II

(Μη νομοθετικές πράξεις)

ΑΠΟΦΑΣΕΙΣ

ΑΠΟΦΑΣΗ (ΕΕ) 2015/1225 ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

της 19ης Δεκεμβρίου 2012

σχετικά με αυξήσεις κεφαλαίων τις οποίες πραγματοποίησε η εταιρεία SEA SpA υπέρ της SEA Handling SpA [SA.21420 (C 14/10) (πρώην NN 25/10) (πρώην CP 175/06)]

[κοινοποιηθείσα υπό τον αριθμό C(2012) 9448]

(Το κείμενο στην ιταλική γλώσσα είναι το μόνο αυθεντικό)

(Κείμενο που παρουσιάζει ενδιαφέρον για τον ΕΟΧ)

Η ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ,

Έχοντας υπόψη τη Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, και ιδίως το άρθρο 108 παράγραφος 2 πρώτο εδάφιο,

Έχοντας υπόψη τη συμφωνία για τον Ευρωπαϊκό Οικονομικό Χώρο, και ιδίως το άρθρο 62 παράγραφος 1 στοιχείο α) ([1]),

Αφού κάλεσε τους ενδιαφερόμενους να υποβάλουν τις παρατηρήσεις τους σύμφωνα με τις προαναφερθείσες διατάξεις ([2]) και έχοντας υπόψη τις παρατηρήσεις αυτές,

Λαμβάνοντας υπόψη τα ακόλουθα:

1. ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ

(1) Με επιστολή της 13ης Ιουλίου 2006, η Επιτροπή έλαβε καταγγελία σχετικά με την ενδεχόμενη ενίσχυση που χορηγήθηκε στην εταιρεία SEA Handling SpA (εφεξής «SEA Handling»), η οποία παρέχει υπηρεσίες εδάφους στα αεροδρόμια Malpensa και Linate του Μιλάνου. Η καταγγελία πρωτοκολλήθηκε αρχικά με τον αριθ. CP175/06.

(2) Με επιστολή της 6ης Οκτωβρίου 2006, η Επιτροπή ζήτησε από τις ιταλικές αρχές διευκρινίσεις σχετικά με την καταγγελία. Με επιστολή της 21ης Δεκεμβρίου 2006, οι ιταλικές αρχές ζήτησαν παράταση της προθεσμίας για την υποβολή της απάντησης.

(3) Με επιστολή της 11ης Ιανουαρίου 2007, η Επιτροπή παραχώρησε την εν λόγω παράταση. Με επιστολή της 9ης Φεβρουαρίου 2007, οι ιταλικές αρχές διαβίβασαν τις αιτηθείσες διευκρινίσεις.

(4) Με επιστολή της 30ής Μαΐου 2007, η Επιτροπή ενημέρωσε τον καταγγέλλοντα ότι, για την υπό κρίση υπόθεση, δεν διέθετε επαρκείς πληροφορίες για να εξακριβώσει εάν πληρούται το κριτήριο σχετικά με τους κρατικούς πόρους του άρθρου 107 παράγραφος 1 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (εφεξής «ΣΛΕΕ»). Συνεπώς, κατά την έννοια του άρθρου 20 παράγραφος 2 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 659/1999 του Συμβουλίου ([3]), δεν υπήρχαν επαρκείς λόγοι για να αποφανθεί επί της συγκεκριμένης υπόθεσης. Με επιστολή της 2ας Ιουλίου 2007, ο καταγγέλλων προσκόμισε συμπληρωματικές πληροφορίες. Μετά την εξέταση των ανωτέρω συμπληρωματικών πληροφοριών, η Επιτροπή αποφάσισε να επανεξετάσει την καταγγελία.

(5) Με επιστολή της 3ης Μαρτίου 2008, η Επιτροπή ζήτησε από τις ιταλικές αρχές να χορηγήσουν αντίγραφο της συμφωνίας με τις συνδικαλιστικές οργανώσεις που είχε συναφθεί στις 26 Μαρτίου 2002. Με επιστολή της 10ης Απριλίου 2008, οι ιταλικές αρχές διαβίβασαν το αιτηθέν έγγραφο.

(6) Με επιστολή της 20ής Νοεμβρίου 2008, οι ιταλικές αρχές διαβίβασαν στην Επιτροπή τη συμφωνία που συνάφθηκε με τις συνδικαλιστικές οργανώσεις στις 13 Ιουνίου 2008.

([1]) ΕΕ L 1 της 3.1.1994, σ. 3.
([2]) ΕΕ C 18 της 22.7.2008, σ. 34.
([3]) Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 659/1999 του Συμβουλίου, της 22ας Μαρτίου 1999, για τη θέσπιση λεπτομερών κανόνων εφαρμογής του άρθρου 93 της Συνθήκης ΕΚ (ΕΕ L 83 της 27.3.1999, σ. 1).

(7) Με επιστολή της 23ής Ιουνίου 2010, η Επιτροπή κοινοποίησε στις ιταλικές αρχές την απόφασή της να κινήσει τη διαδικασία σύμφωνα με το άρθρο 108 παράγραφος 2 της ΣΛΕΕ και κάλεσε τις ιταλικές αρχές να της διαβιβάσουν εντός ενός μηνός ορισμένες αναγκαίες πληροφορίες και στοιχεία για την αξιολόγηση του συμβιβάσιμου των εν λόγω μέτρων.

(8) Με επιστολή της 19ης Ιουλίου 2010, οι ιταλικές αρχές ζήτησαν παράταση της προβλεπόμενης προθεσμίας έως την 20ή Σεπτεμβρίου 2010, την οποία παραχώρησε η Επιτροπή με την απάντηση της 23ης Ιουλίου 2010.

(9) Στις 20 Σεπτεμβρίου 2010 οι ιταλικές αρχές υπέβαλαν τις παρατηρήσεις του Δήμου του Μιλάνου σχετικά με την απόφαση της Επιτροπής να κινήσει την επίσημη διαδικασία έρευνας.

(10) Η απόφαση της Επιτροπής να κινήσει την επίσημη διαδικασία έρευνας δημοσιεύθηκε στην *Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης* ([4]) (εφεξής «απόφαση περί κινήσεως της διαδικασίας»). Η Επιτροπή κάλεσε τα ενδιαφερόμενα μέρη να υποβάλουν τις παρατηρήσεις τους επί των εν λόγω μέτρων εντός προθεσμίας ενός μηνός από τη δημοσίευση.

(11) Με επιστολή της 11ης Φεβρουαρίου 2011, η SEA Handling ζήτησε την παράταση έως την 21η Μαρτίου 2011 της προθεσμίας για την υποβολή των παρατηρήσεών της όσον αφορά την απόφαση περί κινήσεως της διαδικασίας. Με επιστολή της 23ης Φεβρουαρίου 2011, η Επιτροπή παραχώρησε την εν λόγω παράταση.

(12) Με επιστολή της 25ης Φεβρουαρίου 2011, η […] (*) ζήτησε την παράταση έως την 25η Μαρτίου 2011 της προθεσμίας για την υποβολή των παρατηρήσεών της όσον αφορά την απόφαση περί κινήσεως της διαδικασίας.

(13) Με επιστολή της 21ης Μαρτίου 2011, οι SEA Handling και SEA SpA (εφεξής «SEA») υπέβαλαν στην Επιτροπή τις κοινές παρατηρήσεις τους όσον αφορά την απόφαση περί κινήσεως της διαδικασίας.

(14) Με επιστολή της 21ης Μαρτίου 2011, η […] υπέβαλε στην Επιτροπή τις παρατηρήσεις της όσον αφορά την απόφαση περί κινήσεως της διαδικασίας.

(15) Με επιστολή της 7ης Απριλίου 2011, η Επιτροπή διαβίβασε τις παρατηρήσεις των τρίτων ενδιαφερόμενων μερών στις ιταλικές αρχές και κάλεσε τις τελευταίες να υποβάλουν τις παρατηρήσεις τους έως τη 16η Μαΐου 2011.

(16) Με επιστολή της 18ης Απριλίου 2011, οι ιταλικές αρχές ζήτησαν από την Επιτροπή την παράταση έως την 2α Ιουνίου 2011 της προθεσμίας για την υποβολή των παρατηρήσεών τους απαντώντας στις παρατηρήσεις που υπέβαλαν τα τρίτα μέρη. Με επιστολή της 28ης Απριλίου 2011, η Επιτροπή παραχώρησε την εν λόγω παράταση στις ιταλικές αρχές.

(17) Με επιστολή της 1ης Ιουνίου 2011, οι ιταλικές αρχές διαβίβασαν τις παρατηρήσεις τους. Προσκόμισαν επίσης νέα επιχειρήματα μέσω μελέτης που εκπονήθηκε από εταιρεία συμβούλων.

(18) Με επιστολή της 11ης Ιουλίου 2011, η Επιτροπή κάλεσε τις ιταλικές αρχές να διαβιβάσουν τις πληροφορίες που είχαν ζητηθεί στο σημείο 5 της απόφασης περί κινήσεως της διαδικασίας, τις οποίες δεν είχαν ακόμη διαβιβάσει ούτε οι ιταλικές αρχές ούτε η SEA.

(19) Με επιστολή της 28ης Ιουλίου 2011, οι ιταλικές αρχές ζήτησαν από την Επιτροπή την παράταση έως την 15η Οκτωβρίου 2011 της προθεσμίας για την υποβολή των πληροφοριών που είχαν ζητηθεί. Με επιστολή της 8ης Αυγούστου 2011, η Επιτροπή παραχώρησε την παράταση της προθεσμίας έως τη 15η Σεπτεμβρίου 2011.

(20) Με επιστολή της 26ης Αυγούστου 2011, οι ιταλικές αρχές γνωστοποίησαν στην Επιτροπή ότι θεωρούσαν ανεπαρκή τη χορηγηθείσα παράταση, καθώς ήταν μικρότερη της χρονικής περιόδου που είχε ζητηθεί αρχικά.

(21) Με επιστολή της 15ης Σεπτεμβρίου 2011, οι ιταλικές αρχές διαβίβασαν την απάντηση στο αίτημα παροχής πληροφοριών της Επιτροπής. Με επιστολή της 18ης Οκτωβρίου 2011, οι ιταλικές αρχές διαβίβασαν αγγλική μετάφραση του εγγράφου που περιέχεται στο παράρτημα 5 της προηγούμενης επιστολής.

(22) Με επιστολή της 21ης Οκτωβρίου 2011, οι ιταλικές αρχές συμπλήρωσαν το παράρτημα 12 της προηγούμενης επιστολής με τις πληροφορίες που είχε παράσχει ο Δήμος του Μιλάνου. Με επιστολή της 7ης Νοεμβρίου 2011, οι ιταλικές αρχές διαβίβασαν αγγλική μετάφραση των εν λόγω παρατηρήσεων.

(23) Στις 9 Ιουνίου 2012 πραγματοποιήθηκε σύσκεψη μεταξύ των υπηρεσιών της Επιτροπής και των ιταλικών αρχών. Μετά τη σύσκεψη, με επιστολές της 2ας Ιουλίου 2012 και της 10ης Ιουλίου 2012, οι ιταλικές αρχές χορήγησαν νέα επιχειρήματα υπέρ της αξιολόγησής τους για τα υπό εξέταση μέτρα. Μετά από αίτημα των ιταλικών αρχών, στις 23 Νοεμβρίου 2012 έγινε νέα σύσκεψη με τις υπηρεσίες της Επιτροπής. Οι ιταλικές αρχές εξέθεσαν σε γενικές γραμμές τα ίδια επιχειρήματα με την προηγούμενη σύσκεψη.

([4]) ΕΕ C 29 της 29.1.2011, σ. 10.

(*) Πληροφορίες που καλύπτονται από το επαγγελματικό απόρρητο.

2. ΣΥΝΟΠΤΙΚΗ ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΤΩΝ ΥΠΟ ΕΞΕΤΑΣΗ ΜΕΤΡΩΝ

(24) Η παρούσα απόφαση αφορά τις αυξήσεις κεφαλαίων που πραγματοποίησε η εταιρεία SEA υπέρ της θυγατρικής της εταιρείας SEA Handling, από το 2001 έως το 2010, κύριος προορισμός των οποίων ήταν η κάλυψη των ζημιών εκμετάλλευσης της SEA Handling.

2.1. *ΦΕΡΟΜΕΝΟΣ ΑΠΟΔΕΚΤΗΣ ΤΗΣ ΕΝΙΣΧΥΣΗΣ*

(25) Δικαιούχος των υπό εξέταση μέτρων είναι η εταιρεία SEA Handling, θυγατρική κατά 100 % της SEA. Η SEA είναι η εταιρεία που διαχειρίζεται το αερολιμενικό σύστημα του Μιλάνου, το οποίο περιλαμβάνει τα αεροδρόμια Linate και Malpensa. Πρόκειται για εταιρεία ιδιωτικού δικαίου (ανώνυμη εταιρεία), η οποία κατά την υπό εξέταση περίοδο ανήκε σχεδόν εξ ολοκλήρου σε δημόσιους οργανισμούς: τον Δήμο του Μιλάνου (84,56 %), την Επαρχία του Μιλάνου (14,56 %) και άλλους μικρούς μετόχους του δημόσιου και ιδιωτικού τομέα (0,88 %). Τον Δεκέμβριο του 2011, το 29,75 % του κεφαλαίου της εταιρείας SEA εξαγοράσθηκε από το ταμείο ιδιωτικών κεφαλαίων F2i (Fondi italiani per le infrastrutture).

(26) Οι δραστηριότητες της SEA υποδιαιρούνται ως εξής:

α) γενική διαχείριση αερολιμένων: κατασκευή και διαχείριση υποδομών εξυπηρέτησης των εναέριων μεταφορών·

β) υπηρεσίες εδάφους: υπηρεσίες εδάφους για επιβάτες, αεροσκάφη, αποσκευές και εμπορεύματα·

γ) συναφείς δραστηριότητες: εμπορικές δραστηριότητες εντός των αεροδρομίων, μεταξύ των οποίων: παροχή ποικίλων υπηρεσιών στο κοινό, καταστήματα αφορολογήτων ειδών, διαχείριση περιπτέρων διακίνησης του τύπου, εστιατόρια, διαφημίσεις, χώροι στάθμευσης, μίσθωση αυτοκινήτων, διαχείριση και συντήρηση υποδομών που προορίζονται για μη αεροπορικές δραστηριότητες, όπως οι ξενοδοχειακές υποδομές και οι δραστηριότητες υλικοτεχνικής υποστήριξης. Οι προαναφερθείσες δραστηριότητες ασκούνται απευθείας από τη SEA ή από τρίτους στο πλαίσιο ειδικών συμβάσεων με τη SEA.

(27) Η εταιρεία SEA Handling ιδρύθηκε μετά την έναρξη ισχύος του Ν.Δ. 18/99 της 13ης Ιανουαρίου 1999 ([5]) για τη μεταφορά στην ιταλική νομοθεσία της οδηγίας 96/67/ΕΚ του Συμβουλίου ([6]), η οποία επιβάλλει τον λογιστικό διαχωρισμό των δραστηριοτήτων που συνδέονται με την παροχή των προαναφερθεισών υπηρεσιών ([7]). Για τον λόγο αυτό, με την ίδρυση της εταιρείας SEA Handling, η SEA προέβη στον λογιστικό και νομικό διαχωρισμό του συνόλου των εν λόγω δραστηριοτήτων ([8]). Εκτός από τις δραστηριότητες διαχείρισης των αεροδρομίων Malpensa και Linate υπό τη στενή έννοια, η SEA παρέχει και άλλες δευτερεύουσες υπηρεσίες, οι οποίες συνδέονται με τις αεροπορικές μεταφορές και είναι συμπληρωματικές ως προς αυτές.

(28) Η εταιρεία SEA Handling λειτουργεί από την 1η Ιουνίου 2002. Έως την 1η Ιουνίου 2002, τις υπηρεσίες εδάφους στα αεροδρόμια Linate και Malpensa του Μιλάνου παρείχε απευθείας η SEA ([9]).

2.2. *ΕΞΕΤΑΖΟΜΕΝΑ ΜΕΤΡΑ*

(29) Σύμφωνα με τις πληροφορίες που διαβιβάσθηκαν στην Επιτροπή, από το 2002 η SEA Handling έλαβε από τη SEA επιχορηγήσεις υπό μορφή εισφοράς κεφαλαίου που προορίζονταν κυρίως για την κάλυψη ζημιών εκμετάλλευσης.

(30) Οι ζημιές της SEA Handling ήταν οι ακόλουθες ([10]):

— το 2002 η SEA Handling κατέγραψε συνολική ζημία ύψους 43 639 040,39 ευρώ (1η Ιουνίου 2002 — 31η Δεκεμβρίου 2002),

— το 2003 η SEA Handling κατέγραψε συνολική ζημία ύψους 49 489 577,23 ευρώ (1η Ιανουαρίου 2003 — 31η Δεκεμβρίου 2003),

---

([5]) Επίσημη Εφημερίδα της Ιταλικής Δημοκρατίας αριθ. 28 της 4ης Φεβρουαρίου 1999.

([6]) Οδηγία 96/67/ΕΚ του Συμβουλίου, της 15ης Οκτωβρίου 1996, σχετικά με την πρόσβαση στην αγορά υπηρεσιών εδάφους στους αερολιμένες της Κοινότητας (ΕΕ L 272 της 25.10.1996, σ. 36).

([7]) Το άρθρο 4 της οδηγίας 96/67/ΕΚ ορίζει ότι «Ο οργανισμός διαχείρισης αερολιμένα, ο χρήστης ή ο παρέχων υπηρεσίες πρέπει, όταν παρέχουν υπηρεσίες εδάφους, να διαχωρίζουν αυστηρά, σύμφωνα με τις ισχύουσες εμπορικές πρακτικές, τη λογιστική καταγραφή των δραστηριοτήτων που συνδέονται με την παροχή αυτών των υπηρεσιών από τις υπόλοιπες δραστηριότητές τους. Η υλοποίηση του λογισμικού διαχωρισμού ελέγχεται από ανεξάρτητο ελεγκτή, οριζόμενο από το κράτος μέλος. Ο ελεγκτής επαληθεύει επίσης ότι δεν υπάρχουν χρηματοοικονομικές ροές μεταξύ των δραστηριοτήτων του οργανισμού διαχείρισης ως αερολιμενικής αρχής και ως φορέως παροχής υπηρεσιών εδάφους».

([8]) Την 1η Δεκεμβρίου 2011 η Επιτροπή ενέκρινε τη δέσμη μέτρων «Καλύτερα αεροδρόμια». Η εν λόγω δέσμη μέτρων περιλαμβάνει την πρόταση αναθεώρησης των κανόνων για τις υπηρεσίες εδάφους και, ειδικότερα, προτάσεις που αποβλέπουν στη βελτίωση της ποιότητας και της αποτελεσματικότητας των υπηρεσιών εδάφους στα αεροδρόμια. Η πρόταση προβλέπει επίσης τον νομικό διαχωρισμό των δραστηριοτήτων υπηρεσιών εδάφους από τη διαχείριση των αεροδρομίων. Ένα άλλο προβλεπόμενο μέτρο είναι η αύξηση από δύο σε τρεις του ελάχιστου αριθμού φορέων παροχής υπηρεσιών εδάφους στη διάθεση των αερομεταφορέων στα μεγάλα αεροδρόμια για τις κύριες υπηρεσίες εδάφους, για τις οποίες ισχύουν ακόμη περιορισμοί, ήτοι για τις υπηρεσίες διακίνησης αποσκευών, τις υπηρεσίες διαδρόμου, τροφοδοσίας με καύσιμα και λιπαντικά και τις υπηρεσίες φορτίου και ταχυδρομείου.

([9]) Η εταιρεία SEA Handling S.r.l., η οποία προϋπήρχε της SEA Handling, ιδρύθηκε το 1998, αλλά δεν λειτούργησε ποτέ.

([10]) Ισολογισμοί της 31ης Δεκεμβρίου κάθε έτους.

— το 2004 η SEA Handling κατέγραψε συνολική ζημία ύψους 47 962 810 ευρώ (1η Ιανουαρίου 2004 — 31η Δεκεμβρίου 2004),

— το 2005 η SEA Handling κατέγραψε συνολική ζημία 42 430 169,31 ευρώ (1 Ιανουαρίου 2005 — 31 Δεκεμβρίου 2005),

— το 2006 η SEA Handling κατέγραψε συνολική ζημία ύψους 44 150 435 ευρώ (1η Ιανουαρίου 2006 — 31η Δεκεμβρίου 2006),

— το 2007 η SEA Handling κατέγραψε συνολική ζημία ύψους 59 724 727 ευρώ (1η Ιανουαρίου 2007 — 31η Δεκεμβρίου 2007),

— το 2008 η SEA Handling κατέγραψε συνολική ζημία ύψους 52 387 811 ευρώ (1η Ιανουαρίου 2008 — 31η Δεκεμβρίου 2008),

— το 2009 η SEA Handling κατέγραψε συνολική ζημία ύψους 29,7 εκατ. ευρώ (1η Ιανουαρίου 2009 — 31η Δεκεμβρίου 2009),

— το 2010 η SEA Handling κατέγραψε συνολική ζημία 13,4 εκατ. ευρώ (1η Ιανουαρίου 2010 — 31η Δεκεμβρίου 2010).

(31) Λόγω των ζημιών συνολικού ύψους 339,784 εκατ. ευρώ, από το 2002 έως το 2010, μεταφέρθηκαν συνολικά 359,644 εκατ. ευρώ από τη SEA στη SEA Handling υπό μορφή αυξήσεων κεφαλαίου οι οποίες πραγματοποιούνταν σε πολλά στάδια κάθε χρόνο. Η κατανομή και τα ποσά που αναγράφονται στον πίνακα αντιστοιχούν στις πληροφορίες που παρείχαν οι ιταλικές αρχές.

(χιλιάδες ευρώ)

Έτος	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
Ποσά εισφορών κεφαλαίου ([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	
Ετήσιο σύνολο	39 965	49 132	55 236	40 229	60 439	41 559	25 271	47 810	0	
Γενικό σύνολο										**359 664**

([1]) Οι αυξήσεις κεφαλαίου για την αντιστάθμιση των ζημιών εκμετάλλευσης δεν πραγματοποιήθηκαν κατ' ανάγκην όλες την ίδια χρονιά. Επί παραδείγματι, η πρώτη αύξηση κεφαλαίου που πραγματοποιήθηκε το 2003 και ανήλθε σε 24,879 εκατ. ευρώ, προήλθε από τη μερική κάλυψη των ζημιών του 2002. Αντιθέτως, η δεύτερη αύξηση κεφαλαίου, κατά 24,252 εκατ. ευρώ, προήλθε από τη μερική κάλυψη ζημιών του 2003.

2.3. *ΡΟΛΟΣ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΑΡΧΩΝ ΣΤΗ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΤΩΝ SEA ΚΑΙ SEA HANDLING*

(32) Σύμφωνα με τις πληροφορίες που διαβιβάστηκαν στην Επιτροπή, στις 26 Μαρτίου 2002, η Δημοτική Αρχή του Δήμου του Μιλάνου, η εταιρεία SEA και οι συνδικαλιστικές οργανώσεις υπέγραψαν συμφωνία, η οποία προβλέπει τα ακόλουθα:

«Η Δημοτική Αρχή του Δήμου του Μιλάνου… επιβεβαιώνει ότι…

— το πλειοψηφικό πακέτο της εταιρείας handling θα παραμείνει στη SEA για πέντε τουλάχιστον έτη,

— η SEA, όσον αφορά τους ενδεχόμενους εταίρους, δεσμεύεται να ενημερώνει τις συνδικαλιστικές οργανώσεις και να παρουσιάζουν από κοινού σε αυτούς το επιχειρηματικό σχέδιο και την επιχειρηματική δομή... Η συμφωνία που θα συνάψει η SEA με τις συνδικαλιστικές οργανώσεις θα έχει λειτουργική αξία μετά την παρουσίαση του προαναφερθέντος σχεδίου και τη διαβούλευση με τις συνδικαλιστικές οργανώσεις,

— το σχέδιο κινητικότητας που θα συμφωνηθεί θα πρέπει να παρέχει λύση για το ενδεχόμενο πλεονάζον προσωπικό αποκλείοντας διαδικασίες ομαδικών απολύσεων, αναθέτοντας στη SEA την υποχρέωση επιμόρφωσης και αναδιάταξης του προσωπικού, παροχής κινήτρων για εθελούσια έξοδο και συνταξιοδότηση του εν λόγω προσωπικού,

— η μετάβαση των εργαζομένων στη νέα εταιρεία θα πραγματοποιηθεί με την προστασία των κεκτημένων δικαιωμάτων και με τη διασφάλιση της απασχόλησής τους για τα προσεχή πέντε έτη,

— η ισορροπία εξόδων/εσόδων και το γενικότερο οικονομικό πλαίσιο θα υποστηριχθούν από τη SEA και από ενδεχόμενους εταίρους διατηρώντας αμετάβλητες τις διαχειριστικές της ικανότητες, βελτιώνοντας περαιτέρω και αισθητά τις ανταγωνιστικές της δυνατότητες στις εσωτερικές και διεθνείς αγορές,

— θα μεσολαβήσει στα αρμόδια υπουργεία και στις αερολιμενικές αρχές με σκοπό την έκδοση οδηγιών που θα διασφαλίζουν την απασχόληση σε περίπτωση διαδικασιών μετάβασης της δραστηριότητας παροχής υπηρεσιών εδάφους στον ανταγωνισμό, προκειμένου να εκπληρωθούν και οι υποχρεώσεις ασφαλείας και αξιοπιστίας που επιβάλλονται στους φορείς διαχείρισης των αερολιμένων, οι οποίες πρέπει να αφορούν και τους εργαζομένους που απασχολούνται στις υπηρεσίες εδάφους.

