II

(Nelegislativní akty)

ROZHODNUTÍ

ROZHODNUTÍ KOMISE (EU) 2015/1225

ze dne 19. prosince 2012

týkající se navýšení kapitálu společností SEA S.p.A. ve prospěch společnosti SEA Handling S.p.A. (SA.21420 [(C 14/10) (ex NN 25/10) (ex CP 175/06)])

(oznámeno pod číslem C(2012) 9448)

(Pouze italské znění je závazné)

(Text s významem pro EHP)

EVROPSKÁ KOMISE,

s ohledem na Smlouvu o fungování Evropské Unie, a zejména na čl. 108 odst. 2 první pododstavec této smlouvy,

s ohledem na Dohodu o Evropském hospodářském prostoru, a zejména na čl. 62 odst. 1 písm. a) této dohody ([1]),

poté, co vyzvala zúčastněné strany k podání připomínek v souladu s výše uvedenými ustanoveními ([2]), a s ohledem na tyto připomínky,

vzhledem k těmto důvodům:

1. POSTUP

(1) Dopisem ze dne 13. července 2006 Komise obdržela podnět týkající se údajné podpory poskytnuté společnosti SEA Handling S.p.A. (dále jen „SEA Handling“), která poskytuje služby pozemního odbavování na milánských letištích Malpensa a Linate. Podnět byl původně zaevidován pod č. CP175/06.

(2) Dopisem ze dne 6. října 2006 Komise v souvislosti s tímto podnětem požádala italské orgány o objasnění. Dopisem ze dne 21. prosince 2006 italské orgány požádaly o prodloužení lhůty na odpověď.

(3) Dopisem ze dne 11. ledna 2007 Komise této žádosti vyhověla. Italské orgány poskytly požadovaná objasnění dopisem ze dne 9. února 2007.

(4) Dopisem ze dne 30. května 2007 Komise informovala stěžovatele, že v daném případě nemá dostatečné informace, aby dospěla k závěru, že bylo splněno kritérium týkající se státních prostředků podle čl. 107 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“). Ve smyslu čl. 20 odst. 2 nařízení Rady (ES) č. 659/1999 ([3]), tedy neexistoval dostatečný základ k vyjádření se k případu. Dopisem ze dne 2. července 2007 stěžovatel poskytl doplňující informace. Po prostudování výše uvedených doplňujících informací se Komise rozhodla podnět znovu přezkoumat.

(5) Dopisem ze dne 3. března 2008 Komise požádala italské orgány o poskytnutí kopie dohody s odbory uzavřené dne 26. března 2002. Italské orgány předaly požadovaný dokument dopisem ze dne 10. dubna 2008.

(6) Dopisem ze dne 20. listopadu 2008 italské orgány předaly Komisi dohodu s odbory uzavřenou dne 13. června 2008.

([1]) Úř. věst. L 1, 3.1.1994, s. 3.
([2]) Úř. věst. C 184, 22.7.2008, s. 34.
([3]) Nařízení Rady (ES) č. 659/1999 ze dne 22. března 1999, kterým se stanoví prováděcí pravidla k článku 93 Smlouvy o ES (Úř. věst. L 83, 27.3.1999, s. 1).

(7) Dopisem ze dne 23. června 2010 Komise oznámila italským orgánům své rozhodnutí zahájit řízení podle čl. 108 odst. 2 SFEU a vyzvala italské orgány, aby do měsíce poskytly informace a údaje nezbytné pro posouzení slučitelnosti dotčených opatření.

(8) Dopisem ze dne 19. července 2010 italské orgány požádaly o prodloužení stanovené lhůty do 20. září 2010 a Komise této žádosti vyhověla odpovědí ze dne 23. července 2010.

(9) Dne 20. září 2010 italské orgány předložily připomínky města Milána týkající se rozhodnutí Komise o zahájení formálního vyšetřovacího řízení.

(10) Rozhodnutí Komise o zahájení formálního vyšetřovacího řízení bylo zveřejněno v *Úředním věstníku Evropské unie* ([4]) (dále jen „rozhodnutí o zahájení řízení"). Komise vyzvala zúčastněné strany, aby podaly připomínky k dotčeným opatřením ve lhůtě jednoho měsíce od zveřejnění.

(11) Dopisem ze dne 11. února 2011 společnost SEA Handling požádala o prodloužení lhůty pro podání svých připomínek k rozhodnutí o zahájení řízení do 21. března 2011. Komise této žádosti vyhověla dopisem ze dne 23. února 2011.

(12) Dopisem ze dne 25. února 2011 […] (*) požádala o prodloužení lhůty pro podání svých připomínek k rozhodnutí o zahájení řízení do 25. března 2011.

(13) Dopisem zaslaným dne 21. března 2011 společnost SEA Handling a společnost SEA S.p.A. (dále jen „společnost SEA") předložily Komisi své společné připomínky k rozhodnutí o zahájení řízení.

(14) Dopisem ze dne 21. března 2011 […] předložila Komisi své připomínky k rozhodnutí o zahájení řízení.

(15) Dopisem ze dne 7. dubna 2011 Komise předala připomínky zúčastněných třetích stran italským orgánům a vyzvala je, aby své připomínky předložily do 16. května 2011.

(16) Dopisem ze dne 18. dubna 2011 italské orgány požádaly Komisi o prodloužení lhůty pro předložení svých připomínek v reakci na připomínky třetích stran do 2. června 2011. Komise této žádosti italských orgánů vyhověla dopisem ze dne 28. dubna 2011.

(17) Dopisem ze dne 1. června 2011 italské orgány předložily své připomínky. Italské orgány rovněž předložily nové argumenty prostřednictvím analýzy provedené poradenskou společností.

(18) Dopisem ze dne 11. června 2011 Komise vyzvala italské orgány, aby poskytly informace již vyžádané v článku 5 rozhodnutí o zahájení řízení, které doposud neposkytly ani italské orgány ani společnost SEA.

(19) Dopisem ze dne 28. července 2011 italské orgány požádaly Komisi o prodloužení lhůty pro poskytnutí požadovaných informací do 15. října 2011. Komise lhůtu prodloužila do 15. září 2011 dopisem ze dne 8. srpna 2011.

(20) Dopisem ze dne 26. srpna 2011 italské orgány Komisi sdělily, že prodloužení lhůty považují za nepřiměřené, neboť je kratší, než bylo původně požadováno.

(21) Dopisem ze dne 15. září 2011 italské orgány odpověděly Komisi na její žádost o informace. Dopisem ze dne 18. října 2011 italské orgány poskytly anglický překlad dokumentu obsaženého v příloze 5 předchozího podání.

(22) Dopisem ze dne 21. října 2011 italské orgány doplnily přílohu 12 předchozího podání o informace poskytnuté městem Milánem. Dopisem ze dne 7. listopadu 2011 italské orgány poskytly anglický překlad uvedených připomínek.

(23) Dne 19. června 2012 se uskutečnilo setkání útvarů Komise a italských orgánů. V návaznosti na toto setkání italské orgány dopisy ze dne 2. července 2012 a ze dne 10. července 2012 předložily nové argumenty na podporu svého posouzení zkoumaných opatření. Na žádost italských orgánů se dne 23. listopadu 2012 konalo další setkání s útvary Komise. Italské orgány celkově předložily stejné argumenty jako během předchozího setkání.

([4]) Úř. věst. C 29, 29.1.2011, s. 10.
(*) Informace, které jsou předmětem obchodního tajemství.

2. SHRNUTÍ DOTČENÝCH OPATŘENÍ

(24) Toto rozhodnutí se týká navýšení kapitálu společností SEA ve prospěch její dceřiné společnosti SEA Handling v období od roku 2001 do roku 2010, které bylo v zásadě určeno na úhradu provozních ztrát, jež vznikly společnosti SEA Handling.

2.1. *ÚDAJNÝ PŘÍJEMCE PODPORY*

(25) Příjemcem dotčených opatření je společnost SEA Handling, jejímž 100 % vlastníkem je společnost SEA. SEA je společností, která řídí letištní systém v Miláně, což zahrnuje letiště Linate a Malpensa. Jedná se o společnost soukromého práva (akciovou společnost), která byla v posuzovaném období téměř zcela ve vlastnictví těchto veřejných subjektů: město Milán (84,56 %), provincie Milán (14,56 %) a ostatní malí veřejní a soukromí akcionáři (0,88 %). V prosinci 2011 bylo 29,75 % kapitálu společnosti SEA prodáno soukromému fondu F2i (Fondi italiani per le infrastrutture).

(26) Činnosti společnosti SEA jsou rozděleny takto:

a) všeobecná správa letiště: realizace a řízení infrastruktur služeb pro leteckou dopravu;

b) pozemní odbavování: služby pozemního odbavování pro cestující, letadla, zavazadla a zboží;

c) související činnosti: obchodní činnosti uvnitř letišť, což zahrnuje prodej různých služeb veřejnosti, Duty Free, správu novinových stánků, restaurace, reklamu, parkování, autopůjčovny, správu a údržbu infrastruktur určených pro jiné než letecké činnosti, jako jsou například hotelové infrastruktury a logistické činnosti. Tyto činnosti vykonává přímo společnost SEA nebo třetí osoby na základě zvláštních smluv se společností SEA.

(27) Společnost SEA Handling byla založena poté, co vstoupilo v platnost legislativní nařízení č. 18/99 ([5]) ze dne 13. ledna 1999, kterým se do italského práva provádí směrnice Rady 96/67/ES ([6]), která ukládá povinnost oddělení účtů činností souvisejících s poskytováním výše uvedených služeb ([7]). Založením společnosti SEA Handling tak společnost SEA provedla účetní a právní oddělení dotčeného souboru činností ([8]). Kromě činností správy letišť Malpensa a Linate v úzkém slova smyslu společnost SEA poskytuje různé další sekundární služby spojené s leteckou dopravou a tuto dopravu doplňující.

(28) Společnost SEA Handling zahájila svou činnost dne 1. června 2002. Až do 1. června 2002 byly služby pozemního odbavování na milánských letištích Linate a Malpensa poskytovány přímo společností SEA ([9]).

2.2. *POSUZOVANÁ OPATŘENÍ*

(29) Podle informací předaných Komisi společnost SEA Handling dostávala od roku 2002 od společnosti SEA subvence ve formě kapitálových vkladů určených v zásadě na úhradu jejích provozních ztrát.

(30) Ztráty společnosti SEA Handling dosahovaly těchto částek ([10]):

— v roce 2002 vykázala společnost SEA Handling celkovou ztrátu ve výši 43 639 040,39 EUR (období od 1. června 2002 do 31. prosince 2002),

— v roce 2003 vykázala společnost SEA Handling celkovou ztrátu ve výši 49 489 577,23 EUR (období od 1. ledna 2003 do 31. prosince 2003),

---

([5]) Směrnice Rady 96/67/ES ze dne 15. října 1996 o přístupu na trh odbavovacích služeb na letištích Společenství (Úřední věstník č. 28 ze dne 4. února 1999).

([6]) Směrnice Rady 96/67/ES ze dne 15. října 1996 o přístupu na trh odbavovacích služeb na letištích Společenství (Úř. věst. L 272, 25.10.1996, s. 36).

([7]) Článek 4 směrnice 96/67/ES stanoví, že *„jestliže řídící orgán letiště nebo uživatel letiště nebo poskytovatel služeb pozemního odbavování poskytuje služby pozemního odbavování, musí účty ze své činnosti pozemního odbavování důsledně oddělovat od účtů ostatních činností, a to v souladu s běžnou obchodní praxí. Nezávislý revizor jmenovaný členským státem musí zkontrolovat, zda se provádí oddělování účtů. Revizor rovněž kontroluje, zda nedochází k finančním tokům mezi činnostmi řídícího orgánu jako letištní správy a jeho činnostmi pozemního odbavování“*.

([8]) Dne 1. prosince 2011 Komise přijala balíček opatření „Lepší letiště“. Tento balíček zahrnuje návrh na přezkum pravidel pro pozemní odbavování, a zejména návrhy zaměřené na zlepšení kvality a efektivity služeb pozemního odbavování na letištích. Návrh dále předpokládá právní oddělení činností pozemního odbavování od letištní správy. Dalším plánovaným opatřením je zvýšení (ze dvou na tři) minimálního počtu poskytovatelů služeb pozemního odbavování, kteří jsou k dispozici leteckým dopravcům na velkých letištích pro hlavní služby pozemního odbavování, na něž se dosud vztahují omezení, což znamená odbavování zavazadel, manipulace na rampě, manipulace s pohonnými hmotami a oleji a odbavování nákladu a pošty.

([9]) Společnost SEA Handling S.r.l., která existovala před vznikem společnosti SEA Handling, byla založena v roce 1998, ale činnost nikdy nezahájila.

([10]) Rozvaha k 31. prosinci každého roku.

— v roce 2004 vykázala společnost SEA Handling celkovou ztrátu ve výši 47 962 810 EUR (období od 1. ledna 2004 do 31. prosince 2004),

— v roce 2005 vykázala společnost SEA Handling celkovou ztrátu ve výši 42 430 169,31 EUR (období od 1. ledna 2005 do 31. prosince 2005),

— v roce 2006 vykázala společnost SEA Handling celkovou ztrátu ve výši 44 150 435 EUR (období od 1. ledna 2006 do 31. prosince 2006),

— v roce 2007 vykázala společnost SEA Handling celkovou ztrátu ve výši 59 724 727 EUR (období od 1. ledna 2007 do 31. prosince 2007),

— v roce 2008 vykázala společnost SEA Handling celkovou ztrátu ve výši 52 387 811 EUR (období od 1. ledna 2008 do 31. prosince 2008),

— v roce 2009 vykázala společnost SEA Handling celkovou ztrátu ve výši 29,7 milionu EUR (období od 1. ledna 2009 do 31. prosince 2009),

— v roce 2010 vykázala společnost SEA Handling celkovou ztrátu ve výši 13,4 milionu EUR (období od 1. ledna 2010 do 31. prosince 2010).

(31) Na základě ztrát v souhrnné výši 339,784 milionu EUR bylo v letech 2002 až 2010 společností SEA převedeno na společnost SEA Handling celkem 359,644 milionu EUR ve formě navýšení kapitálu uskutečněného každý rok v několika fázích. Částky uvedené v tabulce a jejich rozdělení odpovídají informacím poskytnutým italskými orgány.

(v tisících EUR)

Rok	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
Výše kapitálových vkladů ([1])	18 765 21 200	24 879 24 252	25 236 30 000	6 111 30 000 4 118	30 000 439 30 000	11 559 2 663 3 527 23 808	25 271	13 481 34 328	0	
Celkem za rok	39 965	49 132	55 236	40 229	60 439	41 559	25 271	47 810	0	
Celkem										**359 664**

([1]) Navýšení kapitálu za účelem vyrovnání provozních ztrát nebyla ve všech případech nutně provedena v průběhu jednoho určitého roku. Například první navýšení kapitálu ve výši 24,879 milionu EUR, k němuž došlo v roce 2003, vyplynulo z částečné náhrady ztrát vzniklých v roce 2002. Zatímco druhé navýšení kapitálu ve výši 24,252 milionu EUR vyplývá z částečné náhrady ztrát vzniklých v roce 2003.

2.3. *ÚLOHA VEŘEJNÝCH ORGÁNŮ PŘI ŘÍZENÍ SPOLEČNOSTÍ SEA A SEA HANDLING*

(32) Podle informací předaných Komisi uzavřely dne 26. března 2002 magistrát města Milána, společnost SEA a odborové organizace dohodu, která stanoví následující:

„Magistrát města Milána… potvrzuje, že…

— většinový podíl ve společnosti SEA Handling zůstane společnosti SEA po dobu nejméně pěti let,

— pokud jde o případné partnery, je společnost SEA povinna tyto partnery oznámit odborovým organizacím a zároveň jim předložit obchodní plán a podnikovou strukturu… Dohoda, kterou společnost SEA uzavře s odborovými organizacemi, bude účinná po předložení výše uvedeného plánu a jeho projednání odbory,

— dohodnutý plán mobility bude muset řešit případnou nadbytečnost s vyloučením postupů kolektivního propouštění a bude společnosti SEA ukládat povinnost rekvalifikace, reorganizace, motivace k odchodu a využívání předčasného odchodu do důchodu pro určené zaměstnance,

— při přechodu pracovníků do nové společnosti budou chráněna nabytá práva a pracovní místo bude zaručeno po dobu příštích pěti let,

— společnost SEA a případní partneři budou udržovat vyváženost nákladů/výnosů a hospodářský rámec obecně při souběžném zachování svých stávajících řídících kapacit a budou citlivě zlepšovat své možnosti dobře konkurovat na vnitrostátních i mezinárodních trzích,

— bude spolupracovat s příslušnými ministerstvy a letištními orgány za účelem přijetí směrnic potřebných pro zajištění zaměstnanosti v případě převodů činnosti pozemního odbavování na konkurenci, rovněž s cílem reagovat na závazky v oblasti bezpečnosti a spolehlivosti uložené provozovatelům letišť, které se musí vztahovat také na osoby pověřené činnostmi pozemního odbavování.

Magistrát města a odborové organizace budou posléze sledovat obsah této dohody a budou průběžně ověřovat fáze jejího provádění prostřednictvím příslušných setkání“.

(33) Výše uvedené závazky byly potvrzeny dalšími dohodami, které výslovně přejímají obsah uvedené dohody. Komise se odvolává zejména na zápisy z jednání o kolektivní dohodě mezi společností SEA a odborovými organizacemi ze dne 4. dubna 2002, 15. května 2002 a 9. června 2003, jejichž kopie byly Komisi předány.

(34) Zápisy ze zasedání zastupitelstva uvádějí také závazky přijaté městem, tj. *„ochrana nabytých práv“* a *„záruka práce po dobu následujících pěti let“* ([11]). Tyto závazky byly znovu zdůrazněny u příležitosti zasedání zastupitelstva dne 16. června 2003 a kopie zápisu ze zasedání byla předána Komisi.

(35) Dne 7. listopadu 2006 pak zastupitelé vyjádřili obavy ohledně krizové situace a rozhodli o nutnosti v každém případě zaručit ekonomickou životaschopnost společnosti SEA Handling ([12]):

„Obtíže společnosti SEA Handling S.p.A. […] nemohou zcela padnout na bedra zaměstnanců […] S ohledem na tuto situaci se ředitel společnosti, která je provozovatelem letiště, a starostka Morattiová musí co nejdříve dostavit před dopravní komisi [města Milána] a vysvětlit, jak hodlají obnovit úlohu společnosti SEA Handling S.p.A. na trhu odbavovacích služeb…“.

2.4. *HOSPODÁŘSKÉ VÝSLEDKY SPOLEČNOSTI SEA HANDLING* ([13])

(36) Následující graf ukazuje vývoj provozních nákladů a hrubého provozního výsledku pro období 2002–2010. Tyto údaje jsou uvedeny v následující tabulce 1, která představuje vývoj obratu společnosti SEA Handling a rovněž vývoj vztahů mezi hrubým provozním výsledkem/obratem a náklady práce/obratem.

Graf 1:

Ekonomický vývoj společnosti

(…)

Tabulka 1

Vývoj obratu a provozních nákladů

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Obrat (v milionech EUR)	(…)	(…)	(…)	(…)	(…)	(…)	(…)	(…)	(…)
Vývoj obratu (meziročně)		[…] %	[…] %	[…] %	[…] %	[…] %	[…] %	[…] %	[…] %
Náklady práce	(…)	(…)	(…)	(…)	(…)	(…)	(…)	(…)	(…)
Vývoj nákladů práce (meziročně)		[…] %	[…] %	[…] %	[…] %	[…] %	[…] %	[…] %	[…] %

([11]) Dohoda byla uzavřena dne 26. března 2002 mezi odbory, společností SEA S.p.A. a městem Milánem.
([12]) Tisková zpráva zastupitele města Milána Marca Cormia ze dne 7. listopadu 2006, jejíž kopie byla předána Komisi.
([13]) Zdrojem tabulek a grafů v této části je dokumentace poskytnutá společností SEA.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Ostatní náklady	(…)	(…)	(…)	(…)	(…)	(…)	(…)	(…)	(…)
Vývoj ostatních nákladů (meziročně)		[…] %	[…] %	[…] %	[…] %	[…] %	[…] %	[…] %	[…] %
Hrubý provozní výsledek (HPV)	(…)	(…)	(…)	(…)	(…)	(…)	(…)	(…)	(…)
Vývoj HPV (meziročně)		[…] %	[…] %	[…] %	[…] %	[…] %	[…] %	[…] %	[…] %
Vztah HPV/obratu	[…] %	[…] %	[…] %	[…] %	[…] %	[…] %	[…] %	[…] %	[…] %
Vztah nákladů práce/obratu	[…] %	[…] %	[…] %	[…] %	[…] %	[…] %	[…] %	[…] %	[…] %

(37) Je třeba poznamenat, že náklady práce zůstaly v letech 2002 až 2007 s mírnými výkyvy stabilní kolem 160 milionů EUR a v roce 2010 pak zaznamenaly významný pokles na hodnotu mírně pod 100 milionů EUR, tj. snížení o 38 % přibližně za tři roky. Vývoj ostatních nákladů sledoval obdobný trend a ve stejném období bylo zaznamenáno 37 % snížení.

(38) Obrat se v letech 2002 až 2006 zvýšil o 10 %. Výrazné omezení činností společnosti Alitalia na letišti Malpensa mělo počínaje rokem 2008 významný dopad, neboť počet zpracovaných pohybů společnosti Alitalia se v období 2007–2010 snížil o 87 % a příjmy dosažené díky přítomnosti společnosti Alitalia se v důsledku toho snížily o 72 %. Celkový obrat se ve stejném období snížil o 27 %, přičemž toto snížení bylo kompenzováno zvýšením příjmů získaných od ostatních leteckých společností.

(39) Snahy zaměřené na snížení provozních nákladů a omezení poklesu příjmů poté, co společnost Alitalia v roce 2008 zrušila na letišti Malpensa svou základnu („de-hubbing“), měly za následek postupné zlepšování hrubého provozního výsledku (záporného) z –42,5 milionu EUR v roce 2007 na –8,5 milionu EUR v roce 2010.

(40) Následující tabulka ukazuje vývoj počtu zaměstnanců v přepočtu na plné pracovní úvazky (FTE).

Tabulka 2

Vývoj počtu zaměstnanců

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
FTE celkem	3 842	3 976	3 820	3 562	3 476	3 310	2 969	2 460	2 221
z toho FTE na dobu neurčitou	3 692	3 804	3 457	3 223	3 011	2 795	2 760	2 419	2 181
z toho FTE na dobu určitou	150	172	363	338	465	515	208	40	40
Provozní FTE **(FTE celkem + přesčasové hodiny – státní vyrovnávací příspěvky)**	3 964	4 125	3 979	3 706	3 642	3 461	2 852	2 227	2 050

(41) Od roku 2003 je patrné konstantní snižování celkového počtu zaměstnanců v přepočtu na plné pracovní úvazky (– 44 % v letech 2003 až 2010), a zejména mezi FTE na dobu neurčitou.

(42) Využívání smluv na dobu určitou se v letech 2002 až 2007 významně zvyšuje ze 150 na 515 FTE. Následně dochází k omezení tohoto druhu smluv, souběžně s poklesem obratu v důsledku ztráty provozu společnosti Alitalia a větší snahy společnosti SEA Handling o snížení mzdových nákladů. Toto úsilí mělo v dotčeném období rovněž za následek snížení přesčasových hodin a zvýšení státních vyrovnávacích příspěvků (tzv. cassa integrazione), což vedlo k ještě významnějšímu snížení počtu provozních zaměstnanců v přepočtu na plné pracovní úvazky.

(43) Následující tabulka ukazuje zlepšení produktivity zaměstnanců, pokud jde o pohyby zpracované jednotkou práce, a vývoj nákladů práce.

Tabulka 3

Vývoj produktivity zaměstnanců

(…)

Tabulka 4

Náklady práce

(…)

3. DŮVODY ZAHÁJENÍ FORMÁLNÍHO VYŠETŘOVACÍHO ŘÍZENÍ

(44) V rozhodnutí ze dne 23. června 2010 měla Komise na základě informací poskytnutých stěžovatelem a italskými orgány za to, že opatření týkající se období 2002–2005 mohou představovat státní podpory, a vyjádřila pochybnosti o slučitelnosti těchto podpor s vnitřním trhem. Ve svém rozhodnutí tedy Komise vyzvala Itálii, aby jí poskytla všechny nezbytné dokumenty, informace a údaje až do současnosti za účelem posouzení slučitelnosti opatření. Komise dále vyjádřila nutnost přezkoumat období následující po roce 2005, pro které nebyl rozsah ztrát Komisi původně sdělen, a rovněž celé období 2002–2010 s cílem ověřit, zda během uvedeného období společnost SEA Handling neobdržela protiprávní státní podpory ve formě náhrady ztrát ([14]).

(45) Komise dospěla k závěru, že se jedná o podporu, neboť se domnívala, že jsou splněny jednotlivé podmínky podle čl. 107 odst. 1 SFEU.

(46) S ohledem na rozhodující podíl města Milána a provincie Milán na kapitálu společnosti SEA měla Komise předběžně za to, že prostředky použité na úhradu ztrát pocházejí z veřejných zdrojů. Komise navíc uvedla existenci četných indicií ve smyslu rozsudku ze dne 16. května 2002 ve věci C-482/99, *Francie v. Komise* ([15]), tzv. „Stardust Marine" (dále jen „rozsudek ve věci Stardust Marine"), které naznačují zapojení veřejných orgánů do opatření přijatých společností SEA ve vztahu k její dceřiné společnosti SEA Handling.

(47) Komise tedy měla za to, že posuzovaná opatření jsou selektivní, neboť se týkala pouze společnosti SEA Handling a poskytovala této společnosti hospodářskou výhodu, kterou by za běžných tržních podmínek nezískala.

(48) S cílem stanovit, zda společnost SEA úhradou ztrát společnosti SEA Handling jednala jako rozumný investor, který působí v běžných tržních podmínkách, zvážila Komise různé aspekty.

(49) Komise předběžně konstatovala, že obchodní plán schválený v roce 2001 ([16]) předpokládal obnovení životaschopnosti společnosti SEA Handling do roku 2005. Rozhodnutí pokračovat v činnosti pozemního odbavování po roce 2002 a neprodat společnost SEA Handling ihned po rozdělení těchto dvou společností byla odůvodněna předpokládaným obnovením životaschopnosti během tří let. Obchodní plán z roku 2001 však neobsahoval podrobnou strategii, která by společnosti SEA umožnila zajistit životaschopnost společnosti SEA Handling, a zahrnoval všechny činnosti společnosti SEA. Komisi nebyl předložen žádný jiný podrobný obchodní plán, který by se týkal pouze společnosti SEA Handling.

(50) Komise dále konstatovala, že v letech 2003 až 2005 společnost SEA Handling zaznamenala omezený pokrok, neboli záporné výsledky, neboť roční ztráty převyšovaly 40 milionů EUR, náklady práce zůstaly na stejné úrovni, celkové náklady se snížily pouze zhruba o 3 %, výnosy vzrostly pouze o 4,5 % a náklady na jednotku práce se zvýšily pouze o 7,6 %.

(51) Komise rovněž poznamenala, že argumentace italských orgánů, podle níž je nutné analyzovat náhradu ztrát společnosti SEA Handling z pohledu skupiny, nevysvětluje, proč by na úrovni skupiny bylo výhodnější uhradit ztráty společnosti SEA Handling než tuto společnost postoupit či restrukturalizovat. Komise se navíc domnívala, že společnost SEA Handling byla ve ztrátě příliš dlouho, než aby se dalo mluvit o „omezené době" ve smyslu rozsudku Soudního dvora ze dne 21. března 1991 ([17]), a že opakovaná náhrada ztrát (od roku 2002) potvrzuje, že společnost SEA nejednala jako rozumný investor.

([14]) Body 42 a 102 a rovněž článek 5 uvedeného rozhodnutí.
([15]) Rozsudek ze dne 16. května 2002 ve věci C-482/99, *Francie v. Komise*, Recueil 2002, s. I-4397.
([16]) Dokument „Konsolidovaný obchodní plán skupiny SEA na období 2002–2006" (Piano aziendale consolidato del Gruppo SEA 2002-2006) poskytnutý italskými orgány.
([17]) Rozsudek ze dne 21. března 1991 ve věci C-303/88, *Itálie v. Komise*, Recueil 1991, s. I-1433.

(52) Komise se konečně domnívala, že na trh mohly vstoupit […] nebo jiné subjekty a že ztráta image, na kterou se odvolávají italské orgány v odůvodnění toho, proč se společnost SEA vzdala provozování činností pozemního odbavování, není vyčíslena a je prezentována příliš nejasně a konečně že povinnost poskytovat služby pozemního odbavování neznamená, že by společnost SEA musela tyto služby poskytovat vlastními silami, neboť přítomnost dalších poskytovatelů představuje konkrétní a platnou alternativu.

(53) Komise měla nakonec za to, že opatření bezpochyby ovlivňují obchod mezi členskými státy a narušují hospodářskou soutěž. Vliv na obchod byl jistý vzhledem k cílům směrnice 96/67/ES, která upravuje přístup na trh odbavovacích služeb na letištích Společenství, jež dosahují úrovní provozu stanovených uvedenou směrnicí. Dále se předpokládalo narušení hospodářské soutěže, neboť opatření významně posilují postavení společnosti SEA Handling na úkor jejích konkurentů.

(54) Komise se tedy v této fázi domnívala, že náhrada ztrát představuje státní podporu, a rovněž vyjádřila pochybnosti ohledně slučitelnosti dotčených podpor s vnitřním trhem. Sdělení Komise nazvané *Pokyny Společenství pro financování letišť a pro státní podpory na zahájení činnosti pro letecké společnosti s odletem z regionálních letišť* ([18]) (dále jen „pokyny pro financování letišť“) se odvolává na směrnici 96/67/ES, která stanoví, že nad hranici dvou milionů cestujících musí být činnost v poskytování služeb pozemního odbavování samostatná nezávisle na ostatních obchodních příjmech letiště, jako jsou veřejné zdroje, které mu jsou přiděleny jakožto letištnímu orgánu nebo orgánu služby obecného hospodářského zájmu ([19]). Komise tedy konstatovala, že subvencování těchto činností ze strany veřejných orgánů je v rozporu s cíli stanovenými směrnicí 96/67/ES, a mohlo by proto negativně ovlivnit liberalizaci trhu.

(55) Z tohoto důvodu se Komise rozhodla zahájit formální vyšetřovací řízení s cílem rozptýlit pochybnosti týkající se kvalifikace dosavadních opatření jako státní podpory a jejich slučitelnosti s vnitřním trhem.

