niezbędne, aby spełnić warunki liberalizacji rynku zgodnie z [dekretem – ustawą] *decreto legislativo* nr 18/99 wdrażającym dyrektywę 96/67/WE.
- (345) Następnie uznały, że zastosowano odpowiednie środki wspomagające w celu uniknięcia ewentualnego zakłócenia konkurencji.

<sup>(69)</sup> Zob. „Executive Summary – Wytyczne planu strategicznego 2007–2012 grupy SEA”, „Plan strategiczny 2009–2016” i „Plan operacyjny SEA 2011–2013”.

<sup>(70)</sup> Zob. na przykład wyrok Trybunału EFTA z dnia 8 października 2012 r., *Hurtigruten przeciwko EFTA Surveillance Authority*, pkt 228, 234–240.

<sup>(71)</sup> Pkt 46–48 wytycznych.

<sup>(72)</sup> Pkt 49–51 wytycznych.

- (346) Zdaniem władz włoskich pierwszy środek miał polegać na obniżeniu zdolności SEA Handling, w szczególności w zakresie siły roboczej poprzez zmniejszenie liczby personelu w okresie od 2003 r. do 2010 r.
- (347) Drugi środek miał polegać na ograniczeniu udziału SEA Handling w rynku poprzez ograniczenie zakresu jej działalności. W szczególności SEA Handling zaprzestała działalności konserwacji statków powietrznych i usług kasy biletowej, a także niektórych działalności drugorzędnych, jak sprzątanie kabin i asystowanie pasażerom małoletnim, które w 2004 r. zostały przekazane dostawcom zewnętrznym. W 2004 r. SEA Handling scedowała również na SEA operacje odszraniania.
- (348) Trzeci środek miał polegać na próbach sprzedaży udziału mniejszościowego w SEA Handling, które – gdyby się powiodły – skutkowałyby wejściem na rynek nowego konkurenta.
- (349) Wreszcie władze włoskie uważają, że wysoki stopień liberalizacji rynku usług obsługi naziemnej we Włoszech spowodował konieczność zastosowania środków w postaci rekompensaty strat, aby zapewnić ciągłość i jakość wszystkich usług obsługi naziemnej i by stopniowo dostosować się do nowej sytuacji. Ogólnie pomoc miała zatem umożliwić przejście do rynku konkurencyjnego w sposób uporządkowany i uniknięcie negatywnych skutków dla pasażerów.
- (350) Komisja przypomina, że „do celu oceny środków wyrównawczych sumy odpisane jako straty i zamknięcie działalności przynoszącej straty, które w dowolnym stopniu byłyby konieczne, aby przywrócić rentowność, nie będą uznawane za obniżenie zdolności produkcyjnych lub udziału w rynku”<sup>(73)</sup>. Z tego tytułu Komisja uważa, że drugi środek nie stanowi środka „wyrównawczego”, ale część integralną, a wręcz zasadniczą, restrukturyzacji w ścisłym tego słowa znaczeniu. Jak sugerują władze włoskie, działalność ta nie stanowi głównej działalności SEA Handling, dlatego też jej zbycie nie może być traktowane jako odpowiednia rekompensata gwarantująca znaczne ograniczenie obecności na przedmiotowym rynku<sup>(74)</sup>.
- (351) Analogicznie obniżenie zdolności, w szczególności w zakresie siły roboczej, jest zasadniczym elementem przywrócenia rentowności przedsiębiorstwa, zważywszy na bardzo wysokie koszty personelu SEA Handling, w szczególności w stosunku do obrotu, i nie może być postrzegane jako rekompensata za przyznaną pomoc.
- (352) Odnośnie do zamiaru zbycia udziału mniejszościowego Komisja zauważa, że do chwili obecnej przeprowadzono tylko dwie procedury konkurencyjne<sup>(75)</sup>. Ponadto taki plan zbycia jest obecnie uzależniony od przywrócenia rentowności i nie stanowi rekompensaty za restrukturyzację. W każdym razie w ciągu około dziesięciu lat nie doszło do zbycia kapitału SEA Handling, dlatego też zamiar zbycia nie może być uznany za rekompensatę za przyznaną pomoc.
- (353) Wreszcie odnośnie do faktu, że środki pomocy miały zagwarantować przejście na rynek konkurencyjny, Komisja uważa, że transpozycja do włoskich przepisów prawa dyrektywy 96/67/WE nie przesądza, że pomoc państwa może stanowić rekompensatę dla niektórych operatorów, w tym przypadku SEA Handling, tak by ułatwić mu dostosowanie się przez pewien czas, którego dokładna długość nie została określona przez władze włoskie.
- (354) Okoliczności te są wystarczające, by wykluczyć zgodność pomocy z rynkiem wewnętrznym.