Τέλος, η Δημοτική Αρχή και οι συνδικαλιστικές οργανώσεις θα παρακολουθούν το περιεχόμενο της παρούσας συμφωνίας, ελέγχοντας με την πάροδο του χρόνου τα στάδια εφαρμογής της σε ειδικές συσκέψεις».

(33) Οι προαναφερθείσες δεσμεύσεις επιβεβαιώθηκαν με περαιτέρω συμφωνίες, στις οποίες επαναλαμβάνεται ρητά το περιεχόμενο της αρχικής συμφωνίας. Η Επιτροπή αναφέρεται ειδικότερα στα πρακτικά της συμφωνίας μεταξύ της SEA και των συνδικαλιστικών οργανώσεων της 4ης Απριλίου 2002, της 15ης Μαΐου 2002 και της 9ης Ιουνίου 2003, αντίγραφα των οποίων διαβιβάστηκαν στην Επιτροπή.

(34) Τα πρακτικά του δημοτικού συμβουλίου αναφέρουν επίσης τις δεσμεύσεις που ανέλαβε ο Δήμος, για «προστασία των κεκτημένων δικαιωμάτων» και «την εγγύηση της απασχόλησης για τα προσεχή 5 έτη» ([11]). Οι δεσμεύσεις αυτές επιβεβαιώθηκαν εκ νέου στη συνεδρίαση του δημοτικού συμβουλίου της 16ης Ιουνίου 2003, αντίγραφο των πρακτικών της οποίας διαβιβάστηκε στην Επιτροπή.

(35) Επίσης, στις 7 Νοεμβρίου 2006 οι δημοτικοί σύμβουλοι εξέφρασαν την ανησυχία τους για την κρίσιμη κατάσταση υποστηρίζοντας την ανάγκη να διασφαλιστεί με κάθε τρόπο η οικονομική επιβίωση της SEA Handling:

«Οι δυσκολίες της SEA Handling SpA […] δεν μπορούν να φορτωθούν αποκλειστικά στις πλάτες των εργαζομένων… …Λαμβάνοντας υπόψη αυτήν την κατάσταση, ο πρόεδρος της εταιρείας εκμετάλλευσης του αεροδρομίου και η δήμαρχος Moratti οφείλουν να παρουσιαστούν το ταχύτερο δυνατόν ενώπιον της επιτροπής μεταφορών [του Δήμου του Μιλάνου] για να εξηγήσουν πώς προτίθενται να αναβαθμίσουν τον ρόλο της SEA Handling SpA στο πλαίσιο της αγοράς των αεροναυτιλιακών υπηρεσιών…» ([12]).

2.4. *ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΕΣ ΕΠΙΔΟΣΕΙΣ ΤΗΣ SEA HANDLING* ([13])

(36) Το διάγραμμα που ακολουθεί παρουσιάζει την εξέλιξη του λειτουργικού κόστους και του ακαθάριστου περιθωρίου εκμετάλλευσης για την περίοδο 2002-2010. Τα στοιχεία αναγράφονται στον πίνακα 1 που παρατίθεται στη συνέχεια με την εξέλιξη του κύκλου εργασιών της SEA Handling, καθώς και των σχέσεων μεταξύ ακαθάριστου περιθωρίου εκμετάλλευσης/κύκλου εργασιών και κόστους εργασίας/κύκλου εργασιών.

Διάγραμμα

Οικονομική εξέλιξη της εταιρείας

[…]

Πίνακας 1

Εξέλιξη κύκλου εργασιών και λειτουργικού κόστους

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Κύκλος εργασιών (εκατ. ευρώ)	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Εξέλιξη κύκλου εργασιών (σε ετήσια βάση)		[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Κόστος εργασίας	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Εξέλιξη κόστους εργασίας (σε ετήσια βάση)		[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]

([11]) Η συμφωνία συνάφθηκε την 26η Μαρτίου 2002 μεταξύ των συνδικαλιστικών οργανώσεων, της SEA SpA και του Δήμου του Μιλάνου.
([12]) Δελτίο τύπου του δημοτικού συμβούλου του Μιλάνου, Marco Cormio, της 7ης Νοεμβρίου 2006, αντίγραφο του οποίου διαβιβάστηκε στην Επιτροπή.
([13]) Πηγές των πινάκων και των διαγραμμάτων αυτής της ενότητας είναι η τεκμηρίωση που παρείχε η SEA.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Λοιπές δαπάνες	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Εξέλιξη λοιπών δαπανών (σε ετήσια βάση)		[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Ακαθάριστο λειτουργικό πλεόνασμα (ΑΛΕ)	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Εξέλιξη ΑΛΕ (σε ετήσια βάση)		[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Σχέση ΑΛΕ/κύκλου εργασιών	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Σχέση κόστους εργασίας/κύκλου εργασιών	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]

(37) Παρατηρείται ότι το κόστος εργασίας παρέμεινε σταθερό από το 2002 έως το 2007, με επουσιώδεις μεταβολές που κυμαίνονται στα 160 εκατ. ευρώ, για να σημειώσει στη συνέχεια μια σημαντική μείωση και να σταθεροποιηθεί λίγο κάτω από τα 100 εκατ. ευρώ το 2010, καταγράφοντας έτσι μείωση κατά 38 % περίπου μέσα σε μια τριετία. Η εξέλιξη των λοιπών δαπανών ακολουθεί παρόμοια τάση καταγράφοντας μείωση κατά 37 % την ίδια περίοδο.

(38) Ο κύκλος εργασιών αυξήθηκε κατά 10 % από το 2002 έως το 2006. Η σημαντική μείωση των δραστηριοτήτων της Alitalia στο Malpensa είχε σοβαρές επιπτώσεις από το 2008, καθώς ο αριθμός μετακινήσεων της Alitalia που εξυπηρετήθηκαν μειώθηκε κατά 87 % από το 2007 έως το 2010 και τα έσοδα που προήλθαν από την παρουσία της Alitalia μειώθηκαν αντιστοίχως κατά 72 %. Ο συνολικός κύκλος εργασιών μειώθηκε κατά 27 % την ίδια περίοδο, μείωση η οποία αντισταθμίστηκε με την αύξηση των εσόδων από άλλες αεροπορικές εταιρείες.

(39) Οι προσπάθειες με σκοπό τη μείωση του λειτουργικού κόστους και τον περιορισμό της απώλειας εσόδων μετά την κατάργηση του αεροπορικού κόμβου από την Alitalia το 2008 οδήγησαν στη σταδιακή βελτίωση του ακαθάριστου περιθωρίου εκμετάλλευσης (αρνητικό), το οποίο από — 42,5 εκατ. ευρώ το 2007 μειώθηκε σε — 8,5 εκατ. το 2010.

(40) Ο πίνακας που ακολουθεί παρουσιάζει την εξέλιξη του αριθμού των εργαζομένων σε ισοδύναμο πλήρους απασχόλησης (ΙΠΑ).

Πίνακας 2

Εξέλιξη αριθμού εργαζομένων

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Σύνολο ΙΠΑ	3 842	3 976	3 820	3 562	3 476	3 310	2 969	2 460	2 221
εκ των οποίων: ΙΠΑ αορίστου χρόνου	3 692	3 804	3 457	3 223	3 011	2 795	2 760	2 419	2 181
εκ των οποίων: ΙΠΑ ορισμένου χρόνου	150	172	363	338	465	515	208	40	40
λειτουργικό ΙΠΑ (σύνολο ΙΠΑ + ώρες υπερωριών —ταμείου χορήγησης έκτακτου επιδόματος ανεργίας)	3 964	4 125	3 979	3 706	3 642	3 461	2 852	2 227	2 050

(41) Από το 2003 παρατηρείται μια σταθερή μείωση του συνολικού αριθμού ισοδύναμων πλήρους απασχόλησης (– 44 % από το 2003 έως το 2010), ιδίως μεταξύ των ΙΠΑ αορίστου χρόνου.

(42) Η σύναψη συμβάσεων ορισμένου χρόνου αυξάνεται σημαντικά από το 2002 έως το 2007 από 150 σε 515 ΙΠΑ. Στη συνέχεια, παρατηρείται μείωση των συμβάσεων αυτού του τύπου, παράλληλα με την πτώση του κύκλου εργασιών λόγω απώλειας των πτήσεων της Alitalia και της εντονότερης προσπάθειας εκ μέρους της SEA Handling για μείωση του μισθολογικού κόστους. Η προσπάθεια αυτή στην εν λόγω περίοδο είχε επίσης ως αποτέλεσμα τη μείωση των υπερωριών και την αύξηση των προσχωρήσεων στο ταμείο χορήγησης έκτακτου επιδόματος ανεργίας, προκαλώντας ακόμη πιο σημαντική μείωση του αριθμού των λειτουργικών ΙΠΑ.

(43) Ο πίνακας που ακολουθεί παρουσιάζει τη βελτίωση της παραγωγικότητας του προσωπικού από άποψη μετακινήσεων ανά μονάδα εργασίας και την εξέλιξη του κόστους εργασίας.

Πίνακας 3

Εξέλιξη παραγωγικότητας προσωπικού

[…]

Πίνακας 4

Κόστος εργασίας

[…]

3. ΛΟΓΟΙ ΠΟΥ ΟΔΗΓΗΣΑΝ ΣΤΗΝ ΚΙΝΗΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΣΗΜΗΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑΣ ΕΡΕΥΝΑΣ

(44) Στην απόφαση της 23ης Ιουνίου 2010, βάσει των πληροφοριών που διαβίβασαν ο καταγγέλλων και οι ιταλικές αρχές, η Επιτροπή θεώρησε ότι τα μέτρα που αφορούν την περίοδο 2002-2005 θα μπορούσαν να συνιστούν κρατική ενίσχυση και διατύπωσε αμφιβολίες σχετικά με το συμβιβάσιμο των εν λόγω ενισχύσεων με την εσωτερική αγορά. Στην απόφασή της, η Επιτροπή κάλεσε συνεπώς την Ιταλία να καταθέσει όλα τα αναγκαία έγγραφα, τις πληροφορίες και τα στοιχεία έως και την τελευταία περίοδο, προκειμένου να αξιολογήσει το συμβιβάσιμο των μέτρων. Διευκρίνισε επίσης την ανάγκη να εξεταστεί η περίοδος μετά το 2005, το ύψος των ζημιών της οποίας δεν είχε αρχικά διαβιβαστεί στην Επιτροπή, καθώς και το σύνολο της περιόδου 2002-2010, προκειμένου να διαπιστωθεί εάν κατά τη διάρκεια αυτής της περιόδου η SEA Handling έλαβε παράνομες κρατικές ενισχύσεις υπό μορφή αντισταθμίσεων των ζημιών ([14]).

(45) Η Επιτροπή κατέληξε στο συμπέρασμα ότι επρόκειτο για κρατική ενίσχυση, καθώς θεώρησε ότι εκπληρώνονταν οι διαφόρων ειδών όροι του άρθρου 107 παράγραφος 1 της ΣΛΕΕ.

(46) Λαμβάνοντας υπόψη ότι το μεγαλύτερο μερίδιο του κεφαλαίου της SEA κατέχουν ο Δήμος και η Επαρχία του Μιλάνου, η Επιτροπή θεώρησε καταρχάς ότι πόροι που χρησιμοποιήθηκαν για την κάλυψη των ζημιών ήταν δημόσιοι. Επεσήμανε επίσης την παρουσία πλήθους ενδείξεων κατά την έννοια της απόφασης της 16ης Μαΐου 2002, στην υπόθεση C-482/99, Γαλλία κατά Επιτροπής ([15]), γνωστή ως «Stardust Marine» (εφεξής «απόφαση Stardust Marine») από τις οποίες προκύπτει η συμμετοχή των δημόσιων αρχών στα μέτρα που αποφάσισε η SEA για τη θυγατρική της SEA Handling.

(47) Η Επιτροπή θεώρησε συνεπώς ότι τα υπό εξέταση μέτρα είχαν επιλεκτικό χαρακτήρα, καθώς αφορούσαν μόνο την εταιρεία SEA Handling και παρείχαν στη SEA Handling οικονομικό πλεονέκτημα, το οποίο δεν θα υφίστατο υπό κανονικές συνθήκες αγοράς.

(48) Για να διαπιστωθεί εάν η SEA, καλύπτοντας τις ζημίες της SEA Handling, είχε ενεργήσει ως συνετός επενδυτής που ενεργεί υπό κανονικές συνθήκες αγοράς, η Επιτροπή εξέτασε διάφορα στοιχεία.

(49) Η Επιτροπή διαπίστωσε καταρχάς ότι το εταιρικό σχέδιο που εγκρίθηκε το 2001 ([16]) προέβλεπε την επιστροφή της SEA Handling στην αποδοτικότητα εντός του 2005. Η απόφαση να συνεχιστεί η δραστηριότητα στον τομέα των υπηρεσιών εδάφους μετά το 2002 και να μην πωληθεί η SEA Handling αμέσως μετά τον διαχωρισμό των δύο εταιρειών είχε αιτιολογηθεί με την πρόβλεψη αποκατάστασης της αποδοτικότητας εντός τριετίας. Συνεπώς, το εταιρικό σχέδιο του 2001 δεν περιλάμβανε αναλυτική στρατηγική που θα επέτρεπε στην SEA να διασφαλίσει την αποδοτικότητα της SEA Handling και κάλυπτε όλες τις δραστηριότητες της SEA. Στην Επιτροπή δεν διαβιβάστηκε κανένα άλλο αναλυτικό επιχειρηματικό σχέδιο που να αφορά αποκλειστικά την SEA Handling.

(50) Η Επιτροπή διαπίστωσε επίσης ότι, από το 2003 έως το 2005, η SEA Handling είχε σημειώσει περιορισμένη πρόοδο ή αρνητικά αποτελέσματα εφόσον οι ετήσιες ζημίες υπερέβαιναν τα 40 εκατ. ευρώ, το κόστος εργασίας είχε παραμείνει σταθερό, τα συνολικά έξοδα είχαν μειωθεί μόνο κατά 3 % περίπου, τα έσοδα είχαν μειωθεί μόνο κατά 4,5 % και το κόστος ανά μονάδα εργασίας είχε αυξηθεί μόνο κατά 7,6 %.

(51) Η Επιτροπή επεσήμανε επίσης ότι τα επιχειρήματα των ιταλικών αρχών, σύμφωνα με τα οποία η κάλυψη των ζημιών της SEA Handling θα έπρεπε να εξεταστεί υπό το πρίσμα του ομίλου, δεν εξηγούσαν γιατί, σε επίπεδο ομίλου, θα ήταν περισσότερο συμφέρουσα η κάλυψη των ζημιών της SEA Handling και όχι η πώληση ή η αναδιάρθρωσή της. Η Επιτροπή θεώρησε μάλιστα ότι η κατάσταση ελλείμματος της SEA Handling είχε παραταθεί υπερβολικά για να μπορέσει να θεωρηθεί ως «περιορισμένη περίοδος» κατά την έννοια της απόφασης του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου C-303/88, Ιταλία κατά Επιτροπής ([17]), και ότι η επαναλαμβανόμενη κάλυψη των ζημιών από το 2002 επιβεβαίωνε το γεγονός ότι η εταιρεία SEA δεν είχε ενεργήσει ως συνετός επενδυτής.

([14]) Σημεία 42 και 102 της απόφασης, καθώς και τίτλος 5 της απόφασης.
([15]) Απόφαση της 16ης Μαΐου 2002 στην υπόθεση C-482/99, Γαλλία κατά Επιτροπής (Συλλογή 2002, σ. I-4397).
([16]) Έγγραφο «Ενοποιημένο εταιρικό σχέδιο του Ομίλου SEA 2002-2006» που κατέθεσαν οι ιταλικές αρχές.
([17]) Απόφαση της 21ης Μαρτίου 1991 στην υπόθεση C-303/88, Ιταλία κατά Επιτροπής (Συλλογή 1991, σ. I-1433).

(52) Η Επιτροπή θεώρησε επίσης ότι η […] ή άλλες επιχειρήσεις θα μπορούσαν να είχαν ενταχθεί στην αγορά και ότι το πλήγμα στο γόητρο, στο οποίο αναφέρονται οι ιταλικές αρχές για να αιτιολογήσουν την παραίτηση της SEA από την άσκηση της δραστηριότητας παροχής υπηρεσιών εδάφους, δεν προσδιορίζονταν ποσοτικά και παρουσιάστηκε με πολύ αόριστα επιχειρήματα, και, τέλος, ότι η υποχρέωση παροχής των υπηρεσιών εδάφους δεν συνεπάγεται την ανάγκη να παρέχει η ίδια η SEA τις εν λόγω υπηρεσίες, δεδομένου ότι η παρουσία άλλων παρόχων συνιστούσε υπαρκτή και αξιόπιστη εναλλακτική λύση.

(53) Τέλος, η Επιτροπή έκρινε ότι τα μέτρα είχαν αναμφίβολες επιπτώσεις στις συναλλαγές μεταξύ των κρατών μελών και στον ανταγωνισμό. Οι επιπτώσεις στις συναλλαγές ήταν βέβαιες λαμβάνοντας υπόψη τους σκοπούς της οδηγίας 96/67/ΕΚ σχετικά με την πρόσβαση στην αγορά υπηρεσιών εδάφους στους αερολιμένες της Κοινότητας, οι οποίοι εμφανίζουν τα επίπεδα κίνησης που ορίζει η εν λόγω οδηγία. Θεωρήθηκαν επίσης πιθανές οι επιπτώσεις στον ανταγωνισμό, δεδομένου ότι τα μέτρα ενισχύουν σημαντικά τη θέση της SEA Handling εις βάρος των ανταγωνιστών της.

(54) Συνεπώς, θεωρώντας ότι, στο παρόν στάδιο, η κάλυψη των ζημιών συνιστούσε κρατική ενίσχυση, η Επιτροπή διατύπωσε επίσης αμφιβολίες σχετικά με το συμβιβάσιμο των εν λόγω ενισχύσεων με την εσωτερική αγορά. Η ανακοίνωση της Επιτροπής «Κοινοτικές κατευθύνσεις για τη χρηματοδότηση των αερολιμένων και τις κρατικές ενισχύσεις σε αεροπορικές εταιρείες για την έναρξη νέων γραμμών με αναχώρηση από περιφερειακούς αερολιμένες» ([18]) (εφεξής «κατευθύνσεις σχετικά με τον τομέα των αερολιμένων»), αναφέρεται στην οδηγία 96/67/ΕΚ, η οποία ορίζει ότι, «πέραν των 2 εκατ. επιβατών, η δραστηριότητα της παροχής υπηρεσιών εδάφους πρέπει να είναι αυτάρκης και ανεξάρτητη από άλλα εμπορικά έσοδα του αερολιμένα όπως οι δημόσιοι πόροι που του χορηγούνται υπό την ιδιότητά του ως αερολιμενικής αρχής ή φορέα διαχείρισης μιας υπηρεσίας γενικού οικονομικού συμφέροντος» ([19]). Η Επιτροπή διαπίστωσε συνεπώς ότι η επιδότηση των εν λόγω δραστηριοτήτων από τις δημόσιες αρχές αντίκειται στους στόχους που ορίζει η οδηγία 96/67/ΕΚ και θα μπορούσε συνεπώς να έχει αρνητικές επιπτώσεις στην ελευθέρωση της αγοράς.

(55) Συνεπώς, η Επιτροπή αποφάσισε την κίνηση της επίσημης διαδικασίας έρευνας για να αρθούν οι επιφυλάξεις όσον αφορά τον χαρακτηρισμό ως κρατικής ενίσχυσης των μέτρων της τελευταίας περιόδου και το συμβιβάσιμό τους με την εσωτερική αγορά.

4. ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ ΤΩΝ ΙΤΑΛΙΚΩΝ ΑΡΧΩΝ

Σχετικά με την εξεταζόμενη περίοδο

(56) Οι αμφιβολίες που προκάλεσε στις ιταλικές αρχές η απόφαση αφορούν καταρχάς το χρονολογικό πλαίσιο των αιτιάσεων που διατυπώνει η Επιτροπή. Οι ιταλικές αρχές θεωρούν ότι οι παρατηρήσεις της Επιτροπής αναφέρονται σε μεταγενέστερη περίοδο (2006-2008) σε σχέση με την περίοδο που αποτέλεσε αντικείμενο της προκαταρκτικής έρευνας και, συνεπώς, των αιτημάτων παροχής διευκρινίσεων που τους υπεβλήθησαν σχετικά με την περίοδο 2002-2005. Ο Δήμος είχε συνεπώς καλέσει την Επιτροπή να αναθεωρήσει το χρονικό πλαίσιο που καλύπτει η διαδικασία, υποβάλλοντας στις ιταλικές αρχές, για τη μετέπειτα περίοδο (μετά το 2006), κοινό αίτημα παροχής πληροφοριών ([20]).

Σχετικά με τον καταλογισμό των μέτρων κάλυψης των ζημιών στις δημόσιες αρχές

(57) Όσον αφορά την πρώτη ένδειξη υπέρ του καταλογισμού που διαπίστωσε η Επιτροπή, ήτοι ορισμένα αποσπάσματα της συμφωνίας της 26ης Μαρτίου 2002 που σύναψαν ο Δήμος του Μιλάνου, η SEA και οι εκπρόσωποι των συνδικαλιστικών οργανώσεων, τα πρακτικά της συμφωνίας με τις συνδικαλιστικές οργανώσεις της 4ης Απριλίου 2002, η οποία επικυρώθηκε στις 15 Μαΐου 2002, μεταξύ της SEA και των ομοσπονδιακών και κλαδικών συνδικαλιστικών οργανώσεων και, τέλος, της σύμβασης που σύναψαν η SEA, η SEA Handling και οι κλαδικές συνδικαλιστικές οργανώσεις στις 9 Ιουνίου 2003, οι ιταλικές αρχές καλούν την Επιτροπή να επανεξετάσει την αποδεικτική ισχύ των προαναφερθέντων εγγράφων.

(58) Για το ζήτημα αυτό, οι ιταλικές αρχές διατείνονται ότι μόνο αντικειμενικές διαπιστώσεις που οδηγούν στο συμπέρασμα ότι το κράτος μέλος έχει παρέμβει στην απόφαση της SEA με τρόπο ώστε να την καθορίζει ή να την επηρεάζει –υπό την έννοια ότι η SEA θα υιοθετούσε διαφορετική συμπεριφορά εάν μπορούσε να αποφασίσει αυτόνομα– θα επέτρεπαν την παραδοχή της δυνατότητας καταλογισμού των εξεταζόμενων μέτρων στο εν λόγω κράτος ([21]), γεγονός που δεν συντρέχει στη συγκεκριμένη περίπτωση για τον Δήμο του Μιλάνου.

(59) Εφόσον δεν συμμετείχε κατά κανέναν τρόπο στη σύναψη των συμφωνιών με τις συνδικαλιστικές οργανώσεις, ο Δήμος επισημαίνει ότι δεν φέρει ευθύνη για τις δεσμεύσεις που ανέλαβε η SEA έναντι των συνδικαλιστικών εκπροσώπων στις εν λόγω συμφωνίες. Ο Δήμος του Μιλάνου συμμετείχε μόνο στη σύσκεψη της 26ης Μαρτίου 2002 και για τον σκοπό αυτόν υποστηρίζει ότι προστάτευε τα συμφέροντα των εργαζομένων ως πλειοψηφικός μέτοχος και, κυρίως, ως υπεύθυνος φορέας της τοπικής κοινότητας. Δεν είχε συνεπώς αναλάβει καμία δέσμευση, αλλά «επικύρωσε» από πολιτική άποψη στις συνδικαλιστικές οργανώσεις τις επιχειρηματικές επιλογές της SEA και, ειδικότερα, τη στρατηγική διάσωσης θέσεων

([18]) ΕΕ C 312 της 9.12.2005, σ. 1.
([19]) Κατευθύνσεις σχετικά με τον τομέα των αερολιμένων, παράγραφος 70.
([20]) Μετά από την παρατήρηση αυτή, στην επιστολή της 11ης Ιουλίου 2011 η Επιτροπή αναφέρεται στο σημείο 42 της απόφασης, στο οποίο επισημαίνεται ότι «η Επιτροπή θεωρεί συνεπώς αναγκαίο να εξετάσει την περίοδο 2002-2010, προκειμένου να διαπιστώσει εάν κατά την περίοδο αυτή η SEA Handling έλαβε παράνομες κρατικές ενισχύσεις υπό μορφή αντιστάθμισης των ζημιών». Η Επιτροπή επιβεβαίωσε συνεπώς ότι «η υπό εξέταση χρονική περίοδος αρχίζει από το 2002 έως πρόσφατα και ότι τα προαναφερθέντα αιτήματα παροχής πληροφοριών εξακολουθούν να ισχύουν».
([21]) Απόφαση του Δικαστηρίου της 26ης Ιουνίου 2008 στην υπόθεση T-442/03, SIC κατά Επιτροπής, σκέψη 126.