4. PŘIPOMÍNKY ITALSKÝCH ORGÁNŮ

K posuzovanému období

(56) Rozpaky italských orgánů vyvolané rozhodnutím se týkají především chronologického rámce výtek vznesených Komisí. Italské orgány se domnívají, že připomínky Komise se vztahují k období (2006–2008) následujícímu po období, které bylo předmětem předběžného vyšetřovacího řízení, a tedy žádostí o objasnění předložených italským orgánům ve vztahu k období 2002–2005. Město proto Komisi vyzvalo, aby opravila časový rámec, na který se vztahuje řízení, a předložila italským orgánům, ve vztahu k následnému období (od roku 2006 dále), běžnou žádost o informace ([20]).

K přičitatelnosti opatření náhrady ztrát veřejným orgánům

(57) Pokud jde o první indicii přičitatelnosti zjištěnou Komisí, tj. některé části dohody ze dne 26. března 2002 podepsané městem Milánem, společností SEA a zástupci odborových organizací, zápisu z jednání o kolektivní dohodě ze dne 4. dubna 2002, následně potvrzeného dne 15. května 2002, které proběhlo mezi společností SEA a konfederací odborových svazů i jednotlivými profesními odborovými svazy, a v neposlední řadě zápisu z jednání o kolektivní dohodě uzavřené mezi společností SEA, společností SEA Handling a profesními odborovými svazy dne 9. června 2003, italské orgány Komisi vyzývají, aby znovu zvážila důkazní hodnotu těchto dokumentů.

(58) Italské orgány v této souvislosti tvrdí, že pouze objektivní zjištění vedoucí k závěru, že členský stát zasáhl do rozhodnutí společnosti SEA tak, aby toto rozhodnutí ovlivnil nebo podmínil – v tom smyslu, že společnost SEA by se zachovala jinak, kdyby mohla rozhodovat samostatně – by umožnila připustit přičitatelnost posuzovaných opatření tomuto státu ([21]), což údajně není případ města Milána.

(59) Jelikož se město Milán žádným způsobem neúčastnilo uzavírání kolektivních dohod, zdůrazňuje, že není spojeno se závazky přijatými společností SEA ve vztahu k zástupcům odborů v dotčených dohodách. Město Milán se účastnilo pouze setkání dne 26. března 2002 a v této souvislosti tvrdí, že chránilo zájmy zaměstnanců jakožto většinový akcionář, a zejména jakožto subjekt odpovědný za místní komunitu. Údajně tedy nepřijalo žádný závazek, ale na politické úrovni odborům „potvrdilo“ podnikatelská rozhodnutí společnosti SEA, zejména strategii na záchranu

([18]) Úř. věst. C 312, 9.12.2005, s. 1.
([19]) Pokyny pro financování letišť, bod 70.
([20]) V návaznosti na tuto připomínku se Komise ve svém dopise ze dne 11. července 2011 odvolala na bod 42 rozhodnutí, v němž se uvádí, že „Komise proto považuje za nezbytné přezkoumat období 2002–2010 za účelem ověření, zda v uvedených letech společnost SEA Handling obdržela protiprávní státní podpory ve formě náhrady ztrát“. Komise tedy potvrdila, že „posuzovaný časový rámec trvá od roku 2002 až do současnosti a že výše uvedené žádosti o informace jsou stále platné“.
([21]) Rozsudek Soudu prvního stupně ze dne 26. června 2008 ve věci T-442/03, *SIC v. Komise*, bod 126.

pracovních míst s úmyslem zapojit samotné odbory do sledování, zda jsou tato rozhodnutí prováděna. Výše uvedená „dohoda“, jejíž obsah byl zjevně politicko-sociální, nebyla právně relevantní a jejím jediným úkolem bylo ujistit zástupce odborů o seriózności závazků společnosti SEA. Na základě dokumentů, které Komise zohlednila, nelze údajně vyvozovat rozhodující zásah města Milána do rozhodnutí o náhradě ztrát společnosti SEA Handling, ani žádný obdobný závazek. Společnost SEA tedy přijímala svá obchodní rozhodnutí zcela svobodně a nezávisle.

(60) Obecně korespondence, která proběhla v letech 2002 až 2005 mezi řídícími orgány společnosti a některými členy zastupitelstva, kterým byl odepřen přístup, a některé interní dokumenty společnosti SEA, o jejichž poskytnutí požádali, zejména obchodní plán, jsou údajně důkazem toho, že magistrát do činností společnosti SEA nezasahoval. Dalším důkazem je podle italských orgánů skutečnost, že společnost SEA výslovně uplatňovala svou nezávislost ve vztahu k magistrátu, například v reakci na interpelaci jednoho ze zastupitelů.

(61) Italské orgány dále uvádějí, že pro řádné přijetí platných a účinných závazků by město muselo jednat formálně prostřednictvím svých kompetentních orgánů s výslovným uvedením finančního krytí.

(62) Pokud jde o druhou indicii přičitatelnosti zjištěnou Komisí, tj. vztah zvláštní závislosti mezi členy představenstva a vedoucími pracovníky společnosti SEA a městem Milánem, italské orgány napadají praxi Komise, která spočívá v povyšování tvrzení uvedených v novinových článcích na úroveň indicií. Italské orgány navíc formulovaly níže uvedené připomínky.

(63) V prvé řadě, pokud jde o bianko rezignace podepsané členy představenstva společnosti SEA před vypršením příslušného mandátu a předané starostovi Milána, italské orgány tvrdí, že tyto rezignace nemohou prokázat existenci situace zvláštní závislosti členů představenstva společnosti SEA na městu. Uvádějí, jak uznal předseda představenstva během řádné valné hromady dne 24. února 2006, že se jedná o častou praxi *„uplatňovanou konkrétně pro to, aby bylo možné včas odvolat ředitele odpovědné za nezákonné činy“*. Předseda představenstva vyloučil použití těchto rezignací v případě, že by akcionář nesouhlasil s řídícími rozhodnutími představenstva, protože odpovědnost za tato rozhodnutí přísluší výhradně představenstvu. Italské orgány dále dodávají, jak uvedl předseda představenstva společnosti u příležitosti výše uvedené valné hromady, že *„v žádném případě nikdo nikdy nevyvíjel nátlak s odvoláním na tyto rezignace nebo jiné dokumenty“* a že výše uvedené rezignace mají *„morální a nikoli právní hodnotu“*. Navíc podle vyjádření zástupce města během uvedené řádné valné hromady společnosti SEA takovéto rezignace údajně *„jsou zcela nevhodné k ovlivňování jednání členů představenstva. Posuzování členů představenstva skutečně výhradně přísluší valné hromadě společníků: pouze tento orgán je může jmenovat a odvolávat a pouze tomuto orgánu odpovídají za řízení společnosti“*. Podle italských orgánů bylo jediným dopadem výše uvedených rezignací to, že člen představenstva odvolaný valnou hromadou akcionářů ztrácel právo na náhradu škody vzniklé v důsledku předčasného ukončení pracovního poměru bez řádného důvodu.

(64) Zadruhé, pokud jde o údajný vztah zvláštní závislosti mezi společností SEA a městem Milánem, italské orgány uvádějí, že na rozdíl od tvrzení Komise kontrola vykonávaná městem Milánem nespočívá ve jmenování samotných zástupců do představenstva, ale pouze v jejich navrhování, neboť pravomoc jmenovat náleží valné hromadě, v souladu se společným soukromoprávním rámcem pro akciové společnosti podle italského občanského zákoníku. Dále tvrdí, že stanovy společnosti SEA udělují představenstvu, v souladu s běžnými pravidly obecného práva, a jak již bylo opakovaně uvedeno, pravomoc vybírat členy představenstva a jejich jména předkládat ke schválení valné hromadě.

(65) Navíc, pokud jde o typické indicie přičitatelnosti určitého opatření státu, a zejména indicie uvedené Soudním dvorem ve věci Stardust Marine, italské orgány tvrdí, že by se rovněž mělo dospět k závěru nepřičitatelnosti posuzovaných opatření státu. V daném případě italské orgány zdůrazňují, že společnost SEA není žádným způsobem začleněna do struktur veřejné správy, ani na místní ani na celostátní úrovni. S odvoláním na další indicii spočívající v povaze činností podniku a v jejich provozování na trhu v podmínkách běžné hospodářské soutěže se soukromými subjekty italské orgány taktéž potvrdily, že v daném případě společnost SEA vykonává veškerou svou činnost v postavení běžného soukromého podnikatele. Podle jejich mínění by ani právní postavení podniku nemělo v daném případě představovat indicii přičitatelnosti opatření státu, neboť společnost SEA je v každém případě společností soukromého práva. S odvoláním na případnou poslední indicii uvedenou Soudním dvorem, tj. míru ochrany poskytované veřejnými orgány při řízení podniku, italské orgány poukazují na to, jak v posuzovaném případě absence jakéhokoli ovlivňování ze strany města a samostatnost uplatňovaná touto společností ve vztahu k magistrátu prokazují, že magistrát není do žádného rozhodování společnosti zapojen.

K uplatňování kritéria soukromého investora v tržním hospodářství

(66) Italské orgány by rády zdůraznily, že při uplatňování kritéria soukromého investora všechny skutečnosti (ekonomické i jiné údaje), o nichž se Komise dozvěděla během předběžného vyšetřování, ale které se týkají období následujícího po období, v němž bylo rozhodnuto o napadených zásazích, mohou být případně použity pro účely posouzení slučitelnosti opatření s pravidly Smlouvy, pokud budou tato opatření kvalifikována jako podpory; tyto skutečnosti však nelze použít v okamžiku, kdy se posuzuje, zda dotčené finanční zásahy splňují kritérium soukromého investora. Italské orgány se domnívají, že celá úvaha Komise je stižena chybným uplatňováním kritéria soukromého investora vyplývajícím z nepřesného posouzení zkoumaného skutkového rámce.

(67) Pokud jde o souvislosti, které je třeba náležitě zohlednit, italské orgány v prvé řadě upozorňují, že Komise nepřihlédla ke skutečnosti, že v rámci liberalizace evropského trhu služeb pozemního odbavování v návaznosti na přijetí směrnice 96/67/ES, která byla do italského právního řádu provedena legislativním nařízením č. 18/99, se společnost SEA rozhodla neomezit se na oddělení účtů, ale přistoupit k rozdělení dotčených činností a k jejich převodu na novou právnickou osobu. Italské orgány tvrdí, že takové rozdělení posloužilo strategickým cílům skupiny prostřednictvím hledání průmyslového partnera pro služby pozemního odbavování a jako nástroj pro určení opatření zaměřených na zefektivnění služeb pozemního odbavování na letištích Linate a Malpensa.

(68) Obecně se podle italských orgánů provozovatelé letišť v rámci liberalizace přizpůsobili a uspořádali své činnosti pozemního odbavování na základě zvážení různých použitelných obchodních modelů: služby pozemního odbavování nezajišťuje přímo provozovatel letiště (např. londýnská letiště, Kodaň, španělská letiště, Dublin), ale poskytují je třetí společnosti působící na více mezinárodních letištích („externalizace“), nebo je zajišťuje přímo provozovatel letiště prostřednictvím pouhého oddělení účtů (např. Frankfurt, Vídeň) nebo prostřednictvím společnosti za tímto účelem založené (SEA, Paříž) („přímé řízení“). Italské orgány zdůrazňují, že každý z těchto dvou modelů představuje výhody i nevýhody, které provozovatelé letišť pečlivě posoudili, a to i na základě právního prostředí jednotlivých zemí. Podle italských orgánů externalizace umožňuje soustředit zdroje na hlavní činnosti s okamžitým pozitivním dopadem na výsledovku, neboť činnosti pozemního odbavování jsou většinou ztrátové, s výjimkou případů, kdy jsou poskytovány ve velkém měřítku (a ne pouze na provozovaných letištích). Naopak udržování činností pozemního odbavování provozovatelům letiště umožňuje vykonávat větší kontrolu nad kvalitou služeb, což kromě regulačních aspektů má i kladný dopad na činnosti skupiny, zejména ve střednědobém až dlouhodobém horizontu.

(69) Italské orgány tedy zdůrazňují, že tento druhý model, který si zvolila společnost SEA, umožňuje provozovateli letiště zachovat funkci přestupního letiště a transfery, udržovat kontrolu nad úrovní kvality poskytovaných služeb, zajišťovat vybrané služby pozemního odbavování na letištích, na kterých nejsou jiné subjekty schopné tyto služby poskytovat, a konečně udržovat silný vliv na bezpečnost letišť. Italské orgány dále tvrdí, že tato volba přináší vysoké provozní náklady, které jsou úzce spojené s přímým provozováním činností pozemního odbavování. Orgány zdůrazňují, že produktivita v posuzovaném odvětví nemůže být měřena výlučně z finančního hlediska.

(70) Podle italských orgánů je tato strategie zvolená společností SEA zcela racionální, neboť umožňuje udržet si uvnitř skupiny činnosti pozemního odbavování a soustředit se jak na postupné zvyšování produktivity, tak na kvalitu služeb a výhody, které z toho pro skupinu vyplývají ve střednědobém až dlouhodobém horizontu. Zároveň rozdělením činností a jejich převedením do samostatné společnosti k provádění takovýchto operací (SEA Handling) může společnost SEA využít případných příležitostí spojenectví s dalšími subjekty v daném odvětví s cílem obnovit životaschopnost díky součinnostem vyplývajícím ze začlenění do mezinárodní sítě a ze získání dalšího provozního know-how.

(71) Společnost SEA tedy měla v úmyslu nést ztráty, které původně vznikly dceřiné společnosti, vzhledem k výhodám, které z toho pro skupinu údajně vyplývaly, a rovněž vzhledem k postupnému zlepšování výsledovky společnosti SEA Handling a obnovení životaschopnosti (původně předpokládané na konci prvního tříletého období činnosti, tj. do roku 2005), čehož mělo být dosaženo prostřednictvím opatření předpokládaných programovým plánem restrukturalizace, který také dle možností počítal se vstupem strategického partnera, který odkoupí významný menšinový podíl ve společnosti SEA Handling.

(72) Pokud jde o hledání takovéhoto strategického partnera, italské orgány zdůrazňují skutečnost, že v květnu 2001 zahájila společnost SEA nabídkové řízení zaměřené na hledání menšinového partnera pro společnost SEA Handling, v jehož závěru předložila nejzajímavější nabídku […]. Zahájená jednání s tímto partnerem se údajně velmi přiblížila závěrečnému podpisu, zejména díky plánu oživení. Později jednání uvízla na mrtvém bodě, především z důvodu rozdílů v ocenění podniku.

(73) Italské orgány dále zdůrazňují, že cílem opatření předpokládaných v konsolidovaném obchodním plánu skupiny SEA na období 2002–2006 bylo zvýšení produktivity práce o 20 % v uvedeném období. Italské orgány tvrdí, že tato opatření byla považována za přiměřená a dostatečná, aby potvrdila provedenou volbu obchodního modelu. Ačkoli cíle obnovení životaschopnosti dosaženo nebylo, hospodářské výsledky byly údajně povzbuzující a potvrdily, že společnost SEA si zvolila vhodný obchodní model v hospodářském zájmu skupiny i jejích akcionářů.

(74) Podle italských orgánů je skutečnost, že společnost SEA Handling neobnovila životaschopnost v původně předpokládané lhůtě, způsobena tržním scénářem, který se oproti předpokladům zcela změnil z důvodu dvou mezinárodních faktorů, jež významně ovlivnily vývoj letecké dopravy v daném období (SARS a válka v Iráku), a z důvodu následných ekonomických potíží mezinárodních dopravců, kteří v důsledku značného navýšení ceny ropy donutili provozovatele ke snížení cen v mnohem agresivnějším konkurenčním prostředí, než se očekávalo.

(75) Italské orgány vyzývají Komisi, aby znovu zvážila svou připomínku týkající se rozhodnutí společnosti SEA pokračovat v zásazích a hradit ztráty své vlastní dceřiné společnosti, ačkoli podle jejího mínění hospodářský vývoj již od uplynutí prvních dvou let činnosti (2003 a 2004) ukazoval, že obnovení životaschopnosti během tří let nebude možné. Tato připomínka se podle italských orgánů zakládá na příliš zjednodušeném uplatňování kritéria soukromého investora, v zásadě pouze z hlediska krátkodobé ziskovosti. Komise tak údajně nevzala v potaz, že v daném případě mohou být relevantní jiné úvahy než úvahy týkající se čistě přímých finančních toků vyplývajících z investice, zejména s ohledem na skutečnost, že mateřská společnost je vertikálně propojena s vlastní dceřinou společností a že nikoli zanedbatelná část její činnosti závisí na kvalitě služeb nabízených dceřinou společností. Komise, která pouze zohlednila neziskovost zásahu během prvních dvou let činnosti, údajně vůbec nepřihlédla ke zvláštnosti odvětví, v němž může mít provozovatel letiště zájem vykonávat (nebo finančně podporovat) činnost pozemního odbavování nezávisle na její bezprostřední ziskovosti.

(76) Italské orgány dále poskytly srovnávací analýzu provedenou externím poradcem s cílem prokázat, že hypotézy vycházející z dokumentu *Prezentace obchodního plánu společnosti SEA Handling na období 2003–2007* (dále jen „obchodní plán na období 2003–2007“) předloženého společností SEA jsou reálné a odůvodněné a že některé nepředvídané události měly na společnost SEA Handling větší negativní vliv a způsobily vyšší ztráty, než se rozumně předpokládalo v okamžiku rozhodnutí o náhradě ztrát. Z této analýzy především vyplývá, že omezení provozu a snížení cen údajně měly větší vliv na záporný rozdíl mezi skutečnými výsledky a výsledky předpokládanými v obchodním plánu. Jinými slovy, ačkoli se společnosti SEA Handling podařilo dosáhnout svých cílů, pokud jde o snížení jednotkových nákladů, nedosáhla finančních cílů předpokládaných obchodním plánem z důvodu významného poklesu příjmů způsobeného omezením provozu a snížením cen oproti předpokládané úrovni.

(77) Komise dále údajně nepřikládala dostatečný význam zvláštnosti daného odvětví v Itálii s ohledem na příslušné italské předpisy. V této souvislosti orgány v prvé řadě připomínají, že ve smyslu čl. 3 odst. 3 legislativního dekretu č. 18/99 a rovněž čl. 705 odst. 2 písm. d) zákoníku o letecké a lodní dopravě (Codice della navigazione) je řídící orgán letiště povinen na letišti zajistit dostupnost nezbytných služeb pozemního odbavování, a to tak, že je buď poskytuje přímo, nebo koordinuje činnost subjektů, které výše uvedené služby poskytují ve prospěch třetích stran nebo vlastními silami. Dále pak se zvláštním odkazem na milánská letiště Linate a Malpensa článek 4 úmluvy uzavřené mezi úřadem ENAC (Národní úřad pro civilní letectví) a společností SEA dne 4. září 2001 výslovně ukládá společnosti SEA povinnost zaručit služby pozemního odbavování a zajistit dostupnost a účinnost prostředků, vybavení a zařízení a všeho, co je zapotřebí pro nepřetržité, řádné a účinné vykonávání těchto služeb.

(78) Podle italských orgánů se společnost SEA na základě tohoto ustanovení nemohla a nemůže jednoduše zbavit činností pozemního odbavování a přistoupit k jejich externalizaci. I kdyby se rozhodla tímto směrem postupovat, měla by v každém případě pomocí příslušných smluvních nástrojů zajistit a v této souvislosti odpovídat za to, aby služby splňovaly potřeby a požadavky stanovené zákonodárcem nebo požadavky vyplývající z předpokladů obsažených ve smlouvě o provozování letiště. Řídící orgán letiště by ve skutečnosti zůstal odpovědný vůči veřejným orgánům, pokud jde o řádné a účinné vykonávání služeb pozemního odbavování.

(79) Pro účely správného uplatňování kritéria soukromého investora v daném případě by italské orgány také rády připomněly, že podle ustálené judikatury je jednání veřejného orgánu třeba srovnávat se soukromým provozovatelem srovnatelných vlastností a velikosti ([22]) a že investice spočívající v náhradě ztráty společnosti SEA Handling byla naplánována a provedena skupinou SEA, akcionářem a stranou smlouvy o provozování letišť Malpensa a Linate. To zaprvé znamená, jak ostatně uvádí Komise ve svém rozhodnutí, že chování společnosti SEA nelze srovnávat s „*chováním běžného investora vkládajícího kapitál za účelem dosažení zisku ve víceméně krátké době*“, ale

([22]) Viz rozsudek ze dne 12. prosince 2000 ve věci T-296/97, *Alitalia*, bod 81.

musí být srovnáváno s „*chováním soukromé holdingové společnosti nebo soukromého seskupení podniků, které sledují strukturální politiku, celkovou či oborovou, a jsou vedeny perspektivou dlouhodobější životaschopnosti*“ ([23]). Zadruhé by rovněž měly být zohledněny charakteristiky posuzovaného regulovaného odvětví a v těchto souvislostech běžná dynamika hospodářských vztahů mezi mateřskou a dceřinou společností ([24]).

(80) Z tohoto důvodu se italské orgány domnívají, že Komise měla dotčená opatření posuzovat z pohledu skupiny, tedy že měla přezkoumat konsolidovanou účetní závěrku společnosti SEA. Zjistila by tak, že absorpce velkých ztrát v oblasti pozemního odbavování v rámci skupiny a vytvoření hodnoty pro akcionáře byly pro skupinu celkově velmi výhodné.

(81) Kromě pravděpodobnosti nepřímého hmotného prospěchu z náhrady ztrát společnosti SEA Handling proto údajně existují další úvahy, mezi něž patří: a) možnost dosáhnout nepřímých hospodářských výhod prostřednictvím obchodních vztahů s dceřinou společností; b) potíže, které by způsobila externalizace v daných souvislostech na vnitrostátní úrovni, z hlediska ekonomické zátěže i odpovědnosti převzaté ve vztahu k veřejným orgánům; c) zachování image skupiny a d) dodržování povinností vůči státu vyplývajících ze smlouvy a ze zákona.

(82) Italské orgány tedy zdůrazňují, že skupina SEA dosáhla v tříletém období 2003–2005 významných výsledků, pokud jde o kvalitu služeb poskytovaných uživatelům. Italské orgány v této souvislosti uvádějí kladný vývoj, pokud jde o dobu čekání na výdej cestovních zavazadel při příletu a přesnost přistání řízených společností SEA.

(83) Závěrem se italské orgány domnívají, že chování společnosti SEA v posuzované věci je zcela v souladu s chováním soukromého seskupení podniků, které sleduje strukturální politiku a které upřednostňuje bezprostřední úhradu ztrát vlastního odvětví činnosti s perspektivou obnovení dlouhodobější životaschopnosti a s přihlédnutím k dalším zájmům finanční i nefinanční povahy, v každém případě však relevantních pro hospodářské zájmy skupiny. V rozporu s tím, co tvrdí Komise, existenci konkrétní perspektivy obnovení životaschopnosti v rozumné době údajně dokazuje neustálé zlepšování hospodářské situace, které společnost SEA Handling zaznamenala během tříletého období 2003–2005 a k němuž došlo navzdory nenalezení menšinového strategického partnera a obtížné situaci na trhu.

Ke slučitelnosti

(84) Pokud jde o způsobilost podniků, italské orgány v zásadě tvrdily následující: i) vzhledem k neustálým ztrátám vykazovaným u činností pozemního odbavování, a to i před založením společnosti SEA Handling, je jasné, že podnik měl potíže od okamžiku zahájení svého působení; ii) restrukturalizace společnosti SEA Handling vychází z plánu restrukturalizace, tvořeného různými dokumenty týkajícími se období 2003–2010, jehož cílem byl návrat činnosti pozemního odbavování k ziskovosti; iii) tyto dokumenty podrobně ukazují strategii společnosti SEA a harmonogram za tímto účelem předpokládaných opatření.

(85) Italské orgány zejména zdůraznily, že konsolidovaný obchodní plán skupiny SEA na období 2002–2006 (dále jen „konsolidovaný obchodní plán na období 2002–2006“) stanoví pro zvýšení produktivity činností odbavování a pro zvýšení příjmů tato opatření:

— motivace pro snížení absentérství zaměstnanců,

— elektronizace a racionalizace činností provozních oddělení,

— umožnění práce přesčas,

— sloučení sektorů A a B na letišti Malpensa od ledna 2002,

— využívání nových pracovních smluv s flexibilní pracovní dobou,

— opatření zaměřená na zkrácení časů přesunu zaměstnanců.

(86) Italské orgány dále tvrdí, že jedním z důležitých restrukturalizačních opatření byl výběr menšinového akcionáře.

([23]) Viz rozsudek ze dne 21. března 1991 ve věci C-305/89, *ALFA Romeo*, bod 20.
([24]) Viz rozsudek ze dne 3. července 2003 ve spojených věcech C-83/01, C-93/01 a C-94/01, *Chronopost*, body 33–38.

(87) Zadruhé podle italských orgánů stanovil obchodní plán na období 2003–2007, který byl zaměřen na společnost SEA Handling, základní faktory s negativními vlivy na fungování společnosti, zejména náklady práce, organizační nevyváženost a nedostatečnou technologickou inovaci. Dokument uvádí základní opatření nezbytná pro zvýšení produktivity podniku: i) zvýšení podílu společnosti na trhu; ii) opatření pro zvýšení technologické inovace; iii) opatření pro zlepšení přizpůsobitelnosti potřebám klientů; iv) přezkoumání nákladných externích činností vzhledem k hlavní podnikatelské činnosti (*core business*); b) snížení nákladů práce; vi) obnovení příjmů z činností nad rámec odbavování.

(88) Zatřetí italské orgány zdůrazňují, že dokument *„Shrnutí – pokyny strategického plánu skupiny SEA na období 2007–2012 – 11. května 2007“* (dále jen „strategický plán na období 2007–2012“) zahrnuje třífázový plán, jehož cílem je obnovení životaschopnosti společnosti SEA Handling do roku 2011. Cíl obnovení ziskovosti činností odbavování je podle všeho zjevný také ve *strategickém plánu skupiny SEA na období 2009–2016* (dále jen „strategický plán na období 2009–2016“) a v *obchodním plánu společnosti SEA na období 2011–2013* (dále jen „obchodní plán na období 2011–2013“).

(89) Začtvrté italské orgány tvrdí, že nedochází k žádnému narušení hospodářské soutěže, neboť dotčená opatření jsou nezbytná pro účely liberalizace trhu. V každém případě byla přijata opatření, aby se zajistilo, že hospodářská soutěž není nepatřičně narušována, zejména postupné snižování úrovní zaměstnanosti (pokles o 1 755 jednotek v období 2003–2010), omezení působnosti na trhu (úplné ukončení všech aktivit, které nejsou hlavní podnikatelskou činností; ukončení činnosti odmrazování; neúspěšné pokusy prodat menšinový podíl ve společnosti SEA Handling).

(90) Konečně Itálie tvrdí, že podpora byla jasně omezena na nezbytné minimum vzhledem k provozním ztrátám, které podniku vznikly, a k částce, která byla následně nezbytná pro zajištění provozní kontinuity činnosti odbavování. Podpora neměla za následek zvýšení podílu podniku na trhu na úkor konkurentů vzhledem k tomu, že nebyla uskutečněna investiční opatření, která by nebyla zahrnuta v plánech restrukturalizace.

5. PŘIPOMÍNKY ZÚČASTNĚNÝCH STRAN

5.1. *SPOLEČNOST SEA*

(91) Společnost SEA ve svých připomínkách zdůrazňuje argumentaci předloženou italskými orgány a upřesňuje a doplňuje některé její aspekty.

K přičitatelnosti opatření náhrady ztrát italskému státu

(92) Zaprvé s odvoláním na kolektivní dohodu ze dne 4. dubna 2002, která podle Komise předpokládá aktivní účast města, by se společnost SEA ráda podrobněji odvolala na rozsudek ve věci Stardust Marine, přičemž připomíná, že důkazní břemeno přičitatelnosti leží na Komisi, a tvrdí, že důkazy poskytnuté v daném případě jsou omezené nejen co do počtu, ale také co do obsahu a soudržnosti. Naopak existují mnohem spolehlivější a výstižnější „kontraindicie“, které údajně prokazují nezávislost společnosti SEA při rozhodování o restrukturalizaci společnosti SEA Handling.

(93) Společnost SEA se domnívá, že cílem dohod uzavřených s odborovými organizacemi bylo uklidnit zaměstnance, pokud jde o ochranu nabytých práv a provádění opatření na ochranu zaměstnanosti odpovídajících strategii, pro kterou se společnost SEA rozhodla. Společnost SEA podotýká, že představenstvo společnosti SEA v rámci svých usnesení rozhodlo o reorganizaci skupiny. Nikdy však v souvislosti s touto reorganizací nebyl přijat žádný závazek nesnižovat počet zaměstnanců podle potřeb trhu. Společnost SEA dále tvrdí, že rozhodnutí o snižování a restrukturalizaci, a to i v poslední době, byla vždy motivována hospodářskou logikou, aniž by město nebo politické síly v něm zastoupené sehrály jakoukoli významnou úlohu.

(94) Společnost SEA uvádí, že obavy sociálního charakteru existovaly a existují jak v legislativním dekretu č. 18/99, který věnuje článek 14 „sociální ochraně“, tak ve směrnici 96/67/ES, která ve 24. bodě odůvodnění uznává, že členské státy *„si musí zachovat pravomoc k zajištění dostatečné úrovně sociální ochrany zaměstnanců podniků, které poskytují služby pozemního odbavování“*, a opravňují ji tedy (článek 18) přijmout nezbytná opatření k zajištění ochrany práv pracujících (v souladu s ustanoveními směrnice a „ostatními právními předpisy Společenství“). Podle společnosti SEA mohly sociální obavy sehrát úlohu při přijímání svobodných podnikatelských rozhodnutí ze strany společnosti SEA pouze v mezích daných příslušným právním rámcem.

(95) Společnost SEA dále trvá na skutečnosti, že Komise nepřihlédla k některým „kontraindiciím“ navrženým městem Milánem, tj. neuplatňování tzv. závazků z kolektivní dohody ze dne 26. března 2002 a omezené trvání těchto závazků.

(96) Pokud jde o kontrolu města, na kterou se Komise odvolává, společnost SEA tvrdí, že má naprostou rozhodovací a řídící samostatnost a tuto činnost vykonává svobodně, bez jakéhokoli ovlivňování ze strany města Milána nebo provincie Milán. Společnost upřesňuje, že řízení společnosti přísluší výlučně členům představenstva a pravomoci a funkce členů představenstva nemohou vykonávat cizí subjekty (například většinoví akcionáři). Společnost SEA dále tvrdí, že i kdyby absurdně panoval názor, že většinový veřejný akcionář zpravidla vykonává skutečný vliv na usnesení správních orgánů společnosti SEA, což by představovalo důkaz přičitatelnosti, ve smyslu rozsudku ve věci Stardust Marine, nejednalo by se o organické kritérium, ale o skutečné zasahování do sporných rozhodnutí.