#### **Pomoc ograniczona do minimum**

- (355) Zgodnie z przepisami pkt 43 Wytycznych dotyczących pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw z 2004 r. oraz pkt 40 Wytycznych dotyczących pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw z 1999 r. w celu ograniczenia kwoty pomocy do niezbędnego minimum kosztów restrukturyzacji, konieczny jest znaczący wkład w planie restrukturyzacji pochodzący ze środków własnych beneficjenta. W zakres ten wchodzi sprzedaż aktywów, które nie są niezbędne do dalszego istnienia przedsiębiorstwa lub zewnętrzne źródła finansowania na warunkach rynkowych. Z zasady w przypadku dużych przedsiębiorstw Komisja uznaje za odpowiedni wkład w restrukturyzację wynoszący co najmniej 50 %.
- (356) Komisja zauważa, że władze włoskie nie przedstawiły żadnej informacji dotyczącej znacznych wkładów w restrukturyzację ze strony SEA Handling. Fakt, że żaden inwestor prywatny nie wniósł wkładu finansowego w restrukturyzację SEA Handling, stanowi dodatkowy dowód na to, że rynek nie wierzył w wykonalność przywrócenia rentowności przedsiębiorstwa (pkt 43 wytycznych z 2004 r.).

<sup>(73)</sup> Wytyczne, pkt 40.

<sup>(74)</sup> Wyrok Sądu z dnia 4 lutego 2012 r. w sprawach połączonych T-115/09 i T-116/09 Electrolux przeciwko Komisji, pkt 51–58.

<sup>(75)</sup> Jak podały władze włoskie, jedną przeprowadzono w 2001 r., a drugą w 2007 r.

**Zasada „pierwszy i ostatni raz”**

- (357) Wreszcie, aby pomoc na restrukturyzację mogła być uznana za zgodną, musi być zgodna z zasadą „pierwszy i ostatni raz”. Punkt 43 Wytycznych dotyczących pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw z 1999 r. oraz pkt 72 i pkt 43 Wytycznych dotyczących pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw z 2004 r. stanowią, że przedsiębiorstwo, które otrzymało pomoc na restrukturyzację w ciągu ostatnich dziesięciu lat, nie może być beneficjentem kolejnej pomocy na restrukturyzację. Na tej podstawie Komisja stwierdza, że pomoc na restrukturyzację przyznana dla SEA Handling po dokonaniu pierwszego wkładu kapitałowego w 2002 r. jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym, ponieważ nie była zgodna z zasadą „pierwszy i ostatni raz”. To samo miałyby zastosowanie do pomocy otrzymanej w 2007 r., jeśli weźmie się pod uwagę fakt, że SEA podjęła dwie decyzje zobowiązujące w celu wypłacenia pomocy w ratach rozłożonych na kilka lat, jak zdają się twierdzić władze włoskie (zob. pkt 223).

**Wnioski**

- (358) Z powyższego wynika, że środek pomocy nie spełnia kryteriów określonych w wytycznych dotyczących portów lotniczych i w wytycznych dotyczących restrukturyzacji z 1999 r. i z 2004 r., aby zapewnić zgodność pomocy z art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE.
- (359) W związku z powyższym przedmiotowa pomoc nie jest zgodna z rynkiem wewnętrznym.

**8.4. ODZYSKANIE**

- (360) Komisja przypomina, że na mocy art. 14 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 659/1999 wszelka pomoc przyznana bezprawnie i niezgodna z rynkiem wewnętrznym musi być odzyskana od beneficjenta.
- (361) Ponieważ przedmiotowa pomoc została przyznana SEA Handling bezprawnie i jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym, musi być odzyskana od tego przedsiębiorstwa.
- (362) Komisja przypomina, że ze względu na poważnie zagrożoną sytuację finansową SEA Handling i brak perspektyw rentowności przedmiotowych wkładów, prywatny inwestor nie dokonałby przedmiotowych wkładów kapitałowych, a w konsekwencji SEA Handling nie otrzymałaby analizowanych środków na rynku. Zważywszy że stopa zwrotu uzyskana z inwestycji kapitałowych jest współczynnikiem rentowności właściwym dla stosowanego przez przedsiębiorstwo modelu prowadzenia działalności, prywatny inwestor nie dokonałby inwestycji, jeśli nie byłby pewien, że dana działalność przyniesie mu odpowiednią rekompensatę za ponoszone ryzyko. Dlatego też Komisja uważa, że przedsiębiorstwo nie byłoby w stanie zwiększyć własnego kapitału na rynku kapitałowym, ponieważ przewidywany zysk nie dawał możliwości zaproponowania wyższego zysku jakimkolwiek inwestorowi. Dlatego też scenariusz alternatywny, tj. sytuacja, która miałaby miejsce w przypadku nieprzyznania pomocy, a którą odzyskanie pomocy ma w założeniu przywrócić lub do której powstania ma doprowadzić, zakłada brak jakiegokolwiek inwestycji kapitałowej<sup>(76)</sup>. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem „w odniesieniu do udziałów w kapitale Komisja może uznać, że usunięcie przyznanej korzyści implikuje zwrot wkładu kapitałowego”<sup>(77)</sup>. Kwota pomocy, którą należy odzyskać, stanowi zatem równowartość łącznej kwoty podwyższeń kapitału.
- (363) W celu odzyskania tej kwoty należy ponadto uwzględnić odsetki za cały okres, począwszy od dnia, w którym pomoc została przekazana do dyspozycji spółki, tj. od daty faktycznego dokonania każdego podwyższenia kapitału, do dnia jej faktycznego odzyskania<sup>(78)</sup>.