εργασίας, με τη συμφωνία να συνδράμει τις συνδικαλιστικές οργανώσεις στην παρακολούθηση της εφαρμογής των εν λόγω επιλογών. Η προαναφερθείσα «συμφωνία», το περιεχόμενο της οποίας είχε προφανώς πολιτικοκοινωνικό χαρακτήρα, δεν είχε νομική ισχύ, καθώς μοναδικός σκοπός της ήταν να καθησυχάσει τις συνδικαλιστικές οργανώσεις όσον αφορά τη σοβαρότητα των δεσμεύσεων της SEA. Από τα έγγραφα που εξέτασε η Επιτροπή δεν μπορεί να προκύψει καθοριστική παρέμβαση του Δήμου του Μιλάνου στην απόφαση για κάλυψη των ζημιών της SEA Handling, ούτε καμία παρόμοια δέσμευση. Η SEA έλαβε συνεπώς τις εμπορικές της αποφάσεις με απόλυτη ελευθερία και ανεξαρτησία.

(60) Γενικά, η αλληλογραφία της περιόδου 2002-2005 μεταξύ των διοικητικών οργάνων της εταιρείας και ορισμένων μελών του δημοτικού συμβουλίου, στα οποία δεν επετράπη η πρόσβαση, καθώς και ορισμένα εσωτερικά έγγραφα της SEA των οποίων είχε ζητηθεί η υποβολή, κυρίως του εταιρικού σχεδίου, αποτελούν απόδειξη μη παρέμβασης της δημοτικής αρχής στις δραστηριότητες της SEA. Σύμφωνα με τις ιταλικές αρχές, περαιτέρω απόδειξη συνιστά το γεγονός ότι η SEA έχει ρητά διεκδικήσει την ανεξαρτησία της από τη δημοτική αρχή, απαντώντας, επί παραδείγματι, σε ερώτηση που υπέβαλε δημοτικός σύμβουλος.

(61) Οι ιταλικές αρχές διευκρινίζουν επίσης ότι, για να αναλάβει έγκυρες και δεσμευτικές υποχρεώσεις, ο Δήμος θα έπρεπε να είχε ενεργήσει μέσω επίσημων πράξεων των αρμόδιων οργάνων του με ρητή αναφορά στη χρηματοδοτική κάλυψη.

(62) Όσον αφορά τη δεύτερη ένδειξη υπέρ του καταλογισμού που διαπίστωσε η Επιτροπή, ήτοι τη σχέση ιδιαίτερης εξάρτησης που διατηρούσαν τα διοικητικά στελέχη και οι διευθύνοντες τη SEA με τον Δήμο του Μιλάνου, οι ιταλικές αρχές αμφισβητούν την πρακτική της Επιτροπής να αναγάγει σε ενδείξεις δηλώσεις που περιλαμβάνονται σε άρθρα του Τύπου. Διατυπώνουν επίσης τις ακόλουθες παρατηρήσεις.

(63) Καταρχάς, όσον αφορά την εν λευκώ υπογραφή επιστολών παραίτησης από τα μέλη του διοικητικού συμβουλίου της SEA πριν τη λήξη της θητείας τους, οι οποίες επιδόθηκαν στον δήμαρχο του Μιλάνου, οι ιταλικές αρχές υποστηρίζουν ότι δεν μπορούν να αποδείξουν την ύπαρξη κατάστασης ιδιαίτερης εξάρτησης των διοικητικών στελεχών της SEA από τον Δήμο. Επισημαίνουν ότι, όπως αναγνώρισε ο πρόεδρος του διοικητικού συμβουλίου κατά την τακτική συνέλευση της 24ης Φεβρουαρίου 2006, πρόκειται για συνήθη διαδικασία «που χρησιμοποιείται στην πράξη για να διασφαλίζεται η έγκαιρη απομάκρυνση διοικητικών στελεχών στους οποίους καταλογίζονται πράξεις που συνιστούν αδίκημα». Ο ίδιος ο πρόεδρος απέκλεισε τη χρήση των εν λόγω επιστολών σε περίπτωση μη αποδοχής των επιχειρηματικών επιλογών του διοικητικού συμβουλίου από τον μέτοχο, καθώς μόνο το διοικητικό συμβούλιο έχει κατ' αποκλειστικότητα την ευθύνη των εν λόγω επιλογών. Οι ιταλικές αρχές προσθέτουν επίσης ότι, όπως επεσήμανε ο πρόεδρος του διοικητικού συμβουλίου της εταιρείας στην προαναφερθείσα συνέλευση, «σε κάθε περίπτωση, κανείς δεν έχει ασκήσει ποτέ πιέσεις επικαλούμενος αυτήν την επιστολή ή άλλα έγραφα» και ότι οι προαναφερθείσες επιστολές έχουν «ηθική και όχι νομική αξία». Εξάλλου, σύμφωνα με τον εκπρόσωπο του Δήμου στην ίδια τακτική συνέλευση της SEA, οι επιστολές αυτές «δεν θα μπορούσαν επ' ουδενί να επηρεάσουν το έργο των συμβούλων. Πράγματι, οι σύμβουλοι εξακολουθούν να υπόκεινται στην αποκλειστική αξιολόγηση της συνέλευσης των μετόχων: μόνο αυτό το όργανο μπορεί να τους διορίζει και να τους παύει και μόνο σε αυτό το όργανο είναι υπόλογοι για τη διαχείριση της εταιρείας». Σύμφωνα με τις ιταλικές αρχές, οι προαναφερθείσες επιστολές είχαν ως μόνο αποτέλεσμα να χάνει το δικαίωμα αποζημίωσης για πρόωρη λύση της σύμβασης εργασίας άνευ λόγου το διοικητικό στέλεχος που παύεται από τη συνέλευση των μετόχων.

(64) Κατά δεύτερο λόγο, όσον αφορά τη σχέση ιδιαίτερης εξάρτησης που διατηρούσε η εταιρεία SEA με τον Δήμο του Μιλάνου, οι ιταλικές αρχές επισημαίνουν ότι, σε αντίθεση με όσα υποστηρίζει η Επιτροπή, ο έλεγχος που διεξάγει ο Δήμος του Μιλάνου δεν συνίσταται στον διορισμό των εκπροσώπων του στο διοικητικό συμβούλιο, αλλά απλώς στην υποβολή υποψηφιοτήτων, καθώς αρμόδια για τον διορισμό είναι η συνέλευση, σύμφωνα με τον κοινό διεπαγγελματικό κανονισμό σχετικά με τις μετοχικές εταιρείες που προβλέπει ο ιταλικός αστικός κώδικας. Υποστηρίζουν επίσης ότι το καταστατικό της SEA, σύμφωνα με τους συνήθεις κανόνες του κοινού δικαίου και, όπως έχει επισημανθεί επανειλημμένα, παρέχει στο διοικητικό συμβούλιο το δικαίωμα να επιλέγει τα ονόματα των διοικητικών στελεχών που θα υποβάλει προς έγκριση στη συνέλευση.

(65) Επίσης, όσον αφορά τις χαρακτηριστικές ενδείξεις υπέρ του καταλογισμού ενός κρατικού μέτρου και, ειδικότερα, τις ενδείξεις που απαριθμεί το Δικαστήριο στην υπόθεση «Stardust Marine», οι ιταλικές αρχές ισχυρίζονται ότι θα έπρεπε να συνάγεται το ίδιο συμπέρασμα μη καταλογισμού των υπό εξέταση μέτρων στο κράτος. Στη συγκεκριμένη περίπτωση, οι ιταλικές αρχές επισημαίνουν ότι δεν υφίσταται καμία μορφή ενσωμάτωσης της εταιρείας SEA στις δομές της δημόσιας διοίκησης, ούτε σε τοπικό ούτε σε εθνικό επίπεδο. Όσον αφορά την περαιτέρω ένδειξη που συνίσταται στη φύση των δραστηριοτήτων της εταιρείας και στην άσκησή τους σε συνθήκες κανονικού ανταγωνισμού με ιδιωτικές επιχειρήσεις, οι ιταλικές αρχές ισχυρίζονται επίσης ότι, στη συγκεκριμένη περίπτωση, η SEA αναπτύσσει κάθε δραστηριότητά της ως κοινός ιδιώτης επιχειρηματίας. Κατά την άποψή τους, ούτε το νομικό καθεστώς της επιχείρησης θα πρέπει να αποτελέσει στη συγκεκριμένη περίπτωση ένδειξη δυνατότητας καταλογισμού των μέτρων στο κράτος, καθώς η SEA είναι, από κάθε άποψη, εταιρεία ιδιωτικού δικαίου. Τέλος, όσον αφορά την ενδεχόμενη τελευταία ένδειξη που αναφέρει το Δικαστήριο, ήτοι τον βαθμό της εποπτείας που ασκούν οι δημόσιες αρχές στη διαχείριση της επιχείρησης, οι ιταλικές αρχές επισημαίνουν ότι, στην εξεταζόμενη περίπτωση, η απουσία οποιασδήποτε επιρροής από τον Δήμο και η αυτονομία από τη δημοτική αρχή που διακηρύσσει η ίδια η εταιρεία, αποδεικνύουν τη μη συμμετοχή του Δήμου στη λήψη των εταιρικών αποφάσεων.

Σχετικά με την εφαρμογή του κριτηρίου του ιδιώτη επενδυτή που ενεργεί σε συνθήκες οικονομίας της αγοράς

(66) Οι ιταλικές αρχές επιθυμούν να επισημάνουν ότι, στην εφαρμογή του κριτηρίου του ιδιώτη επενδυτή, τα πραγματικά στοιχεία (οικονομικά και λοιπά) που περιήλθαν στην κατοχή της Επιτροπής στο πλαίσιο των προκαταρκτικών ερευνών, αλλά αφορούν μεταγενέστερη περίοδο από εκείνη κατά την οποία αποφασίσθηκαν οι αμφιλεγόμενες παρεμβάσεις, μπορούν να χρησιμοποιηθούν, εάν παραστεί ανάγκη, για την αξιολόγηση του συμβιβάσιμου των μέτρων με τους όρους της Συνθήκης, εάν χαρακτηρισθούν ως ενισχύσεις· τα ίδια πραγματικά στοιχεία δεν μπορούν, ωστόσο, να βοηθήσουν κατά κανέναν τρόπο για την εξαγωγή συμπερασμάτων σχετικά με τη συμμόρφωση των εν λόγω χρηματοοικονομικών παρεμβάσεων με το κριτήριο του ιδιώτη επενδυτή. Οι ιταλικές αρχές υποστηρίζουν ότι το σύνολο της συλλογιστικής της Επιτροπής βασίζεται στην εσφαλμένη εφαρμογή του κριτηρίου του ιδιώτη επενδυτή, εξαιτίας της λανθασμένης αξιολόγησης του υπό εξέταση πραγματικού πλαισίου.

(67) Όσον αφορά το πλαίσιο που θα πρέπει να εξεταστεί καταλλήλως, οι ιταλικές αρχές επισημαίνουν καταρχάς ότι η Επιτροπή δεν έλαβε υπόψη το γεγονός ότι, στο πλαίσιο της ελευθέρωσης της ευρωπαϊκής αγοράς των υπηρεσιών εδάφους μετά τη θέσπιση της οδηγίας 96/67/ΕΚ, η οποία μεταφέρθηκε στην ιταλική νομοθεσία μέσω του Ν.Δ. 18/99, η SEA αποφάσισε να μην περιοριστεί στον λογιστικό διαχωρισμό, αλλά να προβεί στον διαχωρισμό των εν λόγω δραστηριοτήτων και στη μεταφορά τους σε νέο νομικό πρόσωπο. Οι ιταλικές αρχές υποστηρίζουν ότι ο διαχωρισμός αυτός εξυπηρετούσε τις στρατηγικές κατευθύνσεις του ομίλου με την αναζήτηση βιομηχανικού εταίρου για τις υπηρεσίες εδάφους και την εκπόνηση μέτρων με σκοπό τη βελτίωση των υπηρεσιών εδάφους στους αερολιμένες Linate και Malpensa.

(68) Γενικότερα, σύμφωνα με τις ιταλικές αρχές, στο πλαίσιο της ελευθέρωσης, οι εταιρείες διαχείρισης των αερολιμένων προσαρμόσθηκαν οργανώνοντας τις δραστηριότητες παροχής υπηρεσιών εδάφους αφού εξέτασαν τα διαφορετικά διαθέσιμα εμπορικά μοντέλα: οι υπηρεσίες εδάφους δεν παρέχονται απευθείας από την εταιρεία διαχείρισης του αερολιμένα (π.χ. αεροδρόμια του Λονδίνου, της Κοπεγχάγης, αεροδρόμια της Ισπανίας, του Δουβλίνου), αλλά από τρίτες εταιρείες που δραστηριοποιούνται σε περισσότερα διεθνή αεροδρόμια («εξωτερική ανάθεση»), ή παρέχονται απευθείας από την εταιρεία διαχείρισης του αερολιμένα με απλό λογιστικό διαχωρισμό (π.χ. Φρανκφούρτη, Βιέννη) ή με τη σύσταση ειδικής εταιρείας (SEA, Παρίσι) («άμεση διαχείριση»). Οι ιταλικές αρχές επισημαίνουν ότι κάθε μοντέλο παρουσιάζει πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα, τα οποία έχουν εξετάσει προσεκτικά οι εταιρείες διαχείρισης των αερολιμένων, λαμβάνοντας επίσης υπόψη το κανονιστικό πλαίσιο που ισχύει σε κάθε χώρα. Σύμφωνα με τις ιταλικές αρχές, η εξωτερική ανάθεση θα επιτρέψει τη συγκέντρωση των πόρων στις κύριες δραστηριότητες, με άμεσα οφέλη για τη γενική οικονομική κατάσταση, δεδομένου ότι οι δραστηριότητες παροχής υπηρεσιών εδάφους παρουσιάζουν, στις περισσότερες περιπτώσεις, ζημίες, πλην των περιπτώσεων παροχής τους σε ευρεία κλίμακα (και όχι μόνο στα υπό διαχείριση αεροδρόμια). Από την άλλη, η διατήρηση των υπηρεσιών εδάφους θα επέτρεπε στις επιχειρήσεις διαχείρισης αερολιμένων να ασκούν μεγαλύτερο έλεγχο στην ποιότητα των υπηρεσιών, γεγονός που, πέραν των κανονιστικών υποχρεώσεων, θα είχε θετικές, κυρίως μεσοπρόθεσμες και μακροπρόθεσμες, επιπτώσεις στις δραστηριότητες του ομίλου.

(69) Οι ιταλικές αρχές επισημαίνουν συνεπώς ότι το δεύτερο αυτό μοντέλο που επέλεξε η SEA επιτρέπει στην εταιρεία διαχείρισης του αερολιμένα να προστατεύσει τον ρόλο του ως αερολιμενικού κέντρου και τις διαδικασίες μεταβίβασης, να διατηρήσει τον έλεγχο του επιπέδου ποιότητας της παρεχόμενης υπηρεσίας, να παρέχει επιλεγμένες υπηρεσίες εδάφους στους αερολιμένες στους οποίους δεν υπάρχουν άλλοι φορείς σε θέση να τις προσφέρουν και, τέλος, να διατηρήσει σημαντική επιρροή στον τομέα της ασφάλειας του αερολιμένα. Υποστηρίζουν επίσης ότι η επιλογή αυτή θα είχε υψηλό λειτουργικό κόστος, το οποίο είναι συνδεδεμένο με την άμεση άσκηση των δραστηριοτήτων παροχής υπηρεσιών εδάφους. Οι αρχές υπογραμμίζουν ότι η παραγωγικότητα του υπό εξέταση τμήματος δεν πρέπει να μετράται αποκλειστικά με χρηματοοικονομικούς όρους.

(70) Σύμφωνα με τις ιταλικές αρχές, η στρατηγική αυτή που επέλεξε ο όμιλος SEA είναι απόλυτα ορθολογική, καθώς του επιτρέπει να διατηρήσει στο εσωτερικό του τις δραστηριότητες παροχής υπηρεσιών εδάφους στοχεύοντας τόσο στη σταδιακή ανάκτηση της παραγωγικότητας όσο και στην ποιότητα των υπηρεσιών, με τα μεσοπρόθεσμα και μακροπρόθεσμα οφέλη που θα προκύψουν για τον όμιλο. Παράλληλα, με τον διαχωρισμό των δραστηριοτήτων και τη μεταφορά τους σε ξεχωριστή εταιρεία για την άσκηση αυτής της δραστηριότητας (SEA Handling), η SEA θα ήταν σε θέση να εκμεταλλευθεί ενδεχόμενες ευκαιρίες συμμαχιών με άλλες εταιρείες του τομέα, με στόχο την ανάκτηση της αποδοτικότητας χάρη στις συνέργειες από την ένταξη σε ένα διεθνές δίκτυο και την απόκτηση πρόσθετης επιχειρησιακής τεχνογνωσίας.

(71) Πρόθεση της SEA ήταν συνεπώς να επωμισθεί τις ζημίες που καταγράφηκαν αρχικά από τη θυγατρική, αποβλέποντας στα πλεονεκτήματα που θα αποκόμιζε ο όμιλος, καθώς επίσης στη σταδιακή βελτίωση της οικονομικής κατάστασης της SEA Handling και στην αποκατάσταση της αποδοτικότητάς της (η οποία αρχικά υπολογιζόταν για το τέλος της πρώτης τριετίας, ήτοι εντός του 2005), η οποία θα διασφαλιζόταν με τα μέτρα ενός προγραμματικού σχεδίου αναδιάρθρωσης που προέβλεπε επίσης, όπου ήταν δυνατόν, την είσοδο στρατηγικού εταίρου ο οποίος θα αποκτούσε σημαντικό μειοψηφικό μερίδιο στη SEA Handling.

(72) Όσον αφορά την αναζήτηση του εν λόγω στρατηγικού εταίρου, οι ιταλικές αρχές επισημαίνουν το γεγονός ότι, τον Μάιο του 2001, η SEA προκήρυξε διαγωνισμό με σκοπό την αναζήτηση μειοψηφικού εταίρου στη SEA Handling, στο τέλος του οποίου πιο συμφέρουσα αναδείχθηκε η προσφορά που υπέβαλε η […]. Οι διαπραγματεύσεις που ξεκίνησαν με την προαναφερθείσα εταιρεία σημείωσαν μεγάλη πρόοδο και οι δύο εταιρείες βρίσκονταν λίγο πριν την τελική υπογραφή χάρη κυρίως σε ένα σχέδιο ανάκαμψης. Στη συνέχεια, οι διαπραγματεύσεις ναυάγησαν λόγω κυρίως διαφωνιών σχετικά με την αποτίμηση της επιχείρησης.

(73) Οι ιταλικές αρχές επισημαίνουν στη συνέχεια ότι τα μέτρα που προέβλεπε το ενοποιημένο εταιρικό σχέδιο του ομίλου SEA 2002-2006, απέβλεπαν στην ανάκτηση της παραγωγικότητας της εργασίας κατά 20 % κατά την ίδια χρονική περίοδο. Ισχυρίζονται επίσης ότι τα μέτρα αυτά ήταν κατάλληλα και αρκετά για να ενισχύσουν την επιλογή του εμπορικού μοντέλου που είχε πραγματοποιηθεί. Μολονότι δεν επετεύχθη ο στόχος αποκατάστασης της αποδοτικότητας, τα οικονομικά αποτελέσματα ήταν ενθαρρυντικά και επιβεβαίωσαν, κατά την SEA, τη σκοπιμότητα της επιλογής του εμπορικού μοντέλου για τα οικονομικά συμφέροντα του ομίλου και των μετόχων του.

(74) Σύμφωνα με τις ιταλικές αρχές, το γεγονός ότι η SEA Handling δεν αποκατέστησε την αποδοτικότητα εντός της αρχικά προβλεφθείσας προθεσμίας, οφείλεται στις βαθιές αλλαγές των συνθηκών της αγοράς σε σχέση με τις προβλέψεις, λόγω δύο διεθνών παραγόντων που επηρέασαν σημαντικά την ανάπτυξη της εναέριας κυκλοφορίας της περιόδου (SARS και πόλεμος του Ιράκ) και των συνεπακόλουθων οικονομικών δυσχερειών των διεθνών αερομεταφορέων, οι οποίοι, πιεζόμενοι από τη μεγάλη αύξηση στις τιμές του πετρελαίου, ανάγκασαν τις εταιρείες να αποδεχθούν μια προς τα κάτω διόρθωση των τιμών, σε ένα σκηνικό ανταγωνισμού πολύ πιο επιθετικό από το αναμενόμενο.

(75) Οι ιταλικές αρχές καλούν την Επιτροπή να επανεξετάσει τις ενστάσεις της σχετικά με την απόφαση της SEA να συνεχίσει την παρέμβαση καλύπτοντας τις ζημίες της θυγατρικής της, παρά το γεγονός ότι, κατά την άποψή της, οι οικονομικές εξελίξεις έδειξαν ήδη από τα δύο πρώτα έτη της δραστηριότητας (2003 και 2004) ότι θα ήταν αδύνατη η ανάκτηση της αποδοτικότητας εντός μιας τριετίας. Σύμφωνα με τις ιταλικές αρχές, η ένσταση αυτή βασίζεται σε υπερβολικά απλοϊκή εφαρμογή του κριτηρίου του ιδιώτη επενδυτή, με όρους κυρίως απλής βραχυπρόθεσμης αποδοτικότητας. Με τον τρόπο αυτό, η Επιτροπή δεν έλαβε υπόψη της ότι, στη συγκεκριμένη περίπτωση, μπορούν να προκύψουν διαφορετικές εκτιμήσεις από εκείνες που αφορούν μόνο τις άμεσες χρηματοοικονομικές ροές από την επένδυση, κυρίως λόγω του γεγονότος ότι η μητρική εταιρεία είναι κάθετα συνδεδεμένη με τη θυγατρική της και ένα σημαντικό τμήμα των δραστηριοτήτων της εξαρτάται από την ποιότητα των υπηρεσιών που προσφέρει η θυγατρική εταιρεία. Η Επιτροπή, περιοριζόμενη στην εξέταση της μη αποδοτικότητας της παρέμβασης στην πρώτη διετία της δραστηριότητας, παρέβλεψε πλήρως τις ιδιαιτερότητες του τομέα, στον οποίο μια εταιρεία διαχείρισης αερολιμένα μπορεί να έχει συμφέρον να αναπτύσσει (ή να υποστηρίζει χρηματοδοτικά) δραστηριότητες παροχής υπηρεσιών εδάφους ανεξαρτήτως της άμεσης αποδοτικότητάς τους.

(76) Οι ιταλικές αρχές υπέβαλαν επίσης την ανάλυση αντιπαραδειγμάτων που είχε εκπονήσει εξωτερικός σύμβουλος με σκοπό να αποδείξουν ότι οι υποθέσεις στις οποίες βασίζεται το έγγραφο «Παρουσίαση εταιρικού σχεδίου 2003-2007 της SEA Handling» (εφεξής «Εταιρικό σχέδιο 2003-2007») που κατέθεσε η SEA ήταν ρεαλιστικές και λογικές και ότι ορισμένα απρόβλεπτα συμβάντα είχαν πιο σοβαρές αρνητικές επιπτώσεις στη SEA Handling, προκαλώντας ζημίες μεγαλύτερες από τις ευλόγως αναμενόμενες όταν ελήφθη η απόφαση κάλυψης των ζημιών. Από την ανάλυση αυτή προκύπτει καταρχάς ότι η μείωση της εναέριας κυκλοφορίας και των τιμών είχε μεγαλύτερες επιπτώσεις στην αρνητική διαφορά μεταξύ των πραγματικών και των προβλεπόμενων από το εταιρικό σχέδιο αποτελεσμάτων. Εν ολίγοις, μολονότι η SEA Handling κατόρθωσε να πετύχει τους στόχους της από άποψη μείωσης του μοναδιαίου κόστους, δεν πέτυχε τους προβλεπόμενους από το εταιρικό σχέδιο χρηματοοικονομικούς στόχους εξαιτίας της σημαντικής απώλειας εσόδων από τη μείωση της εναέριας κυκλοφορίας και των τιμών σε σχέση με το προβλεπόμενο επίπεδό τους.

(77) Η Επιτροπή δεν έδωσε επίσης επαρκή έμφαση στις ιδιαιτερότητες του τομέα στην Ιταλία, με βάση την ισχύουσα ιταλική νομοθεσία. Για τον σκοπό αυτόν, οι ιταλικές αρχές επισημαίνουν καταρχάς ότι, κατά την έννοια του άρθρου 3 παράγραφος 3 του νομοθετικού διατάγματος 18/99, καθώς και του άρθρου 705 παράγραφος 2 στοιχείο δ) του κώδικα αεροπλοΐας, ο φορέας διαχείρισης του αερολιμένα υποχρεούται να διασφαλίζει την παροχή των αναγκαίων υπηρεσιών εδάφους στον αερολιμένα, παρέχοντας απευθείας τις υπηρεσίες αυτές ή συντονίζοντας τις δραστηριότητες των εταιρειών που παρέχουν τέτοιες υπηρεσίες υπέρ τρίτων ή αυτόνομα. Επίσης, ειδικά όσον αφορά τους αερολιμένες Linate και Malpensa του Μιλάνου, το άρθρο 4 της σύμβασης που συνομολόγησαν η ENAC (Εθνική Υπηρεσία Πολιτικής Αεροπορίας) και η SEA στις 4 Σεπτεμβρίου 2001, προβλέπει ρητά την υποχρέωση της τελευταίας να διασφαλίζει τις υπηρεσίες εδάφους και να εξασφαλίζει τη διαθεσιμότητα και την αποτελεσματικότητα των μέσων, του εξοπλισμού, των εγκαταστάσεων και οτιδήποτε άλλου είναι αναγκαίο για τη συνεχή, απρόσκοπτη και αποτελεσματική παροχή των υπηρεσιών αυτών.