(97) Podle společnosti SEA by Komise měla více přihlédnout k protikladným situacím, k nimž došlo během zasedání zastupitelstva města Milána dne 16. června 2003, z jehož zápisu údajně jednoznačně vyplývá rozhodovací a organizační samostatnost společnosti, kdy na jedné straně zastupitelé berou na vědomí odmítnutí společnosti SEA poskytnout údaje (neboť je nelze zpřístupnit), které jsou předmětem probíhajícího jednání s odborovými organizacemi, a na straně druhé je zamítnut návrh, aby městská rada požádala společnost SEA o předložení obchodního plánu, tedy návrh, který by byl nejen schválen, ale nemusel by ani být předložen, kdyby město Milán skutečně vyvíjelo – nebo si uvědomovalo, že může vyvíjet – vliv, který se mu Komise zjevně snaží přisoudit.

(98) Pokud jde o bianko rezignace, společnost SEA ohledně tvrzení uvedených v této souvislosti městem Milánem dodává, že u příležitosti valné hromady společnosti SEA dne 24. února 2006 předseda dozorčí rady společnosti SEA potvrdil, že nikdo z členů dozorčí rady nebyl požádán, aby obdobnou rezignaci podepsal. Společnost SEA se domnívá, že všechny odpovědi formulované během výše uvedené valné hromady v souvislosti s bianko rezignacemi jasně naznačují opak tvrzení, podle něhož existuje vztah zvláštní závislosti s městem Milánem. Společnost SEA dále zdůrazňuje skutečnost, že jak tvrdí předseda během valné hromady, představenstvo vůbec nepřistoupilo na požadavek akcionáře rozdělit dividendy ve výši 250 až 280 milionů EUR a místo toho stanovilo maximální disponibilní částku ve výši 200 milionů EUR, což údajně dokazuje, že nebylo dotčenými rezignacemi ovlivněno, neboť rozhodlo jinak než město.

(99) Konečně podle mínění společnosti SEA skutečnost, že obvinění týkající se údajné závislosti představenstva společnosti SEA na městu – obvinění uvedená v tisku – jsou z roku 2006, nic „nedokazuje“, pokud jde o vyvíjení vlivu města na společnost SEA v období předcházejícím uvedenému roku. Kromě toho neexistují důvody, které by umožňovaly toto ovlivňování předpokládat, pokud Komise nepředloží seriózní a relevantní důkazy, a to i z hlediska časové souslednosti událostí.

K uplatňování kritéria soukromého investora v tržním hospodářství

(100) Společnost SEA připomíná, že podle Soudního dvora (rozsudek ve věci „ALFA Romeo“ ([25]) a rozsudek ve věci „ENI-Lanerossi“ ([26])) stejně jako může soukromý společník podniku, který se dočasně nachází v obtížích, do tohoto podniku rozumně vložit kapitál potřebný pro jeho další existenci, pokud je podnik po reorganizaci schopen být opět životaschopný, může i mateřská společnost rozhodnout o úhradě ztrát jedné ze svých dceřiných společností a být přitom vedena i jinými „úvahami“, než je pouhá krátkodobá výnosnost investice. V rozsudku ve věci „ENI-Lanerossi“ Soudní dvůr uvedl, že úvahy, jako je pravděpodobnost dosažení nepřímého hmotného prospěchu z investice, možnost postoupit činnosti dceřiné společnosti za lepších podmínek, vůle zachovat image skupiny jako celku nebo úmysl přeorientovat činnosti podniku, mohou z pohledu soukromého investora, který sleduje cíl dlouhodobé životaschopnosti (nikoli čistě finanční), řádně odůvodnit vložení kapitálu do podniku, v němž má investor podíl a který je ve ztrátě.

(101) V daném případě se společnost SEA domnívá, že náhrada ztrát společnosti SEA Handling může být řádně odůvodněna, s ohledem na zásadu soukromého investora, nejen existencí strategického plánu a plánu restrukturalizace s dobrou perspektivou dlouhodobé životaschopnosti, ale také jinými úvahami, než je pouhá finanční výnosnost investice, týkajícími se zvláštní odpovědnosti společnosti SEA jako provozovatele letiště a jeho image, jakož i skutečností, že interní náhrada ztrát v žádném okamžiku nezpůsobila skupině zvláštní zadlužení nebo finanční potíže, a skupina přesto vše dosáhla významného čistého zisku.

(102) Kromě toho společnost SEA tvrdí, že její investiční rozhodnutí se nutně nezakládají na úvahách o okamžitém zisku, jako jsou úvahy, které mohou ovlivňovat volby (i spekulativní) menšinového akcionáře bez kontrolních pravomocí nebo většinového akcionáře motivovaného výlučně snahou o dosažení maximálního zisku z činnosti pozemního odbavování uvažované izolovaně, ale spíše na širších úvahách inspirovaných cílem maximalizace celkových výsledků skupiny SEA v dlouhodobém horizontu.

([25]) Rozsudek Soudního dvora ze dne 21. března 1991 ve věci C-305/89, *Itálie v. Komise* (ALFA Romeo), Recueil 1991, s. I-1603, bod 20.

([26]) Rozsudek Soudního dvora ze dne 21. března 1991 ve věci C-303/88, *Itálie v. Komise*, Recueil 1991, s. I-1433, bod 21.

K souvislostem zásahů

(103) Společnost SEA se domnívá, že Komise nemůže odhlížet od právního prostředí, v němž k náhradám ztrát došlo. Právní rámec ovlivňující konkurenční tlak, kterému byla společnost SEA vystavena, a povinnosti, kterými byla tato společnost vázána, údajně ovlivnily průmyslová rozhodnutí i výsledky dosažené v návaznosti na tato rozhodnutí. Jelikož byla napadená opatření provedena v období bezprostředně následujícím po přijetí směrnice 96/67/ES zaměřené na liberalizaci odvětví a po jejím provedení na vnitrostátní úrovni, společnost SEA upozorňuje, že již v roce 1996 umožnila vstup externího poskytovatele služeb pozemního odbavování (ATA Handling) na vlastní letiště.

(104) Společnost dále uvádí, že Itálie se rozhodla pro úplnou liberalizaci trhu služeb pozemního odbavování a počítala pouze s tím, že odvětvový orgán (ENAC) bude v odůvodněných případech moci dočasně omezit počet poskytovatelů služeb. Společnost SEA se domnívá, že ENAC jakožto odvětvový orgán na některých italských letištích zahltil trh služeb pozemního odbavování tím, že certifikoval nejméně 246 poskytovatelů, z nichž 84 je oprávněno působit na letištích Linate a Malpensa. Společnost SEA se domnívá, že rozhodnutí Itálie ve skutečnosti podpořilo vstup mnoha subjektů, avšak tendence trhu směřuje ke snižování počtu poskytovatelů služeb pozemního odbavování působících na jednotlivých letištích. To rovněž potvrzuje úprava nedávno přijatá orgánem ENAC, která by zavedením přísnějších požadavků v porovnání s dříve přijatými požadavky na certifikaci poskytovatelů těchto služeb měla vést k pečlivějšímu výběru subjektů, které budou muset zaručit kvalitnější a bezpečnější služby. Společnost SEA v této souvislosti uvádí, že jiné evropské země zvolily opačný směr, aby zamezily přílišnému konkurenčnímu tlaku, který by mohl vyvolat nevyváženost hospodářských podmínek poskytovatelů v návaznosti na cenový tlak.

(105) V rozvíjejícím se prostředí hospodářské soutěže společnost SEA tvrdí, že rozhodnutí přistoupit k rozdělení společností vycházelo ze strategického obchodního modelu společnosti SEA v té době založeného na provozování letiště Malpensa jako leteckého uzlu („*hub*“) s nutností kontroly, sledování a řízení služeb pozemního odbavování (podobně jako na letištích ve Frankfurtu a Vídni).

(106) Společnost SEA navíc trvá na skutečnosti, že při analýze hospodářské logiky rozhodnutí této společnosti je třeba přihlédnout k charakteristikám trhu služeb pozemního odbavování. V prvé řadě společnost SEA tvrdí, že činnost pozemního odbavování dosahuje velmi nízkého ziskového rozpětí, přičemž tento faktor umocňuje liberalizace trhu, a že tato činnost byla charakteristická nízkou mírou ziskovosti i v době, kdy nebyla provozována vyloženě se ztrátou. Subjekty, které jsou nejsnáze schopny dosáhnout určité – byť jen skromné – míry ziskovosti, jsou zpravidla subjekty, které disponují sítí, obvykle mezinárodní, jež umožňuje rozložit riziko podnikání na více provozních míst. Například působnost na více letištích údajně umožňuje kompenzovat náklady vzniklé v těch zemích, v nichž jsou právní nebo smluvní předpisy týkající se řízení pracovních sil přísnější, nižšími náklady v zemích, v nichž se uplatňuje flexibilnější úprava. Subjekty, které jsou schopny dosahovat kladného ziskového rozpětí na celosvětové úrovni, jsou údajně ty, které disponují mezinárodní sítí a využívají důležitých součinností díky celosvětovým a výhradním smlouvám, jediné centralizované správy, úspor z rozsahu při investicích, menších podílů na trhu, které jsou ale často spojeny s jediným dopravcem nebo jedním konkrétním časovým rámcem, a úspor z rozsahu souvisejících s možností poskytovat služby jednomu dopravci na více letištích.

(107) Podle společnosti SEA je tedy trh z hlediska nabídky heterogenní, neboť stejnou činnost by mohly vykonávat subjekty, které mají odlišné vlastnosti, pokud jde o povahu, kapacitu, odpovědnost a rozsah činnosti: provozovatelé letišť v režimu oddělení účtů, provozovatelé letišť v režimu rozdělení společností, externí poskytovatelé služeb (přičemž podle jejího názoru se může jednat o poskytovatele působící v rámci vnitrostátní nebo mezinárodní sítě nebo středně velké subjekty) nebo letečtí dopravci, kteří činnost vykonávají vlastními silami.

(108) Komise proto nemůže odhlížet od fungování a celkového vývoje trhu služeb pozemního odbavování a musí vývoj společnosti SEA Handling porovnávat s vývojem subjektů, které jsou s touto společností skutečně srovnatelné. Pokud jde o celkový vývoj, vzhledem k tomu, že trh služeb pozemního odbavování je odvětvím s velmi nízkým ziskovým rozpětím, má společnost SEA za to, že s ohledem na vážnou deficitní situaci v oblasti produktivity uvedené části podniku, značnou nevyváženost struktury nákladů a mimořádně obtížnou situaci, v níž se trh i hospodářství jako celek nacházejí, nemůže být obnovení životaschopnosti zázračné ani náhlé a že ani prodloužení původně stanovených lhůt není vůbec překvapivé.

(109) Společnost SEA tudíž popírá tvrzení, podle něhož měla s ohledem na nemožnost vyrovnání ztrát společnosti SEA Handling v předpokládaném tříletém období přehodnotit svou strategii a oddělit se od svých vlastních činností pozemního odbavování. V této souvislosti společnost SEA zdůrazňuje, že její rozhodnutí nemohla být každoročně znovu projednávána, neboť odvětví pozemního odbavování, stejně jako všechna hospodářská odvětví související s prostředím letišť, funguje ve víceleté perspektivě a platnost přijatých rozhodnutí by mohla být řádně posouzena teprve v dlouhodobém horizontu.

(110) Pokud jde o porovnání hospodářských výsledků společnosti SEA Handling s výsledky ostatních subjektů, společnost SEA uvádí, že jediným skutečně srovnatelným subjektem – jako provozovatelem letiště, který vykonává činnosti pozemního odbavování v režimu rozdělení společností – je […]. V tomto ohledu společnost SEA podotýká, že […] zaznamenala v tříletém období 2004–2006 ztrátu související s její vlastní činností pozemního odbavování, tedy negativní vývoj, který pokračoval i v následujících letech a který bude zřejmě pokračovat i v blízké budoucnosti.

(111) Vzhledem ke svému obchodnímu modelu („hlavní letiště" neboli „letecký uzel") společnost SEA potvrzuje potřebu mít subjekt schopný poskytovat všechny požadované odbavovací služby v souladu s vysokými standardy kvality. Společnost SEA tvrdí, že tyto nároky byla schopna splnit pouze společnost SEA Handling, neboť ostatní subjekty přítomné na trhu neměly materiální, ekonomické a především personální zdroje nezbytné pro zajištění všech odbavovacích služeb požadovaných v rámci tohoto modelu.

(112) Společnost SEA ostatně tvrdí, že nad rámec vlastních zájmů má i zákonnou povinnost, neboť vnitrostátní právní předpisy považují provozovatele letiště za subjekt odpovědný v případě výpadků týkajících se poskytování služeb pozemního odbavování.

(113) Úplná liberalizace trhu v Itálii navíc v porovnání s částečně otevřeným trhem údajně přinesla větší zátěž pro provozovatele letišť. Provozovatel letiště skutečně má vůči kontrolnímu orgánu povinnost a odpovědnost týkající se vytvoření zvláštních pracovních skupin schopných zajišťovat dané služby v případě nouzových nebo nepředvídatelných situací. Provozovatel letiště nemá žádný nástroj k tomu, aby novým poskytovatelům uložil povinnost zajišťovat „pohotovostní zálohu", zatímco tyto povinnosti lze v prostředí částečné liberalizace zohlednit v soutěžních podmínkách v rámci nabídkového řízení na výběr poskytovatele.

K hospodářské racionalitě chování společnosti SEA

(114) Cílem rozdělení činností a souvisejícího převodu na dceřinou společnost SEA Handling údajně bylo jak respektovat právo Evropské unie, tak co nejlépe zvládnout liberalizaci a v dlouhodobém horizontu využít příležitostí rozvoje. Podle společnosti SEA mělo toto rozdělení umožnit lépe provádět politiky nezbytné pro zlepšení účinnosti a produktivity uvedených dvou společností a zároveň umožnit využít případných příležitostí uzavřít spojenectví s externími partnery.

(115) Společnost SEA navíc tvrdí, že ukončení činností pozemního odbavování by pro ni znamenalo zvýšení nákladů z důvodu její povinnosti poskytovat služby řízení nouzových a nepředvídatelných situací. Společnost SEA se domnívá, že úspory, kterých dosáhla díky úsporám z rozsahu, jež byly dány možností použít mezní osobní náklady společnosti SEA Handling na zajišťování pohotovostní zálohy bez nutnosti nést náklady na zřízení a udržování specializované skupiny, činily orientačně 10,7 milionu EUR v roce 2003 a 8,7 milionu EUR v roce 2010.

(116) Společnost SEA připomíná, že společnost SEA Handling měla od začátku velmi zatěžující strukturu nákladů, s mimořádnými náklady a jasným úkolem postupně přivést služby pozemního odbavování nejdříve do stavu udržitelnosti a poté do stavu ziskovosti. Společnost SEA tvrdí, že z tohoto důvodu již od začátku uskutečňovala intenzivní restrukturalizační a ozdravný program rovněž s cílem určit případného strategického partnera, který by mohl přispět ke sledování těchto cílů.

(117) Společnost SEA tvrdí, že v květnu 2001 zahájila nabídkové řízení s cílem vybrat jeden nebo více subjektů, které měly získat menšinový podíl na kapitálu společnosti SEA Handling – řízení, kterého se údajně zúčastnila velká část předních subjektů odvětví. Po provedení analýzy doporučení a nabídek zúčastněných subjektů společnost SEA ještě v roce 2001 zahájila jednání s […], která předložila nejzajímavější návrh na uzavření partnerství. Ačkoli se jednání dostala do pokročilé fáze a byl vypracován společný plán na oživení společnosti SEA Handling, představenstvo společnosti SEA na svém zasedání dne 10. září 2002 rozhodlo, že nemůže nabídku tohoto subjektu přijmout, neboť ji považovalo za […]. Společnost SEA připouští, že neúspěch jednání ohrozil uskutečnitelnost cíle obnovení životaschopnosti společnosti SEA Handling v původně předpokládané lhůtě s tím, že nalezení menšinového strategického partnera bylo pro tento cíl považováno za důležitý nástroj.

(118) Společnost SEA dále tvrdí, že v dubnu 2008 zahájila nové řízení na částečný prodej společnosti SEA Handling, které však nebylo dokončeno navzdory počátečnímu zájmu, který projevil důležitý mezinárodní poskytovatel.

(119) Společnost SEA zdůrazňuje, že ozdravný program společnosti SEA Handling především zohledňoval obchodní model letiště („letecký uzel"), který si skupina předem zvolila, a vycházel ze střednědobého až dlouhodobého časového horizontu, který umožňoval přiměřenou ekonomickou návratnost finančních závazků vyžadovaných tímto typem činnosti. Společnost SEA v této souvislosti zdůrazňuje, že směrnice 96/67/ES v případě omezení počtu poskytovatelů služeb pozemního odbavování předpokládá, že tito poskytovatelé budou vybráni prostřednictvím zvláštního řízení na dobu sedmi let, čímž implicitně uznává, že kratší období by neumožňovala odpovídající organizační plánování a následující ekonomickou návratnost.

(120) Plán konkrétně spočíval v zásazích na zvýšení produktivity práce a v postupném snižování osobních nákladů. Těchto cílů mělo být dosaženo jak kvalitativními zásahy do způsobu poskytování činností pozemního odbavování, tak kvantitativními zásahy do počtu zaměstnanců. Plán restrukturalizace v prvé řadě vycházel z konsolidovaného obchodního plánu skupiny SEA na období 2002–2006, který vymezil strategii a cíle, jakož i opatření, jež měla být přijata pro obnovení ziskovosti služeb pozemního odbavování. Obchodní plán společnosti SEA Handling na období 2003–2007 přijatý dne 29. července 2003 pak předpokládal plán restrukturalizace zaměřený na zlepšení účinnosti služeb, struktur a lidských zdrojů týkajících se tohoto odvětví činnosti. Společnost SEA doufala, že se jí podaří obnovit ziskovost svých vlastních činností pozemního odbavování během tří let, tj. do roku 2005, nebo nejpozději do roku 2007.

(121) Společnost SEA tedy popírá tvrzení Komise, že v konsolidovaném obchodním plánu skupiny chybí podrobný popis opatření, která hodlala společnost SEA přijmout za účelem ozdravení společnosti SEA Handling, a že chybí podrobný obchodní plán týkající se společnosti SEA Handling, který by ukazoval strategii zaměřenou na ozdravení společnosti a související postupné provádění.

(122) Společnost SEA se domnívá, že pozitivní vývoj hlavních hospodářských ukazatelů v letech 2003 až 2004 byl povzbuzující a prokázal platnost kroků společnosti SEA. Společnost SEA se domnívá, že obnovení životaschopnosti do roku 2005 předpokládané v obchodním plánu na období 2003–2007 bylo zmařeno z důvodu řady okolností, které negativně ovlivnily ekonomickou situaci společnosti SEA Handling. Společnost SEA v této souvislosti uvádí tyto okolnosti: šíření onemocnění SARS v období 2002–2003; začátek války v Iráku v roce 2003 a nárůst hrozby mezinárodního terorismu; zintenzivnění tlaku na snižování cen pozemního odbavování v roce 2006, rovněž v návaznosti na vstup nových subjektů na letiště Malpensa, zejména společnosti Aviapartner, což vedlo ke snížení cen u některých smluv, například smlouva se společností Alitalia (–6 % jednotkové ceny); zrušení základny společnosti Alitalia na milánském letišti Malpensa, o kterém společnost Alitalia rozhodla v roce 2007 a jehož důsledky se plně projevovaly od dubna 2008, a oblak sopečného prachu po výbuchu islandské sopky Eyjafjallajökull v roce 2010.

(123) Na základě zhoršení hospodářského vývoje společnosti SEA Handling v období 2006–2007 a v návaznosti na zrušení základny společnosti Alitalia byla společnost SEA údajně vyzvána, aby se rozhodla, zda potvrdí vlastní obchodní model, a pokud ano, aby upravila a aktualizovala plán na oživení společnosti SEA Handling. V roce 2007 společnost SEA nakonec rozhodla, že se zaměří na vytvoření inovačního modelu tzv. „self-hub" neboli „virtual hub", a potvrdila tak strategické rozhodnutí pokračovat v procesu ozdravování a restrukturalizace společnosti SEA Handling. Zdůraznila přitom důležitost činností pozemního odbavování pro rozvoj vlastních obchodních plánů stejně jako v předchozím modelu. Rozhodnutí bylo údajně motivováno již dosaženými výsledky na úrovni produktivity práce a snižování počtu zaměstnanců, skutečností, že předchozí zkušenosti ukázaly, že obnovení životaschopnosti je možné, a konečně úvahou, že jakékoli jiné řešení, včetně externalizace, stále ukazovalo tytéž kontraindikace již posuzované v roce 2003.

(124) Podle společnosti SEA byla náhrada ztrát stále odůvodněná, neboť využívání externích subjektů pro poskytování služeb pohotovostní zálohy by nebylo z ekonomického hlediska výhodné (vzhledem k vyšším nákladům na externí služby v porovnání se službami, které lze díky součinnosti poskytovat interně) ani by v daném případě nebylo proveditelné (s ohledem na absenci externích poskytovatelů schopných předložit celkovou nabídku služeb pozemního odbavování a rovněž na malou spolehlivost a kvalitu služeb, které subjekty působící na milánských letištích ukázaly při mnoha příležitostech).

(125) Pokud jde o realizovatelnost nabídky třetích stran, společnost SEA v prvé řadě tvrdí, že ačkoli někteří externí poskytovatelé (jako například Aviapartner) mají od roku 2006 certifikaci pro poskytování celé škály služeb pozemního odbavování na milánských letištích, skutečnost je úplně jiná. Společnost SEA se domnívá, že standardní postup používaný úřadem ENAC pro udělování certifikace je nepřiměřený, protože se často zakládá na hodnocení toho, zda společnost zajišťující pozemní odbavování splňuje požadavky týkající se skupiny jako celku, a nikoli ve vztahu ke skutečné kapacitě, kterou je společnost schopná zaručit na jednom letišti. Společnost SEA má dále za to, že jako provozovatel letiště měla být zapojena do postupu certifikace poskytovatelů služeb pozemního odbavování, aby se vyhnula přímým důsledkům výpadku služeb nebo neefektivnosti externích poskytovatelů bez pravomoci udělit jim sankci. Podle společnosti SEA nové nařízení úřadu ENAC ze dne 19. ledna 2011 stanoví, že provozovatel letiště poskytne odůvodněné stanovisko ke shodě postupů a standardů poskytovatele.

(126) Zadruhé se společnost SEA domnívá, že žádný externí poskytovatel nebyl připraven poskytnout celý rozsah služeb, protože jejich obchodní strategie spočívala a spočívá v tom, že se soustředí na rentabilnější služby.

(127) Zatřetí aktivní poskytovatelé údajně měli významné pohledávky vůči společnosti SEA Handling, která musela často zasahovat v nouzových situacích, aby kompenzovala jejich výpadky, a nakonec přistoupila k soudnímu vymáhání pohledávek od těchto společností.

(128) Začtvrté na rozdíl od tvrzení Komise hlavní současní konkurenti působící na milánských letištích, tj. ATA Handling a Aviapartner, nedosáhli zisku. Společnost ATA Handling údajně vykázala v letech 2003 až 2005 ztráty, které byly podle společnosti SEA ve vztahu k milánským letištím vyšší. Pokud jde o společnost Aviapartner, navzdory ziskům dosaženým v rámci celé sítě letišť, na nichž vykonává svou činnost, považuje společnost SEA za pravděpodobné, že v souvislosti s činností vykonávanou na milánských letištích vykázala společnost ztráty.

(129) Pokud jde o posouzení hospodářských výsledků společnosti SEA Handling, které mohlo vést ke změně rozhodnutí, společnost SEA zdůrazňuje, že v odvětví pozemního odbavování lze dopady podnikatelských rozhodnutí hodnotit pouze v dlouhodobém horizontu, a že tedy rozhodnutí společnosti SEA nemohlo být rozumně změněno již po několika málo letech, zejména na základě povzbudivých výsledků dosažených v počátečním tříletém období, jehož pozitivní dopady byly narušeny až událostmi mimo skupinu SEA, které nastaly následně.

(130) Pokud jde o účetní zachycení výsledků, společnost SEA v prvé řadě uvádí, že výsledků společnosti SEA Handling bylo dosaženo bez subvencování činností pozemního odbavování tak, že by společnost SEA Handling vykonávala činnosti odměňované sazbou (a nikoli na základě tržních cen), a tedy jasně ziskovější, jako v případě jiných evropských poskytovatelů. Společnost SEA dále uvádí, že společnost SEA Handling je jediným poskytovatelem služeb pozemního odbavování na milánských letištích, který provozovateli letiště řádně hradí poplatek za používání společného majetku, a hospodaření společnosti SEA Handling by již bylo v kladných číslech (v roce 2011), kdyby jako ostatní poskytovatelé působící na milánských letištích provozovateli letiště tento poplatek nepřiznávala. Konečně společnost SEA uvádí, že účetní závěrka týkající se pozemního odbavování nezahrnuje výnosy z řízení centralizovaných infrastruktur, jako je tomu u jiných srovnatelných poskytovatelů. Zahrnutí těchto činností do působnosti společnosti SEA Handling za předem stanovenou sazbu by znamenalo další výnosy ve výši přibližně 70 milionů EUR ročně. Společnost SEA uvádí příklad […], jejíž účetní závěrka týkající se pozemního odbavování zachycuje výnosy z „řízení centralizovaných infrastruktur“, které nespadají do taxativního výčtu činností pozemního odbavování uvedeného v příloze A směrnice 96/67/ES ani do standardní smlouvy o pozemním odbavování asociace IATA („IATA Standard Ground Handling Agreement“). Společnost SEA se domnívá, že kdyby postupovala tímto způsobem, dosáhla by za období 2005–2009 hrubého provozního výsledku v rozmezí –9 milionů EUR až + 8 milionů EUR (oproti skutečně dosaženému výsledku v rozmezí –42,5 milionu EUR až –23,2 milionu EUR), čímž by dosáhla průměrného snížení provozní ztráty o 100 %.

(131) Společnost SEA tvrdí, že do roku 2012 definitivně obnoví ziskovost svých činností pozemního odbavování díky nepřetržitému provádění svého plánu restrukturalizace, který se ukázal jako prozíravý a přiměřený chování, které lze očekávat od soukromého investora v tržním hospodářství. Společnost SEA má za to, že bude například moci pokračovat v hledání strategického partnera pro pozemní odbavování za účelem rozvoje vlastních činností v tomto odvětví, a to i nad rámec milánských letišť, a rovněž případně pro rozšíření své činnosti o specializované služby, které zatím neposkytuje.

(132) Společnost SEA uvádí, že mnozí provozovatelé letišť srovnatelní se společností SEA, pokud jde o druh činnosti, a to i větší subjekty jako […], výslovně vyloučili, že by chtěli ukončit činnost pozemního odbavování, ačkoli k tomu byli v té době vybízeni finančními analytiky, čímž potvrdili platnost tohoto obchodního modelu.

5.2. *[…]*

(133) Obecně […] naznačuje, že odvětví pozemního odbavování dosahuje zisků i navzdory nízkému ziskovému rozpětí. […] zdůrazňuje skutečnost, že osobní náklady představují významnou část nákladů každého poskytovatele, pravděpodobně v rozmezí 60–70 % obratu, a že je tedy zásadní bedlivě sledovat provozní činnost, zejména prostřednictvím systémů plánování.

(134) […] se domnívá, že v tomto odvětví existují úspory z rozsahu, čili že náklady na cestujícího se snižují se zvyšujícím se počtem cestujících. V této souvislosti se […] domnívá, že optimální úroveň těchto nákladů je dosažena při řízení 8–9 milionů cestujících ročně a že společnost SEA Handling tuto úroveň značně překročila, protože řídí přibližně 22 milionů cestujících na dvou letištích a její podíl na trhu stabilně převyšuje 70 %.

(135) […] uvádí společnost SAGAT Handling jako příklad ziskové společnosti na trhu, která v roce 2009 řídila 2,5 milionu cestujících s osobními náklady ve výši 55 % jejího obratu. Zmíněny jsou také společnosti Fraport Ground Services Austria, Swissport a Menzies.

(136) […] se domnívá, že hlavní příčinou nízké ziskovosti společnosti SEA Handling jsou vysoké osobní náklady, které v letech 2002 až 2008 údajně trvale převyšovaly 85 % obratu, což představuje zátěž, která není pro […] udržitelná. To připadá […] ještě překvapivější, neboť společnost SEA Handling má zjevně přístup ke státním vyrovnávacím příspěvkům.

(137) […] by ráda Komisi upozornila na nemožnost vyloučit, že společnost SEA Handling nezískala jiné formy podpory. […] v prvé řadě uvádí, že služby vytlačování (*push-back*), vlečení (*tow-in*), odmrazování a přepravy cestujících po ploše (*bussing*) údajně poskytuje společnost SEA, zatímco společnost SEA Handling tyto služby prodává svým klientům. […] vyjadřuje pochybnosti o řádnosti operací, neboť chybí průhledná fakturace služeb vůči společnosti SEA Handling.

(138) Obdobně by společnost SEA mohla společnosti SEA Handling poskytovat doplňkovou podporu poskytnutím části svých zaměstnanců. Nebude-li k dispozici řádná fakturace, lze podle […] předpokládat existenci protiprávních podpor poskytnutých společnosti SEA Handling.

(139) Další způsob poskytování podpor společnosti SEA Handling ze strany společnosti SEA údajně spočívá v předkládání kombinovaných nabídek leteckým společnostem s návrhem slevy podmíněné poskytováním odbavovacích služeb společností SEA Handling. […] si díky některým novinovým článkům údajně všimla, že téměř pokaždé, kdy se společnosti SEA podaří přilákat nějakou leteckou společnost, jsou služby pozemního odbavování poskytovány společností SEA Handling.

(140) Konečně […] kolektivní dohoda mezi poskytovateli služeb pozemního odbavování a odbory […] uvádí, že tato dohoda se vztahuje na všechny zaměstnance poskytovatelů služeb pozemního odbavování. Podle […] pouze společnost SEA i nadále uplatňuje vlastní kolektivní dohodu, která je pro společnost SEA údajně méně výhodná, z krátkodobého i dlouhodobého hlediska v rovině hospodářské i právní, což je rozhodnutí, které neodpovídá řízení zaměřenému na snižování nákladů.