**8.5. WNIOSEK**

- (364) Komisja stwierdza, że Włochy przyznały niezgodnie z prawem pomoc, polegającą na kilkukrotnym podwyższeniu kapitału przeprowadzonym przez SEA na rzecz jej spółki zależnej SEA Handling w celu wyrównania strat spółki zależnej, z naruszeniem art. 107 ust. 1 TFUE.
- (365) W związku z powyższym Włochy podejmują środki niezbędne dla odzyskania pomocy państwa niezgodnych z rynkiem wewnętrznym od beneficjenta, tj. od przedsiębiorstwa SEA Handling.

PRZYMUJE NINIEJSZĄ DECYZJĘ:

<sup>(76)</sup> Decyzja Komisji 2012/252/UE z dnia 13 lipca 2011 r. w sprawie pomocy państwa C 6/08 (ex NN 69/07) wdrożonej przez Finlandię na rzecz Ålands Industrihus Ab (Dz.U. L 125 z 12.5.2012, s. 33).

<sup>(77)</sup> Wyrok Sądu z dnia 30 kwietnia 1998 r. w sprawie T-16/96 Cityflyer przeciwko Komisji, Rec.. 1998, s. II-757, pkt 56).

<sup>(78)</sup> Zob. art. 14 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 659/1999 (cytowanego).

*Artykuł 1*

Podwyższenie kapitału dokonywane przez SEA na rzecz jej spółki zależnej SEA Handling w każdym z lat obrotowych w okresie 2002–2010 (na łączną szacowaną kwotę wynoszącą 359,644 mln EUR bez odsetek od zwracanej pomocy) stanowi pomoc państwa w rozumieniu art. 107 TFUE.

*Artykuł 2*

Środki pomocy państwa, przyznane z naruszeniem art. 108 ust. 3 TFUE, nie są zgodne z rynkiem wewnętrznym.

*Artykuł 3*

1. Włochy odzyskują od beneficjenta pomoc, o której mowa w art. 1.
2. Do kwot podlegających zwrotowi dolicza się odsetki za cały okres, począwszy od dnia, w którym pomoc została przekazana do dyspozycji beneficjenta, do dnia jej faktycznego odzyskania.
3. Odsetki nalicza się narastająco zgodnie z przepisami rozdziału V rozporządzenia Komisji (WE) nr 794/2004 <sup>(79)</sup>.

*Artykuł 4*

1. Odzyskanie pomocy, o której mowa w art. 1, odbywa się w sposób bezzwłoczny i skuteczny.
2. Włochy zapewniają wykonanie niniejszej decyzji w terminie czterech miesięcy od daty jej notyfikacji.

*Artykuł 5*

1. W terminie dwóch miesięcy od daty notyfikacji niniejszej decyzji Włochy przekazują Komisji następujące informacje:
  - a) łączną kwotę (kwota główna i odsetki od zwracanej pomocy), do odzyskania od beneficjenta;
  - b) szczegółowy opis środków już podjętych oraz środków planowanych w celu wykonania niniejszej decyzji;
  - c) dokumenty potwierdzające, że beneficjentowi nakazano zwrot pomocy.
2. Do momentu całkowitego odzyskania pomocy, o której mowa w art. 1, Włochy na bieżąco informują Komisję o kolejnych środkach podejmowanych na szczeblu krajowym w celu wykonania niniejszej decyzji. Na wniosek Komisji Włochy bezzwłocznie przedstawiają informacje o środkach już podjętych oraz środkach planowanych w celu wykonania niniejszej decyzji. Dostarczają również szczegółowe informacje o kwocie pomocy oraz odsetkach już odzyskanych od beneficjenta.

*Artykuł 6*

Niniejsza decyzja skierowana jest do Republiki Włoskiej.

Sporządzono w Brukseli dnia 19 grudnia 2012 r.

W imieniu Komisji  
Joaquín ALMUNIA  
Wiceprzewodniczący

<sup>(79)</sup> Rozporządzenie Komisji (WE) nr 794/2004 z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 659/1999 ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 93 Traktatu WE (Dz.U. L 140 z 30.4.2004, s. 1).