(78) Σύμφωνα με τις ιταλικές αρχές, με βάση αυτόν τον κανονισμό η SEA δεν μπορούσε και δεν μπορεί απλά να παραιτηθεί από τις δραστηριότητες παροχής υπηρεσιών εδάφους ή να προχωρήσει στην εξωτερική ανάθεσή τους. Ακόμη και εάν αποφάσιζε να ενεργήσει κατ' αυτόν τον τρόπο, θα έπρεπε να διασφαλίσει οπωσδήποτε, με τα ειδικά συμβατικά μέσα και αναλαμβάνοντας το σχετικό κόστος, ότι οι υπηρεσίες θα ανταποκρίνονται στις ανάγκες και στις απαιτήσεις που ορίζει ο νομοθέτης ή προβλέπονται από όρους που περιέχει η πράξη ανάθεσης της διαχείρισης του αερολιμένα. Πράγματι, ο φορέας διαχείρισης του αερολιμένα θα παρέμενε υπεύθυνος έναντι των δημοσίων αρχών όσον αφορά την απρόσκοπτη και αποτελεσματική παροχή των υπηρεσιών εδάφους.

(79) Επίσης, με σκοπό την ορθή εφαρμογή του κριτηρίου του ιδιώτη επενδυτή στη συγκεκριμένη περίπτωση, οι ιταλικές αρχές επιθυμούν να επισημάνουν ότι, κατά πάγια νομολογία, ο ιδιώτης επιχειρηματίας σε σχέση με τον οποίο πρέπει να συγκριθεί η συμπεριφορά που τηρεί η δημόσια επιχείρηση πρέπει να έχει συγκρίσιμα χαρακτηριστικά και μεγέθη ([22]) και ότι η επένδυση που συνίσταται στην κάλυψη των ζημιών της SEA Handling είχε προγραμματιστεί και πραγματοποιηθεί από τον όμιλο SEA, μέτοχο και δικαιούχο της σύμβασης για τη διαχείριση των αερολιμένων Malpensa και Linate. Καταρχάς, όπως άλλωστε επισημαίνει και η Επιτροπή στην απόφασή της, αυτό θα είχε ως αποτέλεσμα να μην μπορεί να συγκριθεί η συμπεριφορά της SEA «με τη συμπεριφορά του κοινού επενδυτή που επενδύει κεφάλαια με προοπτική την αποδοτικότητά τους κατά το

([22]) Βλέπε απόφαση της 12ης Δεκεμβρίου 2000 στην υπόθεση T-296/97, Alitalia, σκέψη 81.

μάλλον ή ήττον βραχυπροθέσμως», αλλά, αντιθέτως, «με τη συμπεριφορά μιας ιδιωτικής εταιρείας holding ή ενός ιδιωτικού ομίλου επιχειρήσεων που ακολουθούν διαρθρωτική πολιτική, γενική ή κλαδική, με γνώμονα την προοπτική μακροπρόθεσμης αποδοτικότητας» ([23]). Κατά δεύτερο λόγο, θα πρέπει επίσης να ληφθούν υπόψη τα χαρακτηριστικά του υπό εξέταση ρυθμιζόμενου τομέα και, στο πλαίσιο αυτό, η συνήθης δυναμική των οικονομικών σχέσεων μεταξύ μητρικής και θυγατρικής εταιρείας ([24]).

(80) Οι ιταλικές αρχές θεωρούν, συνεπώς, ότι η Επιτροπή όφειλε να αξιολογήσει τα εξεταζόμενα μέτρα υπό το πρίσμα του ομίλου, ήτοι εξετάζοντας τον ενοποιημένο ισολογισμό της SEA· κατ' αυτόν τον τρόπο θα είχε διαπιστώσει ότι ο όμιλος αποκόμισε σημαντικά συνολικά οφέλη απορροφώντας ευρέως στο εσωτερικό του τις ζημίες του τμήματος υπηρεσιών εδάφους και δημιουργώντας κέρδος για τους μετόχους.

(81) Εκτός από τη δυνατότητα αποκόμισης έμμεσου υλικού κέρδους από την κάλυψη των ζημιών της SEA Handling, ισχύουν και άλλα επιχειρήματα, μεταξύ των οποίων: α) η δυνατότητα αποκόμισης έμμεσου οικονομικού οφέλους από τις εμπορικές σχέσεις με τη θυγατρική· β) οι δυσκολίες που θα προκαλούσε η εξωτερική ανάθεση στο πλαίσιο αναφοράς σε εθνικό επίπεδο, τόσο από άποψη οικονομικής επιβάρυνσης όσο και ευθύνης έναντι των δημοσίων αρχών· γ) η διατήρηση της φήμης του ομίλου· και δ) η τήρηση των υποχρεώσεων προς το κράτος που απορρέουν από τη σύμβαση και τη νομοθεσία.

(82) Οι ιταλικές αρχές επισημαίνουν συνεπώς ότι ο όμιλος SEA αποκόμισε στην τριετία 2003-2005 σημαντικά οφέλη όσον αφορά την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών στους χρήστες. Στο πλαίσιο αυτό, επισημαίνουν τη θετική εξέλιξη που σημειώθηκε ως προς τον χρόνο αναμονής για την παράδοση των αποσκευών κατά την άφιξη και την ακρίβεια του ωραρίου των πτήσεων που διαχειρίζεται η SEA.

(83) Εν κατακλείδι, οι ιταλικές αρχές θεωρούν ότι η συμπεριφορά της SEA στη συγκεκριμένη εξεταζόμενη περίπτωση συνάδει απόλυτα με τη συμπεριφορά ενός ιδιωτικού επιχειρηματικού ομίλου που εφαρμόζει μια διαρθρωτική πολιτική και προτιμά να καλύψει βραχυπρόθεσμα τις ζημίες ενός τομέα των δραστηριοτήτων της με την προοπτική μιας πιο μακροπρόθεσμης αποκατάστασης της αποδοτικότητας, λαμβάνοντας υπόψη και άλλες εκτιμήσεις, τόσο χρηματοοικονομικής όσο και μη χρηματοοικονομικής φύσης, οι οποίες αφορούν ωστόσο τα οικονομικά συμφέροντα του ομίλου. Πράγματι, σε αντίθεση με τους ισχυρισμούς της Επιτροπής, η ύπαρξη συγκεκριμένων προοπτικών ανάκτησης της αποδοτικότητας σε εύλογο χρονικό διάστημα αποδεικνύεται από τη συνεχή οικονομική βελτίωση που σημείωσε η SEA Handling στην τριετία 2003-2005, παρά την αποτυχία ανεύρεσης στρατηγικού μειοψηφικού εταίρου και τη δύσκολη κατάσταση στην αγορά.

Σχετικά με το συμβιβάσιμο

(84) Όσον αφορά την επιλεξιμότητα των επιχειρήσεων, οι ιταλικές αρχές υποστηρίζουν ουσιαστικά ότι: i) λαμβάνοντας υπόψη τις συνεχείς ζημίες που κατέγραψαν οι δραστηριότητες υπηρεσιών εδάφους πριν την ίδρυση της SEA Handling, είναι προφανές ότι η επιχείρηση αντιμετώπιζε δυσκολίες ήδη από την έναρξη της λειτουργίας της· ii) η αναδιάρθρωση της SEA Handling βασίζεται σε ένα σχέδιο αναδιάρθρωσης που περιλαμβάνει διάφορα έγγραφα σχετικά με την περίοδο 2003-2010, με σκοπό την αποκατάσταση της αποδοτικότητας των δραστηριοτήτων υπηρεσιών εδάφους· iii) τα εν λόγω έγγραφα παρουσιάζουν αναλυτικά τη στρατηγική της SEA και το χρονοδιάγραμμα των προβλεπόμενων μέτρων υλοποίησής της.

(85) Ειδικότερα, οι ιταλικές αρχές επεσήμαναν ότι το ενοποιημένο επιχειρηματικό σχέδιο του ομίλου SEA 2002-2006 προέβλεπε τα ακόλουθα μέτρα για την ανάκτηση της παραγωγικότητας των δραστηριοτήτων υπηρεσιών εδάφους και την αύξηση των εσόδων τους:

— κίνητρα για μείωση του ποσοστού απουσιών των εργαζομένων,

— μηχανογράφηση και εξορθολογισμός της δραστηριότητας των επιχειρησιακών τμημάτων,

— αποδοχή της δυνατότητας υπερωριών,

— ένταξη των τομέων Α και Β στον αερολιμένα Malpensa από τον Ιανουάριο του 2002,

— εφαρμογή νέων συμβάσεων εργασίας με ευέλικτο ωράριο,

— μέτρα με σκοπό τη μείωση του χρόνου μεταφοράς του προσωπικού.

(86) Επίσης, οι ιταλικές αρχές υποστηρίζουν ότι ένα από τα πλέον σημαντικά μέτρα αναδιάρθρωσης ήταν η επιλογή μειοψηφικού εταίρου.

([23]) Βλέπε απόφαση της 21ης Μαρτίου 1991 στην υπόθεση C-305/89, Alfa Romeo, σκέψη 20.
([24]) Βλέπε απόφαση της 3ης Ιουλίου 2003 στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-83/01, C-93/01 και C-94/01, Chronopost, σκέψεις 33-38.

(87) Κατά δεύτερο λόγο, σύμφωνα με τις ιταλικές αρχές, το επιχειρηματικό σχέδιο 2003-2007, το οποίο εστίαζε στη SEA Handling, προσδιόριζε τους κύριους παράγοντες με αρνητικές συνέπειες στη λειτουργία της εταιρείας και, συγκεκριμένα, το κόστος εργασίας, τις οργανωτικές αδυναμίες και την ανεπαρκή τεχνολογική καινοτομία. Το έγγραφο υποδεικνύει τα βασικότερα αναγκαία μέτρα για την αποκατάσταση της παραγωγικότητας της εταιρείας: i) αύξηση του μεριδίου αγοράς της εταιρείας· ii) μέτρα για ενίσχυση του τεχνολογικού εκσυγχρονισμού· iii) μέτρα για τη βελτίωση της προσαρμογής στις ανάγκες των πελατών· iv) επανεξέταση των εξωτερικών δραστηριοτήτων υψηλού κόστους σε σχέση με τις βασικές επιχειρηματικές δραστηριότητες· v) μείωση του κόστους εργασίας· vi) ανάκτηση εσόδων από πρόσθετες δραστηριότητες σε σχέση με τις υπηρεσίες εδάφους.

(88) Κατά τρίτο λόγο, οι ιταλικές αρχές επισημαίνουν ότι το έγγραφο «Συνοπτική Παρουσίαση — Κατευθυντήριες γραμμές του στρατηγικού σχεδίου 2007-2012 του ομίλου SEA — 11 Μαΐου 2007» («Executive Summary — Linee guida del piano strategico 2007-2012 del gruppo SEA — 11 maggio 2007») (εφεξής «Στρατηγικό σχέδιο 2007-2012») περιλαμβάνει ένα σχέδιο τριών σταδίων με σκοπό την αποκατάσταση της αποδοτικότητας της SEA Handling εντός του 2011. Ο στόχος για την αποκατάσταση της αποδοτικότητας των δραστηριοτήτων υπηρεσιών εδάφους είναι επίσης εμφανής στο «Στρατηγικό σχέδιο του ομίλου SEA 2009-2016» (εφεξής «Στρατηγικό σχέδιο 2009-2016») και στο «Εταιρικό σχέδιο της SEA 2011-2013» (εφεξής «Εταιρικό σχέδιο 2011-2013»).

(89) Κατά τέταρτο λόγο, οι ιταλικές αρχές υποστηρίζουν ότι δεν προκύπτει καμία στρέβλωση του ανταγωνισμού, δεδομένου ότι τα εξεταζόμενα μέτρα ήταν αναγκαία για την ελευθέρωση της αγοράς. Σε κάθε περίπτωση, ελήφθησαν μέτρα για να αποτραπεί η αθέμιτη στρέβλωση του ανταγωνισμού και, συγκεκριμένα, η σταδιακή μείωση των επιπέδων απασχόλησης (μείωση κατά 1 755 εργαζομένους την περίοδο 2003-2010)· η μείωση της παρουσίας στην αγορά (πλήρης διακοπή όλων των δραστηριοτήτων, πλην των βασικών· η διακοπή της δραστηριότητας αποπαγοποίησης· οι αποτυχημένες προσπάθειες πώλησης μειοψηφικής συμμετοχής στη SEA Handling).

(90) Τέλος, η Ιταλία υποστηρίζει ότι η ενίσχυση ήταν σαφώς περιορισμένη στο ελάχιστο αναγκαίο επίπεδο, λαμβάνοντας υπόψη τις λειτουργικές ζημίες που σημείωσε η εταιρεία και το ποσό που κατέστη κατά συνέπεια αναγκαίο για να διασφαλισθεί η συνέχιση της επιχειρηματικής δραστηριότητας των υπηρεσιών εδάφους. Η ενίσχυση δεν είχε ως αποτέλεσμα την αύξηση του μεριδίου αγοράς της επιχείρησης εις βάρος των ανταγωνιστών, δεδομένου ότι δεν εφαρμόστηκαν επενδυτικά μέτρα που δεν προέβλεπαν τα σχέδια αναδιάρθρωσης.

5. ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ ΤΩΝ ΕΝΔΙΑΦΕΡΟΜΕΝΩΝ ΜΕΡΩΝ

5.1. *SEA*

(91) Η SEA υπογραμμίζει στις παρατηρήσεις της τα επιχειρήματα που προέβαλαν οι ιταλικές αρχές, διευκρινίζοντας και διευρύνοντας ορισμένες πτυχές τους.

Σχετικά με τον καταλογισμό των μέτρων κάλυψης των ζημιών στο ιταλικό κράτος

(92) Καταρχάς, όσον αφορά τη συμφωνία με τις συνδικαλιστικές οργανώσεις της 4ης Απριλίου 2002, στην οποία, σύμφωνα με την Επιτροπή, συμμετείχε ενεργά η δημοτική αρχή, η SEA επιθυμεί να εμβαθύνει το θέμα της παραπομπής στην απόφαση Stardust Marine, επισημαίνοντας ότι υπεύθυνη να αποδείξει τη δυνατότητα καταλογισμού είναι η Επιτροπή και υποστηρίζοντας ότι τα στοιχεία που προσκομίσθηκαν στη συγκεκριμένη περίπτωση δεν είναι ανεπαρκή μόνο ως προς τον αριθμό, αλλά και ως προς το περιεχόμενο και την επάρκεια. Αντιθέτως, υπάρχουν πολύ πιο σοβαρές και ισχυρές περί του αντιθέτου ενδείξεις που αποδεικνύουν την αυτονομία με την οποία προέβη η SEA στις επιλογές που αφορούν την αναδιάρθρωση της SEA Handling.

(93) Η SEA θεωρεί ότι οι συμφωνίες με τις συνδικαλιστικές οργανώσεις είχαν ως σκοπό να καθησυχάσουν το απασχολούμενο προσωπικό όσον αφορά την προστασία των κεκτημένων δικαιωμάτων και την εφαρμογή των μέτρων προστασίας της απασχόλησης που προβλέπει η εκπονηθείσα από τη SEA στρατηγική. Επισημαίνει επίσης πως στις συνεδριάσεις του διοικητικού συμβουλίου της SEA αποφασίσθηκε η αναδιοργάνωση του ομίλου, χωρίς να αναληφθούν ποτέ δεσμεύσεις ότι, στο πλαίσιο της εν λόγω αναδιοργάνωσης, δεν επρόκειτο να μειωθεί το προσωπικό ανάλογα με τις απαιτήσεις της αγοράς. Η SEA υποστηρίζει επίσης ότι οι αποφάσεις μείωσης ή αναδιάρθρωσης, ακόμη και οι πλέον πρόσφατες, είχαν πάντοτε ως αποκλειστικό γνώμονα μια οικονομική λογική, δίχως να διαδραματίσουν σημαντικό ρόλο ούτε η δημοτική αρχή ούτε οι πολιτικές δυνάμεις που εκπροσωπούνται σε αυτή.

(94) Η SEA επισημαίνει ότι οι ανησυχίες κοινωνικού χαρακτήρα ήταν, και εξακολουθούν να είναι, αισθητά παρούσες τόσο στο νομοθετικό διάταγμα 18/99, το οποίο αφιερώνει το άρθρο 14 στην «κοινωνική προστασία», όσο και στην οδηγία 96/67/ΕΚ, η οποία στην 24η αιτιολογική σκέψη αναγνωρίζει ότι τα κράτη «πρέπει να διατηρούν τη δυνατότητα να διασφαλίζουν επαρκή κοινωνική προστασία στο προσωπικό των επιχειρήσεων που παρέχουν υπηρεσίες εδάφους», παρέχοντας συνεπώς τη νομιμοποίηση (άρθρο 18) να λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα για την προστασία των δικαιωμάτων των εργαζομένων (σύμφωνα με τις διατάξεις της παρούσας οδηγίας και «τις λοιπές διατάξεις του κοινοτικού δικαίου»). Σύμφωνα με τη SEA, οι ανησυχίες κοινωνικού χαρακτήρα μπόρεσαν να διαδραματίσουν κάποιον ρόλο στις ελεύθερες επιχειρηματικές αποφάσεις που έλαβε η SEA μόνο εντός των ορίων που θέτει το νομοθετικό πλαίσιο αναφοράς.

(95) Η SEA επιμένει επίσης στο γεγονός ότι η Επιτροπή αγνόησε ορισμένες περί του αντιθέτου ενδείξεις που προέβαλε ο Δήμος του Μιλάνου, ήτοι τη μη εφαρμογή των λεγόμενων δεσμεύσεων της συμφωνίας με τις συνδικαλιστικές οργανώσεις της 26ης Μαρτίου 2002 και την περιορισμένη χρονική διάρκεια των εν λόγω δεσμεύσεων.

(96) Όσον αφορά τον έλεγχο του Δήμου στον οποίο αναφέρεται η Επιτροπή, η SEA διατείνεται ότι διαθέτει απόλυτη αυτονομία λήψης αποφάσεων και διαχείρισης, την οποία ασκεί ελεύθερα, χωρίς καμία επιρροή από τον Δήμο ή από την Επαρχία του Μιλάνου. Η εταιρεία επισημαίνει ότι η κοινωνική διαχείριση αποτελεί αποκλειστική αρμοδιότητα των διοικητικών στελεχών και ότι δεν επιτρέπεται σε τρίτα πρόσωπα (όπως, επί παραδείγματι, στους μεγαλομετόχους) να ασκούν εξουσίες και αρμοδιότητες διοικητικών στελεχών. Η SEA υποστηρίζει επίσης ότι, ακόμη και εάν, εσφαλμένα, θεωρηθεί ότι ο πλειοψηφικός δημόσιος μέτοχος ασκεί κατά κανόνα πραγματική επιρροή στις αποφάσεις των διοικητικών οργάνων της SEA, αυτό που θα αποδείκνυε όσον αφορά τη δυνατότητα καταλογισμού, σύμφωνα με την απόφαση «Stardust Marine», δεν θα ήταν το οργανικό κριτήριο, αλλά η πραγματική παρέμβαση στις αμφιλεγόμενες αποφάσεις.

(97) Σύμφωνα με τη SEA, η Επιτροπή όφειλε να λάβει περισσότερο υπόψη της τις αντιπαραθέσεις που εκδηλώθηκαν στη συνεδρίαση του δημοτικού συμβουλίου του Μιλάνου της 16ης Ιουνίου 2003, από τα πρακτικά της οποίας προκύπτει με απόλυτη σαφήνεια η αυτονομία λήψης αποφάσεων και οργάνωσης της εταιρείας, όταν, αφενός, οι δημοτικοί σύμβουλοι έλαβαν υπόψη την άρνηση της SEA να παράσχει, ως απόρρητες, πληροφορίες σχετικά με τις υπό εξέλιξη διαπραγματεύσεις με τις συνδικαλιστικές οργανώσεις και, αφετέρου, απορρίφθηκε η πρόταση με την οποία το δημοτικό συμβούλιο θα ζητούσε από τη SEA να καταθέσει εταιρικό σχέδιο, η οποία όχι μόνο θα είχε εγκριθεί, αλλά δεν θα ήταν αναγκαίο ούτε να υποβληθεί εάν ο Δήμος του Μιλάνου ασκούσε πράγματι ή γνώριζε ότι μπορούσε να ασκήσει την επιρροή που επιχειρεί να του αποδώσει η Επιτροπή.

(98) Όσον αφορά τις επιστολές των εν λευκώ παραιτήσεων, η SEA προσθέτει στους ισχυρισμούς που διατυπώνει για το ζήτημα ο Δήμος του Μιλάνου ότι, στο πλαίσιο της συνέλευσης της SEA στις 24 Φεβρουαρίου 2006, ο πρόεδρος του εποπτικού συμβουλίου της SEA επιβεβαίωσε ότι δεν ζητήθηκε από κανένα μέλος του εποπτικού συμβουλίου να υπογράψει παρόμοιες επιστολές. Η SEA θεωρεί ότι όλες οι απαντήσεις που δόθηκαν στο πλαίσιο της προαναφερθείσας συνέλευσης σχετικά με τις επιστολές των εν λευκώ παραιτήσεων, αποτελούν βέβαιες ενδείξεις της αντίθετης άποψη από εκείνη που υποστηρίζει την ύπαρξη ιδιαίτερης εξάρτησης από τον Δήμο του Μιλάνου. Η SEA επισημαίνει επίσης το γεγονός ότι, όπως επιβεβαίωσε ο πρόεδρος στην προαναφερθείσα συνέλευση, το διοικητικό συμβούλιο απέρριψε κατηγορηματικά το αίτημα του μετόχου για διανομή μερίσματος ύψους 250-280 εκατ. ευρώ, ορίζοντας αντιθέτως σε 200 εκατ. ευρώ το μέγιστο προς διάθεση ποσό, γεγονός που αποδεικνύει ότι δεν επηρεάστηκε από τις εν λόγω επιστολές λαμβάνοντας απόφαση διαφορετική από εκείνη του Δήμου.

(99) Η SEA θεωρεί τέλος πως το γεγονός ότι οι κατηγορίες σχετικά με την υποτιθέμενη εξάρτηση του διοικητικού συμβουλίου της SEA από τον Δήμο —οι οποίες δημοσιεύθηκαν στον Τύπο— ανάγονται στο 2006, δεν μπορεί να «αποδείξει» τίποτα σχετικά με την εξάρτηση που ασκούσε ο Δήμος στη SEA κατά την περίοδο που προηγήθηκε της χρονιάς αυτής. Δεν υπάρχουν επίσης λόγοι που να στηρίζουν την υπόθεση αυτής της εξάρτησης, εάν η Επιτροπή δεν προσκομίσει σοβαρά και συναφή αποδεικτικά στοιχεία, όσον αφορά και τη χρονική διαδοχή των συμβάντων.

Σχετικά με την εφαρμογή του κριτηρίου του ιδιώτη επενδυτή που ενεργεί σε συνθήκες οικονομίας της αγοράς

(100) Η SEA υπενθυμίζει ότι, σύμφωνα με το Δικαστήριο (απόφαση «Alfa Romeo» ([25]) και «ENI-Lanerossi» ([26])), όπως ο ιδιώτης εταίρος επιχείρησης που αντιμετωπίζει προσωρινές δυσχέρειες μπορεί ευλόγως να εισφέρει το αναγκαίο κεφάλαιο για την επιβίωσή της εάν αυτή, μετά από αναδιάρθρωση, θα μπορούσε να ξαναγίνει αποδοτική, ομοίως μια μητρική εταιρεία μπορεί να αποφασίσει να καλύψει τις ζημίες μιας εκ των θυγατρικών της ωθούμενη από «εκτιμήσεις» που διαφέρουν από την απλή βραχυπρόθεσμη αποδοτικότητα της επένδυσης. Στην ίδια απόφαση «ENI-Lanerossi» το Δικαστήριο επισημαίνει ότι εκτιμήσεις, όπως η πιθανότητα αποκόμισης έμμεσου υλικού οφέλους από την επένδυση, η δυνατότητα μεταβίβασης των δραστηριοτήτων της θυγατρικής με καλύτερους όρους, η επιθυμία προστασίας της φήμης του ομίλου συνολικά ή η πρόθεση αναπροσανατολισμού των δραστηριοτήτων του, μπορούν να δικαιολογήσουν, από την πλευρά ενός ιδιώτη επενδυτή που θέτει μακροπρόθεσμους (όχι αμιγώς χρηματοοικονομικούς) στόχους αποδοτικότητας, την εισφορά κεφαλαίων σε μια θυγατρική επιχείρηση που βρίσκεται σε κατάσταση ζημίας.

(101) Στη συγκεκριμένη περίπτωση, η SEA θεωρεί ότι η αντιστάθμιση των ζημιών της SEA Handling μπορεί να δικαιολογηθεί, υπό το πρίσμα της αρχής του ιδιώτη επενδυτή, όχι μόνο από την ύπαρξη ενός στρατηγικού σχεδίου και ενός προγράμματος αναδιάρθρωσης με θετικές προοπτικές μακροπρόθεσμης αποδοτικότητας, αλλά και από εκτιμήσεις διαφορετικές από την απλή χρηματοοικονομική αποδοτικότητα της επένδυσης, οι οποίες αφορούν την ειδική ευθύνη της SEA ως εταιρείας διαχείρισης αερολιμένων και τη φήμη της, καθώς και το γεγονός ότι η εσωτερική αντιστάθμιση δεν είχε σε καμία περίπτωση ως αποτέλεσμα ειδική χρέωση η χρηματοπιστωτική δυσχέρεια για τον όμιλο, ο οποίος κατέγραψε μάλιστα σημαντικά καθαρά κέρδη.