6. VYJÁDŘENÍ ITALSKÝCH ORGÁNŮ V REAKCI NA PŘIPOMÍNKY PŘEDLOŽENÉ ZÚČASTNĚNÝMI STRANAMI

(141) Italské orgány předložily své připomínky v reakci na připomínky vyjádřené […].

(142) Pokud jde o první argument založený na předpokladu, podle něhož ziskovost společnosti zajišťující pozemní odbavování závisí na objemu řízeného provozu, a tedy na počtu odbavených cestujících, italské orgány tvrdí, že se jedná o zjednodušující argument, který je výsledkem abstraktního hodnocení a nepřihlíží k tomu, že rozhodnutí společnosti SEA byla vedena dlouhodobými ekonomickými úvahami. Tato úspora z rozsahu není podle italských orgánů pro výpočet hospodářského výsledku společnosti zajišťující pozemní odbavování určující. Italské orgány zejména uvádějí, že výnosy společnosti tohoto druhu nemají žádnou souvislost s počtem odbavených cestujících, ale závisí na počtu odbavených letů a na jejich tonáži.

(143) Navíc pro účely uplatňování kritéria soukromého investora není ústřední otázkou to, zda společnost mohla dosáhnout zisků, kterých se jí z jakéhokoli důvodu dosáhnout nepodařilo, ale spíše to, zda akcionář mohl mít zdravý hospodářský zájem investovat do společnosti v očekávání návratnosti své investice, a to i v dlouhodobém horizontu nebo ze strategického spíše než čistě finančního hlediska. Potenciální schopnost dosáhnout zisků by proto hrála ve prospěch uplatňování tohoto kritéria.

(144) Italské orgány rovněž zdůrazňují, že řízení značného objemu provozu není dostatečnou podmínkou pro realizaci zisků. Italské orgány především připomínají důležitost působit v rozsáhlé síti letišť, jak již bylo uvedeno výše.

(145) Italské orgány pak trvají na skutečnosti, že společnost zajišťující pozemní odbavování, která není propojena s provozovatelem letiště a nemá dominantní postavení na trhu na určitém letišti, může uplatňovat obchodní strategii spočívající v tom, že se soustředí pouze na služby považované za ziskové. Tuto strategii nemohla přijmout společnost SEA Handling, která jakožto dceřiná společnost provozovatele letiště a s ohledem na svou povinnost vůči regulačnímu orgánu odvětví (ENAC) zajistit na letištích Linate a Malpensa nepřetržité a účinné poskytování celé škály služeb pozemního odbavování tak, jak jsou taxativně uvedeny ve směrnici 96/67/ES, by se nemohla rozhodnout poskytovat pouze ekonomicky nejvýhodnější služby nebo služby poskytovat pouze v určité denní době.

(146) Italské orgány popírají tvrzení, podle něhož velký počet evropských podniků zajišťujících pozemní odbavování dosahuje významných rozpětí ziskovosti. V roce 2009 vykázalo sedm hlavních italských poskytovatelů těchto služeb ztráty (kromě společnosti SEA Handling také Aviohandling, Flightcare, ATA Handling, Aviapartner, Marconi Handling a SAGA). Pouze společnost SAGAT Handling, která představuje velmi malou část italského trhu služeb pozemního odbavování, dosáhla zisků považovaných italskými orgány za nízké.

(147) Nicméně, pokud jde o srovnání hospodářských výsledků společnosti SEA Handling a výsledků některých jiných subjektů působících v daném odvětví, v Itálii nebo v Evropě, jako jsou například SAGAT Handling, Fraport Ground Services Austria, Swissport a Menzies, italské orgány se domnívají, že tyto společnosti nejsou se společností SEA Handling srovnatelné. Italské orgány se také domnívají, že tyto úvahy nepřispívají k analýze kritéria soukromého investora a že je třeba se spíše ptát, zda existují jiní poskytovatelé srovnatelní se společností SEA Handling, jejichž akcionáři, a to i soukromí, přijímají obdobná rozhodnutí jako společnost SEA. Uspořádání činností společností SAGAT Handling a SEA Handling se z hlediska komplexnosti liší. Pokud jde o Menzies aviation a Swissport, nezávislé společnosti zajišťující služby pozemního odbavování, které působí v rámci mezinárodní sítě, hospodářské ukazatele těchto společností nelze efektivně srovnávat s ukazateli společnosti SEA Handling z důvodů, které italské orgány již uvedly.

(148) Pokud jde o přílišný dopad osobních nákladů na obrat společnosti SEA Handling v porovnání s průměrem v odvětví a z toho vyplývající nedodržování kritéria soukromého investora, italské orgány tvrdí, že tento argument nepřihlíží k různorodosti jednotlivých poskytovatelů. Italské orgány se zejména domnívají, že poskytovatelé, kteří stejně jako společnost SEA Handling vznikají oddělením činností pozemního odbavování od činností spojených se správou letiště, nevyhnutelně čelí, alespoň v prvních letech své činnosti, vyšším nákladům práce v porovnání s nově vstupujícími subjekty.

(149) Italské orgány mají tudíž za to, že v případě dceřiných společností provozovatele letiště, které poskytují celou škálu činností pozemního odbavování, musí být tento průměrný dopad osobních nákladů na obrat stanoven v rozmezí 70–75 %. Takto vyšší náklady jsou údajně dány skutečností, že tyto společnosti používají vysoce kvalifikovaný personál s výbornou znalostí odvětví a předpisů a postupů, kterými se toto odvětví řídí, a navíc jsou schopny vykonávat celou škálu činností pozemního odbavování. Z tohoto důvodu akcionář/provozovatel letiště, ačkoli má zájem postupně snižovat dopad nákladů práce, údajně přikládá ještě větší význam udržení nahromaděných odborných znalostí na jedné straně a integraci s činnostmi pozemního odbavování, které mají pro skupinu velkou strategickou hodnotu, na straně druhé. Italské orgány dále uvádějí, že subjekty nově vstupující na trh nejsou zatíženy historickými náklady vyplývajícími z dříve uzavřených smluv.

(150) Italské orgány chtěly taktéž předložit vývoj dopadu nákladů práce na obrat, který se velmi liší od vývoje popsaného v připomínkách […] a který ukazuje pozitivní trend v období 2002–2011: v roce 2010 se náklady dostaly na téměř 80 % a měly tendenci přibližovat se průměrné úrovni nezávislých poskytovatelů služeb pozemního odbavování, která je mírně pod hodnotou 70 %.

(151) Pokud jde o údajné podpory uvedené […], italské orgány popírají to, co považují za pouhé domněnky, které jsou zcela neopodstatněné a nepodložené jakýmkoli důkazem.

(152) Zejména pokud jde o služby (vytlačování, vlečení, autobusy pro přepravu cestujících), při jejichž poskytování společnost SEA Handling využívá společnosti SEA, italské orgány udávají, že tyto služby se řídí úplatnými smlouvami o subdodávkách (uzavřenými za tržních podmínek), jak se uvádí ve smlouvách s dopravci-klienty i v osvědčení vydaném orgánem ENAC. Italské orgány dále upřesňují, že přístup k těmto službám je poskytován nediskriminačním způsobem jakémukoli jinému subjektu, který o něj požádá, a že tercializace některých služeb je v Itálii v odvětví služeb pozemního odbavování běžnou praxí.

(153) Pokud jde od tvrzení, podle něhož společnost SEA Handling bezplatně využívá zaměstnance společnosti SEA pro účely poskytování služeb pozemního odbavování, italské orgány prohlašují, že toto tvrzení je nepodložené a že oddělením části podniku zajišťujícího služby pozemního odbavování byly všechny kompetence potřebné pro poskytování těchto služeb přiřazeny do nákladových středisek společnosti SEA Handling.

(154) Co se týče údajného poskytování lepších podmínek vstupu (míněno slev) na milánská letiště ze strany společnosti SEA nově vstupujícím dopravcům pod podmínkou, že tito dopravci budou upřednostňovat společnost SEA Handling před konkurenčními poskytovateli, italské orgány považují toto tvrzení za zcela neodůvodněné a nepodložené a vyvrací je ostatně i fakta, neboť důležití dopravci jako Gulf Air na letišti Malpensa a Air Malta, Air Baltic a Carpatair na letišti Linate si jako poskytovatele služeb zvolili konkurenty společnosti SEA Handling.

(155) Konečně, pokud jde o uplatňování kolektivní smlouvy společnosti SEA na zaměstnance společnosti SEA Handling namísto uplatňování nové zvláštní kolektivní dohody vztahující se na pracovníky v odvětví pozemního odbavování, […], i když by tato zvláštní dohoda byla z ekonomického i regulačního hlediska výhodnější než první uvedená smlouva, italské orgány považují především za důležité zdůraznit, že bez ohledu na obsah a uplatnění dotčené dohody, vznesená námitka není pro účely tohoto řízení nijak relevantní, neboť se týká události, jež nespadá do časového období, na které se řízení vztahuje.

(156) Italské orgány v každém případě tvrdí, že s ohledem na kolektivní smlouvu, kterou tvoří jedna obecná část a tři speciální části vyjednané nezávisle každým ze zúčastněných reprezentativních sdružení (Assoaeroporti, Assohandlers a Assocatering), společnost SEA Handling údajně uplatňuje na své zaměstnance obecnou část uvedené smlouvy, jakož i speciální část vyjednanou sdružením Assoaeroporti, neboť společnost SEA Handling nemohla přestat dodržovat dohody dříve uzavřené s odborovými organizacemi, tak jak vyplývají z kolektivní dohody ze dne 4. února 2002 ([27]), v níž se uvádí, že „*společnost SEA Handling bude uplatňovat kolektivní smlouvu podepsanou sdružením Assoaeroporti a odborovými organizacemi*".

7. DODATEČNÉ INFORMACE PŘEDLOŽENÉ DNE 28. ČERVNA 2012

(157) V návaznosti na jednání dne 19. června 2012 město Milán vyjádřilo další připomínky k posouzení zkoumaných opatření, zejména k „rozsahu ozdravování společnosti SEA Handling uvnitř skupiny SEA", k podnikatelskému modelu zvolenému společností SEA pro rozvoj letišť, na nichž je pověřena řízením, a k nutnosti rozlišovat různá období, která jsou předmětem vyšetřování.

Rozsah ozdravování společnosti SEA Handling uvnitř skupiny SEA

(158) Milánské orgány především zdůrazňují, že společnost SEA nikdy nemusela pro účely ozdravování využít finanční podpory svých vlastních akcionářů (města Milána a provincie Milán). Naopak dotčené veřejné orgány dostávaly značné dividendy ze skupiny SEA, které v období 2002–2012 dosáhly částky 550 milionů EUR.

(159) Podle milánských orgánů není vůbec jisté (naopak se vše teprve ukáže), zda by veřejné orgány získaly ještě větší finanční výhodu, pokud by společnost SEA nepřistoupila k ozdravování subjektu zajišťujícího odbavování a rozhodla se spoléhat na služby nezávislého poskytovatele. Toto je v zásadě způsobeno potížemi získat od třetích stran za zajímavé ceny všechny služby pozemního odbavování, které společnost SEA jako provozovatel letiště musí poskytovat všem dopravcům a cestujícím nepřetržitě, přístupně a kompletně a v souladu s platnými předpisy, potížemi udržet kontrolu nad kvalitou služeb, což je nezbytný požadavek pro konkurenceschopnost letiště a obnovení provozu (toho se podařilo společnosti SEA skutečně dosáhnout díky zvolenému podnikatelskému modelu), a vnitřní vazbou mezi výše uvedeným podnikatelským modelem a modelem leteckého uzlu, zvláště poté, co společnost Alitalia zrušila svou základnu na milánském letišti Malpensa a bylo nezbytné rozvinout model letiště *self-hub* neboli *virtual hub*. Městu Milánu nejsou známa žádná posouzení provedená Komisí (nebo nezávislými odborníky jejím jménem), která by mohla posloužit k popření těchto tvrzení.

(160) Závěrem považují milánské orgány za nezbytné zdůraznit, že právě z důvodu absence finančních toků pocházejících od veřejných akcionářů společnosti SEA a díky souladu rozhodnutí o ozdravení společnosti SEA Handling se strategickými cíli společnosti SEA by případné vyhodnocení posuzovaných opatření jako státní podpory muselo být doloženo důkazem přičitatelnosti každého jednotlivého rozhodnutí o náhradě ztrát státu s odvoláním na celé posuzované období, a zejména pro druhou fázi (od roku 2007), na kterou se nevztahují úvahy (přestože je město Milán popřelo) obsažené v dokumentu o zahájení řízení.

Podnikatelský model skupiny SEA

(161) Milánské orgány trvají na zvoleném modelu, tedy na rozhodnutí nezajišťovat služby pozemního odbavování externě, a opakují, že tento model podporuje dlouhodobý rozvoj letiště. Podle milánských orgánů tato vize z pohledu skupiny převažuje, pokud dotčený letištní systém funguje jako letecký uzel. Podle mínění milánských orgánů řízení letištního systému založeného na přítomnosti dopravce, který zde má základnu (*hub carrier*), nebo na vykonávání činnosti leteckého uzlu vyžaduje, z důvodu vysokého stupně složitosti systému, aby takovéto letištní služby, včetně odbavování, byly poskytovány přímo provozovatelem s cílem zajistit efektivní fungování letiště. Milánské orgány za tímto účelem uvádějí příklad letišť ve Frankfurtu, Vídni a v Paříži. Toto rozhodnutí je podle milánských orgánů odůvodněno následujícími úvahami:

a) bylo v souladu s cílem společnosti SEA rozvíjet činnost milánského letiště Malpensa jako leteckého uzlu, což vyžaduje neustálou kontrolu, sledování a řízení činností pozemního odbavování poskytovaných dopravci, který zde má základnu, a je ještě důležitější, pokud se rozvíjí model *self-hub* neboli *virtual hub*. Podle milánských orgánů spočívá model „self-hub" neboli „virtual hub" v rozvoji letiště jakožto leteckého uzlu bez přítomnosti jednoho nebo více dopravců, kteří by zde měli základnu. V tomto modelu je to skutečně přímo provozovatel letiště, kdo nabízí jeho uživatelům možnost využívat letiště jako svou základnu a propojuje přílety a odlety všech dopravců přítomných na letišti nezávisle na existenci dohod o propojení mezi dopravci;

([27]) Komise předpokládá, že italské orgány se ve skutečnosti odvolávají na výše uvedenou kolektivní dohodu ze dne 4. dubna 2002.

b) bylo posíleno skutečností, že nejvýznamnější a nejvýkonnější letecké uzly kontinentální Evropy se rozhodly pro stejné řešení;

c) bylo nezbytné pro rozvoj nákladní přepravy na milánských letištích, což je odvětví, v němž hospodářská soutěž mezi evropskými letišti silně narůstá a schopnost přilákat nové dopravce je spojena také s úrovní specializace nabízených služeb odbavování. Obchodní model zvolený společností SEA umožnil trvalý nárůst činností v oblasti nákladní dopravy v Miláně, které zaujímá první místo v Itálii a šesté místo v Evropě, s největší koncentrací dopravců zajišťujících pouze nákladní dopravu („all cargo"), kteří pocházejí ze zemí Středního a Dálného Východu (tj. z oblastí s největším hospodářským rozvojem na světě);

d) bylo v souladu s předem zvoleným podnikatelským modelem pro valorizaci kapitálu provozovatele letiště pro účely jeho případné následné privatizace.

Rozlišování mezi obdobími, která jsou předmětem vyšetřování, pro účely posouzení opatření

(162) Milánské orgány se odvolávají na obchodní plán na období 2003–2007 zaslaný Komisi po zahájení formálního vyšetřovacího řízení. Podle jejich mínění tento plán ukazuje, že o zásazích společnosti SEA týkajících se úhrady ztrát bylo rozhodnuto v souladu se zásadou rozumného soukromého investora.

(163) Milánské orgány se nicméně domnívají, že analýza obchodního plánu společnosti SEA Handling na období 2003–2007 musí v každém případě prokázat, že ozdravování společnosti SEA Handling je v souladu s *pokyny Společenství pro státní podporu na záchranu a restrukturalizaci podniků v obtížích* (dále jen „pokyny pro restrukturalizaci z roku 2004") ([28]), neboť bylo provedeno s významným přispěním dceřiné společnosti, finanční zásahy byly omezeny na nezbytné minimum, aby se zamezilo situaci insolvence ve smyslu použitelných ustanovení práva obchodních společností, a společnost SEA Handling věnovala ozdravení veškeré své úsilí, přičemž přišla o podíly na trhu ve prospěch svých konkurentů a vzdala se některých okrajových aktivit vzhledem ke své hlavní podnikatelské činnosti.

(164) Milánské orgány připomínají, že ačkoli velké množství vnějších událostí v kombinaci s obtížnou výchozí pozicí společnosti (která nevznikla jako nově založený podnik, ale jako odštěpený podnik již existující části podniku v obtížích) a úplnou liberalizací trhu pozemního odbavování v Itálii zklamalo očekávání akcionáře, že ozdravení bude provedeno v předpokládaném pětiletém období, úsilí vynaložené v prvním (nikoli lehkém) období ukázalo, že ozdravení společnosti SEA Handling je v praxi uskutečnitelné. Milánské orgány taktéž připomínají, že společnost se na konci uvedeného období nacházela v mnohem příznivější situaci, pokud jde o ekonomiku a produktivitu, než v roce 2002.

(165) Pokud jde o druhou fázi ozdravování, milánské orgány se odvolávají na strategické plány skupiny SEA na období 2007–2012 a 2009–2016. Podle skupiny se předpokládá, že hranice rentability bude dosaženo v průběhu tohoto roku (2012). Pokud by Komise navzdory těmto důkazům byla opačného názoru, milánské orgány se domnívají, že by měla analyzovat jednotlivě každý ze zásahů do kapitálu společnosti SEA Handling a ověřit podmínky existence podpory, a zejména přičitatelnost (která je rozhodně popírána) městu Milánu.

8. POSOUZENÍ OPATŘENÍ VE SMYSLU ČL. 107 ODST. 1 SFEU

(166) V návaznosti na formální vyšetřovací řízení zahájené v souladu s čl. 108 odst. 2 SFEU a s přihlédnutím k argumentům předloženým v této souvislosti italskými orgány a zúčastněnými stranami se Komise domnívá, že dotčená opatření představují státní podpory neslučitelné s vnitřním trhem ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU a protiprávní ve smyslu čl. 108 odst. 3 SFEU.

(167) Pokud jde o období, na které se vztahuje toto rozhodnutí, Komise vyzvala Itálii, aby poskytla některé informace považované za nezbytné pro posouzení slučitelnosti zkoumaných opatření, přičemž posuzované období uvedla v oddílech 2.1 a 5 rozhodnutí o zahájení řízení. V oddíle 5 tedy Komise požádala o předložení těchto dokumentů: *„obchodní plán společnosti SEA Handling z roku 2002 v platném znění nebo jakýkoli dokument týkající se strategie a obnovení životaschopnosti společnosti SEA Handling; hospodářské výsledky společnosti SEA Handling za celé období 2002–2009; výše a přesná forma náhrady ztrát, a zejména údaje týkající se období od roku 2005 doposud* (…)".

([28]) Úř. věst. C 244, 1.10.2004, s. 2.

(168) V každém případě byly italské orgány vyzvány, aby předložily připomínky k celému období zkoumanému v rozhodnutí o zahájení formálního vyšetřovacího řízení. Komise upřesnila zejména v bodě 42 rozhodnutí, že *„Komise proto považuje za nezbytné přezkoumat období 2002–2010 za účelem ověření, zda v uvedených letech společnost SEA Handling obdržela protiprávní státní podpory ve formě náhrady ztrát“*.

(169) Jelikož italské orgány neposkytly výše zmíněné informace pro celé období výslovně uvedené v rozhodnutí o zahájení řízení, Komise znovu upřesnila dokumenty, které je třeba předložit, a posuzované období dopisem ze dne 11. července 2011.

(170) V návaznosti na tento dopis Komise italské orgány předložily své připomínky a poskytly údaje až do roku 2010, zejména dopisem ze dne 15. září 2011.

(171) Komise také podotýká, že opatření zkoumaná za období 2006–2010 jsou téhož druhu jako opatření zkoumaná za předchozí období, tj. kapitálové vklady pro náhradu provozních ztrát, a byla přijata týmž subjektem ve prospěch téhož podniku. Komise tedy byla povinna přezkoumat celé období posuzované v rámci tohoto řízení.

(172) Na základě všech výše uvedených důvodů se Komise domnívá, že posuzovaným obdobím je období od data založení společnosti SEA Handling v roce 2002 až do rozhodnutí Komise o zahájení formálního vyšetřovacího řízení dne 23. června 2010.

(173) Rozhodnutí se předběžně zabývá otázkou, zda je společnost SEA Handling podnikem v obtížích ve smyslu pokynů o státní podpoře na záchranu a restrukturalizaci podniků v nesnázích z roku 1999 ([29]) a pokynů pro státní podporu na záchranu a restrukturalizaci podniků v obtížích z roku 2004 (viz oddíl 0). Následně Komise posuzuje, zda zkoumaná opatření představují státní podporu ve prospěch společnosti SEA Handling ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU (viz oddíl 8.2) a konečně zda tato podpora může být prohlášena za slučitelnou s vnitřním trhem (viz oddíl 8.3).

8.1. *POTÍŽE SPOLEČNOSTI SEA HANDLING*

Na základě pokynů o podpoře na restrukturalizaci z roku 1999

(174) Bod 5 pokynů o státní podpoře na záchranu a restrukturalizaci podniků v nesnázích z roku 1999 stanoví, že společnost lze považovat za podnik v nesnázích, pokud podle údajů v účetnictví společnosti zmizela více než polovina kapitálu a více než čtvrtina tohoto kapitálu se ztratila během předchozích dvanáct měsíců nebo pokud splňuje kritéria vnitrostátního práva, aby se stala předmětem kolektivního úpadkového řízení.

(175) Bod 6 pokynů o státní podpoře na záchranu a restrukturalizaci podniků v nesnázích z roku 1999 stanoví, že obvyklými znaky podniku v nesnázích jsou zvyšující se ztráty, snižující se obrat, rostoucí množství zásob, nadbytečná kapacita, snižující se peněžní tok, rostoucí dluh, rostoucí úrokové platby a klesající nebo nulová čistá hodnota aktiv.

(176) Tribunál již měl příležitost potvrdit, že skutečnost, že bod 6 pokynů o státní podpoře na záchranu a restrukturalizaci podniků v nesnázích z roku 1999 odkazuje na nárůst ztrát, nemůže Komisi bránit v tom, aby zohlednila přetrvávání ztrát během vícero po sobě jdoucích let jako znak finančních nesnází, ačkoli tyto ztráty nerostou ([30]). Komise má za to, že finanční nesnáze společnosti SEA Handling v roce 2002, tj. v okamžiku, kdy bylo rozhodnuto o prvním kapitálovém vkladu, byly zjevné. Situace podniku se výrazně zlepšila v období 2003–2004. Podnik skutečně utrpěl podstatné ztráty, které způsobily celkovou provozní ztrátu převyšující 140 milionů EUR během tří let.

(177) Tribunál rovněž stanovil ([31]) že podstatné snížení podílu podniku na vlastním kapitálu je významným faktorem, který naznačuje, že podnik je v nesnázích. Komise se domnívá, že přetrvávající ztráty vykazované podnikem, z toho vyplývající snížení podílu na vlastním kapitálu a rozhodnutí společnosti SEA přistoupit ke kapitálovým vkladům, které jsou předmětem tohoto posouzení, za účelem vyrovnání uvedeného snížení podílu jasně ukazují, že podnik se potýkal s vážnými finančními potížemi po celé zkoumané období. V dokumentech *Zpráva a účetní závěrka k 31. prosinci 2002, 2003 a 2004* podnik skutečně vykazuje ztráty společnosti SEA Handling převyšující třetinu jejího kapitálu.

([29]) Úř. věst. C 288, 9.10.1999, s. 2.

([30]) Rozsudek Tribunálu (čtvrtého senátu) ze dne 3. března 2010 *Freistaat Sachsen (Německo) (T-102/07), MB Immobilien Verwalgungs GmbH a MB System GmbH & Co. KG (T-120/07) v. Evropská komise* [2010] ECR II-585.

([31]) Rozsudek Tribunálu ze dne 11. září 2012 ve věci T-565/08, *Corsica Ferries France v. Komise*, Sb. rozh. 2005, s. II-2197, bod 105.

(178) Tribunál se také domníval ([32]), že výčet hospodářských ukazatelů obtížné situace, v níž se podnik nachází, obsažených v pokynech o státní podpoře na záchranu a restrukturalizaci podniků v nesnázích z roku 1999 není vyčerpávající. V případě společnosti SEA Handling Komise podotýká, že zadlužení podniku se zvýšilo z 250,3 milionu EUR v roce 2002 na 310,6 milionu EUR v roce 2003 a mírně se snížilo až v roce 2004, kdy dosáhlo úrovně 259,3 milionu EUR. Čistá hodnota aktiv společnosti SEA Handling se také snížila, z 35,1 milionu EUR v roce 2002 na 34,8 milionu EUR v roce 2003. Tyto ukazatele naznačují finanční potíže, kterým společnost čelila také v letech 2002 a 2003.

(179) Komise dále uvádí, že *Zpráva a účetní závěrka k 31. prosinci 2003* se odvolává na *„záporný výsledek společnosti SEA Handling, jejíž náklady byly vzhledem k jejímu podílu na trhu stále příliš vysoké bez ohledu na částečnou výhodu vyplývající z dohod o pracovních silách. Perspektiva dalšího snižování objemu činností odbavování v nadcházejících letech podniku neumožní dosáhnout parity kupní síly v předpokládané lhůtě“*. Obdobně ve *Zprávě a účetní závěrce k 31. prosinci 2004* se tvrdí, že *„obnovení životaschopnosti společnosti SEA Handling v příštích letech bude i nadále obtížné, a to i vzhledem k narůstající konkurenceschopnosti trhu v důsledku vstupu nových poskytovatelů“*. Obdobná tvrzení jsou obsažena ve *Zprávě a účetní závěrce k 31. prosinci 2005*.

(180) Komise konečně poukazuje na to, že skutečnost, že podnik byl v nesnázích v okamžiku prvního kapitálového vkladu, byla opakovaně zdůrazněna italskými orgány a společností SEA ([33]), jakož i potvrzena četnými obchodními plány předloženými Komisi. Stačí připomenout, že konsolidovaný obchodní plán na období 2002–2006 předpokládal postupný návrat k ziskovosti činností odbavování pro rok 2003 (strana 31). Společnost SEA Handling také sama potvrdila v připomínkách k rozhodnutí o zahájení řízení, že by nebyla schopna nahradit ztráty vztahující se k období 2003–2005. Pokud by tyto ztráty nepokryla společnost SEA, podnik by byl insolventní.

Na základě pokynů pro státní podporu na záchranu a restrukturalizaci podniků v obtížích z roku 2004

(181) Komise uvádí, že definice podniku v obtížích se v pokynech pro podporu na restrukturalizaci z roku 2004 v zásadě nezměnila. Zejména ustanovení bodů 5 a 6 pokynů o státní podpoře na záchranu a restrukturalizaci podniků v nesnázích z roku 1999 byla převzata v bodech 10 a 11 pokynů pro státní podporu na záchranu a restrukturalizaci podniků v obtížích z roku 2004.

(182) Navíc bod 11 pokynů pro státní podporu na záchranu a restrukturalizaci podniků v obtížích z roku 2004 objasňuje, že i při nesplnění podmínek stanovených v bodě 10 může být podnik považován za podnik v obtížích, zejména tehdy, kdy jsou patrné typické příznaky podniku v obtížích, například narůstající ztráta, klesající obrat, rostoucí skladové zásoby, nadbytečná kapacita, slábnoucí peněžní tok, narůstající dluh, narůstající úroky a klesající nebo nulová hodnota čistých aktiv.

(183) Komise uvádí, že ani zadlužení podniku ani čistá hodnota aktiv se v období 2004–2010 výrazně nezlepšily. Společnost SEA Handling se potýkala se ztrátami také celé období 2004–2010. Situace se zhoršila v roce 2007, kdy podnik vykázal provozní ztrátu převyšující 59 milionů EUR, a v roce 2008 následovala provozní ztráta ve výši 52,4 milionu EUR. Obrat zaznamenal v období 2004–2010 celkový pokles ze 177,4 milionu EUR v roce 2004 na 125,9 milionu EUR v roce 2010. V období 2004–2010 pak obdržela společnost SEA Handling kapitálové vklady ve výši více než 270 milionů EUR.

(184) Některé dokumenty předložené italskými orgány potvrzují, že společnost SEA Handling měla finanční potíže i po roce 2004. Například zápis ze zasedání představenstva společnosti SEA Handling ze dne 31. května 2007 vysvětluje, že společnost SEA Handling potřebuje důkladnou reorganizaci a to znamená, že již přijatá opatření nejsou dostačující pro vyřešení potíží podniku. Obdobně zápis ze zasedání představenstva společnosti SEA Handling ze dne 21. prosince 2006 se odvolává na zásah jednoho ze svých členů, který zdůraznil, že situace společnosti SEA Handling je stále *„velmi znepokojivá“*.

(185) Výše uvedené okolnosti dokazují, že společnost SEA Handling musí být považována za podnik v obtížích ve smyslu bodu 11 pokynů pro státní podporu na záchranu a restrukturalizaci podniků v obtížích, který stanoví, že podnik může být považován za podnik v obtížích *„tehdy, kdy jsou patrné typické příznaky […], například narůstající ztráta, klesající obrat, rostoucí skladové zásoby, nadbytečná kapacita, slábnoucí peněžní tok, narůstající dluh, narůstající úroky a klesající nebo nulová hodnota čistých aktiv“*.

([32]) Viz poznámka 32.
([33]) Například příloha 12 připomínek italských orgánů ze dne 14. listopadu 2011.

(186) S odvoláním na výše uvedené Komise nepochybuje, že společnost SEA Handling mohla být v okamžiku, kdy bylo o opatřeních rozhodnuto, považována za podnik v obtížích. Tím spíše, uvážíme-li, že činnosti pozemního odbavování byly ztrátové ještě před jejich převedením na právnickou osobu SEA Handling v roce 2002. Značná a opakující se nevyváženost mezi příjmy a výdaji, jakož i opakované ztráty společnosti SEA Handling umožňují charakterizovat tuto společnost jako podnik v obtížích během celého období, které je předmětem vyšetřování ([34]).

8.2. *EXISTENCE STÁTNÍ PODPORY*

(187) Podle čl. 107 odst. 1 SFEU „*podpory poskytované v jakékoli formě státem nebo ze státních prostředků, které narušují nebo mohou narušit hospodářskou soutěž tím, že zvýhodňují určité podniky nebo určitá odvětví výroby, jsou, pokud ovlivňují obchod mezi členskými státy, neslučitelné s vnitřním trhem*“.

(188) Aby vnitrostátní opatření mohlo být definováno jako státní podpora, musí být splněny tyto kumulativní podmínky: 1) financování dotčeného opatření je poskytnuto ze státních prostředků; 2) výhoda je selektivní a poskytuje hospodářskou výhodu a 3) dotčené opatření narušuje nebo může narušit hospodářskou soutěž a ovlivňuje obchod mezi členskými státy ([35]).

(189) Dále jsou uvedeny důvody, na jejichž základě se Komise domnívá, že dotčená opatření splňují výše uvedené kumulativní podmínky.

8.2.1. K PŘEVODU STÁTNÍCH PROSTŘEDKŮ A K PŘIČITATELNOSTI OPATŘENÍ STÁTU

(190) Je v prvé řadě vhodné připomenout, že pojem státní prostředky zahrnuje podpory poskytované přímo státem, ale také veřejnými nebo soukromými orgány zřízenými nebo jmenovanými státem za účelem řízení podpory. Tento pojem „*zahrnuje veškeré finanční prostředky, které mohou veřejné orgány skutečně použít k podpoře podniků, a není přitom rozhodné, zda jsou tyto prostředky trvale v majetku státu či nikoli. Tudíž i když částky odpovídající opatření státní podpory nejsou trvale ve vlastnictví státní pokladny, skutečnost, že jsou neustále pod veřejnou kontrolou, a tedy k dispozici příslušným vnitrostátním orgánům, je dostačující, aby byly kvalifikovány jako státní prostředky*“ ([36]).

(191) Prostředky použité na úhradu ztrát společnosti SEA Handling mají veřejný původ, neboť pocházejí ze společnosti SEA, v níž během posuzovaného období vlastnily město a provincie Milán 99,12 % kapitálu ([37]). Z tohoto pohledu skutečnost, že převody byly provedeny společností SEA a nikoli výše uvedenými místními orgány, nedovoluje vyloučit veřejný původ. V tomto případě je však zapotřebí stanovit, zda jednání dotčeného subjektu může být považováno za výsledek chování přičitatelného veřejným orgánům.

(192) Komise potvrzuje své počáteční posouzení přičitatelnosti opatření italským orgánům, a konkrétně městu Milánu. Zaprvé je třeba zdůraznit, že samy italské orgány uznaly ve svých připomínkách ze dne 15. září 2010, že město vykonává kontrolu nad společností SEA tím, že jmenuje členy představenstva a dozorčí rady. Zadruhé Komise znovu potvrzuje relevanci indicií přičitatelnosti uvedených již v rozhodnutí o zahájení řízení. Tyto indicie platí pro celé posuzované období a pro všechny kapitálové vklady uvažované v tomto rozhodnutí.

(193) Komise předběžně připomíná, že jak vysvětlil Soudní dvůr v rozsudku ve věci Stardust Marine, „*je ještě nezbytné […] přezkoumat, zda veřejné orgány mají být považovány za tak či onak zapojené do přijetí těchto opatření. V tomto ohledu není možné požadovat, aby bylo na základě přesného šetření prokázáno, že veřejné orgány konkrétně pobídly veřejný podnik k přijetí dotčených opatření podpory. S ohledem na skutečnost, že vztahy mezi státem a veřejnými podniky jsou úzké, existuje skutečně na jedné straně reálné riziko, že státní podpory budou poskytnuty jejich prostřednictvím málo průhledným způsobem a v rozporu se systémem státních podpor stanoveným Smlouvou*“ ([38]).

([34]) Zlepšování ekonomické situace podniku, které může vyplynout z případného opakovaného poskytnutí neslučitelných státních podpor, nemůže být použito jako důkaz toho, že podnik překonal své finanční potíže. Takovéto podpory by měly být ve skutečnosti poskytovány pouze v případě, že jsou slučitelné se Smlouvou, a při dodržení postupu podle čl. 108 odst. 3 SFEU.

([35]) Viz například rozsudek Soudního dvora ze dne 10. ledna 2006 ve věci C-222/04, *Ministero dell'Economia e delle Finanze v. Cassa di Risparmio di Firenze*, Sb. rozh. 2006, s. I-289, bod 129.

([36]) Rozsudek ve věci Stardust Marine.

([37]) V prosinci 2011 bylo 29,75 % kapitálu společnosti SEA prodáno soukromému fondu F2i (Fondi italiani per le infrastrutture).

([38]) Rozsudek ve věci Stardust Marine, body 52 a 53.

(194) Soudní dvůr taktéž stanovil, že k prokázání přičitatelnosti může Komise vycházet z *„jakékoli jiné indicie, která v konkrétním případě poukazuje na účast veřejných orgánů nebo na nepravděpodobnost jejich neúčasti na přijetí opatření“* ([39]).

(195) První indicie, kterou tvoří obsah mnoha dokumentů ([40]), naznačuje, že úhrada ztrát společnosti SEA Handling ze strany společnosti SEA byla provedena na žádost města, nebo alespoň za jeho aktivní účasti. Komise potvrzuje své posouzení dotčených dokumentů, které jasně prokazují zapojení města Milána do řízení společnosti SEA Handling prostřednictvím společnosti SEA, zejména za účelem udržení úrovní zaměstnanosti v této společnosti.

(196) To vyplývá zejména ze zápisu z jednání o kolektivní dohodě mezi společností SEA a odbory ze dne 4. dubna 2002, v němž se především uvádí, že *„společnost SEA (…) se zavázala (…) provést (…) náhradu ztrát za účelem udržení finanční a majetkové rovnováhy společnosti SEA Handling SpA“* a že tyto závazky jsou zaručené *„dohodou podepsanou městem Milánem také v pozici akcionáře s absolutní většinou akcií (společnosti SEA SpA), provedenými vklady, finančními prostředky, na které se nevztahují zákonná omezení a které mohou být převedeny ze společnosti SEA SpA na společnost SEA Handling SpA, a majetkem a finančními prostředky společnosti SEA...“* ([41]).

(197) Stejně tak všechny texty zmíněné v rozhodnutí o zahájení řízení (oddíly 2.4.2 a 3.1.1.2) ([42]) prokazují zasahování města Milána do řízení společnosti SEA Handling prostřednictvím společnosti SEA, zejména za účelem udržení úrovní zaměstnanosti v této společnosti.

(198) Komise se domnívá, že zásah italských orgánů, zejména u příležitosti jednání dne 26. března 2002, ovlivnil rozhodnutí společnosti SEA týkající se její dceřiné společnosti SEA Handling. V dohodě uzavřené uvedeného dne město Milán přijalo konkrétní závazky s přímým dopadem na řízení společnosti SEA Handling a na úlohu společnosti SEA ve vztahu k její dceřiné společnosti. Město se dále zavázalo sledovat uplatňování výše uvedené dohody a pravidelně hodnotit fáze jejího provádění. Zapojení města Milána tedy není neurčitým a bezvýznamným prvkem, jak naznačují italské orgány a společnost SEA. Z toho vyplývá, že společnost SEA nemohla opomíjet závazky a požadavky stanovené veřejným orgánem/většinovým akcionářem v uvedené dohodě, ale musela k nim v okamžiku přijímání opatření týkajících se řízení společnosti SEA Handling přihlédnout. Komise se navíc domnívá, že opatření náhrady ztrát byla více než „ovlivněna“ závazkem přijatým městem Milánem v dohodě ze dne 26. března 2002 a že tato opatření ve skutečnosti představují důsledek tohoto závazku.

(199) Komise odmítá tvrzení, podle něhož město Milán nehrálo při podpisu výše uvedeného závazku žádnou úlohu a spokojilo se pouze s tím, že odborům potvrdilo strategii udržování zaměstnanosti přijatou společností SEA.

(200) Komise se domnívá, že na základě skutečnosti, že se město neúčastnilo podpisu kolektivních dohod následujících po dohodě ze dne 26. března 2002, nelze opomíjet významný vliv města na následné kolektivní dohody. Zejména odkazy na závazek města v kolektivních dohodách ze dne 4. dubna 2002 a ze dne 9. června 2003 dostatečně prokazují dosah dohody ze dne 26. března 2002 a její vliv na následné kolektivní dohody. Společnost SEA taktéž uvedla, že kolektivní dohoda ze dne 4. dubna 2002 je stále platná a že musí i nadále dodržovat její ustanovení. Italské orgány dále tvrdí, že společnost SEA Handling se nemohla zbavit povinnosti dodržovat dohody dříve uzavřené s odbory a propustit zaměstnance, což podle Komise prokazuje dosah těchto dohod, a tedy zapojení veřejných orgánů.

(201) Konečně Komise určila tři prvky, které ukazují, že město Milán bylo zapojeno do všech důležitých rozhodnutí společnosti SEA týkajících se společnosti SEA Handling. Ze zápisu ze zasedání představenstva společnosti SEA ze dne 31. května 2007 týkajícího se předložení obchodního plánu společnosti SEA představenstvu (podle italských orgánů měl tento plán sloužit i jako obchodní plán společnosti SEA Handling) vyplývá, že tento plán byl předložen většinovému akcionáři společnosti SEA, který se k němu vyjádřil. Následně, jak vyplývá ze zápisu ze zasedání představenstva společnosti SEA Handling ze dne 13. června 2008 týkajícího se provádění strategického plánu společnosti SEA Handling na období 2009–2016, předseda představenstva zdůraznil, že strategický plán byl dohodnut s městem/akcionářem. Komise se domnívá, že oba dokumenty naznačují, že úloha města překračovala úlohu běžného akcionáře, který by byl informován a posuzoval by provozní rozhodnutí představenstva především prostřednictvím interních mechanismů podniku a oficiálních sdělení podniku. Tudíž důraz na skutečnost, že

([39]) Rozsudek ve věci Stardust Marine, bod 56.

([40]) Zejména kolektivní dohoda uzavřená dne 26. března 2002 mezi magistrátem města Milána, společností SEA a odborovými organizacemi, zápis z jednání o kolektivní dohodě mezi společností SEA a odborovými organizacemi ze dne 4. dubna 2002 a rovněž zápis z jednání o kolektivní dohodě mezi společností SEA, společností SEA Handling a odborovými organizacemi ze dne 9. června 2003.

([41]) Viz poslední bod odůvodnění („premisa“) zápisu z jednání o kolektivní dohodě mezi společností SEA a odbory ze dne 4. dubna 2002. Myšlenka, že závazky přijaté společností SEA vůči společnosti SEA Handling jsou zaručeny většinovým akcionářem, je zdůrazněna také ve čtvrtém bodě odůvodnění a na konci části 2 uvedeného dokumentu.

([42]) Tyto části rozhodnutí o zahájení řízení musí být považovány za nedílnou součást tohoto rozhodnutí.

obchodní plán byl nejdříve dohodnut s akcionářem, potvrzuje dominantní úlohu tohoto akcionáře při strategickém rozhodování společnosti SEA. Tato úloha se odráží také ve skutečnostech uvedených v bodě 51 rozhodnutí o zahájení řízení a v bodě 35 tohoto rozhodnutí (radní města Milána požádal předsedu představenstva společnosti SEA a starostu města Milána, aby se dostavili před dopravní komisi města a vysvětlili, jak hodlají postupovat ve věci posílení úlohy společnosti SEA Handling) a v bodech 69 a 70 rozhodnutí o zahájení řízení (s odvoláním na úzké vztahy mezi nejvyššími řídícími pracovníky společností SEA a SEA Handling, nad jejichž jmenováním má město kontrolu).

(202) Komise taktéž potvrzuje relevanci druhé zjištěné indicie přičitatelnosti, kterou představují vztahy zvláštní závislosti udržované členy představenstva a vedoucími pracovníky společnosti SEA s městem Milánem.

(203) V tomto ohledu Komise, na rozdíl od tvrzení italských orgánů, považuje prohlášení, která se objevila v novinových článcích, za indicii pouze v případě, že uvádějí ověřené skutečnosti ([43]). Komise v této souvislosti uvádí, že ani italské orgány ani společnost SEA nepopřely dotčené skutečnosti, ani nevznesly připomínky ke skutečnosti, že starostka města Milána Letizia Morattiová požádala v roce 2006 pana Benciniho, tehdejšího předsedu představenstva a jednatele, aby rezignoval dva roky před řádným vypršením jeho mandátu, a této rezignace dosáhla ([44]).

(204) V každém případě Komise v tomto ohledu zdůrazňuje, že generální advokát ve věci Stardust Marine prohlásil, že „*z důvodu obtížného dokazování a zjevného nebezpečí úniku*“ mohou být za indicie státního zásahu považovány i pouhé „*novinové články*“ ([45]).

(205) Pokud jde o skutečnost, že podle společnosti SEA se novinové články a v nich uvedené skutečnosti vztahují k roku 2006 a nemohou „dokázat“ nic ohledně vlivu vykonávaného městem na společnost SEA, Komise se domnívá, že indicie týkající se závislosti členů představenstva naznačují celkové souvislosti fungování společnosti SEA, a tedy souvislosti, v nichž byla přijímána každoroční rozhodnutí o úhradě ztrát společnosti SEA Handling. V každém případě přezkum Komise zahrnuje i období následující po roce 2006.

(206) Zatřetí, pokud jde o bianko rezignace doručené členy představenstva společnosti SEA starostovi Milána, Komise nesdílí tvrzení společnosti SEA a italských orgánů, podle něhož tyto rezignace, které údajně mají pouze morální a nikoli právní hodnotu, nemohou ovlivnit jednání členů představenstva. Komise se ve skutečnosti domnívá, že tato praxe nemohla mít jiný účel než posílení kontroly města Milána nad členy představenstva společnosti SEA, a tím jednoznačné posílení pravomoci sankcionovat jednání členů představenstva, kterou mělo město vykonávat pouze v mezích svých práv akcionáře společnosti SEA. I kdyby tyto rezignace měly pouze morální hodnotu, což zřejmě neměly, představovaly by každopádně potvrzení zásahu veřejných orgánů do řízení společnosti SEA. V každém případě Komise připomíná, že italské orgány na straně 37 svých připomínek ze dne 15. září 2010 zdůraznily, že tyto rezignace spíše z právního hlediska bránily dotčenému členu představenstva požadovat náhradu škody v případě nedobrovolného předčasného ukončení pracovní smlouvy v souladu s italským občanským zákoníkem, než aby měly čistě morální hodnotu. Město, které vykonává kontrolu nad valnou hromadou akcionářů, má velmi přísnou kontrolu nad členy představenstva, neboť i když jednali v nejlepším zájmu společnosti, mohou být z valné hromady vyloučeni, aniž by měli právo na jakoukoli náhradu škody v případě nedobrovolného předčasného ukončení smlouvy. Pokud jde konkrétně o argument předložený společností SEA Handling, podle něhož tyto rezignace nebyly žádným způsobem ovlivněny představenstvem vzhledem k tomu, že představenstvo nepřistoupilo na žádost veřejného akcionáře o rozdělení mimořádných dividend ve výši 250–280 milionů EUR, Komise podotýká, že zápis ze zasedání valné hromady společnosti SEA ze dne 24. února 2006 objasňoval, že rozdělení mimořádných dividend až do výše 200 milionů EUR by podniku umožnilo udržet si míru zadluženosti odpovídající průměrné míře zadluženosti srovnatelných podniků a zaručilo by dostatečnou finanční flexibilitu. Zadruhé Komise konstatuje, že tentýž dokument uvádí, že úroveň dividend byla společností SEA stanovena ve výši 200 milionů EUR na základě objektivních důvodů a představovala maximální úroveň, kterou mohl podnik rozdělit na základě tehdejších finančních ukazatelů. *Zpráva o řízení* z roku 2006 skutečně potvrzuje zvýšení míry zadlužení (která se v roce 2006 v porovnání s rokem 2005 zdvojnásobila) částečně z důvodu poklesu likvidity vzhledem k rozdělení mimořádných dividend akcionářům. Pokud by tedy společnost SEA rozdělila vyšší dividendy, bylo by v daném roce obtížnější vyrovnat ztráty společnosti SEA Handling. Navíc skutečnost, že akcionář může za určitých okolností žádat určitou výši dividend, ale vedení rozdělí nižší částku, se jeví jako běžná věc v životě podniku a není v rozporu se skutečností, že vedení může být pod přísnou kontrolou takovéhoto akcionáře.

([43]) Komise odkazuje na novinové články zmíněné v bodě 67 rozhodnutí o zahájení řízení. Viz také La Repubblica, 25. února 2006, *SEA, nuovo attacco della Provincia* (SEA, nový útok provincie); L'Unità, 25. února 2006, *SEA, Penati chiede le dimissioni del consiglio* (SEA, Penati žádá rezignaci představenstva).

([44]) Viz http://archiviostorico.corriere.it/2006/novembre/17/articoli_del_17_novembre_2006.html.

([45]) Závěry ve věci Stardust Marine, bod 68.

(207) Komise se domnívá, že tato praxe objektivně odráží situaci závislosti. Aniž by Komise mohla dodatečně posoudit skutečný vliv, který uvedená praxe mohla následně mít, domnívá se, že tyto rezignace jistě mohly svou existencí (*a priori*) ovlivnit jednání členů představenstva jmenovaných městem Milánem. Veřejné orgány se pro uplatňování tohoto vlivu ani nemusely na výše uvedené rezignace odvolávat, neboť je zjevné, že již jejich existence staví členy představenstva vůči starostovi Milána do podřízené pozice.

(208) Pokud jde o vysvětlení týkající se navrhování členů představenstva poskytnutá italskými orgány, Komise zdůrazňuje, že město *de facto* „jmenuje členy představenstva". To jasně vyplývá ze skutečnosti, že jak prohlásily italské orgány, město navrhuje členy představenstva, kteří jsou pak jmenováni valnou hromadou, jejíž součástí je město jako většinový akcionář. Toto organické kritérium kontroly města nad společností SEA není samo o sobě dostačující, aby v daném případě prokázalo skutečný výkon kontroly města nad společností SEA, ale k jeho prokázání přispívá.

(209) Pokud jde o „kontraindicie" uvedené italskými orgány, které mají prokázat, že opatření nelze přičítat státu, tedy skutečnost, že členům zastupitelstva byl opakovaně odepřen přístup k interním dokumentům společnosti SEA, považuje je Komise za nepřesvědčivé, neboť pouhé dodržování formálních pravidel vyžadovaných italským občanským zákoníkem, pokud jde o nezveřejňování interních údajů podniku, jako například zápisů ze zasedání představenstva, nevylučuje skutečný vliv města na společnost SEA, a to jak obecně, tak v daném případě. Komise rovněž zdůrazňuje, že různí členové zastupitelstva, kterým byl odepřen přístup k určitým dokumentům, patřili k opozici a nebyli součástí výkonného orgánu města. Když Komise tvrdí, že město Milán udržuje se společností SEA vztah závislosti, odvolává se zejména na orgány, které vykonávají rozhodovací pravomoci města a jsou schopny ovlivňovat řízení podniku.

(210) Začtvrté obecně vzhledem k důležitosti provozu na letištích Malpensa a Linate v místních socio-ekonomických souvislostech a k jejich zásadní úloze v rámci různých politik, a to jak dopravní politiky, tak politiky regionálního rozvoje nebo politiky územního plánování, místní veřejné orgány obvykle „nechybí", když provozovatel letiště přijímá rozhodnutí důležitá pro provoz a dlouhodobý rozvoj těchto infrastruktur, tím spíše pokud je tento orgán také většinovým akcionářem provozovatele letiště. Komise konstatuje, že italské orgány potvrzují ve svých připomínkách politický dosah dotčených opatření. V daném případě Komise navíc zdůrazňuje, že opatření náhrady ztrát společnosti SEA Handling byla přinejmenším nedílnou součástí strategie skupiny SEA, jak objasnily italské orgány ve svých připomínkách.

(211) Zapáté se Komise domnívá, že opatření náhrady ztrát provedená formou navýšení kapitálu společnosti SEA Handling nepředstavovaly opatření běžného řízení, nýbrž výjimečná opatření. Mimořádný charakter opatření se odráží jak v ekonomických hlediscích, vzhledem k výši dotčených částek (každá náhrada ztrát byla kompenzována navýšením kapitálu o různý počet milionů EUR), tak v politických hlediscích, vzhledem k předpokládanému dopadu opatření na udržení zaměstnanosti.

(212) Opatření tedy nebyla s ohledem na svou výjimečnou povahu přijata nezávisle na představenstvu společnosti SEA, ale byla předmětem výslovného schválení valnou hromadou, v níž je město většinovým akcionářem, v souladu se stanovami společnosti SEA a příslušnými zásadami stanovenými občanským zákoníkem. Neexistuje proto žádná pochybnost o tom, že město bylo plně informováno a opatření schválilo, jak vyplývá ze zápisů z valných hromad. Nejen že bylo díky své účasti na dohodě ze dne 26. března 2002 u vzniku těchto opatření, ale bylo taktéž informováno o každém opatření náhrady ztrát společnosti SEA Handling a systematicky je schvalovalo. Tato výjimečná opatření tedy byla nutně přičitatelná státu.

(213) Komise připomíná, že v rozsudku ve věci Stardust Marine Soudní dvůr prohlásil, že za indicii přičitatelnosti lze považovat *„jakoukoli indicii, která v konkrétním případě poukazuje na účast veřejných orgánů nebo na nepravděpodobnost jejich neúčasti na přijetí opatření, rovněž s ohledem na rozsah opatření, jeho obsah a podmínky v něm obsažené"* ([46]).

(214) Konečně, jak je prokázáno v oddíle 8.2.3, také skutečnost, že společnost SEA nejednala v souladu s kritériem soukromého investora, potvrzuje zapojení veřejných orgánů do dotčených opatření ([47]).

([46]) Rozsudek ve věci Stardust Marine, bod 56.
([47]) Závěry generálního advokáta F. G. Jacobse předložené dne 13. prosince 2001 ve věci Stardust Marine, bod 67.

(215) V tomto konkrétním případě se Komise vzhledem k důležitosti dotčených opatření a dalším prvkům zjištěným v tomto rozhodnutí a v rozhodnutí o zahájení řízení domnívá, že má dostatek indicií, aby prokázala přičitatelnost dotčených opatření italskému státu z důvodu zapojení města Milána do opatření náhrady ztrát společnosti SEA Handling nebo nepravděpodobnosti nezapojení veřejných orgánů do přijetí těchto opatření.

(216) Z toho vyplývá, že Komise musí odmítnout tvrzení italských orgánů, podle něhož by Komise měla analyzovat jednotlivě každý ze zásahů do kapitálu společnosti SEA Handling, aby ověřila podmínky existence podpory, a zejména přičitatelnost městu Milánu. Komise se skutečně domnívá, že všechny skutečnosti vyložené v bodech 174–186 (jakož i analýza opatření z hlediska rozumného soukromého investora) jsou dostatečně přesvědčivé a prokazují, že úhrada ztrát prostřednictvím kapitálových vkladů může být pouze výsledkem strategie a zapojení veřejných orgánů během celého posuzovaného období. Dokonce i italské orgány tvrdily, že ačkoli rozhodnutí o úhradě ztrát byla formálně přijímána každý rok, existovala víceletá strategie úhrady ztrát po dobu nezbytnou pro restrukturalizaci (viz body 225–232).

(217) Komise tedy dospěla k závěru, že dotčená opatření musí být považována za přičitatelná státu.

8.2.2. K SELEKTIVNÍMU CHARAKTERU OPATŘENÍ

(218) V daném případě je opatření selektivní, neboť se týká pouze společnosti SEA Handling.

8.2.3. K UPLATNĚNÍ ZÁSADY SOUKROMÉHO INVESTORA V TRŽNÍM HOSPODÁŘSTVÍ A K EXISTENCI HOSPODÁŘSKÉ VÝHODY

(219) Pokud jde o existenci hospodářské výhody, je zapotřebí posoudit, zda by byl v obdobné situaci soukromý investor motivován k úhradě ztrát jako v daném případě. V tomto ohledu Soudní dvůr uvedl, že ačkoli chování soukromého investora, s nímž má být srovnáván zásah veřejného investora, který sleduje cíle hospodářské politiky, nezbytně není chováním běžného investora vkládajícího kapitál za účelem dosažení zisku ve víceméně krátké době, musí být přinejmenším chováním soukromé holdingové společnosti nebo soukromého seskupení podniků, které sledují strukturální politiku, celkovou či oborovou, a jsou vedeny perspektivou dlouhodobější životaschopnosti ([48]).

(220) Soudní dvůr taktéž prohlásil, že soukromý společník může rozumně vložit do podniku, který se dočasně nachází v obtížích, kapitál potřebný pro jeho další existenci, pokud je podnik po reorganizaci případně schopen být opět životaschopný. Pokud však kapitálové vklady veřejného investora od jakékoli perspektivy životaschopnosti odhlížejí, a to i z dlouhodobého hlediska, je třeba je považovat za podporu ve smyslu článku 107 SFEU ([49]).

(221) Je taktéž třeba připomenout, že „*pro zjištění, zda se stát choval jako rozumný investor v tržním hospodářství, je třeba vrátit se do kontextu období, v němž byla přijata opatření finanční podpory, aby bylo možno posoudit hospodářskou racionálnost chování státu, a je tedy třeba zdržet se jakéhokoli posuzování založeného na pozdější situaci*“ ([50]). Tedy „*hospodářská hodnocení provedená po poskytnutí uvedené výhody, zpětné konstatování o skutečné výnosnosti investice uskutečněné dotčeným členským státem nebo odůvodnění následující po rozhodnutí o zvoleném postupu nepostačují jako důkaz toho, že tento členský stát před nebo současně s poskytnutím takové podpory takové rozhodnutí učinil v postavení akcionáře*“. Z toho vyplývá, že Komise „*může odmítnout zkoumat […] předložené důkazy,* [které] *časově spadají do období po přijetí rozhodnutí o uskutečnění předmětné investice*“ ([51]).

Víceletá strategie úhrady ztrát

(222) Italské orgány a společnost SEA ve svých připomínkách tvrdily, že ačkoli rozhodnutí týkající se úhrady ztrát byla formálně přijímána každý rok, víceletá strategie náhrady ztrát během doby nezbytné pro restrukturalizaci nemohla být každoročně znovu projednávána a výsledky mohly být vyhodnocovány pouze za víceleté období. Komise nicméně uvádí, že jí bylo předloženo pět obchodních plánů, z nichž některé se odvolávají na období, která se překrývají, v délce trvání nejvýše pěti let. Vzhledem k tomu, že obecně během přípravy nového obchodního plánu je hodnocena strategie podniku s cílem stanovit, zda v ní pokračovat nebo ji změnit, Komise se domnívá, že strategie

([48]) Viz zejména rozsudek Soudního dvora ze dne 14. září 1994 ve spojených věcech C-278/92, C-279/92 a C-280/92, *Španělsko v. Komise*, Recueil 1994, s. I-4103, body 20–22.
([49]) Viz například rozsudek Soudního dvora ze dne 21. března 1991 ve věci C-303/88, *Itálie v. Komise*, Recueil 1991, s. I-1433, body 21 a 22.
([50]) Rozsudek ve věci Stardust Marine, bod 71.
([51]) Rozsudek ze dne 5. června 2012 ve věci C-124/10 P, *Komise v. EDF*, body 85 a 104.

přijatá v souvislosti se společností SEA Handling mohla být ve skutečnosti přezkoumána v kterémkoli okamžiku před přijetím nového plánu, aby se zohlednil vývoj trhu.

(223) Italské orgány a společnost SEA dále tvrdily, že rozhodnutí o úhradě budoucích ztrát bylo původně přijato v roce 2002 a podruhé pak v roce 2007, kdy bylo v důsledku nedosažení očekávaných výsledků rozhodnuto o přezkoumání počáteční strategie, která vedla k úhradě ztrát, a následně pak bylo rozhodnuto o pokračování v této strategii. V zásadě se zdá, že italské orgány a společnost SEA prezentují dotčená opatření jako dva kapitálové vklady, o nichž bylo rozhodnuto v roce 2002 a v roce 2007 a které měly být provedeny jako roční platby.

(224) V dopise ze dne 14. září italské orgány skutečně objasnily, že zrušení základny společnosti Alitalia v roce 2007 mělo vážné dopady na činnost společnosti SEA Handling. Tyto negativní dopady na finanční výkonnost podniku byly dále prohloubeny hospodářským útlumem a vedly společnost SEA k celkovému zamyšlení nad proveditelností modelu leteckého uzlu a nad možnou volbou jiného podnikatelského modelu. Podle italských orgánů se společnost SEA na základě poslední analýzy spíše než pro externalizaci pozemního odbavování rozhodla pro vytvoření nového podnikatelského modelu, tzv. *self-hub* neboli *virtual hub*, který však pouze dále rozvíjí předchozí model. Tento podnikatelský model vyžaduje přísnou kontrolu nad činnostmi pozemního odbavování. Podle italských orgánů to prokazuje racionálnost rozhodnutí společnosti SEA i nadále hradit provozní ztráty její dceřiné společnosti SEA Handling za účelem obnovení ziskovosti činností pozemního odbavování. Italské orgány proto tvrdí, že přezkum strategie společnosti SEA ve vztahu k její dceřiné společnosti byl plně odůvodněn nepředvídatelnými vnějšími okolnostmi a žádným způsobem nepoškozuje cíl společnosti SEA obnovit dlouhodobou ziskovost činnosti pozemního odbavování.

(225) Komise sice uznává existenci víceleté strategie úhrady ztrát ze strany italských orgánů (v souladu se závazkem zaručit finanční rovnováhu společnosti SEA Handling, který přijalo město Milán, a v souladu s již prokázanou přičitatelností těchto rozhodnutí městu), domnívá se však, že taková strategie neodráží chování rozumného soukromého investora.

(226) Ačkoli to může vyžadovat několik let, než proces restrukturalizace přinese výsledky, rozumný soukromý investor by slepě nepřijal víceletý závazek, ale snažil by se každoročně rozhodovat o tom, zda do podniku vloží nové prostředky, na základě výsledků restrukturalizace a perspektivy budoucí životaschopnosti. V tomto případě by rozumný soukromý investor jistě strategii přehodnotil již v roce 2003 nebo v roce 2004, neboť bylo v té době zjevné, že cíle obnovení životaschopnosti nebude v roce 2005 dosaženo, nebo přinejmenším v roce 2005, kdy tohoto cíle skutečně dosaženo nebylo. I kdyby se soukromý investor zavázal k dlouhodobé strategii úhrady ztrát, pod podmínkou, že by nebyl vázán právně závaznými povinnostmi, tuto strategii by přezkoumal při každé výzvě, aby poskytl prostředky na vyrovnání ztrát společnosti SEA Handling ([52]).