(102) Επίσης, η SEA ισχυρίζεται ότι οι επενδυτικές της αποφάσεις δεν βασίζονται κατ' ανάγκην σε εκτιμήσεις άμεσου κέρδους, όπως αυτές που μπορούν να καθοδηγούν τις επιλογές (και κερδοσκοπικές) ενός μειοψηφικού μετόχου χωρίς εξουσίες ελέγχου ή ενός μετόχου που ασκεί έλεγχο και αποβλέπει αποκλειστικά στην αποκόμιση του μέγιστου κέρδους από τη δραστηριότητα των υπηρεσιών εδάφους μεμονωμένα, αλλά από εκτιμήσεις πολύ ευρύτερου ορίζοντα, που έχουν ως στόχο τη μακροπρόθεσμη μεγιστοποίηση των αποτελεσμάτων του ομίλου SEA.

([25]) Απόφαση του Δικαστηρίου της 21ης Μαρτίου 1991 στην υπόθεση C-305/89, Ιταλία κατά Επιτροπής (Alfa Romeo) (Συλλογή 1991, σ. I-1603, σκέψη 20).

([26]) Απόφαση του Δικαστηρίου της 21ης Μαρτίου 1991 στην υπόθεση C-303/88, Ιταλία κατά Επιτροπής (Συλλογή 1991, σ. I-1433, σκέψη 21).

Σχετικά με το πλαίσιο των παρεμβάσεων

(103) Η SEA θεωρεί ότι η Επιτροπή δεν μπορεί να μην λάβει υπόψη της το νομοθετικό πλαίσιο εντός του οποίου πραγματοποιήθηκαν οι αντισταθμίσεις των ζημιών. Το νομοθετικό πλαίσιο, καθορίζοντας την ανταγωνιστική πίεση που θα υφίστατο η SEA και τις υποχρεώσεις που υπείχε, επηρέασε τόσο τις βιομηχανικές της επιλογές όσο και τα αποτελέσματα που είχαν οι εν λόγω επιλογές. Επειδή τα αμφισβητούμενα μέτρα εφαρμόσθηκαν κατά την περίοδο αμέσως μετά τη θέσπιση της οδηγίας 96/67/ΕΚ και την εφαρμογή της σε εθνικό επίπεδο που απέβλεπε στην ελευθέρωση του τομέα, η SEA επισημαίνει ότι, ήδη από το 1996, είχε επιτρέψει την είσοδο τρίτου παρόχου υπηρεσιών εδάφους (ATA Handling) στους αερολιμένες της.

(104) Υπογραμμίζει επίσης ότι η Ιταλία επέλεξε την απόλυτη ελευθέρωση της αγοράς των υπηρεσιών εδάφους προβλέποντας μόνο τη δυνατότητα της αρχής του τομέα (ENAC) να επιτρέπει προσωρινούς περιορισμούς στον αριθμό των παρόχων υπηρεσιών σε αιτιολογημένες περιπτώσεις. Η SEA θεωρεί ότι η ENAC, η αρχή του τομέα, έχοντας πιστοποιήσει 246 παρόχους, 84 εκ των οποίων με άδεια δραστηριοποίησης στους αερολιμένες Linate και Malpensa, προκάλεσε συμφόρηση της αγοράς των υπηρεσιών εδάφους σε ορισμένα ιταλικά αεροδρόμια. Η SEA θεωρεί ότι η επιλογή της Ιταλίας ευνόησε στην πραγματικότητα την είσοδο πολλών εταιρειών, αλλά οι τάσεις της αγοράς κατευθύνθηκαν προς τη μείωση του αριθμού των παρόχων υπηρεσιών εδάφους που δραστηριοποιούνται σε κάθε αερολιμένα. Αυτό επιβεβαιώνεται επίσης από το κανονιστικό πλαίσιο που θέσπισε πρόσφατα η ENAC, το οποίο, εισάγοντας αυστηρότερες απαιτήσεις σε σχέση με εκείνες που ίσχυαν στο παρελθόν για την πιστοποίηση των παρόχων αυτών των υπηρεσιών, αναμένεται να οδηγήσει σε πιο προσεκτική επιλογή των παρόχων, οι οποίοι θα πρέπει να παρέχουν υπηρεσίες με υψηλότερα επίπεδα ποιότητας και ασφαλείας. Επ' αυτού, η SEA επισημαίνει ότι οι επιλογές στις οποίες προέβησαν άλλες ευρωπαϊκές χώρες είχαν αντίθετη κατεύθυνση, προκειμένου η υπερβολική ανταγωνιστική πίεση να μην προκαλέσει ανισορροπίες στις οικονομικές συνθήκες των παρόχων λόγω της πίεσης στις τιμές.

(105) Σε ένα εν εξελίξει πλαίσιο ανταγωνισμού, η SEA ισχυρίζεται ότι η επιλογή του διαχωρισμού της εταιρείας βασίστηκε στο στρατηγικό εμπορικό μοντέλο της SEA, το οποίο ήταν επικεντρωμένο την περίοδο εκείνη στη διαχείριση του αερολιμένα Malpensa ως αεροπορικού κόμβου, με την ανάγκη ελέγχου, παρακολούθησης και διαχείρισης των υπηρεσιών εδάφους (ακολουθώντας μοντέλο ανάλογο με εκείνο των αεροδρομίων της Φραγκφούρτης και της Βιέννης).

(106) Η SEA επιμένει επίσης στο γεγονός ότι, αναλύοντας την οικονομική λογική των επιλογών της, πρέπει να ληφθούν υπόψη τα χαρακτηριστικά της αγοράς των υπηρεσιών εδάφους. Καταρχάς, η SEA ισχυρίζεται ότι η δραστηριότητα υπηρεσιών εδάφους έχει πολύ μικρό περιθώριο κέρδους, παράγοντας που εντάθηκε με την ελευθέρωση της αγοράς, καθώς και ότι η δραστηριότητα χαρακτηριζόταν από χαμηλά περιθώρια αποδοτικότητας, εάν δεν σημείωνε ακόμη και ζημίες. Κατά κανόνα, οι εταιρείες που καταφέρνουν πιο εύκολα να πετύχουν, έστω και μικρά, περιθώρια αποδοτικότητας, είναι συνήθως εκείνες που διαθέτουν δίκτυο, κυρίως διεθνές, το οποίο επιτρέπει την κατανομή του επιχειρηματικού κινδύνου σε περισσότερες παραγωγικές μονάδες. Για παράδειγμα, η παρουσία σε περισσότερους αερολιμένες επιτρέπει την αντιστάθμιση των εξόδων στις χώρες στις οποίες, λόγω νομοθεσίας ή συμβάσεων, ο κανονισμός διαχείρισης του εργατικού δυναμικού είναι πιο απαιτητικός, με το μικρότερο κόστος να καταγράφεται στις χώρες στις οποίες εφαρμόζεται πιο ευέλικτη νομοθεσία. Οι εταιρείες που καταφέρνουν να αποκτήσουν θετικά περιθώρια σε συνολικό επίπεδο, είναι εκείνες που διαθέτουν διεθνές δίκτυο και εκμεταλλεύονται σημαντικές συνέργειες λόγω γενικών και αποκλειστικών συμβάσεων, ενιαία κεντρική διαχείριση, οικονομίες κλίμακας σε επενδύσεις, μειωμένα μερίδια αγοράς που συνδέονται ωστόσο συχνά με έναν μόνο αερομεταφορέα αναφοράς ή μια ειδική χρονική περίοδο και οικονομία κλίμακας που συνδέεται με τη δυνατότητα εξυπηρέτησης μιας αεροπορικής εταιρείας σε περισσότερους αερολιμένες.

(107) Σύμφωνα με τη SEA, η αγορά είναι, συνεπώς, ετερογενής από άποψη προσφοράς, καθώς η ίδια δραστηριότητα μπορεί να αναπτύσσεται από εταιρείες με διαφορετικά χαρακτηριστικά ως προς τη φύση, την ικανότητα, τις ευθύνες και το πεδίο δραστηριοτήτων, όπως εταιρείες διαχείρισης αερολιμένων σε καθεστώς λογιστικού διαχωρισμού, εταιρείες διαχείρισης αερολιμένων σε καθεστώς νομικού διαχωρισμού, τρίτους παρόχους υπηρεσιών (οι οποίοι με τη σειρά τους μπορούν να διαχωριστούν σε παρόχους που δραστηριοποιούνται με τη μορφή εθνικού ή διεθνούς δικτύου ή σε μικρομεσαίες εταιρείες) ή αεροπορικές εταιρείες που ασκούν αυτόνομη δραστηριότητα.

(108) Η Επιτροπή δεν μπορεί συνεπώς να μην εξετάσει τη λειτουργία και τη γενικότερη πορεία της αγοράς υπηρεσιών εδάφους και να μην συγκρίνει την εξέλιξη της SEA Handling με εκείνη των εταιρειών που είναι πραγματικά συγκρίσιμες. Από άποψη γενικής πορείας, λαμβάνοντας υπόψη ότι η αγορά των υπηρεσιών εδάφους είναι ένας τομέας με πολύ χαμηλό περιθώριο κέρδους, η SEA θεωρεί ότι, εκκινώντας από μια σοβαρά ελλειμματική θέση όσον αφορά την παραγωγικότητα του εταιρικού κλάδου και με μεγάλες ανισορροπίες όσον αφορά τη δομή των δαπανών, με μια ιδιαίτερα δυσχερή κατάσταση της αγοράς και ένα εξίσου δύσκολο γενικότερο οικονομικό πλαίσιο, η ανάκτηση της αποδοτικότητας δεν θα μπορούσε να επέλθει με θαυματουργό ή ακαριαίο τρόπο, καθώς και ότι η παράταση του αρχικά καθορισμένου χρονοδιαγράμματος δεν ήταν καθόλου απρόσμενη εξέλιξη.

(109) Η SEA αμφισβητεί, συνεπώς, τον ισχυρισμό σύμφωνα με τον οποίο, λαμβάνοντας υπόψη την αδυναμία κάλυψης των ζημιών της SEA Handling στην προβλεπόμενη τριετία, η SEA όφειλε να αναθεωρήσει τη στρατηγική της και να αποσπαστεί από τις δραστηριότητες υπηρεσιών εδάφους. Επ' αυτού, η SEA επισημαίνει ότι οι επιλογές της δεν ήταν δυνατόν να αναθεωρούνται κάθε χρόνο, καθώς ο τομέας των υπηρεσιών εδάφους, όπως όλοι οι οικονομικοί τομείς που αφορούν τον κόσμο της αεροπλοΐας, σχεδιάζεται σε βάθος πολλών ετών και η αξία των επιλογών μπορεί να αξιολογηθεί σωστά μόνο μακροπρόθεσμα.

(110) Όσον αφορά τη σύγκριση των οικονομικών αποτελεσμάτων της SEA Handling με τα αποτελέσματα άλλων εταιρειών, η SEA επισημαίνει ότι η μόνη εταιρεία που είναι πραγματικά συγκρίσιμη –ως εταιρεία διαχείρισης αερολιμένων που ασκεί δραστηριότητα υπηρεσιών εδάφους σε καθεστώς νομικού διαχωρισμού– είναι η […]. Επ' αυτού, η SEA επισημαίνει ότι η […] σημείωσε την τριετία 2004-2006 ζημίες από τη δραστηριότητα υπηρεσιών εδάφους, αρνητική πορεία η οποία συνεχίστηκε τα επόμενα χρόνια και φαίνεται πως πρόκειται να συνεχιστεί και στο προσεχές μέλλον.

(111) Λαμβάνοντας υπόψη το εμπορικό της μοντέλο («κύριος αερολιμένας» ή «κόμβος»), η SEA επιβεβαιώνει την ανάγκη να διαθέτει εταιρεία ικανή να παράσχει όλες τις αναγκαίες υπηρεσίες εδάφους με υψηλά ποιοτικά πρότυπα. Η SEA επισημαίνει ότι μόνο η SEA Handling ήταν ικανή να ανταποκριθεί σε αυτές τις ανάγκες, λαμβάνοντας υπόψη ότι οι υπόλοιπες εταιρείες στην αγορά δεν διέθεταν τους απαραίτητους υλικούς, οικονομικούς και, προπαντός, ανθρώπινους πόρους, για να διασφαλίζουν όλες τις υπηρεσίες εδάφους που απαιτεί αυτό το μοντέλο.

(112) Η SEA ισχυρίζεται επίσης ότι, ανεξαρτήτως των συμφερόντων της, υπόκειται σε νομική υποχρέωση, καθώς η εθνική νομοθεσία ορίζει την εταιρεία διαχείρισης του αερολιμένα ως υπεύθυνη σε περίπτωση προβλημάτων κατά την παροχή υπηρεσιών εδάφους.

(113) Επίσης, η πλήρης ελευθέρωση της αγοράς στην Ιταλία είχε ως συνέπεια την αύξηση των δαπανών για την εταιρεία διαχείρισης αερολιμένων έναντι του σεναρίου ανοικτής εν μέρει αγοράς. Πράγματι, η εταιρεία διαχείρισης αερολιμένων είναι υπόχρεη και υπεύθυνη έναντι της ελεγκτικής αρχής να διαθέτει ειδικές ομάδες επιχειρηματικών καθηκόντων ικανές να διασφαλίζουν τις υπηρεσίες σε περίπτωση έκτακτης ανάγκης και απρόβλεπτων συνθηκών. Η εταιρεία δεν διαθέτει κανένα μέσο για να επιβάλλει υποχρεώσεις υπηρεσίας ασφαλείας στις νέες εταιρείες, ενώ οι εν λόγω υποχρεώσεις μπορούν να προβλέπονται στη συγγραφή υποχρεώσεων στο πλαίσιο μιας ανταγωνιστικής διαδικασίας για την επιλογή εταιρείας σε ένα περιβάλλον μερικής ελευθέρωσης.

Σχετικά με την οικονομική λογική της συμπεριφοράς της SEA

(114) Ο διαχωρισμός των δραστηριοτήτων και η συνεπακόλουθη μεταβίβαση στη θυγατρική εταιρεία SEA Handling είχε ως σκοπό τόσο την τήρηση του δικαίου της Ένωσης όσο και την καλύτερη αντιμετώπιση της ελευθέρωσης με εκμετάλλευση των μακροπρόθεσμων ευκαιριών ανάπτυξης. Σύμφωνα με τη SEA, ο διαχωρισμός αυτός έπρεπε να επιτρέψει την καλύτερη εφαρμογή των αναγκαίων πολιτικών για τη βελτίωση της απόδοσης και της παραγωγικότητας των δύο εταιρειών και, παράλληλα, την εκμετάλλευση ενδεχόμενων ευκαιριών σύναψης συμμαχιών με εξωτερικούς εταίρους.

(115) Η SEA ισχυρίζεται μάλιστα ότι η κατάργηση της δραστηριότητας υπηρεσιών εδάφους θα προκαλούσε αύξηση του κόστους για τη SEA λόγω του καθήκοντος που θα είχε η SEA να παρέχει τις υπηρεσίες διαχείρισης των εκτάκτων αναγκών και των απρόβλεπτων καταστάσεων. Ενδεικτικά, η SEA θεωρεί ότι η μείωση του κόστους η οποία επιτεύχθηκε χάρη στις οικονομίες κλίμακας που προέκυψαν από τη δυνατότητα να χρησιμοποιείται για δραστηριότητες επιφυλακής το οριακό κόστος του προσωπικού της SEA Handling, αντί για το κόστος δημιουργίας και διατήρησης εξειδικευμένης ομάδας, ανήλθε σε 10,7 εκατ. ευρώ το 2003 και σε 8,7 εκατ. ευρώ το 2010.

(116) Η SEA υπενθυμίζει ότι η SEA Handling ιδρύθηκε εξαρχής με μια ιδιαίτερα βεβαρημένη δομή κόστους, με έκτακτες υποχρεώσεις και με συγκεκριμένη αποστολή να επαναφέρει σταδιακά τις υπηρεσίες εδάφους σε μια κατάσταση κατά πρώτον βιωσιμότητας και κατά δεύτερον αποδοτικότητας. Η SEA ισχυρίζεται ότι, για τον σκοπό αυτό, από την πρώτη στιγμή εφάρμοσε εντατικό πρόγραμμα αναδιάρθρωσης και εξυγίανσης, με σκοπό επίσης την πιθανή ανεύρεση ενός στρατηγικού εταίρου που θα μπορούσε να συνεισφέρει στην επίτευξη αυτών των στόχων.

(117) Η SEA ισχυρίζεται ότι το 2001 δρομολόγησε ανταγωνιστική διαδικασία με σκοπό την ανεύρεση ενός η περισσότερων φορέων εκμετάλλευσης με στόχο να αποκτήσουν ένα μειοψηφικό μερίδιο των κεφαλαίων της SEA Handling. Στη διαδικασία αυτή έλαβαν μέρος πολλοί από τους σημαντικότερους φορείς του τομέα. Ως αποτέλεσμα της ανάλυσης των διαπιστευτηρίων και των προσφορών των ενδιαφερόμενων εταιρειών, η SEA ξεκίνησε την ίδια χρονιά διαπραγματεύσεις με την […], η οποία είχε καταθέσει την πλέον συμφέρουσα πρόταση εταιρικής σχέσης. Μολονότι η διαπραγμάτευση είχε φτάσει σε προχωρημένο στάδιο και είχε εκπονηθεί ένα κοινό σχέδιο για την ανάκαμψη της SEA Handling, το διοικητικό συμβούλιο της SEA αποφάσισε στη συνεδρίαση της 10ης Σεπτεμβρίου 2002 ότι δεν μπορούσε να αποδεχθεί την προσφορά αυτής της εταιρείας, η οποία θεωρήθηκε […]. Η SEA δέχεται ότι η αποτυχία των διαπραγματεύσεων δεν επέτρεψε την επίτευξη του στόχου αποκατάστασης της αποδοτικότητας της SEA Handling εντός του αρχικά προβλεφθέντος χρονοδιαγράμματος, καθώς η ανεύρεση μειοψηφικού στρατηγικού εταίρου αποτελούσε σημαντικό παράγοντα για την επίτευξη του στόχου αυτού.

(118) Η SEA ισχυρίζεται εξάλλου ότι τον Απρίλιο του 2008 ξεκίνησε μια νέα διαδικασία πώλησης τμήματος της SEA Handling η οποία, ωστόσο, δεν ολοκληρώθηκε παρά το αρχικό ενδιαφέρον που εκδήλωσε σημαντικός διεθνής φορέας.

(119) Η SEA επισημαίνει ότι το πρόγραμμα εξυγίανσης της SEA Handling ελάμβανε καταρχάς υπόψη το εμπορικό αερολιμενικό μοντέλο («κόμβος») που είχε προεπιλέξει ο όμιλος και βασιζόταν σε μεσοπρόθεσμο και μακροπρόθεσμο χρονικό ορίζοντα, ο οποίος θα μπορούσε να επιτρέψει την αποτελεσματική απόσβεση των επενδύσεων που απαιτεί αυτού του είδους η δραστηριότητα. Επ' αυτού, η SEA τονίζει ότι, σε περίπτωση περιορισμών στον αριθμό των παρόχων υπηρεσιών εδάφους, η οδηγία 96/67/ΕΚ προβλέπει ότι οι πάροχοι θα επιλέγονται με ειδική διαδικασία για περίοδο επτά ετών, αναγνωρίζοντας έτσι εμμέσως ότι μικρότερα χρονικά διαστήματα δεν θα επέτρεπαν τον κατάλληλο οργανωτικό προγραμματισμό και τη συνεπακόλουθη οικονομική αποδοτικότητα.

(120) Στην πράξη, το πρόγραμμα προέβλεπε παρεμβάσεις ανάκτησης της παραγωγικότητας της εργασίας και σταδιακή μείωση των δαπανών προσωπικού. Οι στόχοι αυτοί θα επιτυγχάνονταν παρεμβαίνοντας τόσο ποιοτικά στον τρόπο άσκησης της δραστηριότητας παροχής υπηρεσιών εδάφους, όσο και ποσοτικά στον αριθμό των εργαζομένων. Το πρόγραμμα αναδιάρθρωσης στηριζόταν καταρχάς στο ενοποιημένο εταιρικό σχέδιο του ομίλου SEA για την περίοδο 2002-2006, το οποίο καθόριζε τη στρατηγική και τους στόχους, καθώς και τα αναγκαία μέτρα για την αποκατάσταση της αποδοτικότητας των υπηρεσιών εδάφους. Κατά δεύτερο λόγο, το εταιρικό σχέδιο 2003-2007 της SEA Handling που εγκρίθηκε στις 29 Ιουλίου 2003, προέβλεπε ένα σχέδιο αναδιάρθρωσης με σκοπό τη βελτίωση της απόδοσης των υπηρεσιών, των δομών και των ανθρώπινων πόρων αυτού του τομέα δραστηριοτήτων. Η SEA ήλπιζε να αποκαταστήσει την αποδοτικότητα της δραστηριότητας παροχής υπηρεσιών εδάφους εντός μιας τριετίας, ήτοι εντός του 2005, ή, το αργότερο, εντός του 2007.

(121) Η SEA αμφισβητεί συνεπώς τους ισχυρισμούς της Επιτροπής σχετικά με την απουσία από το ενοποιημένο εταιρικό σχέδιο του ομίλου μιας αναλυτικής περιγραφής των μέτρων που προτίθετο να λάβει η SEA με σκοπό την εξυγίανση της SEA Handling, καθώς και την απουσία αναλυτικού εταιρικού σχεδίου σχετικά με την SEA Handling, το οποίο θα παρουσίαζε τη στρατηγική για την εξυγίανση της εταιρείας και τη σχετική σταδιακή εφαρμογή της.

(122) Η SEA θεωρεί ότι η θετική εξέλιξη των βασικών οικονομικών δεικτών από το 2003 έως το 2004 ήταν ενθαρρυντική και αποδείκνυε την αξιοπιστία της δράσης της SEA. Η SEA θεωρεί ότι η αποκατάσταση της αποδοτικότητας εντός του 2005, όπως προέβλεπε το εταιρικό σχέδιο 2003-2007, απέτυχε εξαιτίας μιας σειράς περιστάσεων που επέδρασαν αρνητικά στην οικονομική κατάσταση της SEA Handling. Για τον σκοπό αυτό, η SEA αναφέρει: την εξάπλωση του ιού SARS το 2002-2003· την έναρξη του πολέμου στο Ιράκ το 2003 και την ενίσχυση της απειλής από τη διεθνή τρομοκρατία· την ένταση των πιέσεων για μείωση στις τιμές των υπηρεσιών εδάφους το 2006, εξαιτίας και της εισόδου νέων εταιρειών στον αερολιμένα Malpensa, κυρίως της Aviapartner, η οποία είχε ως αποτέλεσμα την αναθεώρηση προς τα κάτω ορισμένων συμβάσεων, μεταξύ των οποίων και η σύμβαση με την Alitalia (– 6 % της μοναδιαίας τιμής)· την απόφαση της Alitalia το 2007 να καταργήσει τον αεροπορικό κόμβο Malpensa του Μιλάνου, τα πλήρη αποτελέσματα της οποίας έγιναν ορατά τον Απρίλιο του 2008· και το νέφος τέφρας που σχηματίστηκε από το ισλανδικό ηφαίστειο Eyjafjallajökull το 2010.

(123) Εξαιτίας της επιδείνωσης της οικονομικής πορείας της SEA Handling το 2006-2007 και μετά την κατάργηση του αεροπορικού κόμβου που αποφάσισε η Alitalia, η SEA κλήθηκε να αποφασίσει εάν θα επιβεβαίωνε το εμπορικό της μοντέλο, προσαρμόζοντας και εκσυγχρονίζοντας, σε περίπτωση μιας τέτοιας επιλογής, το πρόγραμμα ανάκαμψης της SEA Handling. Η SEA αποφάσισε τελικά το 2007 να στοχεύσει στη δημιουργία ενός καινοτόμου μοντέλου «self-hub» ή «virtual hub» και επιβεβαίωσε έτσι τη στρατηγική επιλογή να συνεχίσει τη διαδικασία εξυγίανσης και αναδιάρθρωσης της SEA Handling, επαναλαμβάνοντας τη σημασία της δραστηριότητας παροχής υπηρεσιών εδάφους για την ανάπτυξη των βιομηχανικών της σχεδίων όπως στο προηγούμενο μοντέλο. Η απόφαση αιτιολογήθηκε από τα αποτελέσματα που είχαν ήδη επιτευχθεί σε επίπεδο παραγωγικότητας της εργασίας και μείωσης του προσωπικού, από το γεγονός ότι η συσσωρευμένη εμπειρία είχε αποδείξει ότι ήταν εφικτή η ανάκτηση της αποδοτικότητας και, τέλος, από την εκτίμηση ότι κάθε άλλη λύση, συμπεριλαμβανομένης της εξωτερικής ανάθεσης, εξακολουθούσε να παρουσιάζει τις ίδιες αντενδείξεις με εκείνες που είχαν διαπιστωθεί το 2003.