(227) Zejména, jak uvedla společnost SEA ve svých připomínkách, neúspěch jednání s […] v roce 2002 se významným způsobem dotkl možnosti dosáhnout cíle obnovení životaschopnosti společnosti SEA Handling pro rok 2005. Po odmítnutí nabídky ze strany představenstva společnosti SEA dne 10. září 2002, tedy pouze několik měsíců po založení společnosti SEA Handling, nebyla vzata v úvahu žádná změna strategie úhrady ztrát.

(228) Zadruhé je třeba uvážit, že tak důležité rozhodnutí, jako je kapitálový vklad, který musí schválit valná hromada, nelze považovat za pouhé opatření, kterým se provádí obecnější rozhodnutí týkající se úhrady budoucích ztrát.

(229) Zatřetí rozhodnutí o úhradě ztrát po dobu několika let nejsou zmíněna ve strategických obchodních plánech společnosti SEA Handling ani společnosti SEA. Orgány společnosti SEA nepřijaly žádný formální závazek vycházející z obchodního plánu, který by předpokládal vklady ve výši stanovené společností SEA po určitý počet let ([53]). Rozhodnutí z roku 2002 a z roku 2007 se tudíž týkala nanejvýš aspektu restrukturalizace společnosti SEA Handling, a nikoli úhrady ztrát v průběhu několika let. V každém případě by soukromý investor nepřijal závazek úhrady ztrát po dobu několika let, aniž by měl k dispozici alespoň předběžný odhad jejich výše.

([52]) Rozsudek Soudu prvního stupně ze dne 12. prosince 1996 ve věci T-358/94, *Compagnie nationale Air France v. Komise*, Recueil 1996, s. II-02109, bod 79.

([53]) Jediný závazek, který by mohl být interpretován v tomto smyslu, je závazek přijatý městem v dohodě ze dne 26. března 2002, kterým město potvrdilo, že „společnost SEA udrží vyváženost nákladů/výnosů a hospodářský rámec obecně“. Takovýto závazek se nevztahuje k přesným částkám předpokládaným obchodním plánem a italské orgány tvrdily, že není právně závazný.

(230) Z toho vyplývá, že všechny okamžiky poskytnutí podpor spadají do posuzovaného období. To se týká zejména dat, kdy se společnost SEA rozhodla provést navýšení kapitálu ve prospěch společnosti SEA Handling především s cílem uhradit vzniklé ztráty přijetím právních závazků v tomto smyslu ([54]).

(231) Nicméně při analýze kapitálových vkladů Komise nemůže odhlížet od předchozích vkladů. Tato opatření skutečně jsou vzájemně úzce propojena. Podle italských orgánů jsou tato opatření součástí jediné strategie. Snaží se reagovat na stejný cíl, tj. uhradit ztráty společnosti SEA Handling, aby umožnila další existenci společnosti a její návrat k ziskovosti. I z chronologické hlediska tato opatření představují neustálý proces v tom smyslu, že byla přijímána každý rok, v nepřetržitém sledu, s cílem reagovat na trvalé potíže příjemce ([55]).

(232) Vzhledem k obtížné situaci, v níž se společnost SEA Handling nacházela od svého vzniku, se Komise domnívá, že rozumný soukromý investor by posoudil riziko, že tato opatření mohou již od prvního kapitálového vkladu představovat protiprávní a případně neslučitelné státní podpory, a zabýval by se tedy dopadem případného navrácení takovýchto podpor na výnosnost své investice. Italské orgány nikdy neposkytly žádný důkaz toho, že podobné posouzení bylo provedeno.

Kapitálové vklady v roce 2002

(233) Není zpochybňována skutečnost, že v době prvního kapitálového vkladu společnost SEA Handling byla podnikem v nesnázích ve smyslu pokynů o státní podpoře na záchranu a restrukturalizaci podniků v nesnázích z roku 1999.

(234) Body 16 a 17 uvedených pokynů stanoví, že pokud veřejné orgány poskytují nový kapitál ve prospěch podniků, které mají finanční potíže, je pravděpodobné, že toto financování představuje státní podporu (neboť by pro tuto investici bylo velmi obtížné dosáhnout návratnosti, která by byla rozumným soukromým investorem v tržním hospodářství považována za přijatelnou, pokud se zohlední rizika, která investice přináší). Tyto vklady proto musí být Komisi oznámeny předem, aby mohly být schváleny jako státní podpory.

(235) Nicméně v roce 2002 italské orgány opominuly ustanovení pokynů z roku 1999 (stejně jako v případě dalších vkladů) a poskytly finanční prostředky, i když se nezdá, že by své rozhodnutí založily na podrobném obchodním plánu, který by prokazoval, že by společnost SEA Handling byla schopna zvrátit vývoj a navrátit se k ziskovosti v rozumném časovém horizontu ([56]).

(236) Komise se domnívá, že investor v tržním hospodářství by neprovedl kapitálové vklady roku 2002 bez dostatečně detailního obchodního plánu vycházejícího ze solidních a spolehlivých předpokladů, který by podrobně popisoval opatření nezbytná pro obnovení životaschopnosti podniku, analyzoval různé možné scénáře a prokazoval, že investice zajistí návratnost, která bude pro investora uspokojivá (s přihlédnutím k implicitnímu riziku) z hlediska dividend, zvýšení hodnoty jeho podílu nebo jiných výhod.

(237) Zdá se tedy, že již první vklady v roce 2002 nesplňují kritérium investora v tržním hospodářství a poskytují společnosti SEA Handling výhodu, kterou by podnik za normálních tržních podmínek nezískal.

Souvislosti v okamžiku rozhodování

(238) Pokud jde o souvislosti, v nichž byly podpory poskytnuty a k nimž by Komise měla přihlédnout pro účely použití zásady soukromého investora, Komise dále objasňuje vlastní přístup v reakci na argumentaci předloženou italskými orgány a společností SEA.

(239) Zaprvé, pokud jde o dopad, který by na rozhodnutí společnosti SEA měly zvláštní právní rámec platný v Itálii a mimořádně silný konkurenční tlak, který z něj vyplývá, Komise zdůrazňuje svou povinnost se ujistit, že cíl směrnice 96/67/ES, tj. vytvoření jednotného trhu služeb pozemního odbavování v Unii prostřednictvím liberalizace odvětví, což znamená nárůst hospodářské soutěže mezi subjekty v daném odvětví, není ohrožen poskytnutím státních podpor, které mohou narušit hospodářskou soutěž. Z toho vyplývá, že opatření přijatá členským státem k provedení dotčené směrnice nemohou v žádném případě prokazovat, že finanční podpora poskytnutá určitému subjektu za tím účelem, aby se vypořádal s důsledky vyplývajícími z konkurenceschopnějšího hospodářského

([54]) Rozsudky ze dne 14. ledna 2004 ve věci T-109/01, *Fleuren Compost BV v. Komise*, Recueil 2004, s. II-127, bod 74, ze dne 2. prosince 2008 ve spojených věcech T-362/05 a T-363/05, *Nuova Agricast a ostatní v. Komise*, Sb. rozh. 2008, s. II-297, bod 80, a ze dne 30. listopadu 2009 ve spojených věcech T-427/04 a T-17/05, *Francie a France Télécom v. Komise*, Sb. rozh. 2009, s. II-4315, bod 321.

([55]) Rozsudek ze dne 15. září 1998 ve věci T-11/95, *BP Chemicals v. Komise*, Recueil 1998, s. II-3235, bod 171. Na základě výše uvedeného Komise uceleně posoudí slučitelnost zkoumaných opatření s kritériem soukromého investora a zaměří se na konkrétní momenty, pokud to bude považovat za nezbytné pro analýzu argumentů, které jí byly předloženy, nebo z jiných důvodů.

([56]) Analýza konsolidovaného obchodního plánu na období 2002–2006 viz body 269–271.

prostředí, je v souladu s kritériem rozumného soukromého investora. Naopak v tomto rozhodnutí, a zejména v analýze způsobu, jakým by se choval soukromý investor, pokud by se nacházel v podobné situaci jako společnost SEA, Komise přihlíží ke skutečnosti, že Itálie si zvolila úplnou liberalizaci trhu pozemního odbavování a že úřad ENAC schválil 84 poskytovatelů, kteří mohou působit na letištích Malpensa a Linate.

(240) Komise dále poznamenává, že obdobnou liberalizaci si zvolila řada dalších členských států (Dánsko (Kodaň), Španělsko, Irsko (Dublin), Spojené království (Londýn), Francie (Paříž)).

(241) Komise zdůrazňuje, že na všechny poskytovatele služeb v daném odvětví v Itálii, jejichž počet je podle mínění společnosti SEA vysoký (oprávnění k činnosti má 84 poskytovatelů), se vztahuje stejný právní rámec.

(242) Italské orgány netvrdily, že by se jednalo o služby obecného hospodářského zájmu, které by trh nebyl schopen zaručit.

(243) Komise rovněž připomíná, že bez ohledu na skutečnost, že společnost SEA si zvolila právní (a tedy účetní) oddělení, je zapotřebí uplatnit článek 4 směrnice 96/67/ES, který stanoví, že „*musí účty ze […] činnosti pozemního odbavování důsledně oddělovat od účtů ostatních činností, a to v souladu s běžnou obchodní praxí*“, a zakazuje, aby docházelo k „*finančním tokům mezi činnostmi řídícího orgánu jako letištní správy a jeho činnostmi pozemního odbavování*“. Cílem takovéhoto oddělení účtů a uložení zákazu finančních toků mezi uvedenými činnostmi je zaručit podmínky rozvoje účinné hospodářské soutěže na trzích pozemního odbavování a zajistit, aby se pozemní činnosti poskytovatelů integrovaných vertikálně nedostávalo oproti ostatním poskytovatelům zvláštních výhod.

(244) Úhrada ztrát ze strany řídícího orgánu letiště, která s sebou přináší finanční toky mezi činností řídícího orgánu a činností pozemního odbavování, je v rozporu se směrnicí 96/67/ES a jejími cíli. Proto skutečnost, že si společnost SEA zvolila nejen účetní, ale také právní oddělení svých činností, nemůže nic změnit na tom, že Komise konstatovala existenci neoprávněné výhody ve prospěch společnosti SEA Handling.

(245) Pokud jde o tvrzení, podle něhož je společnost SEA povinna zaručit, aby byly poskytovány všechny služby pozemního odbavování, Komise tvrdí, že tuto „zákonnou povinnost“ je třeba chápat pouze v tom smyslu, že (jak uvádějí samy italské orgány) tuto povinnost na sebe může vzít letiště nebo lze koordinovat činnost externích poskytovatelů. Jak již Komise uvedla v bodě 95 rozhodnutí o zahájení řízení, společnost SEA tedy není nijak povinna poskytování těchto služeb zaručit, a to ani přímo ani prostřednictvím své dceřiné společnosti SEA Handling. Obecné odpovědnosti provozovatele letiště v případě jejich nezajištění se tedy jako takové nelze dovolávat k odůvodnění neexistence alternativ úhrady ztrát společnosti SEA Handling. Zadruhé, pokud jde o souvislosti trhu ve vlastním slova smyslu, Komise konstatuje, že i kdyby přijala tvrzení společnosti SEA, podle něhož nabízí odvětví služeb pozemního odbavování obecně nízké marže a nízkou míru ziskovosti, nemůže se domnívat, že tato úvaha mohla odůvodnit kapitálové vklady s ohledem na kritérium soukromého investora v tržním hospodářství, zejména vzhledem k výši ztrát, které společnosti SEA vznikly během celého posuzovaného období. Naopak na straně 5 strategického plánu na období 2007–2012 je potvrzeno, že nejefektivnější provozovatelé letišť na evropské úrovni zajišťovali pozemní odbavování subdodavatelsky. Totéž se zdůrazňuje na straně 7 strategického plánu na období 2009–2016. Strana 28 tohoto plánu potvrzuje, že v roce 2001 bylo na trhu trendem subdodavatelské zajišťování pozemního odbavování. Tyto prvky jsou v rozporu s názorem, že vertikální integrace mezi provozovatelem letiště a poskytovatelem služeb pozemního odbavování je zásadní pro zaručení kvality a že vzhledem k nízkým ziskovým rozpětím těchto služeb bylo rozumné nezajišťovat je subdodavatelsky.

(246) Zejména na trhu, který nabízí tak nízká zisková rozpětí, měla společnost SEA místo náhrady ztrát společnosti SEA Handling přijmout mnohem radikálnější opatření pro zvýšení efektivity společnosti SEA Handling významným snížením nákladů na zaměstnance, které podle italských orgánů představují značnou část struktury nákladů společností v tomto odvětví, které je vystaveno silnému konkurenčnímu tlaku.

Alternativy úhrady ztrát společnosti SEA Handling

(247) Komise se domnívá, že konstatování neexistence alternativ restrukturalizace a úhrady ztrát společnosti SEA Handling ze strany společnosti SEA neodráží chování soukromého investora v tržním hospodářství. Některé z možných alternativ spočívaly zejména v úplné nebo částečné externalizaci činností nebo v uzavření strategického spojenectví postoupením části společnosti SEA Handling strategickému partnerovi. Navíc, jak již bylo zdůrazněno v předchozím bodě, společnosti SEA nic nebránilo v tom, aby přijala radikálnější restrukturalizační opatření zaměřená na zvýšení efektivity společnosti SEA Handling v časovém horizontu přijatelném pro soukromého investora.

(248) Pokud jde o možnost postoupení, Komise se nemůže vyjadřovat k úsilí vynaloženému společností SEA za účelem uzavření takovéhoto spojenectví, které by jí umožnilo využívat výhod součinnosti vyplývajících ze začlenění do mezinárodní sítě. Nicméně zdůrazňuje, že společnost SEA ve svých připomínkách zmínila pouze dvě řízení týkající se částečného prodeje, tedy řízení, které vedlo k neúspěšnému vyjednávání s […] v roce 2002, a řízení zahájené bez dalších výsledků v období 2007–2008. Tato možnost byla zřejmě od té doby podmíněna předchozím obnovením životaschopnosti společnosti SEA Handling jinými prostředky. Komise se domnívá, že zjevný nezájem investovat do společnosti SEA Handling ze strany soukromých společností ukazuje na to, že chybí spolehlivá perspektiva životaschopnosti této společnosti.

(249) Pokud jde o možnost částečné nebo úplné externalizace činností pozemního odbavování, italské orgány především tvrdily, že žádný subjekt nechtěl tyto činnosti převzít. V této souvislosti Komise uvádí, že podnět podala […] a proti dotčeným opatřením se postavila také […].

(250) Navíc ani toto ani konkrétnější tvrzení, podle něhož měli potencionální externí poskytovatelé zájem pouze o některé rentabilnější služby („cherry-picking“), není výsledkem konkrétního zjištění zjevného nezájmu, který by bylo možné odhalit například v návaznosti na nabídkové řízení vyhlášené společností SEA v souvislosti s poskytováním dotčených služeb. Jinými slovy, toto tvrzení se neopírá o žádný konkrétní důkaz, ačkoli oprávnění nabízet své služby v Itálii, a zejména na letištích Malpensa a Linate, má velké množství subjektů.

(251) Pokud jde o kapacity externích subjektů, italské orgány také trvaly na skutečnosti, že žádný z nich není schopen zaručit úroveň kvality vyžadovanou obchodním modelem společnosti SEA, tedy úroveň hlavního letiště („hub“ a později „self-hub“). Společnost SEA v tomto ohledu zastávala názor, že potřebuje subjekt, který bude schopen poskytovat všechny služby pozemního odbavování, což údajně není možné vzhledem k tomu, že ostatní poskytovatelé na trhu nemají materiální, ekonomické a především personální zdroje, aby celou škálu potřebných služeb zaručili.

(252) Zaprvé Komise zdůrazňuje, že společnost SEA se mylně domnívá, že dostupná nabídka na poskytování služeb pozemního odbavování je omezena na nabídku třetích stran přítomných v daném okamžiku na letištích Malpensa a Linate a nezahrnuje potenciální nabídku všech poskytovatelů oprávněných působit na těchto letištích. Poněkud neurčité úvahy o údajně nepříznivé hospodářské situaci ostatních poskytovatelů aktivních na milánských letištích nebo o úrovni jejich zdrojů skutečně nasazených na těchto letištích nejsou nijak relevantní. Skutečná a okrajová působnost poskytovatelů služeb na milánských letištích je pouhým příkladem potenciálně disponibilní nabídky schopné vstoupit na trh. Skutečnost, že externí dodavatelé v současné době aktivní na milánských letištích nepokrývají všechny odbavovací služby, navíc neumožňuje udělat si úsudek o jejich kapacitách.

(253) Zadruhé italské orgány a společnost SEA nevysvětlily, proč by tato společnost musela nutně postoupit všechny odbavovací služby jedinému subjektu. I když připustíme, že některé činnosti mohou být méně rentabilní, tyto činnosti mohly být racionálně postoupeny, pokud by je převzal poskytovatel, který by využil výhod úspor z rozsahu na mezinárodní úrovni.

(254) Zatřetí, pokud jde o skutečnou kapacitu externích subjektů poskytovat služby pozemního odbavování, Komise odmítá tvrzení, podle něhož žádný poskytovatel neměl potřebné zdroje. Podle společnosti SEA je na letištích Linate a Malpensa oprávněno působit 84 poskytovatelů. Jak již bylo navíc naznačeno, existovala možnost neprovádět externalizaci všech činností, ale pouze jejich části.

(255) Začtvrté společnost SEA konkrétně neprokázala, že by externí poskytovatel nebyl schopen splnit kvalitativní požadavky považované za zásadní pro řádné fungování obchodního modelu společnosti SEA. Komise nesdílí názor, podle něhož je v těchto souvislostech relevantní požadavek na kvalitu služeb uvedený ve směrnici 96/67/ES a ve vnitrostátních právních předpisech.

(256) Pokud jde o ekonomické odůvodnění společnosti SEA, jehož cílem bylo prokázat nevhodnost externalizace některých služeb pozemního odbavování z toho důvodu, že by provozovatel letiště nesl konečnou odpovědnost za poskytování služeb pohotovostní zálohy v případě nouzových a nepředvídatelných situací, Komise vyjadřuje výhrady ke dvěma bodům.

(257) Zaprvé společnost SEA předložila na podporu svého tvrzení sporné kalkulace. Počet zaměstnanců společnosti SEA Handling v přepočtu na plné pracovní úvazky (FTE), kteří jsou přiděleni na činnosti řízení nouzových situací, se tak zdá velmi vysoký. Pro rok 2003 společnost SEA odhaduje, že jejich počet nebude nižší než 336 FTE s celkovými náklady ve výši 9,9 milionu EUR, což představuje přibližně 8 % celkového počtu FTE společnosti SEA Handling. Je zjevné, že skutečné náklady, které společnosti SEA Handling vzniknou, jsou mnohem nižší, neboť tito zaměstnanci jsou přiděleni i na jiné úkoly, i když ne prvořadě. Nicméně pro výpočet celkových nákladů, které by společnosti SEA vznikly jako provozovateli letiště v roce 2003 při zajišťování těchto činností, společnost SEA navrhuje vynásobit již vypočtený počet zaměstnanců (FTE) přidělených na činnosti pohotovostní zálohy a činnosti řízení nouzových situací koeficientem 1,7, což vede k závěru, že společnost SEA by měla zaměstnat 569 zaměstnanců na plný úvazek s celkovými náklady ve výši 20,6 milionu EUR. Společnost SEA dospěla k závěru, že rozdíl mezi těmito dvěma částkami (20,6 milionu EUR – 9,9 milionu EUR) představuje skutečný zisk z nepřevedení činností společnosti SEA.

Komise se domnívá, že koeficient 1,7 je stanoven svévolně, neboť nebylo předloženo žádné odůvodnění, přestože společnost SEA měla prokázat, že tyto hypotetické náklady vypočítala správně. Zadruhé Komise odhaduje, že počet zaměstnanců (FTE) použitý pro výpočet celkových nákladů, které společnosti SEA vzniknou, je zcela nereálný.

(258) Komise se spíše domnívá, že pro odhad nákladů společnosti SEA Handling je nutné vzít v úvahu skutečné náklady obvykle fakturované společností SEA Handling společnosti SEA, jakož i reálnější odhad počtu zaměstnanců (FTE) společnosti SEA Handling přidělených na tyto úkoly na základě průměrného počtu nouzových a nepředvídatelných situací a situací vyžadujících použití pohotovostní zálohy, které skutečně nastaly během jednoho roku.

(259) Zadruhé výpočet nezohledňuje významné náklady, které společnosti SEA vznikly v důsledku úhrady ztrát, kterým by bylo možné zamezit externalizací některých nebo všech činností pozemního odbavování konkurenceschopnějšímu poskytovateli. Ačkoli by externalizace služeb pohotovostní zálohy mohla společnosti SEA způsobit potenciálně vyšší náklady z důvodu možných součinností vyplývajících z jejich kombinace s dalšími interními činnostmi, celkový potenciální zisk vyplývající z externalizace sám o sobě nepodporuje tvrzení, že nebylo možné žádné jiné řešení než úhrada ztrát společnosti SEA Handling, jak tvrdí společnost SEA ve svých připomínkách.

(260) […] skutečně předpokládal snížení míry investic společnosti SEA Handling v roce 2010 po odchodu společnosti Alitalia. Hlavním cílem společnosti SEA v souladu s […] byl rozvoj letiště Malpensa jako hlavního leteckého uzlu (strana […]) a nalezení nového leteckého dopravce ve lhůtě pěti let (strana […]). Snížení míry investic společnosti SEA Handling je pro dosažení tohoto cíle zásadní a je milníkem v reorganizaci společnosti SEA, která má tuto společnost přivést mezi ziskovější provozovatele leteckých služeb (strana […]). Proto společnost SEA nepovažovala za nutné udržovat společnost SEA Handling uvnitř skupiny, a to ani pro řízení letiště Malpensa jako leteckého uzlu ani pro zlepšení celkové finanční situace společnosti SEA.

(261) Vzhledem k výše uvedenému Komise dospěla k závěru, že ačkoli společnost SEA zřejmě vyvinula úsilí s cílem uzavřít spojenectví se strategickým partnerem, který mohl mít významný vliv na obnovení životaschopnosti společnosti SEA Handling, externalizace části nebo všech činností třetím subjektům byla ekonomicky výhodnou volbou, kterou by soukromý investor nutně zohlednil a případně k ní přistoupil, než aby dále hradil provozní ztráty po mnoho let a ve velmi vysokých částkách. Nicméně žádný z předložených dokumentů nedokládá možné zamyšlení nad budoucností společnosti SEA Handling během celého posuzovaného období.

K volbě obchodního modelu skupiny SEA

(262) Kromě obecného tvrzení italských orgánů, podle něhož rozhodnutí společnosti SEA udržovat letištní systém jako letecký uzel vyžaduje přímé poskytování těchto služeb ze strany provozovatele letiště, není toto rozhodnutí zjevně odůvodněno žádnou analýzou, která by stanovila, proč bylo vyrovnání ztrát řádově ve výši 360 milionů EUR pro společnost SEA ekonomicky výhodnější než potenciální zisky vyplývající z existence takového leteckého uzlu. Kromě obecných tvrzení italské orgány nikdy nepředložily žádný dokument, který by prokazoval jakoukoli úvahu nad touto možností.

(263) Zejména, pokud jde o názor, že úhrada ztrát společnosti SEA Handling údajně umožnila efektivněji podporovat model leteckého uzlu, který si společnost SEA zvolila, z důvodu vzájemné provázanosti činností pozemního odbavování a řízení letiště, Komise uvádí, že aniž by posuzovala relevanci rozhodnutí skupiny SEA, takovéto podmiňování strategie společnosti SEA Handling (kromě toho, že odporuje zjištění, podle něhož velká letiště/nejvýkonnější evropské letecké uzly postoupily pozemní odbavování, a obchodním plánům uvedeným v bodech 281–282 a 283–286 ([57])) se v podstatě zakládá pouze na předpokladu nedostatečné kvality, kterou by externí poskytovatel byl schopen poskytnout. Společnost SEA nepředložila žádné upřesnění požadované úrovně kvality a dopadu, který by nedostatečná kvalita měla na fungování letiště a jeho výnosy. Je to tím překvapivější, že podle tvrzení společnosti SEA by nevyhovující poskytování odbavovacích služeb třetími stranami poškodilo její pověst jako provozovatele letiště, což je skutečnost, která mohla být jednoduše potvrzena průzkumem trhu (bod 106 dopisu společnosti SEA Handling ze dne 21. března 2011). Jelikož chybí jasné posouzení případných škod z hlediska image nebo pověsti, které by společnosti SEA mohly vzniknout v důsledku úplného nebo částečného zajišťování služeb pozemního odbavování subdodavatelsky, Komise nemůže přijmout argument, podle něhož bylo chování společnosti SEA – spočívající v systematické náhradě ztrát společnosti SEA Handling – ekonomicky racionální a nezbytné, aby se takovýmto škodám zamezilo. Navíc podle článku 15 směrnice 96/67/ES členský stát může (na základě návrhu řídícího orgánu letiště, kde je to vhodné) poskytovatelům služeb pozemního odbavování uložit pravidla chování, jejichž cílem je zajistit řádnou činnost letiště, a to i v případě, že jsou poskytovatelé ve vztahu k letišti třetími stranami. V každém případě ani společnost SEA ani Itálie nepředložily konkrétní důkazy, že model leteckého uzlu by nemohl být uskutečněn úplnou nebo částečnou externalizací služeb pozemního odbavování.

([57]) Strategický plán na období 2007–2012, s. 5, a strategický plán na období 2009–2016, s. 9.

(264) […] spíše potvrzuje úmysl společnosti SEA do společnosti SEA Handling již dále neinvestovat, protože je to považováno za účast nikoli strategickou s cílem zajistit, aby se letiště Malpensa po odchodu společnosti Alitalia znovu stalo leteckým uzlem.

K restrukturalizaci společnosti SEA Handling a k cílům společnosti SEA

(265) Italské orgány se odvolávaly na rozsudek ve věci „ENI-Lanerossi", v němž se odkazuje na *„skutečnost, že soukromý společník vloží do podniku, který se dočasně nachází v obtížích, kapitál potřebný pro zajištění jeho další existence, pokud je podnik po reorganizaci případně schopen být opět životaschopný, nebo že mateřská společnost po omezenou dobu hradí ztráty jedné ze svých dceřiných společností, aby umožnila ukončení jejích činností za lepších podmínek. Obdobná rozhodnutí mohou být motivována nejen pravděpodobností dosažení nepřímého hmotného prospěchu, ale také jinými úvahami, jako jsou zachování image skupiny nebo přeorientování svých činností. Pokud však kapitálové vklady veřejného investora od jakékoli perspektivy životaschopnosti odhlížejí, je třeba je považovat za podporu ve smyslu článku 92 Smlouvy a jejich slučitelnost s vnitřním trhem musí být posuzována výlučně na základě kritérií uvedených v daném článku"* ([58]).

(266) Italské orgány se tedy zejména domnívaly, že Komise by měla posuzovat rozhodnutí o úhradě ztrát dceřiné společnosti nejen na základě pravděpodobnosti dosažení okamžitého zisku, ale také na základě dalších úvah, které mohou odůvodnit náhradu ztrát dceřiné společnosti schopné znovu dosáhnout ziskovosti prostřednictvím restrukturalizace.

(267) V této souvislosti společnost SEA tvrdí, že kompenzace výsledků společnosti SEA Handling může být řádně odůvodněna v prvé řadě existencí strategického plánu a plánu restrukturalizace s dobrou perspektivou dlouhodobé životaschopnosti a v druhé řadě jinými úvahami než pouhou finanční výnosností.

(268) Pokud jde o první tvrzení, Komise se domnívá, že obchodní plány společnosti SEA Handling, které měla Komise k dispozici, nejsou dostatečně podrobné, aby odůvodnily rozhodnutí učiněné v tomto smyslu soukromým investorem v tržním hospodářství. Zejména tyto obchodní plány nepředstavují plány návratu k rentabilitě (tzv. „turnaround plans"), které by rozumný soukromý investor vyžadoval před provedením tak významných vkladů do kapitálu podniku, který měl ekonomické potíže již od svého vzniku. Nevycházejí z důkladného auditu příčin těchto potíží a opatření nezbytných k jejich vyřešení. Tyto plány proto nejsou založeny na reálných předpokladech, pokud jde o vývoj činnosti společnosti SEA Handling nebo daného odvětví, ani neobsahují analýzu alternativních scénářů, kterou by rozumný soukromý investor v obdobné situaci vyžadoval.

Konsolidovaný obchodní plán na období 2002–2006

(269) Zejména konsolidovaný obchodní plán na období 2002–2006 schválený v roce 2001 předpokládal návrat společnosti SEA Handling k ziskovosti v roce 2005. Tento obchodní plán se však týkal všech činností společnosti SEA a nezahrnoval podrobný popis opatření, která měla společnost SEA přijmout, aby zajistila životaschopnost společnosti SEA Handling.

(270) Plán uvádí opatření, která mají být provedena pro zvýšení produktivity pracovních sil o 20 % do roku 2006 (strana 17), aniž by však posuzoval vliv takového navýšení produktivity na celkovou finanční výkonnost společnosti. Podle názoru Komise se nelze domnívat, že plán vychází z věrohodných hypotéz, neboť nepředpokládá žádné konkrétní opatření pro řešení strukturálních příčin chronických ztrát v rámci činnosti odbavování, tj. nadměrné náklady práce (strana 23). Naopak dokument v daném období předpokládá zvýšení nákladů práce pro činnosti odbavování (příloha 3, strana 13). Dále předpokládá navýšení příjmů z činností odbavování ve výši 37 % (strana 30), aniž by existovalo reálné odůvodnění tohoto navýšení, zejména s ohledem na působnost dalších poskytovatelů služeb pozemního odbavování na milánských letištích a narůstající hospodářskou soutěž v odvětví. Komise v tomto ohledu uvádí, že společnost SEA uznala již ve *Zprávě a účetní závěrce k 31. prosinci 2003*, že podíl společnosti SEA Handling na trhu se z důvodu hospodářské soutěže snížil.

(271) Komise taktéž připomíná, že jak bylo uvedeno v bodech 82–85 rozhodnutí o zahájení řízení, hospodářské výsledky dosažené společností SEA Handling na základě konsolidovaného obchodního plánu na období 2002–2006 a obchodního plánu na období 2003–2007 nebyly uspokojivé.

Obchodní plán na období 2003–2007

(272) Rozhodnutí o zahájení řízení výslovně vyzvalo italské orgány, aby *„předložily (…) obchodní plán společnosti SEA Handling z roku 2002 v platném znění nebo jakýkoli dokument týkající se strategie a obnovení životaschopnosti společnosti SEA Handling*". Italské orgány ve svých připomínkách původně nereagovaly. Společnost SEA jako zúčastněná třetí strana nakonec předložila *„obchodní plán společnosti SEA Handling na období 2003–2007*". Tento dokument je podle názvu a formy spíše prezentací výše uvedeného obchodního plánu, v níž jsou vymezeny hlavní obecné hypotézy na základě

([58]) Rozsudek Soudního dvora ze dne 21. března 1991 ve věci C-303/88, *Itálie v. Komise*, Recueil 1991, s. I-1433, body 21 a 22.

obnovení životaschopnosti předpokládaného v prognózách pro rok 2005. Komise se domnívá, že tato prezentace v zásadě přebírá pokyny stanovené pro společnost SEA Handling na úrovni skupiny SEA v konsolidovaném obchodním plánu na období 2002–2006 a dostatečně přesně nevysvětluje opatření, která mají zajistit životaschopnost a která by soukromý investor logicky požadoval.

(273) I když obchodní plán na období 2003–2007 naznačuje pro společnost SEA Handling velmi kritickou situaci (příliš vysoké náklady práce, podstatná organizační nevyváženost, nedostatečná technologická inovace a nedostatečná vlastnická odpovědnost u některých potenciálních položek výnosů, strana 1), která by mohla vést ke ztrátě podílů na trhu a které si je společnost SEA Handling vědoma (strana 15), opatření týkající se snížení nákladů práce se v zásadě omezují na zmínku týkající se politiky motivace k odchodu a zvýšení počtu dočasně přijímaných pracovníků, jakož i omezenějšího využívání práce přesčas. Podle odhadu společnosti SEA se tím v letech 2003 až 2007 mělo dosáhnout snížení osobních nákladů o 3,1 %.

(274) Ačkoli podle informací poskytnutých italskými orgány dosáhlo procento nákladů práce vzhledem k obratu společnosti SEA Handling 103,7 % v roce 2002 a 94,9 % v roce 2003 (zatímco u nezávislých poskytovatelů je průměr nižší než 70 %), společnost SEA Handling si za cíl stanovila pouze dosáhnout úrovně přibližně 75 % od roku 2005 a tuto úroveň udržovat.

(275) Společnost SEA Handling také předpokládala, že toto zlepšení bude způsobeno především zvýšením jejího obratu o 25 % v letech 2003 až 2007 (strany 5 a 6 obchodního plánu), a nikoli snížením nákladů na zaměstnance, které se v letech 2003 až 2007 odhadovalo pouze na −3,1 % (s mírným navýšením nákladů práce v období 2004–2007).

(276) Komise se domnívá, že vzhledem k rozsahu nezbytné restrukturalizace by soukromý investor pro obnovení životaschopnosti spíše soustředil vlastní síly na interní opatření, nad nimiž lze mít větší kontrolu, především v oblasti snížení nákladů práce, které byly do té doby vyšší než obrat, než aby čekal na zvýšení cen a poptávky, nad nimiž měla společnost SEA Handling rozhodně menší kontrolu.

(277) Komise rovněž zdůrazňuje, že smlouva uzavřená se společností Alitalia na období 2001–2005 předpokládala zvýšení cen o 7 % v letech 2004 a 2005, zvýšení, které se ukáže jako nepřiměřené a v letech 2006 a 2007 povede k jejich snižování v souvislosti s poklesem cen způsobeným konkurenceschopnějším prostředím. Jelikož liberalizace odvětví nakonec musela vést ke snížení cen, Komise se domnívá, že společnost SEA nemůže rozumně tvrdit, že toto snížení cen bylo „nepředvídatelnou negativní událostí". Obchodní plán na období 2003–2007 tedy nevycházel z reálných výhledů. Komise se proto domnívá, že soukromý investor by předvídal změnu konkurenčního prostředí vyvolanou liberalizací odvětví a nevázal by se strategií, podle které bylo obnovení životaschopnosti v zásadě závislé na zvýšení výnosů.

(278) Komise se tedy domnívá, že dosažení cíle obnovení životaschopnosti pro rok 2005 bylo vzhledem k jediným opatřením, která společnost SEA považovala za nezbytná, jak je uvedeno v obchodním plánu na období 2003–2007 a konsolidovaném obchodním plánu na období 2002–2006, nereálné.

(279) Dále pak v návaznosti na žádost Komise ze dne 11. července 2011 nebyly italské orgány schopné poskytnout zápis ze zasedání představenstva společnosti SEA Handling, který by potvrdil opatření představená v obchodním plánu společnosti SEA Handling. Místo toho Komise od italských orgánů obdržela zápis ze zasedání představenstva společnosti SEA ze dne 23. července 2003, v němž byl schválen konsolidovaný obchodní plán skupiny SEA. Podle poskytnutého výtahu ze zápisu ze zasedání byl obchodní plán společnosti SEA Handling na období 2003–2007 při této příležitosti přesněji řečeno pouze prezentován, a nebyl tedy předmětem žádného schvalování.

(280) Pokud jde o případnou úpravu původního obchodního plánu nebo vypracování následného obchodního plánu, Komise na základě informací poskytnutých italskými orgány v návaznosti na opakovanou žádost zaslanou dne 11. července 2011 konstatuje, že potřeba nového ozdravného programu byla následně projednávána pouze u příležitosti zasedání představenstva dne 21. prosince 2006, kdy bylo rozhodnuto, že předseda se zaváže vypracovat podrobný plán restrukturalizace. Komise zdůrazňuje, že u této příležitosti nebyl zmíněn žádný probíhající plán restrukturalizace.

Strategický plán na období 2007–2012

(281) Strategické směry předpokládané společností SEA jsou pak rozvedeny v dokumentu vytvořeném externím poradcem během zasedání představenstva společnosti SEA Handling dne 31. května 2007. Tento dokument, nazvaný „*Shrnutí – obecné zásady strategického plánu společnosti SEA na období 2007–2012 – 11. května 2007*", je prezentací vypracovanou externím poradcem, která se týká možných scénářů rozvoje skupiny SEA a velmi stručně – na dvou stranách (strany 8 a 12) – představuje situaci společnosti SEA Handling, přičemž pouze uvádí naprostou nutnost obnovení životaschopnosti do roku 2012. Žádné konkrétní opatření pro obnovení životaschopnosti společnosti nebylo

předpokládáno. Komise tedy odmítá tvrzení italských orgánů, podle něhož „*tento dokument představuje strategii skupiny SEA na období 2007–2012 (…) ve třech fázích*“. Jediné strategické opatření projednávané během uvedeného zasedání je reorganizace produktivního modelu podloženého stručným uvedením některých ozdravných opatření.

(282) Jak již bylo vzpomenuto, plán rovněž potvrzuje, že poskytovatelé, kteří nejsou integrováni vertikálně, dosahují lepších hospodářských výkonů než provozovatelé letišť, kteří si ponechali kontrolu nad poskytovateli pozemního odbavování.

Strategický plán na období 2009-2016

(283) Podle italských orgánů, v návaznosti na rozhodnutí společnosti Alitalia zrušit svou základnu na letišti Malpensa přijatém v roce 2007, společnost SEA nejdříve předpokládala, že opustí model leteckého uzlu, neboť odešel dopravce, který byl stěžejním prvkem tohoto modelu. Představenstvu společnosti SEA byl tedy předložen nový „*strategický plán na období 2009–2016*“ vypracovaný externím poradcem, který představenstvo schválilo dne 15. července 2008. Tento dokument je stejného charakteru jako ten předchozí a kromě stručného přehledu revize smluv a zlepšení řízení a rovněž nouzových zásahů, jako je využití mimořádných státních vyrovnávacích příspěvků (tzv. cassa integrazione straordinaria), neobsahuje žádné podrobné informace o opatřeních týkajících se předpokládaného ozdravení společnosti SEA Handling.

(284) Komise uvádí, že na rozdíl od tvrzení italských orgánů je hlavním cílem společnosti SEA podle tohoto plánu rozvoj letiště Malpensa jakožto hlavního leteckého uzlu tím, že bude „do pěti let“ určen nový dopravce, který zde bude mít svou základnu (strana 5). V souladu s plánem snížení míry investic společnosti SEA Handling je zásadní, aby tohoto cíle bylo dosaženo do roku 2010 (strany 12, 35 a 37). Komise konstatuje, že plán neobsahuje žádný odkaz na model virtuálního leteckého uzlu, ani nevysvětluje, že by byla strategie rozvoje založena na novém podnikatelském modelu a nutně znamenala vertikální integraci společnosti SEA Handling. Také zápis ze zasedání představenstva společnosti SEA Handling ze dne 13. června 2008 potvrzuje, že cílem společnosti SEA v té době nebylo stát se virtuálním leteckým uzlem, ale přilákat nového dopravce, který by zde měl svou základnu. Obdobně zápis ze zasedání představenstva společnosti SEA ze dne 15. července 2008 popisuje snížení míry investic společnosti SEA Handling do roku 2010 jako klíčový prvek pro udržitelnost plánu.

(285) Na druhé straně Komise podotýká, že dokument VIA Milano (předložený italskými orgány dne 28. června 2012) zahrnuje popis modelu virtuálního leteckého uzlu. Dokument naznačuje, že společnost SEA tuto strategii sledovala od roku 2011. Nicméně ani v tomto dokumentu není uvedeno, že by model virtuálního leteckého uzlu vyžadoval vertikální integraci letiště a poskytovatelů pozemního odbavování.

(286) Komise také uvádí, že plán potvrzuje, že od roku 2001 nejlepší evropští provozovatelé letišť postupně opouštěli trh pozemního odbavování, přičemž výsledkem byl vstup nových nezávislých poskytovatelů na trh (strana 28).

Obchodní plán na období 2011–2013

(287) Společnost SEA tvrdí, že dne 27. června 2011 její představenstvo schválilo „*obchodní plán společnosti SEA na období 2011–2013*“, ve kterém je mimo jiné zdůrazněna „*nutnost pokračovat ve strategii ‚zvyšování efektivity odbavování‘*“. Komise naopak uvádí, že tento dokument obsahuje pouze finanční prognózy a nezmiňuje v úzkém slova smyslu žádné opatření vztahující se ke společnosti SEA Handling.

(288) Komise také podotýká, že podle obchodního plánu se náklady práce vznikající společnosti SEA Handling od roku 2009 prakticky nezměnily (viz tabulka týkající se nákladů práce).

(289) Komise proto konstatuje, že italské orgány nebyly schopny jí poskytnout dostatečně podrobné obchodní plány vztahující se ke společnosti SEA Handling ani jiné dokumenty, které by popisovaly strategii restrukturalizace a její postupné provádění během posuzovaného období, natož pak že by tato strategie od začátku předpokládala nutnost nebo možnou nutnost hradit provozní ztráty společnosti SEA Handling po určitou dobu a v určité výši. Komise se tedy domnívá, že italské orgány nebyly schopny předložit takové konkrétní důkazy strategie restrukturalizace společnosti SEA Handling, které by odůvodňovaly dočasnou úhradu jejích ztrát ze strany rozumného soukromého investora s ohledem na obnovení životaschopnosti. To je v daném případě ještě překvapivější v tom smyslu, že soukromý subjekt by si od podniku, který je od svého vzniku a dlouhodobě ve ztrátě, vyžádal důkladný audit a přijetí konkrétních opatření, dříve než by do takové společnosti investoval vlastní prostředky.

(290) Komise rovněž nemůže přijmout argument předložený společností SEA Handling, podle něhož skutečnost, že podnik v letech 2011/2012 téměř dosáhl své hranice rentability, prokazuje racionálnost strategie společnosti SEA spočívající v tom, že po celou dobu kryla ztráty společnosti SEA Handling, a tedy to, že kapitálové vklady splňují kritérium soukromého investora v tržních podmínkách. Vzhledem ke skutečnosti, že provozní ztráty společnosti SEA Handling byly nepřetržitě hrazeny po dobu přibližně deseti let, není podle mínění Komise překvapivé, že společnost svou životaschopnost nakonec obnovila. Jakýkoli podnik, který by obdržel stejnou finanční pomoc, by svou vlastní životaschopnost obnovil, pokud by přijal alespoň minimální restrukturalizační opatření. Nicméně takováto perspektiva by nestačila k uspokojení soukromého investora, který by vyžadoval alespoň prognózu ukazující, že zisky předpokládané díky strategii střednědobé a dlouhodobé úhrady ztrát – z hlediska dividend, zvýšení hodnoty majetkových podílů, zamezeného poškození image atd. – jsou vyšší než kapitál vložený za účelem vyrovnání těchto ztrát. Komise uvádí, že žádný z obchodních plánů předložených Itálií neposkytuje přesné prognózy, které by se snažily prokázat, že strategie úhrady ztrát po tak dlouhou dobu je pro společnost SEA ekonomicky výhodnější než snížení míry investic společnosti SEA Handling, nebo které by se snažily zkrátit dobu restrukturalizace s cílem obnovit životaschopnost v přiměřené lhůtě a minimalizovat ztráty.

(291) S ohledem na ztráty společnosti SEA Handling, které se opakovaly každý rok během referenčního období, se Komise navíc domnívá, že společnost SEA Handling vykazovala schodek příliš dlouho, než aby to mohlo být považováno za „omezenou dobu" ve smyslu rozsudku Soudního dvora ze dne 21. března 1991 ([59]). Společnost SEA Handling je skutečně ve ztrátě od svého vzniku v roce 2002 a podle předpokladů uvedených společností SEA v roce 2011 by mohla být zisková přinejlepším v roce 2012. Rozhodnutí o úhradě ztrát byla přijímána ročně a Komise uvádí, že každoroční opakované ztráty nevedly ke změně strategie společnosti SEA ani k radikálnějším restrukturalizačním opatřením.

(292) Pokud jde o druhé tvrzení, z důvodů již uvedených výše Komise odmítá „obavy" uvedené společností SEA v souvislosti s domněle nedostačující úrovní kvality, kterou by byl externí poskytovatel schopen zajistit, a která by tedy negativně ovlivnila vývoj a celkové výsledky společnosti SEA, a případnou odpovědnost společnosti SEA v případě výpadku služeb.

(293) Jak již bylo uvedeno, Komise se domnívá, že italské orgány a společnost SEA neposkytly podrobné informace o ztrátě image, kterou by společnost SEA utrpěla, ani o škodě, která by údajně vznikla cestujícím. Italské orgány ani společnost SEA tuto ztrátu nevyčíslily, a to ani po rozhodnutí o zahájení řízení. Komise pak uvádí, že sama společnost SEA připustila, že takováto ztráta by mohla být snadno potvrzena prostřednictvím průzkumu trhu. Z tohoto důvodu se Komise domnívá, že neexistence posouzení ztráty image společnosti SEA nebo rizik vzniku její odpovědnosti, nebo dokonce dlouhodobých výhledů nepřímé návratnosti, ještě více ohrožuje prokázání slučitelnosti dotčených opatření s kritériem rozumného investora s ohledem na výše dotčených kapitálových vkladů. Rozumný akcionář by skutečně provedl nějaké hospodářské posouzení těchto rizik a výhledů dříve, než by vynaložil částku v celkové výši 359,644 milionu EUR ([60]).

(294) Argument, podle něhož cíl maximalizace výsledků skupiny SEA v dlouhodobém horizontu převažuje nad finanční životaschopností společnosti SEA Handling, odhlíží od skutečnosti, že bez systematické úhrady ztrát dceřiné společnosti by výhoda společnosti SEA byla rozhodně vyšší než dosud. Italské orgány navíc neposkytly žádný důkaz prokazující, že v dlouhodobém horizontu společnost SEA dosáhla vyšší ziskovosti sledováním výše uvedené strategie úhrady ztrát, než kdyby přijala tvrdší restrukturalizační opatření nebo kdyby zcela či částečně externalizovala činnosti pozemního odbavování.

(295) Ve smyslu rozsudku ve věci „ENI-Lanerossi" se pak Komise domnívá, že společnost SEA Handling nebyla „*dočasně v obtížích*", ale měla vážný strukturální problém, a že její ztráty nebyly společností SEA hrazeny po „*omezenou dobu*". Nicméně pokud byly ztráty hrazeny s cílem umožnit „*ukončení činností společnosti SEA Handling za lepších podmínek*", je zapotřebí konstatovat, že od roku 2001 společnost SEA vyhlásila pouze dvě nabídková řízení nebo přinejmenším že podmínek považovaných za optimální nebylo dosaženo v přiměřené lhůtě. V každém případě takový cíl nemůže sám o sobě prokázat slučitelnost dotčených opatření s kritériem rozumného soukromého investora.

(296) Závěrem Komise konstatuje, že v tomto případě obchodní plány, které jí byly předloženy, nevycházely z reálných prognóz, pokud jde o vývoj činnosti společnosti SEA Handling nebo odvětví, ani neobsahují analýzu alternativních scénářů, kterou by svědomitý soukromý investor v obdobné situaci vyžadoval.

([59]) Rozsudek Soudního dvora ze dne 21. března 1991 ve věci C-303/88, *Itálie v. Komise*, Recueil 1991, s. I-1433, bod 21.
([60]) Viz rozsudek Tribunálu ze dne 11. září 2012 ve věci T-565/08, *Corsica Ferries v. Komise*, body 101–108.

K hospodářským výsledkům společnosti SEA Handling

(297) Ačkoli hospodářské výsledky společnosti SEA Handling, které následovaly po rozhodnutí o úhradě ztrát určitého roku, neumožňují posuzovat, zda rozhodnutí splňuje kritérium soukromého investora, výsledky, které rozhodnutí předcházely, a zejména jejich vývoj, vyjadřují skutkové okolnosti, v nichž bylo takové rozhodnutí přijato. Vztah mezi restrukturalizačními opatřeními uplatňovanými na společnost SEA Handling a výsledky, které z nich vyplynuly během posuzovaného období, by přinejmenším nutně ovlivnil rozhodnutí soukromého investora, zda pokračovat v úhradě ztrát. Je tedy nezbytné je analyzovat v těchto souvislostech.

(298) Italské orgány a společnost SEA tuto zásadu implicitně uznávají a tvrdí, že pozitivní vývoj hlavních hospodářských výsledků společnosti SEA Handling v období let 2003–2004 byl podle jejich mínění povzbuzující a naznačoval, že obnovení životaschopnosti je možné. V rozhodnutí o zahájení řízení však Komise uvedla, že v letech 2003 až 2005 byly ztráty vyšší než 40 milionů EUR, hrubý provozní výsledek zůstal záporný, jednotkové náklady práce se zvýšily o 7,6 %, celkové náklady se snížily pouze asi o 3 % a výnosy se zvýšily o zhruba 4,5 %.

(299) Kromě negativního hodnocení Komise týkajícího se úrovně přesnosti restrukturalizačních plánů předložených italskými orgány je tedy nezbytné uvést, že ukazatele zdravého hospodářského vývoje zaznamenané během daného období, zejména ukazatele, které jsou spojeny především s přijatými interními opatřeními a nezakládají se na externích faktorech, jež podnik nemůže ovlivnit, umožňují přímo posoudit rozsah skutečně provedených restrukturalizačních opatření. Jedná se například o zaznamenané snížení osobních nákladů, které bude záviset na zvýšení produktivity, snížení jednotkových nákladů práce a snížení počtu zaměstnanců.

(300) Naproti tomu se Komise domnívá, že ukazatele kvality, mezi něž patří vývoj doby čekání na výdej cestovních zavazadel při příletu a přesnost přistání řízených společností SEA, jakkoli jsou užitečné pro posuzování konkurenceschopnosti nabízených služeb, neumožňují posuzovat důležitost restrukturalizačních opatření.

(301) Pokud jde o skutečně dosažené hospodářské výsledky, Komise odkazuje na analýzu grafů a tabulek uvedených v kapitole 2.4.

(302) Komise zdůrazňuje, že na základě údajů uvedených v tabulce 3 došlo v letech 2004 až 2010 ke zvýšení produktivity o 22 %. Společnost SEA tvrdila, že toto zlepšení vyplývá z lepšího využívání lidských zdrojů a ze zavedení větší pružnosti v jejich využívání, z externalizace služeb s nízkou produktivitou (například úklidových služeb na palubě letadel) a z větší kontroly nad zaměstnanci (zejména snížením absentérství).

(303) Společnost SEA tvrdila, že hlavní důvody, proč společnost SEA Handling nedosáhla svého cíle životaschopnosti pro rok 2005 nebo nejpozději pro rok 2007, lze přičítat ztrátě výnosů, zejména z důvodu snížení cen, včetně snížení cen uplatňovaného společností Alitalia od roku 2006, a zvýšení jednotkových nákladů práce. Společnost SEA konečně tvrdí, že výnosy dosažené v letech 2002 až 2007 ovlivnila také nižší úroveň provozu, než se předpokládalo.

(304) Pokud jde o náklady práce, Komise skutečně uvádí, že jednotková cena práce se v letech 2003 až 2010 zvýšila téměř o 10 %. Společnost SEA se domnívá, že měla omezené možnosti významnou měrou snížit vlastní provozní náklady. Pravomoci odborů během vyjednávání o kolektivních pracovních smlouvách a jejich politická úloha v Itálii údajně v krátké době omezily její manévrovací prostor. Snížení počtu zaměstnanců, jakkoli bylo významné, nestačilo k tomu, aby vyvážilo zvýšení jejich počtu před rokem 2008 nebo vedlo k významnému snížení nákladů spojených s pracovními silami (–38 % v letech 2008 až 2010). V tomto ohledu Komise bere na vědomí zápis ze zasedání představenstva ze dne 21. prosince 2006, v němž jeden z členů připomněl, že situace společnosti SEA Handling je stále *velmi znepokojivá*. Skutečnost, že od roku 2008 se společnosti SEA Handling podařilo významnou měrou snížit náklady spojené s pracovní sílou, dokazuje vynaložení významného úsilí v tomto ohledu. Nicméně tato skutečnost nemůže v souvislostech daného případu prokázat, že dotčené kapitálové vklady splňují kritérium soukromého investora. Zejména, pokud jde o vklady provedené od roku 2007, Komise již zdůraznila, že tyto vklady nemohou být posuzovány bez přihlédnutí k předchozím vkladům. Obdobně Komise taktéž zdůraznila, že vklady nevycházely z finančních analýz a obchodních plánů srovnatelných s analýzami a plány, které by požadoval soukromý investor.

(305) Pokud jde o snížení cen stanovených společností Alitalia, Komise konstatuje, že smlouva uzavřená se společností Alitalia na období 2001–2005 předpokládala zvýšení cen o 7 % v letech 2004 a 2005, zvýšení, které se ukáže jako nepřiměřené a v letech 2006 a 2007 povede k jejich snižování v souvislosti s poklesem cen způsobeným konkurenceschopnějším prostředím. Komise se domnívá, že liberalizace odvětví, jejímž cílem bylo podnítit hospodářskou soutěž, musela nakonec vést ke snížení cen. Společnost SEA tedy nemůže rozumně tvrdit, že toto snížení cen, kdy se z velké části jednalo o úpravy cen navazující na jejich zvýšení, které se ukázalo jako nepřiměřené, a o reakci na vstup konkurenta na trh v roce 2006 (Aviapartner), bylo „nepředvídatelnou negativní událostí“. Komise se domnívá, že soukromý investor by předpokládal změnu konkurenčního prostředí vyvolanou liberalizací odvětví.

Například by v letech 2003 až 2007 neočekával zvýšení cen o 9 % ([61]) a odhadl by, že podíl společnosti SEA Handling na trhu se sníží, přestože má společnost v zásadě monopol.

(306) Mezi dalšími „nepředvídatelnými událostmi", které negativně ovlivnily obnovení životaschopnosti společnosti SEA Handling, uvádí společnost SEA také pokles příjmů od roku 2008 vyplývající z rozhodnutí společnosti Alitalia omezit svou činnost na letišti Malpensa. Komise uznává zjevný význam tohoto omezení z hlediska výnosů společnosti SEA Handling, ale domnívá se, že úsilí vynaložené společností SEA na ozdravení situace společnosti SEA Handling se zintenzivnilo právě po oznámení tohoto omezení v roce 2007. Zejména počet provozních zaměstnanců (v přepočtu na plné pracovní úvazky) se v letech 2007 až 2010 snížil o téměř 41 %. V důsledku toho se v letech 2007 až 2009 snížily především náklady práce a produktivita zaznamenala rychlejší nárůst. Také ostatní provozní náklady se v letech 2007 až 2010 snížily o 40 %. Celkově se díky tomuto snižování nákladů v návaznosti na omezení činnosti společnosti Alitalia zlepšil hrubý provozní výsledek, a to navzdory snížení obratu. Tyto výsledky nicméně společnosti SEA Handling navzdory dříve poskytnutým podporám neumožnily rychle dosáhnout situace hospodářské vyváženosti. Ostatně, pokud by na základě výpočtů vyplývajících ze srovnávacího scénáře, za předpokladu udržení úrovně činností společnosti Alitalia na letišti Malpensa a podílů společnosti SEA Handling na trhu na úrovni roku 2005 uvedené italskými orgány, společnost SEA Handling mohla usilovat o obnovení životaschopnosti v roce 2009, Komise se domnívá, že snahy o snížení nákladů v posuzovaném období by bez této události ve skutečnosti neměly stejný rozsah ([62]). V každém případě Soudní dvůr již zdůraznil, že pro účely posouzení dodržení zásady soukromého investora *hospodářská hodnocení provedená po poskytnutí uvedené výhody, zpětné konstatování o skutečné výnosnosti investice uskutečněné dotčeným členským státem nebo odůvodnění následující po rozhodnutí o zvoleném postupu nepostačují […]. Ukáže-li se, že by kritérium soukromého investora mohlo být uplatněno, Komise je povinna požádat dotyčný členský stát o všechny relevantní informace, které jí umožní ověřit, zda jsou podmínky uplatnitelnosti a uplatnění tohoto kritéria naplněny, a takové informace může odmítnout zkoumat pouze tehdy, když předložené důkazy časově spadají do období po přijetí rozhodnutí o uskutečnění předmětné investice* ([63]).

(307) Italské orgány skutečně potvrdily, že právě potenciální závažnost situace po odchodu společnosti Alitalia přiměla společnost SEA, aby vyvinula úsilí zaměřené na snížení nákladů.

(308) Společnost SEA Handling konečně také prohlásila, že nepředvídatelné události negativně ovlivnily její výsledky, přičemž se odvolávala zejména na důsledky, které pro její obrat údajně měly onemocnění SARS a teroristické hrozby po vyhlášení války Iráku v roce 2003, a na dopad erupce sopky Eyjafjallajökull v roce 2010. Komise uvádí, že do analýzy společnosti RBB Economics provedené dne 1. června 2011 bylo zahrnuto pouhé vyčíslení dopadu těchto událostí na obrat společnosti SEA Handling. Pokud jde o výše uvedené události, analýza pouze opakuje některá prohlášení společnosti SEA Handling, zejména že onemocnění SARS a teroristické hrozby po vyhlášení války proti Iráku v roce 2003 vedly ke snížení obratu o 3 % a že erupce sopky Eyjafjallajökull způsobila snížení obratu o 1,5 milionu EUR. Srovnávací analýza vychází z těchto předpokladů, aniž by byla předložena jakákoli rozumná metoda posouzení důsledků dotčených událostí. Komise se dále domnívá, že i kdyby byly odhady společnosti SEA považovány za věrohodné, a to i bez jakéhokoli odůvodnění, důsledky spojené s nepředvídatelnými událostmi podle analýzy společnosti RBB Economics by nebyly takové, aby reálně odůvodnily neustálé navyšování kapitálu ze strany společnosti SEA ve výši téměř 360 milionů EUR v období 2002–2010. Kromě toho se Komise domnívá, že investor v tržních podmínkách by pravděpodobně provedl analýzu okamžitě poté, co tyto události nastaly, a ne o několik let později, s cílem posoudit jejich dopad a rozhodnout, zda změnit strategii, udržet tu stávající nebo upravit obchodní plán. Jelikož však analýza společnosti RBB Economics byla provedena několik let po rozhodnutí o zahájení řízení, Komise se domnívá, že tato analýza neodráží chování rozumného soukromého investora, ale byla vypracována pro účely řízení, tedy aby prokázala *ex post* domnělou hospodářskou racionálnost chování společnosti SEA. Pro uplatňování kritéria rozumného investora proto nelze k této analýze přihlížet. Komise konečně uvádí, že právě pro účely zajištění výnosnosti jejich investice, i v případě negativních událostí, požadují soukromí investoři finanční analýzy, které ukazují návratnost investice ve zhoršených podmínkách, a to především v odvětví jako letecká doprava, které je svou povahou vystaveno rizikovým faktorům nad rámec kompetencí a kontroly poskytovatelů. V daném případě ani Itálie ani společnost SEA nikdy neprokázaly, že taková analýza byla v okamžiku dotčeného zásahu provedena.

(309) Komise se proto domnívá, že snahy zaměřené na snížení nákladů, přestože byly po vzniku společnosti, a zejména po roce 2007, z různých pohledů významné, nestačily k tomu, aby došlo k obnovení životaschopnosti, nebo pouze v dlouhodobém horizontu, tedy za více než desítku let, a bez ohledu na riziko navrácení případných neslučitelných

([61]) Jak předpokládá „obchodní plán společnosti SEA Handling na období 2003–2007".
([62]) Udržení podílů na trhu na úrovni roku 2005, tj. ve výši 76,65 %, až do roku 2010 je čistě hypotetické.
([63]) Rozsudek Soudního dvora ze dne 5. června 2012 ve věci C-124/10 P, *Evropská komise v. Électricité de France (EDF)*, body 85 a 104.

podpor poskytnutých v minulosti. Ačkoliv není překvapivé, že po tolika letech využívání veřejné podpory společnost SEA Handling zlepšila své výsledky, Komise se domnívá, že soukromý investor by vzhledem k mimořádně tíživé struktuře nákladů společnosti SEA Handling a k souvislostem s otevíráním trhu v roce 2002 požadoval mnohem zásadnější restrukturalizaci, aby souhlasil s úhradou ztrát po dobu nezbytnou pro restrukturalizaci a dosáhl rozumné návratnosti své investice ve stejně rozumné době.