(124) Σύμφωνα με τη SEA, η προσφυγή στην αντιστάθμιση των ζημιών εξακολουθούσε να είναι δικαιολογημένη, καθώς η χρήση τρίτων εταιρειών για την παροχή ορισμένων δραστηριοτήτων επιφυλακής δεν θα ήταν ούτε συμφέρουσα από οικονομική άποψη (λόγω μεγαλύτερου κόστους των υπηρεσιών με εξωτερική ανάθεση σε σχέση με εκείνες που παρέχονται από εσωτερικές συνέργειες) ούτε πρακτικά εφαρμόσιμη (λόγω απουσίας τρίτων εταιρειών ικανών να υποβάλουν μια συνολική προσφορά υπηρεσιών εδάφους, καθώς και της χαμηλής αξιοπιστίας και ποιότητας των υπηρεσιών που αποδείχθηκε ότι παρέχουν πολλές φορές οι εταιρείες στα αεροδρόμια του Μιλάνου).

(125) Από άποψη σκοπιμότητας της προσφοράς τρίτων, η SEA υποστηρίζει, καταρχάς, ότι, μολονότι ορισμένοι τρίτοι πάροχοι (όπως η Aviapartner) είχαν αποκτήσει από το 2006 πιστοποίηση για την παροχή του συνόλου των υπηρεσιών εδάφους στους αερολιμένες του Μιλάνου, η πραγματική κατάσταση ήταν εντελώς διαφορετική. Η SEA ισχυρίζεται ότι η τυποποιημένη διαδικασία που εφαρμόζει η ENAC για την έκδοση των πιστοποιήσεων είναι ακατάλληλη, καθώς βασίζεται συχνά στην αξιολόγηση των προϋποθέσεων για την εταιρεία υπηρεσιών εδάφους εξετάζοντας τον όμιλο συνολικά και όχι την πραγματική ικανότητα που μπορεί να διασφαλίσει η εταιρεία σε μεμονωμένο αερολιμένα. Η SEA θεωρεί επίσης ότι, ως εταιρεία διαχείρισης αερολιμένων, θα έπρεπε να συμμετέχει στη διαδικασία πιστοποίησης των παρόχων υπηρεσιών εδάφους, προκειμένου να μην υφίσταται άμεσα τις συνέπειες των κακών υπηρεσιών και των αδυναμιών τρίτων εταιρειών, χωρίς να έχει το δικαίωμα επιβολής κυρώσεων. Σύμφωνα με τη SEA, ο νέος κανονισμός της ENAC της 19ης Ιανουαρίου 2011, προβλέπει ότι η εταιρεία διαχείρισης του αερολιμένα θα εκφέρει αιτιολογημένη γνώμη όσον αφορά τη συμμόρφωση των διαδικασιών και των προτύπων του παρόχου.

(126) Κατά δεύτερο λόγο, η SEA θεωρεί ότι καμία τρίτη επιχείρηση δεν θα ήταν διατεθειμένη να παράσχει πράγματι το σύνολο των υπηρεσιών, καθώς η εμπορική τους στρατηγική προέβλεπε και προβλέπει τη στόχευση στις πλέον αποδοτικές υπηρεσίες.

(127) Κατά τρίτο λόγο, οι ενεργές εταιρείες είχαν σημαντικά ανεξόφλητα χρέη προς την SEA Handling, η οποία αναγκάσθηκε συχνά να παρέμβει εκτάκτως για να καλύψει τις αδυναμίες τους και έχει προσφύγει στη Δικαιοσύνη για να εισπράξει τις οφειλές τους.

(128) Κατά τέταρτο λόγο, σε αντίθεση με τους ισχυρισμούς της Επιτροπής, οι κύριοι σημερινοί ανταγωνιστές που δραστηριοποιούνται στους αερολιμένες του Μιλάνου, ATA Handling και Aviapartner, δεν κατέγραψαν κέρδη. Η ATA Handling κατέγραψε ζημίες από το 2003 έως το 2005, οι οποίες, σύμφωνα με τη SEA, ήταν μεγαλύτερες στους αερολιμένες του Μιλάνου. Όσον αφορά την Aviapartner, παρά τα κέρδη που σημείωσε στο σύνολο του δικτύου αερολιμένων όπου αναπτύσσει τη δραστηριότητά της, η SEA θεωρεί πιθανόν η εταιρεία να κατέγραψε ζημίες όσον αφορά τη δραστηριότητά της στους αερολιμένες του Μιλάνου.

(129) Όσον αφορά την αξιολόγηση των οικονομικών αποτελεσμάτων της SEA Handling, η οποία θα μπορούσε να αιτιολογήσει με διαφορετικό τρόπο την απόφαση, η SEA επισημαίνει ότι στον τομέα των υπηρεσιών εδάφους οι συνέπειες των επιχειρηματικών επιλογών μπορούν να αξιολογηθούν μόνο μακροπρόθεσμα και, συνεπώς, η επιλογή της SEA δεν μπορούσε ευλόγως να τροποποιηθεί μετά από λίγα μόλις χρόνια, λαμβάνοντας κυρίως υπόψη τα ενθαρρυντικά αποτελέσματα της πρώτης τριετίας, οι θετικές συνέπειες των οποίων ακυρώθηκαν μόνο εξαιτίας γεγονότων που συνέβησαν μεταγενέστερα και ήταν ανεξάρτητα από τη SEA.

(130) Όσον αφορά τον απολογισμό των αποτελεσμάτων, η SEA επισημαίνει καταρχάς ότι τα αποτελέσματα της SEA Handling επετεύχθησαν χωρίς επιχορήγηση της δραστηριότητας υπηρεσιών εδάφους μέσω της μεταφοράς στη SEA Handling σαφώς πιο αποδοτικών δραστηριοτήτων έναντι προκαθορισμένου αντιτίμου (και όχι βάσει των τιμών αγοράς), όπως στην περίπτωση των άλλων ευρωπαϊκών εταιρειών. Η SEA επισημαίνει επίσης ότι η SEA Handling είναι ο μόνος πάροχος υπηρεσιών εδάφους στους αερολιμένες του Μιλάνου που καταβάλλει τακτικά στην εταιρεία διαχείρισης τα τέλη χρήσης των κοινόχρηστων αγαθών και ο ισολογισμός της SEA Handling θα ήταν ήδη θετικός (το 2011) εάν δεν κατέβαλε αυτά τα τέλη στην εταιρεία διαχείρισης του αερολιμένα, όπως οι υπόλοιπες εταιρείες που δραστηριοποιούνται στους αερολιμένες του Μιλάνου. Τέλος, η SEA διευκρινίζει ότι ο ισολογισμός που αφορά τις υπηρεσίες εδάφους δεν περιλαμβάνει τα έσοδα από τη διαχείριση των κεντρικών υποδομών, όπως συμβαίνει με άλλες αντίστοιχες εταιρείες. Η ένταξη αυτών των δραστηριοτήτων προκαθορισμένου αντιτίμου στο πεδίο δραστηριοτήτων της SEA Handling θα απέφερε επιπρόσθετα έσοδα ύψους περίπου 70 εκατ. ευρώ ετησίως. Η SEA αναφέρει το παράδειγμα της […], η οποία εντάσσει στον ισολογισμό της για τις υπηρεσίες εδάφους τα έσοδα από τη «διαχείριση κεντρικών υποδομών», οι οποίες δεν περιλαμβάνονται ούτε στην πλήρη απαρίθμηση των δραστηριοτήτων παροχής υπηρεσιών εδάφους του παραρτήματος Α της οδηγίας 96/67/ΕΚ ούτε στη συμφωνία «IATA Standard Ground Handling Agreement». Η SEA θεωρεί ότι, ένα ενεργούσε με αυτόν τον τρόπο, θα σημείωνε για την περίοδο από το 2005 έως το 2009 ακαθάριστο λειτουργικό πλεόνασμα από — 9 εκατ. ευρώ έως + 8 εκατ. ευρώ (έναντι του τελικού που κυμάνθηκε από — 42,5 εκατ. έως — 23,2 εκατ.), επιτυγχάνοντας μέση μείωση ζημιών εκμετάλλευσης κατά 100 %.

(131) Η SEA ισχυρίζεται ότι θα έχει αποκαταστήσει οριστικά την αποδοτικότητα των υπηρεσιών εδάφους εντός του 2012 χάρη στη σταθερότητα που επέδειξε στην εφαρμογή του σχεδίου αναδιάρθρωσης, το οποίο αποδείχθηκε αποτελεσματικό και αντίστοιχο της αναμενόμενης συμπεριφοράς ενός ιδιώτη επενδυτή που ενεργεί σε συνθήκες οικονομίας της αγοράς. Επί παραδείγματι, η SEA θεωρεί ότι μπορεί να επανέλθει στην αναζήτηση στρατηγικού εταίρου για τις υπηρεσίες εδάφους, προκειμένου να αναπτύξει τις δραστηριότητές της σε αυτόν τον τομέα και εκτός των αερολιμένων του Μιλάνου, καθώς και για να επεκτείνει ενδεχομένως τη δραστηριότητά της στις εξειδικευμένες υπηρεσίες που δεν παρέχει ακόμη.

(132) Η SEA επισημαίνει ότι πολλές εταιρείες διαχείρισης αερολιμένων που είναι συγκρίσιμες με την SEA ως προς τον τύπο της δραστηριότητας, ακόμη και μεγαλύτερου μεγέθους, όπως η […], έχουν δηλώσει ρητά ότι δεν προτίθενται να καταργήσουν τη δραστηριότητα παροχής υπηρεσιών εδάφους, μολονότι έχουν λάβει ορισμένες τέτοιες προτάσεις από χρηματοοικονομικούς αναλυτές, επιβεβαιώνοντας έτσι την αξία αυτού του εμπορικού μοντέλου.

5.2. *[…]*

(133) Γενικά, η […] επισημαίνει ότι ο τομέας των υπηρεσιών εδάφους αποκομίζει κέρδη παρά τα περιορισμένα περιθώριά του. Η […] υπογραμμίζει το γεγονός ότι το κόστος προσωπικού αντιπροσωπεύει ένα σημαντικό τμήμα του κόστους για κάθε εταιρεία, το οποίο κυμαίνεται ίσως μεταξύ του 60 και του 70 % του κύκλου εργασιών και, συνεπώς, είναι άκρως αναγκαίος ο συστηματικός έλεγχος των διαδικασιών, κυρίως μέσω συστημάτων σχεδιασμού.

(134) Η […] θεωρεί ότι ο τομέας παρουσιάζει οικονομίες κλίμακας, ήτοι ότι το κόστος ανά επιβάτη μειώνεται με την αύξηση του αριθμού των επιβατών. Για τον σκοπό αυτό, η […] θεωρεί ότι το ιδανικό επίπεδο του κόστους αυτού επιτυγχάνεται με τη διαχείριση 8-9 εκατ. επιβατών ετησίως και ότι η SEA Handling έχει ξεπεράσει κατά πολύ αυτό το επίπεδο, διαχειριζόμενη περίπου 22 εκατ. επιβάτες στους δύο αερολιμένες, με μερίδιο αγοράς σταθερά άνω του 70 %.

(135) Η […] αναφέρει την SAGAT Handling ως παράδειγμα αποδοτικής εταιρείας στην αγορά, η οποία διαχειρίστηκε 2,5 εκατ. επιβάτες το 2009 με το κόστος προσωπικού να αντιπροσωπεύει το 55 % του κύκλου εργασιών της. Αναφέρονται επίσης οι εταιρείες Fraport Ground Services Austria, Swissport και Menzies.

(136) Η […] θεωρεί ότι η βασική αιτία για τη χαμηλή αποδοτικότητα της SEA Handling είναι το υψηλό κόστος του προσωπικού το οποίο υπερέβη σταθερά το 85 % του κύκλου εργασιών από το 2002 έως το 2008, δαπάνη η οποία, κατά την […], δεν είναι βιώσιμη. Το γεγονός αυτό μοιάζει ακόμη πιο ανεξήγητο για την […], δεδομένου ότι η SEA Handling φαίνεται να έχει πρόσβαση στο ταμείο χορήγησης έκτακτου επιδόματος ανεργίας.

(137) Η […] επιθυμεί να επιστήσει την προσοχή της Επιτροπής στο γεγονός ότι είναι αδύνατον να αποκλειστεί το ενδεχόμενο να έχει λάβει η SEA Handling ενισχύσεις με άλλη μορφή. Καταρχάς, η […] επισημαίνει ότι οι υπηρεσίες ρυμούλκησης (push-back και tow-in), αποπάγωσης και μεταφοράς επιβατών στην πίστα («bussing») παρέχονται από την SEA, ενώ η SEA Handling διαθέτει αυτές τις υπηρεσίες στους πελάτες της. Η […] εκφράζει αμφιβολίες όσον αφορά τη νομιμότητα των ενεργειών λόγω έλλειψης διαφάνειας στην τιμολόγηση των υπηρεσιών της SEA Handling.

(138) Αναλόγως, η SEA θα μπορούσε να δώσει πρόσθετη υποστήριξη στη SEA Handling θέτοντας στη διάθεσή της τμήμα του προσωπικού της. Δεδομένης της απουσίας μιας ορθής τιμολόγησης, σύμφωνα με την […] είναι πιθανή η ύπαρξη παράνομων ενισχύσεων στη SEA Handling.

(139) Ένας άλλος τρόπος παροχής ενίσχυσης στη SEA Handling εκ μέρους της SEA θα ήταν η υποβολή συνδυασμένων προσφορών στις αεροπορικές εταιρείες προτείνοντας έκπτωση ανάλογα με την παροχή των υπηρεσιών εδάφους της SEA Handling. Η […], χάρη σε ορισμένα άρθρα του Τύπου, διαπίστωσε ότι, όταν η SEA κατορθώνει να προσελκύσει μια αεροπορική εταιρεία, τις υπηρεσίες εδάφους παρέχει σχεδόν σε όλες τις περιπτώσεις η SEA Handling.

(140) Τέλος, […] συλλογική σύμβαση μεταξύ παρόχων υπηρεσιών εδάφους και συνδικαλιστικών οργανώσεων. Η […] διευκρινίζει ότι η σύμβαση αυτή εφαρμόζεται σε όλο το προσωπικό των παρόχων υπηρεσιών εδάφους. Σύμφωνα με τη […], μόνο η SEA εξακολουθεί να εφαρμόζει τη δική της συλλογική σύμβαση, η οποία, τόσο βραχυπρόθεσμα όσο και μακροπρόθεσμα, είναι λιγότερο συμφέρουσα για τη SEA από οικονομική και νομική άποψη, πράγμα που δεν ανταποκρίνεται σε μια διαχείριση που αποβλέπει στη μείωση του κόστους.

6. ΣΧΟΛΙΑ ΤΩΝ ΙΤΑΛΙΚΩΝ ΑΡΧΩΝ ΣΧΕΤΙΚΑ ΜΕ ΤΙΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ ΤΩΝ ΕΝΔΙΑΦΕΡΟΜΕΝΩΝ ΜΕΡΩΝ

(141) Οι ιταλικές αρχές κατέθεσαν τις παρατηρήσεις τους σχετικά με τις παρατηρήσεις που υπέβαλε η […].

(142) Όσον αφορά το πρώτο ζήτημα, το οποίο βασίζεται στο επιχείρημα σύμφωνα με το οποίο η κερδοφορία μιας εταιρείας παροχής υπηρεσιών εδάφους εξαρτάται από τον όγκο της διαχειριζόμενης κυκλοφορίας και, συνεπώς, από τον αριθμό των εξυπηρετούμενων επιβατών, οι ιταλικές αρχές υποστηρίζουν ότι πρόκειται για απλουστευτικό επιχείρημα, αποτέλεσμα αυθαίρετης εκτίμησης, η οποία δεν λαμβάνει υπόψη ότι οι επιλογές της SEA ανάγονται σε μακροπρόθεσμες οικονομικές εκτιμήσεις. Σύμφωνα με τις ιταλικές αρχές, αυτή η οικονομία κλίμακας δεν είναι καθοριστική για τον υπολογισμό του οικονομικού αποτελέσματος μιας εταιρείας υπηρεσιών εδάφους. Ειδικότερα, διευκρινίζουν ότι τα έσοδα μιας εταιρείας αυτού του τύπου δεν έχουν καμία σχέση με τον αριθμό των εξυπηρετούμενων επιβατών, αλλά εξαρτώνται από τον αριθμό των εξυπηρετούμενων πτήσεων και το τονάζ τους.

(143) Επίσης, για τους σκοπούς της εφαρμογής του κριτηρίου του ιδιώτη επενδυτή, το βασικό ζήτημα δεν είναι εάν η εταιρεία θα μπορούσε να αποκομίζει κέρδη, τα οποία, για οποιονδήποτε λόγο, δεν κατάφερε να αποκομίσει, αλλά εάν ο μέτοχος μπορούσε να έχει υγιές ενδιαφέρον να επενδύσει στην εταιρεία με την προσδοκία ενός οφέλους, έστω μακροπρόθεσμου, ή με στρατηγικούς και όχι καθαρά χρηματοοικονομικούς όρους για την επένδυσή του. Συνεπώς, το γεγονός ότι θα μπορούσαν ενδεχομένως να παραχθούν κέρδη συνηγορεί υπέρ της εφαρμογής αυτού του κριτηρίου.

(144) Οι ιταλικές αρχές υπογραμμίζουν επίσης ότι η διαχείριση μεγάλου όγκου κυκλοφορίας δεν αποτελεί επαρκή όρο για την κερδοφορία. Τονίζουν καταρχάς τη σημασία δραστηριοποίησης σε ευρύ δίκτυο αερολιμένων, όπως επισημάνθηκε προηγουμένως.

(145) Οι ιταλικές αρχές επιμένουν επίσης στο γεγονός ότι μια εταιρεία υπηρεσιών εδάφους που δεν συνδέεται με εταιρεία διαχείρισης αερολιμένων και δεν κατέχει δεσπόζουσα θέση στην αγορά ενός συγκεκριμένου αερολιμένα, μπορεί να εφαρμόσει μια εμπορική στρατηγική η οποία θα επικεντρώνεται μόνο σε υπηρεσίες που κρίνονται επικερδείς. Η στρατηγική αυτή δεν μπορούσε να εφαρμοστεί από την SEA Handling η οποία, ως θυγατρική εταιρείας διαχείρισης αερολιμένων και λαμβάνοντας υπόψη τις υποχρεώσεις στις οποίες υπόκειται η εταιρεία αυτή έναντι της ρυθμιστικής αρχής του τομέα (ENAC), προκειμένου να διασφαλίζει στους αερολιμένες Linate και Malpensa τη διαρκή και αποτελεσματική παροχή του συνολικού φάσματος υπηρεσιών εδάφους, όπως απαριθμούνται πλήρως στην οδηγία 96/67/ΕΚ, δεν ήταν δυνατόν να επιλέξει την παροχή μόνο των πιο επικερδών οικονομικά υπηρεσιών ή μόνο σε συγκεκριμένες ώρες της ημέρας.

(146) Οι ιταλικές αρχές αμφισβητούν τον ισχυρισμό σύμφωνα με τον οποίο ο μεγάλος αριθμός ευρωπαϊκών επιχειρήσεων παροχής υπηρεσιών εδάφους έχει σημαντικά περιθώρια αποδοτικότητας. Το 2009 οι επτά μεγαλύτερες εταιρείες του τομέα στην Ιταλία σημείωσαν ζημίες (εκτός της SEA Handling, οι Aviohandling, Flightcare, ATA Handling, Aviapartner, Marconi Handling και SAGA). Μόνο η SAGAT Handling, η οποία αντιπροσωπεύει πολύ μικρό τμήμα της ιταλικής αγοράς υπηρεσιών εδάφους, σημείωσε κέρδη που κρίθηκαν ασήμαντα από τις ιταλικές αρχές.

(147) Ωστόσο, όσον αφορά τη σύγκριση μεταξύ των οικονομικών αποτελεσμάτων της SEA Handling και ορισμένων άλλων εταιρειών που δραστηριοποιούνται στον τομέα, στην Ιταλία ή στην Ευρώπη, όπως οι SAGAT Handling, Fraport Ground Services Austria, Swissport και Menzies, οι ιταλικές αρχές θεωρούν ότι οι εταιρείες αυτές δεν είναι συγκρίσιμες με τη SEA Handling. Θεωρούν επίσης ότι οι εκτιμήσεις αυτές δεν προσφέρουν τίποτα στην ανάλυση του κριτηρίου του ιδιώτη επενδυτή και ότι θα έπρεπε αντιθέτως να τεθεί το ερώτημα εάν υπάρχουν άλλες συγκρίσιμες με την SEA Handling εταιρείες οι μέτοχοι των οποίων, μολονότι ιδιώτες, προέβησαν σε ανάλογες επιλογές με τις επιλογές της SEA. Η οργάνωση των δραστηριοτήτων της SAGAT Handling και της SEA Handling παρουσιάζει διαφορετικό βαθμό περιπλοκότητας. Όσον αφορά τις ανεξάρτητες εταιρείες υπηρεσιών εδάφους Menzies aviation και Swissport, οι οποίες δραστηριοποιούνται με τη μορφή διεθνούς δικτύου, οι οικονομικοί τους δείκτες δεν θα μπορούσαν να συγκριθούν ουσιαστικά με εκείνους της SEA Handling, για τους λόγους που εξέθεσαν ήδη οι ιταλικές αρχές.

(148) Όσον αφορά την υπερβολική επίδραση του κόστους του προσωπικού στον κύκλο εργασιών της SEA Handling ως προς τον μέσο όρο που προκύπτει στον τομέα, καθώς και το συμπέρασμα που συνάγεται περί μη εφαρμογής του κριτηρίου του ιδιώτη επενδυτή, οι ιταλικές αρχές ισχυρίζονται ότι το επιχείρημα αυτό δεν λαμβάνει υπόψη τις διαφορές μεταξύ των διαφόρων εταιρειών. Ειδικότερα, θεωρούν ότι οι εταιρείες οι οποίες προήλθαν από τον διαχωρισμό των υπηρεσιών εδάφους από τις υπηρεσίες διαχείρισης των αερολιμένων, όπως η SEA Handling, αντιμετωπίζουν αναπόφευκτα, τουλάχιστον στα πρώτα χρόνια της δραστηριότητάς τους, υψηλότερο κόστος σε σχέση με τις νεοεισερχόμενες εταιρείες.

(149) Οι ιταλικές αρχές θεωρούν, συνεπώς, ότι στις εταιρείες που παρέχουν όλα τα είδη υπηρεσιών εδάφους και είναι θυγατρικές εταιρείες διαχείρισης αερολιμένων, η εν λόγω μέση επίδραση του κόστους για το προσωπικό επί του κύκλου εργασιών πρέπει να οριστεί στο 70-75 %. Το υψηλότερο αυτό κόστος είναι οφείλεται στο γεγονός ότι οι εταιρείες αυτές απασχολούν προσωπικό υψηλής εξειδίκευσης με εξαιρετική γνώση του τομέα, καθώς και των κανόνων και των διαδικασιών που τον διέπουν, ενώ πρέπει να είναι ικανές να παρέχουν όλα τα είδη υπηρεσιών εδάφους. Συνεπώς, μολονότι ο μέτοχος/διαχειριστής έχει συμφέρον να μειώσει σταδιακά το ποσοστό του κόστους εργασίας, αποδίδει ακόμη μεγαλύτερη βαρύτητα, αφενός, στη διατήρηση της συσσωρευμένης εμπειρίας και, αφετέρου, στην ενοποίηση με τις υπηρεσίες εδάφους που έχουν μεγάλη στρατηγική αξία για τον όμιλο. Επίσης, οι ιταλικές αρχές διευκρινίζουν ότι οι νεοεισερχόμενοι στην αγορά δεν επιβαρύνονται με το ιστορικό κόστος από παλαιότερες συμβάσεις.

(150) Οι ιταλικές αρχές θέλησαν επίσης να καταθέσουν την εξέλιξη των ποσοστών του κόστους εργασίας επί του κύκλου εργασιών, το οποίο διαφέρει κατά πολύ από εκείνο που αναφέρεται στις παρατηρήσεις της […] και καταδεικνύει θετική εξέλιξη την περίοδο 2002-2011, φτάνοντας το 2010 λίγο κάτω από το 80 % και με τάση να πλησιάσει στο μέσο επίπεδο των ανεξάρτητων επιχειρήσεων υπηρεσιών εδάφους, ελαφρώς κάτω από το 70 %.

(151) Όσον αφορά τις εικαζόμενες ενισχύσεις που αναφέρει η […], οι ιταλικές αρχές αντικρούουν αυτό το οποίο θεωρούν απλά και μόνο ανυπόστατες εικασίες που στερούνται οποιουδήποτε αποδεικτικού στοιχείου.

(152) Καταρχάς, όσον αφορά τις υπηρεσίες (ρυμούλκηση, μεταφορά επιβατών με λεωφορεία) για τις οποίες η SEA Handling στηρίζεται στη SEA, οι ιταλικές αρχές επισημαίνουν ότι διέπονται από επαχθείς συμβάσεις υπεργολαβίας (έχουν συναφθεί με όρους αγοράς), όπως δηλώνεται τόσο στις συμφωνίες με τους πελάτες-αερομεταφορείς όσο και στο πιστοποιητικό που εξέδωσε η ENAC. Οι ιταλικές αρχές επισημαίνουν επίσης ότι η πρόσβαση στις εν λόγω υπηρεσίες χωρίς διακρίσεις από οποιαδήποτε άλλη εταιρεία υποβάλει σχετική αίτηση και ότι η ανάθεση ορισμένων υπηρεσιών σε τρίτους συνιστά κοινή πρακτική στον ιταλικό τομέα των υπηρεσιών εδάφους.

(153) Όσον αφορά τον ισχυρισμό ότι η SEA Handling χρησιμοποιεί δωρεάν προσωπικό της SEA για την παροχή των υπηρεσιών εδάφους, οι ιταλικές αρχές διατείνονται ότι είναι αβάσιμος και ότι, με τον διαχωρισμό του εταιρικού κλάδου των υπηρεσιών εδάφους, όλες οι αναγκαίες δεξιότητες για την παροχή αυτών των υπηρεσιών μεταφέρθηκαν στα κέντρα κόστους της SEA Handling.

(154) Τέλος, όσον αφορά την εικαζόμενη παροχή ευνοϊκότερων όρων εισόδου στους αερολιμένες του Μιλάνου (ήτοι εκπτώσεων) από τη SEA στους νεοεισερχόμενους αερομεταφορείς υπό τον όρο ότι θα επιλέγουν τη SEA Handling αντί των ανταγωνιστριών εταιρειών, οι ιταλικές αρχές θεωρούν τον ισχυρισμό παντελώς αβάσιμο και αναπόδεικτο ο οποίος άλλωστε έχει διαψευσθεί και από τα γεγονότα, καθώς σημαντικές αεροπορικές εταιρείες, όπως η Gulf Air στον αερολιμένα Malpensa και οι Air Malta, Air Baltic και Carpatair στο Linate, επέλεξαν εταιρείες ανταγωνιστικές της SEA Handling.

(155) Τέλος, όσον αφορά την εφαρμογή της συλλογικής σύμβασης της SEA στους εργαζόμενους της SEA Handling αντί της νέας ειδικής συλλογικής σύμβασης που ισχύει για τους εργαζόμενους του τομέα των υπηρεσιών εδάφους, […], μολονότι η νέα σύμβαση είναι ευνοϊκότερη της προηγούμενης από οικονομική και νομική άποψη, οι ιταλικές αρχές επιθυμούν καταρχάς να επισημάνουν ότι, ανεξάρτητα από το περιεχόμενο και την εφαρμογή της εν λόγω σύμβασης, η εγειρόμενη αντίρρηση δεν έχει καμία σχέση με τους σκοπούς της παρούσας διαδικασίας, δεδομένου ότι αφορά γεγονός το οποίο δεν εμπίπτει στη χρονική περίοδο που καλύπτει η διαδικασία.

(156) Σε κάθε περίπτωση ισχυρίζονται ότι, λαμβάνοντας υπόψη τη συλλογική σύμβαση η οποία χαρακτηρίζεται από ένα κοινό γενικό μέρος και από τρία ειδικά τμήματα που διαπραγματεύθηκαν αυτόνομα οι τρεις αντιπροσωπευτικές ενδιαφερόμενες οργανώσεις (Assoaeroporti, Assohandlers και Assocatering), η SEA Handling εφαρμόζει στους εργαζόμενούς της το γενικό τμήμα της εν λόγω σύμβασης, καθώς και τον ειδικό κανονισμό που διαπραγματεύθηκε η Assoaeroporti, καθώς η SEA Handling δεν μπορούσε να αθετήσει την υποχρέωση τήρησης των προηγούμενων συμφωνιών που είχε συνάψει με τις συνδικαλιστικές οργανώσεις, όπως προκύπτει από τη συμφωνία με τις συνδικαλιστικές οργανώσεις της 4ης Φεβρουαρίου 2002 ([27]), όπου αναφέρεται ότι «η SEA Handling θα εφαρμόζει τη συλλογική σύμβαση που υπογράφουν η Assoaeroporti και οι συνδικαλιστικές οργανώσεις».

7. ΠΡΟΣΘΕΤΕΣ ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΕΣ ΠΟΥ ΚΑΤΑΤΕΘΗΚΑΝ ΣΤΙΣ 28 ΙΟΥΝΙΟΥ 2012

(157) Μετά τη συνεδρίαση της 19ης Ιουνίου 2012, ο Δήμος του Μιλάνου κατέθεσε πρόσθετες παρατηρήσεις σχετικά με την αξιολόγηση των εξεταζόμενων μέτρων και κυρίως σχετικά με την «εσωτερική διάσταση της εξυγίανσης της SEA Handling στον όμιλο SEA», το επιχειρηματικό μοντέλο που επέλεξε η SEA για την ανάπτυξη των αερολιμένων των οποίων έχει αναλάβει τη διαχείριση και την ανάγκη διαχωρισμού των δύο υπό έρευνα περιόδων.

Εσωτερική διάσταση της εξυγίανσης της SEA Handling στον όμιλο SEA

(158) Καταρχάς, η δημοτική αρχή του Μιλάνου επαναλαμβάνει ότι η SEA δεν χρειάστηκε ποτέ να προσφύγει για την εξυγίανση στη χρηματοπιστωτική υποστήριξη των μετόχων της (Δήμος και Επαρχία του Μιλάνου). Αντιθέτως, οι προαναφερθείσες δημόσιες αρχές έλαβαν σημαντικά μερίσματα από τον όμιλο SEA, τα οποία ανήλθαν σε 550 εκατ. ευρώ την περίοδο 2002-2012.

(159) Σύμφωνα με τη δημοτική αρχή του Μιλάνου δεν μπορεί να θεωρηθεί δεδομένο –αντιθέτως, θα πρέπει να αποδειχθεί– ότι, εάν η SEA είχε αποφασίσει να μην εξυγιάνει την εταιρεία παροχής υπηρεσιών εδάφους και να αναθέσει τις υπηρεσίες σε ανεξάρτητη εταιρεία, το δημόσιο θα είχε αποκομίσει ακόμη μεγαλύτερα οικονομικά οφέλη. Αυτό οφείλεται κυρίως στη δυσκολία να παράσχουν τρίτοι, και με συμφέρουσες τιμές, όλες τις υπηρεσίες εδάφους που, ως εταιρεία διαχείρισης του αερολιμένα και σύμφωνα με την ισχύουσα νομοθεσία, υποχρεούται να παρέχει η SEA σε όλες τις αεροπορικές εταιρείες και στους επιβάτες ανελλιπώς, απρόσκοπτα και στο ακέραιο, στις δυσκολίες διατήρησης του ελέγχου επί της ποιότητας της υπηρεσίας, απαραίτητη προϋπόθεση για την ανταγωνιστικότητα του αερολιμένα και την ανάκαμψη της εναέριας κυκλοφορίας (την οποία κατόρθωσε πράγματι να πετύχει η SEA χάρη στο επιλεγέν επιχειρηματικό μοντέλο) και στην εγγενή σύνδεση ανάμεσα στο εν λόγω επιχειρηματικό μοντέλο και το μοντέλο του αεροπορικού κόμβου, ακόμη περισσότερο μετά από την κατάργηση του αερολιμένα Malpensa του Μιλάνου ως αεροπορικού κόμβου από την Alitalia και την ανάγκη ανάπτυξης ενός μοντέλου self hub ή virtual hub. Ο Δήμος του Μιλάνου δεν έχει υπόψη της αξιολογικές αναλύσεις της Επιτροπής (ή ανεξάρτητων εμπειρογνωμόνων για λογαριασμό της), οι οποίες θα μπορούσαν να χρησιμεύσουν για να αμφισβητηθούν αυτοί οι ισχυρισμοί.

(160) Τέλος, η δημοτική αρχή του Μιλάνου θεωρεί ότι πρέπει να υπογραμμιστεί το γεγονός ότι, ακριβώς λόγω της απουσίας χρηματοοικονομικών ροών από τους δημόσιους μετόχους της SEA και της συνάφειας της επιλογής εξυγίανσης της SEA Handling με τους στρατηγικούς στόχους της SEA, ένας ενδεχόμενος χαρακτηρισμός των εξεταζόμενων μέτρων ως κρατική ενίσχυση θα έπρεπε να συνοδεύεται από την απόδειξη της δυνατότητας καταλογισμού στο κράτος κάθε μεμονωμένης απόφασης κάλυψης των ζημιών για όλη την υπό εξέταση περίοδο και, κατά μείζονα λόγο, για τη δεύτερη φάση (από το 2007), για την οποία δεν ισχύουν οι εκτιμήσεις που περιέχει η απόφαση περί κινήσεως της διαδικασίας (μολονότι αμφισβητήθηκαν από τον Δήμο του Μιλάνου).

Το επιχειρηματικό μοντέλο του ομίλου SEA

(161) Η δημοτική αρχή του Μιλάνου επιμένει στο επιλεγέν μοντέλο, ήτοι στην επιλογή για μη εξωτερική ανάθεση των υπηρεσιών εδάφους, και επαναλαμβάνει ότι το εν λόγω μοντέλο ευνοεί τη μακροπρόθεσμη ανάπτυξη του αερολιμένα. Σύμφωνα με τη δημοτική αρχή, η αντίληψη αυτή υπερισχύει υπό το πρίσμα του ομίλου, όταν το εν λόγω σύστημα αερολιμένων αναπτύσσει λειτουργίες αεροπορικού κόμβου. Κατά την άποψη της δημοτικής αρχής, η διαχείριση ενός συστήματος αερολιμένων που βασίζεται στην παρουσία ενός αερομεταφορέα βάσης ή στην άσκηση δραστηριοτήτων αεροπορικού κόμβου, λόγω του υψηλού επιπέδου περιπλοκότητας του συστήματος, απαιτεί από τον φορέα διαχείρισης να παρέχει άμεσα ορισμένες αερολιμενικές υπηρεσίες, μεταξύ των οποίων και των υπηρεσιών εδάφους, έτσι ώστε να διασφαλίζεται η αποτελεσματική λειτουργία του αερολιμένα. Η δημοτική αρχή του Μιλάνου αναφέρει για τον σκοπό αυτό το παράδειγμα των αερολιμένων της Φρανκφούρτης, της Βιέννης και του Παρισιού. Σύμφωνα με τη δημοτική αρχή, η επιλογή αυτή δικαιολογείται από τις ακόλουθες εκτιμήσεις:

α) ήταν συμβατή με τον στόχο της SEA να αναπτύξει τη δραστηριότητα του αερολιμένα Malpensa του Μιλάνου με όρους αεροπορικού κόμβου, γεγονός που απαιτεί διαρκή έλεγχο, παρακολούθηση και διαχείριση της δραστηριότητας υπηρεσιών εδάφους που παρέχονται στον αερομεταφορέα βάσης και είναι μάλιστα ακόμη πιο σημαντικές όταν επιχειρείται η εφαρμογή ενός μοντέλου self hub ή virtual hub. Σύμφωνα με τη δημοτική αρχή, το μοντέλο «self-hub» ή «virtual hub» συνίσταται στην ανάπτυξη του αερολιμένα με όρους αεροπορικού κόμβου, χωρίς την παρουσία ενός ή περισσοτέρων αερομεταφορέων βάσης. Πράγματι, στο μοντέλο αυτό, η εταιρεία διαχείρισης του αερολιμένα είναι εκείνη που παρέχει στους χρήστες της τη δυνατότητα να χρησιμοποιούν τον αερολιμένα ως κόμβο, συνδέοντας εισερχόμενες και εξερχόμενες πτήσεις από όλους τους αερομεταφορείς που χρησιμοποιούν τον αερολιμένα, ανεξαρτήτως της ύπαρξης συμφωνιών διασύνδεσης μεταξύ των αερομεταφορέων·

([27]) Η Επιτροπή υποθέτει ότι οι ιταλικές αρχές αναφέρονται στην πραγματικότητα στην προαναφερθείσα συμφωνία με τις συνδικαλιστικές οργανώσεις της 4ης Απριλίου 2002.

β) βασίζεται στο γεγονός ότι οι σημαντικότεροι και αποδοτικότεροι αεροπορικοί κόμβοι της ηπειρωτικής Ευρώπης είχαν επιλέξει την ίδια λύση·

γ) ήταν αναγκαία για την ανάπτυξη των εμπορευματικών μεταφορών στους αερολιμένες του Μιλάνου, τομέας στον οποίο ο ανταγωνισμός μεταξύ των ευρωπαϊκών αερολιμένων εντείνεται ραγδαία και η ικανότητα προσέλκυσης νέων αερομεταφορέων συνδέεται και με τον βαθμό εξειδίκευσης των παρεχόμενων υπηρεσιών εδάφους. Το εμπορικό μοντέλο που επέλεξε η SEA επέτρεψε τη διαρκή ανάπτυξη των εμπορευματικών δραστηριοτήτων στο Μιλάνο, το οποίο κατέλαβε την πρώτη θέση στην Ιταλία και την έκτη στην Ευρώπη, με τη μεγαλύτερη συγκέντρωση εμπορευματικών αερομεταφορέων από χώρες της Μέσης και Άπω Ανατολής (ήτοι τις περιοχές με τη μεγαλύτερη οικονομική ανάπτυξη παγκοσμίως)·

δ) ήταν συμβατή με το επιλεγέν επιχειρηματικό μοντέλο για την αξιοποίηση του κεφαλαίου της εταιρείας διαχείρισης αερολιμένων, με σκοπό μια ενδεχόμενη μετέπειτα ιδιωτικοποίηση.

Διαχωρισμός μεταξύ των εξεταζόμενων περιόδων με σκοπό την αξιολόγηση των μέτρων

(162) Η δημοτική αρχή του Μιλάνου αναφέρεται στο εταιρικό σχέδιο 2003-2007 που εστάλη στην Επιτροπή μετά την κίνηση της επίσημης διαδικασίας έρευνας. Κατά την άποψή της, το εν λόγω σχέδιο αποδεικνύει ότι οι παρεμβάσεις της SEA για την κάλυψη των ζημιών αποφασίσθηκαν σύμφωνα με την αρχή του συνετού ιδιώτη επενδυτή.

(163) Ωστόσο, η δημοτική αρχή του Μιλάνου υποστηρίζει ότι η ανάλυση του εταιρικού σχεδίου 2003-2007 της SEA Handling αποδεικνύει σε κάθε περίπτωση τη συμμόρφωση της εξυγίανσης της SEA Handling με τις «Κοινοτικές κατευθυντήριες γραμμές όσον αφορά τις κρατικές ενισχύσεις για τη διάσωση και την αναδιάρθρωση προβληματικών επιχειρήσεων» (εφεξής «κατευθυντήριες γραμμές για την αναδιάρθρωση 2004») ([28]), δεδομένου ότι η εξυγίανση πραγματοποιήθηκε με σημαντική εισφορά της θυγατρικής, οι χρηματοπιστωτικές παρεμβάσεις περιορίσθηκαν στο ελάχιστο αναγκαίο επίπεδο για να αποφευχθεί η κατάσταση αφερεγγυότητας κατά την έννοια των εφαρμοστέων διατάξεων του εταιρικού δικαίου και η SEA Handling έστρεψε όλες τις προσπάθειές της στην εξυγίανση, χάνοντας μερίδια αγοράς υπέρ των ανταγωνιστών και εγκαταλείποντας ορισμένες περιφερειακές δραστηριότητες έναντι της κύριας δραστηριότητας.

(164) Η δημοτική αρχή του Μιλάνου υπενθυμίζει ότι, μολονότι πλήθος εξωγενών παραγόντων, σε συνδυασμό με τη δυσχερή κατάσταση εκκίνησης της εταιρείας (η οποία δεν ξεκίνησε ως νεοσυσταθείσα, αλλά ως θυγατρική ενός προϋπάρχοντος προβληματικού εταιρικού κλάδου) και με την πλήρη ελευθέρωση της αγοράς υπηρεσιών εδάφους στην Ιταλία, ακύρωσε τις προσδοκίες του μετόχου για επίτευξη εξυγίανσης εντός της προβλεπόμενης πενταετίας, οι προσπάθειες που κατεβλήθησαν κατά την πρώτη (δύσκολη) περίοδο, απέδειξαν ότι η εξυγίανση της SEA Handling ήταν πράγματι εφικτή. Η δημοτική αρχή υπενθυμίζει επίσης ότι, στο τέλος της περιόδου αυτής, η εταιρεία βρέθηκε σε σημαντικά ευνοϊκότερη οικονομική και παραγωγική κατάσταση σε σύγκριση με εκείνη του 2002.

(165) Όσον αφορά τη δεύτερη φάση εξυγίανσης, η δημοτική αρχή του Μιλάνου παραπέμπει στα στρατηγικά σχέδια 2007-2012 και 2009-2016 του ομίλου SEA. Σύμφωνα με το τελευταίο σχέδιο, το σημείο ισοσκέλισης προβλέπεται να επιτευχθεί εντός του τρέχοντος έτους (2012). Εάν, παρά τα στοιχεία αυτά, η Επιτροπή έχει αντίθετη άποψη, η δημοτική αρχή του Μιλάνου θεωρεί ότι θα πρέπει να αναλύσει μεμονωμένα κάθε παρέμβαση στο κεφάλαιο της SEA Handling, προκειμένου να διαπιστώσει τις προϋποθέσεις ύπαρξης της ενίσχυσης και, ειδικότερα, τη δυνατότητα καταλογισμού στον Δήμο του Μιλάνου, η οποία απορρίπτεται κατηγορηματικά.

8. ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΟΥ ΜΕΤΡΟΥ ΒΑΣΕΙ ΤΟΥ ΑΡΘΡΟΥ 107 ΠΑΡΑΓΡΑΦΟΣ 1 ΤΗΣ ΣΛΕΕ

(166) Μετά την επίσημη διαδικασία έρευνας που κινήθηκε σύμφωνα με το άρθρο 108 παράγραφος 2 της ΣΛΕΕ και λαμβάνοντας υπόψη τα επιχειρήματα που παρουσίασαν στο πλαίσιο αυτό οι ιταλικές αρχές και τα ενδιαφερόμενα μέρη, η Επιτροπή θεωρεί ότι τα εξεταζόμενα μέτρα συνιστούν κρατική ενίσχυση μη συμβιβάσιμη με την εσωτερική αγορά κατά την έννοια του άρθρου 107 παράγραφος 1 της ΣΛΕΕ και είναι παράνομα κατά την έννοια του άρθρου 108 παράγραφος 3 της ΣΛΕΕ.

(167) Όσον αφορά την περίοδο στην οποία αναφέρεται η παρούσα απόφαση, η Επιτροπή είχε καλέσει την Ιταλία να παράσχει ορισμένες πληροφορίες που θεωρήθηκαν αναγκαίες για την αξιολόγηση του συμβιβάσιμου των υπό εξέταση μέτρων, διασαφηνίζοντας την εξεταζόμενη περίοδο στην παράγραφο 2.1 και στο σημείο 5 της απόφασης περί κινήσεως της διαδικασίας. Στο σημείο 5 η Επιτροπή ζητούσε να υποβληθούν: «το επιχειρηματικό σχέδιο της εταιρείας SEA Handling του 2002 μετά τις διαδοχικές τροποποιήσεις ή οποιοδήποτε έγγραφο που αφορά τη στρατηγική και την αποκατάσταση της αποδοτικότητας της SEA Handling· τα οικονομικά αποτελέσματα της SEA Handling για όλη την περίοδο 2002-2009· τα ποσά και η ακριβής μορφή των αντισταθμίσεων των ζημιών και, ειδικότερα, τα στοιχεία σχετικά με την περίοδο από το 2005 έως σήμερα […]».

([28]) ΕΕ C 244 της 1.10.2004, σ. 2.

(168) Σε κάθε περίπτωση, οι ιταλικές αρχές κλήθηκαν να υποβάλουν παρατηρήσεις σχετικά με το σύνολο της εξεταζόμενης περιόδου στην απόφαση περί κινήσεως της επίσημης διαδικασίας έρευνας. Ειδικότερα, στο σημείο 42 της απόφασης η Επιτροπή διευκρίνιζε ότι «η Επιτροπή θεωρεί συνεπώς αναγκαίο να εξετάσει την περίοδο 2002-2010, προκειμένου να διαπιστώσει εάν κατά την περίοδο αυτή η SEA Handling έλαβε παράνομες κρατικές ενισχύσεις με τη μορφή αντιστάθμισης των ζημιών».

(169) Επίσης, επειδή οι ιταλικές αρχές δεν υπέβαλαν τις προαναφερθείσες πληροφορίες για όλη τη ρητά αναφερθείσα περίοδο στην απόφαση περί κινήσεως της διαδικασίας, η Επιτροπή διασαφήνισε εκ νέου τα έγγραφα προς κατάθεση και την εξεταζόμενη περίοδο στην επιστολή της 11ης Ιουλίου 2011.

(170) Μετά την προαναφερθείσα επιστολή της Επιτροπής, οι ιταλικές αρχές υπέβαλαν τις παρατηρήσεις τους και κατέθεσαν τα στοιχεία έως το 2010, κυρίως με την επιστολή τους της 15ης Σεπτεμβρίου 2011.

(171) Επίσης, η Επιτροπή επισημαίνει ότι τα εξεταζόμενα μέτρα για την περίοδο 2006-2010 είναι ως προς το είδος τους ίδια με εκείνα που εξετάσθηκαν για την προηγούμενη περίοδο, ήτοι εισφορές κεφαλαίου για την κάλυψη ζημιών εκμετάλλευσης, και ελήφθησαν από τον ίδιο φορέα υπέρ της ίδιας επιχείρησης. Η Επιτροπή όφειλε συνεπώς να εξετάσει όλη την περίοδο στην οποία αναφέρεται το πλαίσιο της παρούσας διαδικασίας.

(172) Λαμβάνοντας υπόψη όλα τα επιχειρήματα που εκτέθηκαν προηγουμένως, η Επιτροπή θεωρεί ότι η υπό εξέταση περίοδος είναι η περίοδος από την ίδρυση της εταιρείας SEA Handling το 2002 ως την απόφαση της Επιτροπής περί κινήσεως της επίσημης διαδικασίας έρευνας την 23η Ιουνίου 2010.

(173) Η απόφαση εξετάζει προκαταρκτικά το ζήτημα εάν η SEA Handling μπορεί να χαρακτηριστεί προβληματική επιχείρηση κατά την έννοια των κοινοτικών κατευθυντήριων γραμμών όσον αφορά τις κρατικές ενισχύσεις για τη διάσωση και την αναδιάρθρωση προβληματικών επιχειρήσεων του 1999 ([29]) και του 2004 (βλέπε τμήμα 8.1). Στη συνέχεια, η Επιτροπή αξιολογεί εάν τα εξεταζόμενα μέτρα συνιστούν κρατική ενίσχυση υπέρ της SEA Handling κατά την έννοια του άρθρου 107 παράγραφος 1 της ΣΛΕΕ (βλέπε τμήμα 8.2) και, τέλος, εάν η εν λόγω ενίσχυση μπορεί να θεωρηθεί συμβιβάσιμη με την εσωτερική αγορά (βλέπε τμήμα 8.3).

8.1. *ΔΥΣΧΕΡΕΙΕΣ ΤΗΣ SEA HANDLING*

Βάσει των κατευθυντήριων γραμμών σχετικά με τις ενισχύσεις για την αναδιάρθρωση του 1999

(174) Το σημείο 5 των κοινοτικών κατευθυντήριων γραμμών όσον αφορά τις κρατικές ενισχύσεις για τη διάσωση και την αναδιάρθρωση προβληματικών επιχειρήσεων του 1999 ορίζει ότι μια επιχείρηση μπορεί να θεωρηθεί προβληματική εφόσον έχει εξαφανισθεί πάνω από το ήμισυ του εγγεγραμμένου της κεφαλαίου και άνω του ενός τετάρτου του κεφαλαίου αυτού έχει χαθεί στη διάρκεια των δώδεκα τελευταίων μηνών, ή εφόσον πληροί τις προϋποθέσεις του εθνικού δικαίου για να υπαχθεί σε συλλογική διαδικασία λόγω της αφερεγγυότητάς της.

(175) Το σημείο 6 των κοινοτικών κατευθυντήριων γραμμών όσον αφορά τις κρατικές ενισχύσεις για τη διάσωση και την αναδιάρθρωση προβληματικών επιχειρήσεων του 1999 ορίζει ότι οι δυσχέρειες μιας επιχείρησης εκδηλώνονται με αύξηση των ζημιών, μείωση του κύκλου εργασιών, διόγκωση των αποθεμάτων, πλεονάζουσα παραγωγική ικανότητα, μείωση του ακαθάριστου περιθωρίου αυτοχρηματοδότησης, αυξανόμενη δανειοληψία, αύξηση των οικονομικών επιβαρύνσεων καθώς και εξασθένιση ή εξαφάνιση της αξίας του καθαρού ενεργητικού.

(176) Το Δικαστήριο είχε ήδη την ευκαιρία να επιβεβαιώσει ότι το γεγονός πως το σημείο 6 των κοινοτικών κατευθυντήριων γραμμών όσον αφορά τις κρατικές ενισχύσεις για τη διάσωση και την αναδιάρθρωση προβληματικών επιχειρήσεων του 1999 αναφέρεται σε αύξηση των ζημιών, δεν μπορεί να εμποδίσει την Επιτροπή να λάβει υπόψη τις επαναλαμβανόμενες ζημίες σε πολλά διαδοχικά έτη ως δείκτη προβληματικής οικονομικής καταστάσεως, έστω και εάν οι ζημίες αυτές δεν έβαιναν αυξανόμενες ([30]). Η Επιτροπή θεωρεί ότι οι οικονομική δυσχέρεια της SEA Handling το 2002, ήτοι όταν αποφασίσθηκε η πρώτη εισφορά κεφαλαίου, ήταν προφανής. Η κατάσταση της επιχείρησης βελτιώθηκε σημαντικά την περίοδο 2003-2004. Πράγματι, η επιχείρηση σημείωσε σημαντικές ζημίες που δημιούργησαν συνολική ζημία εκμετάλλευσης άνω των 140 εκατ. ευρώ μέσα σε μια τριετία.