Ke srovnání s hospodářskými výsledky dalších poskytovatelů

(310) Komise odmítá názor, podle něhož nejsou srovnatelné hospodářské výsledky poskytovatelů služeb pozemního odbavování odlišné „povahy" (italské orgány uvádějí provozovatele letišť v režimu oddělení účtů, provozovatele letišť v režimu rozdělení společností, letecké dopravce, kteří vykonávají činnosti pozemního odbavování vlastními silami, a externí poskytovatele, které lze podle jejich mínění rozdělit na poskytovatele, kteří působí v rámci národní nebo mezinárodní sítě, a malé a střední poskytovatele) nebo s odlišnou sférou činnosti (podle toho, že někteří poskytovatelé nabízejí všechny služby pozemního odbavování, zatímco jiní pouze některé z nich).

(311) Cílem liberalizace odvětví je právě podněcovat hospodářskou soutěž tak, aby se na trhu mohli prosadit poskytovatelé s konkurenceschopnějšími podnikatelskými modely, a z toho pak mohli mít prospěch uživatelé, letecké společnosti a nakonec i cestující. Komise se domnívá, že subjekty, s nimiž italské orgány nechtějí společnost SEA Handling srovnávat, jsou nicméně jejími skutečnými nebo potenciálními konkurenty. Tento argument italských orgánů *de facto* vede k naprosté eliminaci konkurentů srovnatelných se společností SEA Handling, neboť žádný subjekt neposkytuje přesně tu škálu služeb v současné době poskytovaných společností SEA Handling, přestože jsou stejné „povahy" jako tato společnost, tj. společnost propojená s provozovatelem letiště v režimu rozdělení společností. Kromě toho se společnost SEA domnívá, že Komise by při srovnávání výkonnosti poskytovatelů působících na jiném než italském trhu měla také vzít v úvahu způsob provádění směrnice 96/67/ES.

(312) Komise uvádí, že mnozí poskytovatelé pozemního odbavování jsou strukturálně ziskoví. V každém případě skutečnost, že ve stejném období mohly vzniknout ztráty i dalším poskytovatelům pozemního odbavování, prokazuje spíše než racionálnost chování společnosti SEA opak, neboť jakýkoli podnik, který musí čelit hospodářským obtížím, se snaží soustředit na svou hlavní podnikatelskou činnost a ukončit investice týkající se činností, které vytvářejí strukturální ztráty nebo jsou méně rentabilní. Jak již bylo několikrát připomenuto, společnost SEA Handling ve dvou předložených obchodních plánech zdůrazňovala, že trendem trhu v dotčeném období bylo ukončení investic týkajících se činností pozemního odbavování ze strany provozovatelů letišť a že subjekty, které pozemní odbavování zajišťují subdodavatelsky, jsou obvykle ziskovější než vertikálně integrovaní poskytovatelé.

(313) Z obdobných důvodů musí Komise odmítnout argument společnosti SEA, na jehož základě byla jediným srovnatelným poskytovatelem […] ([64]), které v období 2004–2006 údajně vznikly ztráty ([65]) a která nezajišťovala pozemní odbavování subdodavatelsky. Zaprvé […] je dosud ve vlastnictví státu, a její chování tedy nemůže být považováno za chování typické pro soukromé poskytovatele ([66]). Zadruhé Komise nemá k dispozici informace, které by jí umožňovaly stanovit, zda […] obdržela pro své činnosti pozemního odbavování finanční podporu srovnatelnou z hlediska její výše nebo jejího trvání s podporou, kterou obdržela společnost SEA Handling.

(314) Komise konečně nepovažuje srovnání s […] a […], které provádí společnost SEA Handling, za významné. Společnost SEA Handling tvrdí, aniž by poskytla dostatečné důkazy, že těmto subjektům vznikly ztráty z činností provozovaných na uvedených letištích ([67]). Navíc se zdá, že negativní výsledky těchto subjektů jsou zčásti důsledkem podpor obdržených společností SEA Handling. Pokud by tato společnost opakovaně neobdržela kapitálové vklady ze společnosti SEA, byla by v úpadku nebo by se restrukturalizovala důkladněji a rychleji, než tomu ve skutečnosti bylo. Struktura trhu by se tedy změnila a konkurenti by měli příležitost zvýšit svůj podíl na trhu a své výsledky.

([64]) […].
([65]) Připomínka společnosti SEA Handling ze dne 21. března 2011, body 99 a 100.
([66]) Viz […].
([67]) Připomínka společnosti SEA Handling ze dne 21. března 2011, bod 105.

(315) Závěrem se Komise na základě výše uvedeného domnívá, že dotčené kapitálové vklady nesplňují kritérium soukromého investora, a společnosti SEA Handling tak poskytly výhodu, kterou by podnik za běžných tržních podmínek nezískal.

8.2.4. K PODMÍNKÁM VLIVU NA OBCHOD MEZI ČLENSKÝMI STÁTY A PODMÍNKÁM NARUŠENÍ HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE

(316) Komise se domnívá, že posuzovaná opatření ovlivňují obchod mezi členskými státy a narušují nebo by mohla narušit hospodářskou soutěž na vnitřním trhu, neboť zvýhodňují jediný podnik, který soutěží s dalšími poskytovateli služeb pozemního odbavování na letištích Malpensa a Linate, jakož i se všemi poskytovateli oprávněnými na těchto letištích působit, z nichž mnozí působí ve více členských státech, zejména po nástupu liberalizace odvětví v roce 2002.

8.2.5. ZÁVĚR

(317) Vzhledem k výše uvedenému se Komise domnívá, že opatření náhrady ztrát přijatá společností SEA ve prospěch společnosti SEA Handling představují státní podporu ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU.

8.3. *SLUČITELNOST PODPORY S VNITŘNÍM TRHEM*

(318) Jelikož se Komise domnívá, že dotčená opatření představují státní podpory ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU, posuzovala jejich případnou slučitelnost na základě výjimek podle odstavců 2 a 3 výše uvedeného článku.

(319) Ustanovení čl. 107 odst. 2 SFEU zjevně nejsou vzhledem k povaze dotčených opatření použitelná a Itálie a společnost SEA se na ně ani neodvolávají.

(320) Pokud jde o čl. 107 odst. 3 SFEU, Komise ve svém rozhodnutí o zahájení formálního vyšetřovacího řízení již vyjádřila pochybnosti ohledně slučitelnosti opatření na základě pokynů pro financování letišť. Tyto pokyny pro financování letišť stanoví, do jaké míry a za jakých podmínek jsou Komisí hodnocena veřejná financování letištních služeb vzhledem k pravidlům a postupům týkajícím se státní podpory.

(321) Pokud jde o subvence na letištní služby, odkazují výše uvedené pokyny na směrnici 96/67/ES, podle níž nad hranici dvou milionů cestujících musí být činnost v poskytování služeb pozemního odbavování samostatná nezávisle na ostatních obchodních příjmech letiště, jako jsou veřejné zdroje, které mu jsou přiděleny jakožto letištnímu orgánu nebo orgánu služby obecného hospodářského zájmu.

(322) Komise tedy konstatovala, že subvencování těchto činností ze strany veřejných orgánů je v rozporu s cíli stanovenými směrnicí 96/67/ES, a mohlo by tedy mít negativní dopad na liberalizaci uvedeného trhu.

(323) Na základě výše uvedeného se Komise domnívá, že podpory nemohou být prohlášeny za slučitelné s vnitřním trhem podle pokynů pro financování letišť.

(324) Podpůrně italské orgány požádaly Komisi o posouzení slučitelnosti podpor ve smyslu čl. 107 odst. 3 písm. c) SFEU a pokynů pro restrukturalizaci z roku 2004. Italské orgány se neodvolávaly na jiné právní základy, které by prokazovaly slučitelnost dotčených podpor s vnitřním trhem na základě ustanovení čl. 107 odst. 3, ani neposkytly Komisi důkazy tuto slučitelnost prokazující. Italské orgány skutečně prohlásily, že pokyny pro financování letišť nejsou v daném případě pro posouzení slučitelnosti dotčených opatření použitelné. Z tohoto důvodu Komise musí analyzovat argumenty předložené italskými orgány k prokázání slučitelnosti podpor na restrukturalizaci.

(325) V souladu s ustanoveními bodu 104 pokynů pro restrukturalizaci z roku 2004:

> Komise prověří, zda se podpory na záchranu či restrukturalizaci poskytnuté bez schválení Komise […] slučují se společným trhem […], pokud je část nebo celá podpora poskytnuta po jejich zveřejnění v Úředním věstníku Evropské unie. Ve všech ostatních případech bude postupovat podle pokynů platných v době, kdy byla podpora poskytnuta.

(326) Pokyny pro státní podporu na záchranu a restrukturalizaci podniků v obtížích z roku 2004 byly zveřejněny dne 1. října 2004.

(327) Jelikož se Komise domnívá, že dotčené opatření musí být chápáno jako řada rozhodnutí týkajících se kapitálových vkladů ve prospěch společnosti SEA Handling za účelem úhrady jejích provozních ztrát postupně tak, jak vznikaly, a ne jako jedna nebo dvě podpory na restrukturalizaci poskytnuté v několika částkách (jak zjevně tvrdí italské orgány, viz bod 84), slučitelnost těchto opatření musí být zkoumána na základě pokynů o statní podpoře na záchranu a restrukturalizaci podniků v nesnázích z roku 1999 a pokynů pro státní podporu na záchranu a restrukturalizaci podniků v obtížích z roku 2004 podle toho, zda byly závazně stanoveny před 1. říjnem 2004 nebo po tomto datu ([68]).

Způsobilost podniku

Opatření poskytnutá před 1. říjnem 2004

(328) Na základě odůvodnění uvedených v bodech 174–180 se Komise domnívá, že společnost SEA Handling může být považována za podnik v nesnázích ve smyslu pokynů o státní podpoře na záchranu a restrukturalizaci podniků v nesnázích z roku 1999.

(329) V souladu s ustanoveními bodu 7 uvedených pokynů jsou nově vzniklé podniky z podpor na záchranu a restrukturalizaci vyloučeny. Pokyny nicméně stanoví, že založení dceřiné společnosti, která je pouze prostředkem k převzetí aktiv a možná pasiv, se nepovažuje za založení nového podniku. Jelikož společnost SEA Handling vznikla oddělením od společnosti SEA pro účely poskytování služeb pozemního odbavování, Komise má za to, že se nejedná o nově vzniklý podnik ve smyslu uvedených pokynů.

(330) Finanční potíže společnosti SEA Handling navíc nejsou výsledkem svévolného rozdělení nákladů v rámci skupiny. Nelze je žádným způsobem přičítat holdingové společnosti SEA, ačkoli jsou z velké části způsobeny příliš vysokými náklady práce, což vedlo k tomu, že se podniku nepodařilo dosáhnout vyrovnaného rozpočtu.

Opatření poskytnutá po 1. říjnu 2004

(331) Komise uvádí, že finanční situace podniku se v roce 2004 v porovnání s rokem 2002 nezlepšila. Jak je ukázáno v bodech 181–184, v roce 2004 podnik ještě stále čelil finančním potížím a musí být považován za podnik v obtížích na základě pokynů pro státní podporu na záchranu a restrukturalizaci podniků v obtížích z roku 2004.

(332) Bod 13 těchto pokynů stanoví, že nově vytvořené podniky jsou z podpor na záchranu a restrukturalizaci vyloučeny. To se týká případu nového podniku, který vznikne po likvidaci předchozího podniku nebo předchozí společnosti a převezme jejich aktiva. Podnik by byl v zásadě považován za nově vytvořený během prvních tří let po zahájení provozu v příslušné oblasti činnosti.

(333) Z důvodů uvedených v bodě 330 se Komise domnívá, že společnost SEA Handling nemůže být považována za nově vytvořený podnik. Komise v tomto ohledu uvádí, že italské orgány v posledním dopise tvrdily, že společnost SEA Handling je nově vytvořeným podnikem ve smyslu pokynů pro státní podporu na záchranu a restrukturalizaci podniků v obtížích z roku 2004, neboť byla vytvořena oddělením již existující části společnosti SEA pro účely poskytování služeb pozemního odbavování a poté převzala aktiva a pasiva mateřské společnosti, pokud jde o poskytování služeb pozemního odbavování.

(334) Stejně se použijí úvahy uvedené v bodě 331.

(335) Komise proto dospěla k závěru, že společnost SEA Handling mohla přijímat podpory na restrukturalizaci jak podle pokynů o státní podpoře na záchranu a restrukturalizaci podniků v nesnázích z roku 1999, tak podle pokynů pro státní podporu na záchranu a restrukturalizaci podniků v obtížích z roku 2004.

Obnovení dlouhodobé životaschopnosti

(336) Na základě pokynů pro restrukturalizaci z roku 2004 „*poskytnutí podpory musí být podmíněno prováděním plánu restrukturalizace, který musí být ve všech případech jednotlivé podpory schválen Komisí...*“ (bod 34 pokynů pro restrukturalizaci z roku 2004 a bod 31 pokynů pro restrukturalizaci z roku 1999). Dále pak „*podpora na restrukturalizaci musí být proto spojena s uskutečnitelným plánem restrukturalizace, k jehož provedení se dotčený členský stát zavazuje. Tento plán musí být se všemi souvisejícími podrobnostmi předložen Komisi...*“ (bod 35 pokynů pro restrukturalizaci z roku 2004 a bod 32 pokynů pro restrukturalizaci z roku 1999).

([68]) Je třeba zdůraznit, že pokud by tvrzení italských orgánů bylo odůvodněné, uplatňovaly by se pouze pokyny z roku 2004, ale nezměnilo by se posuzování slučitelnosti.

(337) Zaprvé „plány restrukturalizace“ zmiňované italskými orgány zahrnují „konsolidovaný obchodní plán na období 2002–2006“, „obchodní plán společnosti SEA na období 2003–2007“, „strategický plán na období 2007–2012“, strategický plán na období 2009–2016 a „obchodní plán na období 2011–2013“. Komise se domnívá, že žádný z nich nesplňuje kritéria stanovená pokyny, a to v souladu s jejím posouzením těchto dokumentů uvedených v bodech 269–296 tohoto rozhodnutí.

(338) Zejména bod 35 pokynů pro restrukturalizaci z roku 2004 uvádí: „*Plán restrukturalizace, jehož doba trvání musí být co nejkratší, musí v přiměřené lhůtě a na základě realistických předpokladů ohledně budoucích podmínek fungování podniku obnovit jeho dlouhodobou životaschopnost. Podpora na restrukturalizaci musí být proto spojena s uskutečnitelným plánem restrukturalizace (…) se všemi souvisejícími podrobnostmi (…) a musí zejména zahrnovat průzkum trhu. Zlepšení životaschopnosti musí být především výsledkem interních opatření obsažených v plánu restrukturalizace; vnější faktory, jako jsou cenové výkyvy nebo změny poptávky, na něž podnik nemá velký vliv, mohou být vzaty v úvahu pouze, pokud jsou prognózy trhu obecně uznávány.*“ Bod 32 pokynů pro restrukturalizaci z roku 1999 obsahuje obdobné ustanovení.

(339) Komise uvádí, že jak konsolidovaný obchodní plán na období 2002–2006, tak plány zmiňované pro období následující po roce 2007 ([69]) se týkají skupiny SEA jako celku (s výjimkou obchodního plánu na období 2003–2007) a obsahují pouze několik odkazů na společnost SEA Handling. Nemohou být proto považovány za plány restrukturalizace společnosti SEA Handling v souladu s pokyny. Navíc neobsahují všechny nezbytné informace, jak vyžadují pokyny: není v nich podrobný popis okolností, které obtíže podniku způsobily, ani průzkum trhu. Dále pak výše uvedené plány neobsahují podrobný popis opatření nezbytných pro obnovení dlouhodobé životaschopnosti podniku v přiměřené lhůtě, a navíc předpokládají zlepšení životaschopnosti především díky vnějším opatřením týkajícím se navýšení příjmů (zejména obchodní plán na období 2003–2007) bez jakéhokoli důkazu, že předložené hypotézy vývoje trhu jsou obecně uznávány.

(340) I s přihlédnutím ke krátkým pasážím v rámci těchto dokumentů, které se konkrétně vztahují ke společnosti SEA Handling, Komise uvádí, že tyto pasáže neobsahují harmonogram s uvedením lhůt, které jsou přiměřeně nezbytné pro obnovení dlouhodobé životaschopnosti společnosti SEA Handling, ani dobu trvání případné restrukturalizace společnosti SEA Handling. Restrukturalizační opatření jsou navíc příliš málo podrobná na to, aby splňovala požadavky pokynů.

(341) Z toho vyplývá, že dotčené podpory byly poskytnuty předtím, než byly oznámeny, a bez existence takového plánu restrukturalizace, který by splňoval podmínky pokynů pro restrukturalizaci. Z tohoto důvodu nejsou podmíněny prováděním takovéhoto plánu restrukturalizace, jak je stanoveno v bodech 34 a 35 pokynů pro restrukturalizaci z roku 2004 nebo v bodech 31 a 32 pokynů pro restrukturalizaci z roku 1999. Tato okolnost je dostačující, aby vyloučila jejich slučitelnost s vnitřním trhem ([70]).

(342) Zadruhé je třeba zdůraznit, že vzhledem k neoznámení podpor a uskutečnitelného plánu restrukturalizace neměla Komise příležitost stanovit podmínky a povinnosti, které považuje za nutné pro schválení podpor ([71]), ani neměla možnost se ujistit o tom, že je plán restrukturalizace řádně prováděn, a to prostřednictvím pravidelných podrobných zpráv ([72]).

Zamezení přílišnému narušení hospodářské soutěže

(343) Ve smyslu bodu 38 pokynů pro restrukturalizaci z roku 2004 „*s cílem co nejvíce omezit nepříznivý dopad na podmínky obchodování, aby sledované přínosy převážily zápory, je třeba přijmout kompenzační opatření. Jinak bude podpora považována za podporu ‚v rozporu se společným zájmem', a proto neslučitelnou se společným trhem*“. Bod 35 pokynů pro restrukturalizaci z roku 1999 obsahuje obdobná ustanovení.

(344) Italské orgány a společnost SEA Handling tvrdily, že opatření podpory nezpůsobila narušení hospodářské soutěže na trhu služeb pozemního odbavování, neboť byla nezbytná pro splnění podmínek liberalizace trhu v souladu s legislativním dekretem č. 18/99, kterým se provádí směrnice 96/67/ES.

(345) Podle jejich mínění pak byla přijata odpovídající doprovodná opatření, aby se zamezilo případnému narušení hospodářské soutěže.

([69]) Tj. „Shrnutí – obecné zásady strategického plánu skupiny SEA na období 2007–2012“, „strategický plán na období 2009–2016“ a „obchodní plán společnosti SEA na období 2011–2013“.

([70]) Viz například rozsudek Soudního dvora ESVO ze dne 8. října 2012, Hurtigruten v. Kontrolní úřad ESVO, body 228 a 234–240.

([71]) Body 46–48 pokynů.

([72]) Body 49–51 pokynů.

(346) Podle italských orgánů spočívalo první opatření ve snížení kapacity společnosti SEA Handling, zejména z hlediska pracovních sil, a to postupným snižováním počtu zaměstnanců v letech 2003 až 2010.

(347) Druhé opatření údajně spočívalo v omezení působnosti společnosti SEA Handling na trhu, a to omezováním její sféry činnosti. Společnost SEA Handling zejména ukončila své činnosti údržby letadel a prodeje letenek („ticketing"), jakož i některé druhotné činnosti, jako je úklid na palubě letadel a pomoc nezletilým cestujícím, které byly od roku 2004 svěřeny externím poskytovatelům. V roce 2004 společnost SEA Handling taktéž postoupila společnosti SEA činnosti odmrazování.

(348) Třetí opatření údajně spočívalo ve snaze prodat menšinový podíl ve společnosti SEA Handling, což by v případě kladného výsledku vedlo ke vstupu nového konkurenta na trh.

(349) Italské orgány se konečně domnívají, že vysoký stupeň liberalizace trhu služeb pozemního odbavování v Itálii vyžadoval opatření spočívající v náhradě ztrát, aby se zajistila kontinuita a kvalita všech odbavovacích služeb a aby bylo možné se postupně přizpůsobit nové situaci. Celkově tak podpory údajně umožnily řádný přechod ke konkurenceschopnému trhu, a tedy bez negativních důsledků pro cestující.

(350) Komise připomíná, že „*odpisy a ukončení ztrátových činností, které by bylo v každém případě nutné pro obnovení životaschopnosti podniku, nebude za účelem posouzení kompenzačních opatření považováno za snížení kapacity nebo omezení působnosti na trhu*" ([73]). Z tohoto důvodu se domnívá, že druhé opatření nepředstavuje „kompenzační opatření", ale nedílnou, nebo spíše zásadní, součást restrukturalizace ve vlastním slova smyslu. Jak naznačily italské orgány, tyto aktivity nejsou součástí hlavní podnikatelské činnosti společnosti SEA Handling, a jejich ukončení tedy nemůže být považováno za vhodnou kompenzaci, která by zajistila významné omezení působnosti na dotčeném trhu ([74]).

(351) Obdobně snížení kapacity, zejména z hlediska pracovních sil, je základním krokem pro obnovení životaschopnosti podniku s ohledem na velmi vysokou výši výdajů na zaměstnance společnosti SEA Handling, především ve vztahu k jejímu obratu, a nemůže být považováno za kompenzaci poskytnuté podpory.

(352) Pokud jde o vůli postoupit menšinový podíl, Komise uvádí, že k dnešnímu dni byla zahájena pouze dvě nabídková řízení ([75]). Navíc takovýto projekt postoupení je v současné době podmíněn obnovením životaschopnosti, a nepředstavuje tedy kompenzaci restrukturalizace. V každém případě za přibližně deset let nedošlo k žádnému postoupení kapitálu společnosti SEA Handling, a vůle k jeho postoupení proto nemůže být považována za kompenzaci dotčených podpor.

(353) Konečně pokud jde o skutečnost, že podpory údajně zajistily přechod ke konkurenceschopnému trhu, Komise se domnívá, že provedení směrnice 96/67/ES do italského právního řádu nepředpokládá, že státní podpory mohou poskytovat kompenzaci některým subjektům, v tomto případě společnosti SEA Handling, tak aby se mohla během určitého období, jehož přesnou délku ostatně italské orgány nezmínily, přizpůsobit.

(354) Tyto okolnosti jsou dostačující k vyloučení slučitelnosti podpor s vnitřním trhem.

Podpora omezená na minimum

(355) V souladu s ustanoveními bodu 43 pokynů pro státní podporu na záchranu a restrukturalizaci podniků v obtížích z roku 2004 a bodu 40 pokynů o státní podpoře na záchranu a restrukturalizaci podniků v nesnázích z roku 1999 je pro účely omezení výše podpory na úplné minimum restrukturalizačních nákladů nezbytné, aby příjemce přispěl k plánu restrukturalizace významným dílem z vlastních zdrojů. To zahrnuje prodej aktiv, která nejsou nezbytně nutná pro přežití podniku, nebo financování z vnějších zdrojů za tržních podmínek. U velkých podniků Komise zpravidla považuje příspěvek ve výši alespoň 50 % restrukturalizačních nákladů za přiměřený.

(356) Komise podotýká, že italské orgány neposkytly žádné informace o významných příspěvcích na restrukturalizaci ze strany společnosti SEA Handling. Skutečnost, že žádný soukromý investor na restrukturalizaci společnosti SEA Handling finančně nepřispěl, rovněž svědčí o tom, že trh nebyl přesvědčen o dosažitelnosti opětovné životaschopnosti této společnosti (bod 43 pokynů z roku 2004).

([73]) Pokyny, bod 40.
([74]) Rozsudek Tribunálu ze dne 4. února 2012 ve spojených věcech T-115/09 a T-116/09, *Electrolux v. Komise*, body 51–58.
([75]) Jak uvedly italské orgány, jedno bylo zahájeno v roce 2001 a druhé v roce 2007.

Zásada „jednou a dost“

(357) Konečně, aby mohla být podpora na restrukturalizaci považována za slučitelnou, musí splňovat zásadu „jednou a dost“. Bod 43 pokynů o státní podpoře na záchranu a restrukturalizaci podniků v nesnázích z roku 1999 a body 72 a 43 pokynů pro státní podporu na záchranu a restrukturalizaci podniků v obtížích z roku 2004 předpokládají, že podnik, který v posledních deseti letech obdržel podporu na restrukturalizaci, nemůže žádné další podpory na restrukturalizaci získat. Na základě toho Komise dospěla k závěru, že podpora na restrukturalizaci poskytnutá společnosti SEA Handling po prvním kapitálovém vkladu v roce 2002 je neslučitelná s vnitřním trhem také z důvodu nesplnění zásady „jednou a dost“. Totéž by platilo pro podporu získanou v roce 2007, pokud by se přihlédlo ke skutečnosti, že společnost SEA přijala dvě závazná rozhodnutí pro účely poskytnutí podpory v několika částkách v různých letech, jak očividně tvrdí italské orgány (viz bod 223).

Závěr

(358) Z výše uvedeného vyplývá, že opatření podpory nesplňují podmínky stanovené v pokynech pro financování letišť a v pokynech pro restrukturalizaci z roku 1999 a z roku 2004 pro zajištění slučitelnosti podpory ve smyslu čl. 107 odst. 3 písm. c) SFEU.

(359) Z tohoto důvodu dotčené podpory nejsou slučitelné s vnitřním trhem.

8.4. *NAVRÁCENÍ PODPOR*

(360) Komise připomíná, že podle čl. 14 odst. 1 nařízení (ES) č. 659/1999 každá protiprávní podpora neslučitelná s vnitřním trhem musí být příjemcem navrácena.

(361) Jelikož byly dotčené podpory společnosti SEA Handling poskytnuty protiprávně a jsou neslučitelné s vnitřním trhem, musí být touto společností navráceny.

(362) Komise připomíná, že s ohledem na vážně ohroženou finanční situaci společnosti SEA Handling a chybějící perspektivu návratnosti dotčených vkladů by soukromý investor dotčené kapitálové vklady neuskutečnil, a společnost SEA Handling by tedy uvedené prostředky za tržních podmínek nezískala. Vzhledem k tomu, že návratnost kapitálových investic je činitelem životaschopnosti podnikatelského modelu podniku, soukromý investor by investici neuskutečnil, pokud by si nebyl jistý, že mu podnik poskytne za riziko, které podstupuje, náležitou odměnu. Komise se proto domnívá, že podnik by nebyl schopen získat prostředky k navýšení svého kapitálu na kapitálovém trhu, protože předpokládaná návratnost mu neumožňovala žádnému investorovi tuto vyšší odměnu nabídnout. Hypotetickou situací, tj. situací v případě, že by podpora neexistovala, kterou má navrácení podpory obnovit nebo přivodit, je tudíž situace, kdy by nebyl investován žádný kapitál ([76]). Podle ustálené judikatury „*může mít Komise v souvislosti s kapitálovým podílem za to, že zrušení poskytnuté výhody znamená navrácení kapitálového vkladu*“ ([77]). Výše podpory, která má být navrácena, se tedy rovná celé částce navýšení kapitálu.

(363) Za účelem takovéhoto navrácení podpor je také třeba vzít v úvahu úroky splatné od data, kdy byla podpora společnosti k dispozici, tj. od data skutečného navýšení kapitálu, do data jejího skutečného navrácení ([78]).

8.5. *ZÁVĚR*

(364) Komise konstatuje, že Itálie protiprávně poskytla podpory spočívající v řadě navýšení kapitálu uskutečněných společností SEA ve prospěch její dceřiné společnosti SEA Handling s cílem vyrovnat ztráty dceřiné společnosti v rozporu s čl. 107 odst. 1 SFEU.

(365) Itálie musí proto přijmout všechna opatření nezbytná k navrácení těchto státních podpor neslučitelných s vnitřním trhem příjemcem, tj. společností SEA Handling,

PŘIJALA TOTO ROZHODNUTÍ:

([76]) Rozhodnutí Komise 2012/252/EU ze dne 13. července 2011 o státní podpoře č. C 6/08 (ex NN 69/07), kterou poskytlo Finsko společnosti Ålands Industrihus Ab (Úř. věst. L 125, 12.5.2012).

([77]) Rozsudek Soudu prvního stupně ze dne 30. dubna 1998 ve věci T-16/96, *Cityflyer v. Komise*, Recueil 1998, s. II-757, bod 56.

([78]) Viz čl. 14 odst. 2 nařízení (ES) č. 659/1999 (citovaný).

Článek 1

Navýšení kapitálu uskutečněná společností SEA ve prospěch její dceřiné společnosti SEA Handling pro každý rok období 2002–2010 (v celkové odhadované výši 359,644 milionu EUR, bez úroků z navrácení) představují státní podpory ve smyslu článku 107 SFEU.

Článek 2

Uvedené státní podpory poskytnuté v rozporu s čl. 108 odst. 3 SFEU jsou neslučitelné s vnitřním trhem.

Článek 3

1. Itálie zajistí, aby příjemce navrátil podpory uvedené v článku 1.

2. Částky, které mají být navráceny, zahrnují úroky za období od data, kdy byly dány příjemci k dispozici, do data jejich skutečného navrácení.

3. Úroky se vypočtou jako složený úrok v souladu s kapitolou V nařízení Komise (ES) č. 794/2004 ([79]).

Článek 4

1. Navrácení podpory uvedené v článku 1 se provede s okamžitým účinkem.

2. Itálie zajistí provedení tohoto rozhodnutí do čtyř měsíců ode dne jeho oznámení.

Článek 5

1. Do dvou měsíců od oznámení tohoto rozhodnutí poskytne Itálie Komisi tyto informace:

a) celkovou částku (jistina a úroky), kterou má příjemce navrátit;

b) podrobný popis již přijatých a plánovaných opatření pro splnění tohoto rozhodnutí;

c) doklady prokazující, že příjemci již bylo nařízeno podporu vrátit.

2. Itálie bude Komisi informovat o vývoji vnitrostátních opatření přijatých s cílem provést toto rozhodnutí až do úplného navrácení podpory uvedené v článku 1. Na žádost Komise Itálie neprodleně předloží informace o již přijatých a plánovaných opatřeních pro splnění tohoto rozhodnutí. Rovněž poskytne podrobné informace o částkách podpory a úroků, které již příjemce navrátil.

Článek 6

Toto rozhodnutí je určeno Italské republice.

V Bruselu dne 19. prosince 2012.

Za Komisi

Joaquín ALMUNIA

místopředseda

([79]) Nařízení Komise (ES) č. 794/2004 ze dne 21. dubna 2004, kterým se provádí nařízení Rady (ES) č. 659/1999, kterým se stanoví prováděcí pravidla k článku 93 Smlouvy o ES (Úř. věst. L 140, 30.4.2004, s. 1).