(177) Το Δικαστήριο αποφάνθηκε επίσης ([31]) ότι η σημαντική μείωση του κεφαλαίου μιας επιχείρησης είναι ουσιαστικός παράγοντας που υποδηλώνει δυσχερή θέση της επιχείρησης. Η Επιτροπή θεωρεί ότι οι διαδοχικές ζημίες που κατέγραψε η επιχείρηση, η συνεπακόλουθη μείωση του κεφαλαίου και η απόφαση της SEA να συνεχίσει τις εισφορές κεφαλαίου που αποτελούν τον αντικείμενο της παρούσας αξιολόγησης, προκειμένου να αντιμετωπισθεί η εν λόγω μείωση, αποδεικνύουν καταφανώς ότι η επιχείρηση αντιμετώπιζε σοβαρές χρηματοπιστωτικές δυσχέρειες σε όλη την εξεταζόμενη περίοδο. Πράγματι, στα έγγραφα «Έκθεση και ισολογισμός στις 31 Δεκεμβρίου 2002, 2003 και 2004», η ίδια η επιχείρηση δηλώνει ζημίες της SEA Handling που υπερβαίνουν το ένα τρίτο του κεφαλαίου της.

([29]) ΕΕ C 288 της 9.10.1999, σ. 2.

([30]) Απόφαση του Δικαστηρίου (τέταρτο τμήμα) της 3ης Μαρτίου 2010 Freistaat Sachsen (Γερμανία) (T-102/07), MB Immobilien Verwaltungs GmbH and MB System GmbH & Co. KG (T-120/07) κατά Ευρωπαϊκής Επιτροπής (Συλλογή 2010, σ. II-585).

([31]) Υπόθεση T-565/08: Απόφαση του Δικαστηρίου της 11ης Σεπτεμβρίου 2012 — Corsica Ferries France κατά Επιτροπής (Συλλογή 2005, σ. II-2197, σκέψη 105).

(178) Το Δικαστήριο έκρινε επίσης ([32]) ότι ο κατάλογος των ενδεικτικών οικονομικών παραγόντων της κατάστασης δυσχέρειας στην οποία βρίσκεται μια επιχείρηση, όπως απαριθμούνται στις κοινοτικές κατευθυντήριες γραμμές όσον αφορά τις κρατικές ενισχύσεις για τη διάσωση και την αναδιάρθρωση προβληματικών επιχειρήσεων του 1999, δεν είναι περιοριστικός. Στην περίπτωση της SEA Handling, η Επιτροπή επισημαίνει ότι το χρέος της επιχείρησης αυξήθηκε από 250,3 εκατ. ευρώ το 2002 σε 310,6 εκατ. ευρώ το 2003 και μειώθηκε απλώς λίγο το 2004, έτος κατά το οποίο ανήλθε σε 259,3 εκατ. ευρώ. Η καθαρή αξία του ενεργητικού της SEA Handling μειώθηκε και αυτή από 35,1 εκατ. ευρώ το 2002 σε 34,8 εκατ. ευρώ το 2003. Οι δείκτες αυτοί αποκαλύπτουν επίσης τις χρηματοπιστωτικές δυσκολίες που αντιμετώπισε η επιχείρηση το 2002 και το 2003.

(179) Επίσης, η Επιτροπή επισημαίνει ότι η έκθεση και ο ισολογισμός στις 31 Δεκεμβρίου 2003 αναφέρεται στο «αρνητικό αποτέλεσμα της SEA Handling, τα έξοδα της οποίας παρέμεναν υπερβολικά υψηλά σε σχέση με το μερίδιό της στην αγορά, ανεξάρτητα από το μερικό όφελος που αποκόμισε από τις συμφωνίες με το εργατικό δυναμικό. Η προοπτική μιας περαιτέρω μείωσης του όγκου της δραστηριότητας παροχής υπηρεσιών εδάφους στα προσεχή έτη, δεν θα επιτρέψει στην επιχείρηση να πετύχει την οικονομική ισοσκέλιση εντός των προβλεπόμενων προθεσμιών». Αναλόγως, η έκθεση και ο ισολογισμός στις 31 Δεκεμβρίου 2004 αναφέρει ότι «η αποκατάσταση της αποδοτικότητας της SEA Handling τα προσεχή έτη παραμένει δύσκολη, λαμβάνοντας υπόψη και την αυξανόμενη ανταγωνιστικότητα της αγοράς μετά την είσοδο νέων επιχειρήσεων». Ανάλογες θέσεις περιέχει και η έκθεση και ο ισολογισμός στις 31 Δεκεμβρίου 2005.

(180) Τέλος, η Επιτροπή επισημαίνει ότι το γεγονός πως η επιχείρηση ήταν προβληματική την περίοδο της πρώτης εισφοράς κεφαλαίου αναφέρεται επανειλημμένα από τις ιταλικές αρχές και τη SEA ([33]) και επιβεβαιώνεται από πολλά εταιρικά σχέδια που υποβλήθηκαν στην Επιτροπή. Αρκεί να αναφερθεί ότι το ενοποιημένο εταιρικό σχέδιο 2002-2006 προέβλεπε σταδιακή επιστροφή στην αποδοτικότητα των υπηρεσιών εδάφους το 2003 (σ. 31). Επίσης, η ίδια η SEA Handling επιβεβαίωσε στις παρατηρήσεις της για την απόφαση περί κινήσεως της διαδικασίας ότι δεν ήταν σε θέση να αντισταθμίσει τις ζημίες της περιόδου 2003-2005. Εάν οι εν λόγω ζημίες δεν είχαν καλυφθεί από τη SEA, η επιχείρηση θα είχε κηρυχθεί αφερέγγυα.

Βάσει των κατευθυντήριων γραμμών σχετικά με τις κρατικές ενισχύσεις για τη διάσωση και την αναδιάρθρωση προβληματικών επιχειρήσεων του 2004

(181) Η Επιτροπή επισημαίνει ότι ο ορισμός της προβληματικής επιχείρησης παρέμεινε ουσιαστικά αμετάβλητος στις κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με τις ενισχύσεις για την αναδιάρθρωση του 2004. Ειδικότερα, οι διατάξεις των σημείων 5 και 6 των κατευθυντήριων γραμμών σχετικά με τις κρατικές ενισχύσεις για τη διάσωση και την αναδιάρθρωση προβληματικών επιχειρήσεων του 1999 επαναλαμβάνονται στα σημεία 10 και 11 των κατευθυντήριων γραμμών σχετικά με τις κρατικές ενισχύσεις για τη διάσωση και την αναδιάρθρωση προβληματικών επιχειρήσεων του 2004.

(182) Επίσης, το σημείο 11 των κατευθυντήριων γραμμών σχετικά με τις κρατικές ενισχύσεις για τη διάσωση και την αναδιάρθρωση προβληματικών επιχειρήσεων του 2004 διευκρινίζει ότι, ακόμα και στην περίπτωση που δεν συντρέχει καμία από τις περιστάσεις που αναφέρονται στο σημείο 10, μια εταιρεία μπορεί να συνεχίσει να θεωρείται προβληματική, ιδιαίτερα όταν υπάρχουν οι συνήθεις ενδείξεις μιας προβληματικής επιχείρησης όπως αύξηση των ζημιών, μείωση του κύκλου εργασιών, διόγκωση των αποθεμάτων, πλεονάζουσα παραγωγική ικανότητα, φθίνουσα ταμειακή ροή, αυξανόμενη δανειοληψία, αύξηση των οικονομικών επιβαρύνσεων καθώς και εξασθένιση ή εξαφάνιση της αξίας του καθαρού ενεργητικού.

(183) Η Επιτροπή επισημαίνει ότι, ούτε η κατάσταση των χρεών της επιχείρησης ούτε η αξία του καθαρού ενεργητικού βελτιώθηκαν σημαντικά κατά την περίοδο 2004-2010. Επίσης, η SEA Handling σημείωσε ζημίες στο σύνολο της περιόδου 2004-2010. Η κατάσταση επιδεινώθηκε το 2007, όταν η επιχείρηση κατέγραψε ζημίες εκμετάλλευσης ύψους άνω των 59 εκατ. ευρώ και στη συνέχεια ζημίες εκμετάλλευσης ύψους 52,4 εκατ. ευρώ το 2008. Ο κύκλος εργασιών σημείωσε συνολική μείωση κατά την περίοδο 2004-2010, υποχωρώντας από τα 177,4 εκατ. ευρώ το 2004 στα 125,9 εκατ. ευρώ το 2010. Επίσης, την περίοδο 2004-2010 η SEA Handling έλαβε εισφορές κεφαλαίου άνω των 270 εκατ. ευρώ.

(184) Ορισμένα έγγραφα που κατέθεσαν οι ιταλικές αρχές, επιβεβαιώνουν ότι η SEA Handling αντιμετώπιζε οικονομικές δυσχέρειες και μετά το 2004. Για παράδειγμα, τα πρακτικά της συνεδρίασης του διοικητικού συμβουλίου της SEA Handling της 31ης Μαΐου 2007 αναφέρουν ότι η SEA Handling είχε ανάγκη από μια ευρεία αναδιοργάνωση και αυτό σημαίνει ότι τα μέτρα που είχαν ήδη ληφθεί δεν αποδείχθηκαν επαρκή για την αντιμετώπιση των δυσχερειών της επιχείρησης. Κατά τον ίδιο τρόπο, τα πρακτικά της συνεδρίασης του διοικητικού συμβουλίου της SEA Handling της 21ης Δεκεμβρίου 2006 αναφέρονται στην παρέμβαση ενός εκ των μελών του, σύμφωνα με το οποίο η κατάσταση της SEA Handling ήταν ακόμη «άκρως ανησυχητική».

(185) Τα προαναφερθέντα στοιχεία αποδεικνύουν ότι η SEA Handling πρέπει να θεωρηθεί προβληματική επιχείρηση κατά την έννοια του σημείου 11 των κατευθυντήριων γραμμών σχετικά με τις κρατικές ενισχύσεις για τη διάσωση και την αναδιάρθρωση προβληματικών επιχειρήσεων, το οποίο ορίζει ότι μια επιχείρηση μπορεί να χαρακτηριστεί προβληματική «όταν υπάρχουν οι συνήθεις ενδείξεις […] όπως αύξηση των ζημιών, μείωση του κύκλου εργασιών, διόγκωση των αποθεμάτων, πλεονάζουσα παραγωγική ικανότητα, φθίνουσα ταμειακή ροή, αυξανόμενη δανειοληψία, αύξηση των οικονομικών επιβαρύνσεων καθώς και εξασθένιση ή εξαφάνιση της αξίας του καθαρού ενεργητικού».

([32]) Βλέπε υποσημείωση 32.
([33]) Για παράδειγμα, το παράρτημα 12 των παρατηρήσεων των ιταλικών αρχών της 14ης Νοεμβρίου 2011.

(186) Βάσει των ανωτέρω, η Επιτροπή δεν αμφιβάλλει για το γεγονός ότι η SEA Handling θα μπορούσε να χαρακτηριστεί προβληματική όταν αποφασίσθηκαν τα μέτρα. Η άποψη αυτή άλλωστε φαίνεται να υπαγορεύεται και από το γεγονός ότι η δραστηριότητα υπηρεσιών εδάφους σημείωνε ζημίες πριν ακόμη μεταβιβαστεί στο νομικό πρόσωπο της SEA Handling το 2002. Οι σημαντικές και επαναλαμβανόμενες ανισορροπίες μεταξύ εσόδων και εξόδων, καθώς και οι επαναλαμβανόμενες ζημίες της SEA Handling, επιτρέπουν τον χαρακτηρισμό της ως προβληματικής επιχείρησης για όλη την περίοδο της έρευνας ([34]).

8.2. *ΥΠΑΡΞΗ ΚΡΑΤΙΚΗΣ ΕΝΙΣΧΥΣΗΣ*

(187) Σύμφωνα με το άρθρο 107 παράγραφος 1 της ΣΛΕΕ, «ενισχύσεις που χορηγούνται υπό οποιαδήποτε μορφή από τα κράτη ή με κρατικούς πόρους και που νοθεύουν ή απειλούν να νοθεύσουν τον ανταγωνισμό διά της ευνοϊκής μεταχειρίσεως ορισμένων επιχειρήσεων ή ορισμένων κλάδων παραγωγής είναι ασυμβίβαστες με την εσωτερική αγορά, κατά το μέτρο που επηρεάζουν τις μεταξύ κρατών μελών συναλλαγές».

(188) Ο χαρακτηρισμός ενός εθνικού μέτρου ως κρατικής ενίσχυσης προϋποθέτει να πληρούνται οι ακόλουθοι σωρευτικοί όροι: 1) το σχετικό μέτρο παρέχεται μέσω κρατικών πόρων· 2) το πλεονέκτημα είναι επιλεκτικό και παρέχει οικονομικό όφελος, και 3) το εν λόγω μέτρο νοθεύει ή απειλεί να νοθεύσει τον ανταγωνισμό και δύναται να επηρεάσει τις συναλλαγές μεταξύ των κρατών μελών ([35]).

(189) Στη συνέχεια παρατίθενται οι λόγοι που επιτρέπουν στην Επιτροπή να υποστηρίξει ότι τα εν λόγω μέτρα πληρούν τους αθροιστικούς αυτούς όρους.

8.2.1. ΣΧΕΤΙΚΑ ΜΕ ΤΗ ΜΕΤΑΒΙΒΑΣΗ ΚΡΑΤΙΚΩΝ ΠΟΡΩΝ ΚΑΙ ΤΗ ΔΥΝΑΤΟΤΗΤΑ ΚΑΤΑΛΟΓΙΣΜΟΥ ΤΩΝ ΜΕΤΡΩΝ ΣΤΟ ΚΡΑΤΟΣ

(190) Καταρχάς, είναι σκόπιμο να επισημανθεί ότι η έννοια των κρατικών πόρων περιλαμβάνει τις ενισχύσεις που χορηγούνται απευθείας από το κράτος, αλλά και από δημόσιους ή ιδιωτικούς φορείς τους οποίους αυτό ιδρύει ή ορίζει για να διαχειρίζονται τις ενισχύσεις. Η έννοια αυτή «περιλαμβάνει όλα τα χρηματικά μέσα τα οποία οι δημόσιες αρχές μπορούν όντως να χρησιμοποιούν προς στήριξη επιχειρήσεων, χωρίς να έχει σημασία συναφώς αν τα μέσα αυτά ανήκουν διαρκώς στην περιουσία του Δημοσίου. Κατά συνέπεια, έστω και αν τα ποσά που αντιστοιχούν σε μέτρο κρατικής ενίσχυσης δεν είναι διαρκώς στην κατοχή του Δημόσιου Ταμείου, το γεγονός ότι παραμένουν διαρκώς υπό δημόσιο έλεγχο και συνεπώς στη διάθεση των αρμόδιων εθνικών αρχών αρκεί για να χαρακτηρισθούν ως κρατικοί πόροι» ([36]).

(191) Οι πόροι που χρησιμοποιήθηκαν για την κάλυψη των ζημιών της SEA Handling είναι δημόσιας προέλευσης, καθώς προέρχονται από τη SEA, το κεφάλαιο της οποίας, κατά την υπό εξέταση περίοδο, κατείχαν κατά 99,12 % ο Δήμος και η Επαρχία του Μιλάνου ([37]). Από αυτήν την άποψη, το γεγονός ότι οι μεταβιβάσεις πραγματοποιήθηκαν από τη SEA και όχι από τους προαναφερθέντες τοπικούς φορείς δεν επιτρέπει τον αποκλεισμό της δημόσιας προέλευσής τους. Θα πρέπει συνεπώς να καθοριστεί στην περίπτωση αυτή εάν η δράση του προαναφερθέντος οργανισμού μπορεί να θεωρηθεί αποτέλεσμα συμπεριφοράς που μπορεί να καταλογιστεί σε δημόσιες αρχές.

(192) Η Επιτροπή επιβεβαιώνει την αρχική της εκτίμηση για τη δυνατότητα καταλογισμού των μέτρων στις ιταλικές αρχές και, συγκεκριμένα, στον Δήμο του Μιλάνου. Καταρχάς, θα πρέπει να επισημανθεί ότι οι ίδιες οι ιταλικές αρχές αναγνώρισαν στις παρατηρήσεις τους της 15ης Σεπτεμβρίου 2010 ότι ο Δήμος ασκεί έλεγχο στη SEA διορίζοντας τα μέλη του διοικητικού συμβουλίου και του εποπτικού συμβουλίου. Κατά δεύτερο λόγο, η Επιτροπή επιβεβαιώνει την ορθότητα των ενδείξεων περί δυνατότητας καταλογισμού που έχουν ήδη επισημανθεί στην απόφαση περί κινήσεως της διαδικασίας. Οι προαναφερθείσες ενδείξεις ισχύουν για όλη την εξεταζόμενη περίοδο και για όλες τις εισφορές κεφαλαίου που εξετάζονται στην παρούσα απόφαση.

(193) Προκαταρκτικά, η Επιτροπή υπενθυμίζει ότι, όπως επισημαίνει το Δικαστήριο στην απόφαση Stardust Marine, «πρέπει […] να εξετάζεται κατά πόσον οι δημόσιες αρχές ενεπλάκησαν καθ' οιονδήποτε τρόπο στη λήψη των μέτρων αυτών. Συναφώς δεν χρειάζεται να αποδεικνύεται, κατόπιν ειδικής έρευνας, ότι οι δημόσιες αρχές παρότρυναν συγκεκριμένα την οικεία δημόσια επιχείρηση να λάβει τα επίμαχα μέτρα ενισχύσεων. Πρώτον, αν ληφθεί υπόψη το γεγονός ότι οι σχέσεις μεταξύ Δημοσίου και δημόσιων επιχειρήσεων είναι πολύ στενές, υπάρχει πραγματικός κίνδυνος να χορηγούνται κρατικές ενισχύσεις μέσω των επιχειρήσεων αυτών, χωρίς να υπάρχει διαφάνεια και κατά παράβαση των διατάξεων της Συνθήκης περί κρατικών ενισχύσεων» ([38]).

([34]) Προφανώς, η βελτίωση της οικονομικής κατάστασης της επιχείρησης που μπορεί να προκύψει από ενδεχόμενη επαναλαμβανόμενη παροχή ασυμβίβαστων κρατικών ενισχύσεων, δεν μπορεί να προβληθεί για να αποδειχθεί ότι η επιχείρηση ξεπέρασε τις χρηματοπιστωτικές της δυσχέρειες. Πράγματι, οι εν λόγω ενισχύσεις θα πρέπει να χορηγούνται μόνο εάν είναι συμβιβάσιμες με τη Συνθήκη και σύμφωνα με τη διαδικασία που προβλέπει το άρθρο 108 παράγραφος 3 της ΣΛΕΕ.

([35]) Βλέπε για παράδειγμα την απόφαση του Δικαστηρίου της 10ης Ιανουαρίου 2006 στην υπόθεση C-222/04, Ministero dell'Economia e delle Finanze κατά Cassa di Risparmio di Firenze (Συλλογή 2006, σ. I-289, σκέψη 129).

([36]) Απόφαση «Stardust Marine».

([37]) Τον Δεκέμβριο του 2011, το 29,75 % του κεφαλαίου της εταιρείας SEA εξαγοράσθηκε από το ιδιωτικό επενδυτικό κεφάλαιο F2i (Fondi italiani per le infrastrutture).

([38]) Απόφαση Stardust Marine, σκέψεις 52 και 53.

(194) Το Δικαστήριο αποφάσισε επίσης ότι, για να αποδείξει τη δυνατότητα καταλογισμού, η Επιτροπή μπορεί να στηριχτεί σε «οποιαδήποτε άλλη ένδειξη από την οποία να συνάγεται στη συγκεκριμένη περίπτωση ότι έχουν εμπλακεί ή ότι είναι απίθανο να μην έχουν εμπλακεί οι δημόσιες αρχές στη λήψη ορισμένου μέτρου» ([39]).

(195) Η πρώτη ένδειξη, η οποία αφορά το περιεχόμενο πλήθους εγγράφων ([40]), αποδεικνύει ότι η κάλυψη των ζημιών της SEA Handling εκ μέρους της SEA πραγματοποιήθηκε κατόπιν αιτήματος του Δήμου ή, τουλάχιστον, με την ενεργό συμμετοχή του. Η Επιτροπή επιβεβαιώνει την εκτίμησή της για τα εν λόγω έγγραφα, τα οποία δείχνουν καταφανώς την εμπλοκή του Δήμου του Μιλάνου στη διαχείριση της SEA Handling μέσω της SEA, κυρίως με σκοπό τη διατήρηση των επιπέδων απασχόλησης.

(196) Αυτό προκύπτει κυρίως από τα πρακτικά της συμφωνίας με τις συνδικαλιστικές οργανώσεις της 4ης Απριλίου 2002 μεταξύ της SEA και των συνδικαλιστικών οργανώσεων, στα οποία αναφέρεται συγκεκριμένα ότι «η SEA […] δεσμεύεται έναντι της […] να υποστηρίξει […] την κάλυψη των ζημιών, προκειμένου να διατηρηθεί η ισορροπία της οικονομικής και περιουσιακής κατάστασης της SEA Handling SpA» και ότι οι δεσμεύσεις αυτές είναι εγγυημένες «από τη συμφωνία που υπογράφεται από τον Δήμο του Μιλάνου, με την ιδιότητα του κατά απόλυτη πλειοψηφία μετόχου (της SEA SpA), από τις πραγματοποιηθείσες εισφορές, από τους χρηματοοικονομικούς πόρους που δεν υπόκεινται σε περιορισμούς εκ της νομοθεσίας και μεταβιβάζονται από τη SEA SpA στη SEA Handling SpA και από την περιουσιακή και οικονομική κατάσταση της SEA…» ([41]).

(197) Κατά τον ίδιο τρόπο, όλα τα κείμενα που αναφέρονται στην απόφαση περί κινήσεως της διαδικασίας (κεφάλαια 2.4.2 και 3.1.1.2) ([42]) αποδεικνύουν την παρέμβαση του Δήμου του Μιλάνου στη διαχείριση της SEA Handling μέσω της SEA, κυρίως με σκοπό τη διατήρηση των επιπέδων απασχόλησης.

(198) Η Επιτροπή θεωρεί ότι η παρέμβαση των ιταλικών αρχών, ιδίως στη συνεδρίαση της 26ης Μαρτίου 2002, επηρέασε τις αποφάσεις της SEA όσον αφορά τη θυγατρική της SEA Handling. Στη συμφωνία που έγινε τότε, ο Δήμος του Μιλάνου ανέλαβε συγκεκριμένες δεσμεύσεις με άμεσες επιπτώσεις στη διαχείριση της SEA Handling και στον ρόλο της SEA σε σχέση με τη θυγατρική της. Επίσης, ο Δήμος δεσμεύθηκε να παρακολουθήσει την εφαρμογή της προαναφερθείσας συμφωνίας αξιολογώντας σε τακτική βάση τα στάδια της εκτέλεσής της. Η συμμετοχή του Δήμου του Μιλάνου δεν αποτελεί συνεπώς ανούσιο και ασήμαντο στοιχείο, όπως ισχυρίζονται οι ιταλικές αρχές και η SEA. Συνάγεται λοιπόν ότι η SEA δεν μπορούσε να αγνοήσει τις δεσμεύσεις και τις απαιτήσεις που προέβαλε η δημόσια αρχή/ο μέτοχος που ασκεί τον έλεγχο της εταιρείας στην εν λόγω συμφωνία, αλλά όφειλε να τις λαμβάνει υπόψη της κατά τη λήψη των αποφάσεων που αφορούσαν τη διαχείριση της SEA Handling. Η Επιτροπή θεωρεί επίσης ότι τα μέτρα κάλυψης των ζημιών επηρεάστηκαν αναμφίβολα από τις δεσμεύσεις που ανέλαβε ο Δήμος του Μιλάνου στη συμφωνία της 26ης Μαρτίου 2002 και ότι, στην πραγματικότητα, τα μέτρα αυτά συνιστούν συνέπεια των δεσμεύσεων αυτών.

(199) Η Επιτροπή απορρίπτει τον ισχυρισμό σύμφωνα με τον οποίο ο Δήμος του Μιλάνου δεν διαδραμάτισε κανέναν ρόλο υπογράφοντας την προαναφερθείσα δέσμευση και ότι αρκέστηκε απλά να επιβεβαιώσει στις συνδικαλιστικές οργανώσεις τη στρατηγική διατήρησης της απασχόλησης που αποφάσισε η SEA.

(200) Η Επιτροπή θεωρεί ότι το γεγονός πως ο Δήμος δεν συμμετείχε στην υπογραφή των συμφωνιών με τις συνδικαλιστικές οργανώσεις που ακολούθησαν μετά τη συμφωνία της 26ης Μαρτίου 2002 δεν επιτρέπει την παράβλεψη της σημαντικής επιρροής του στις μετέπειτα συμφωνίες με τις συνδικαλιστικές οργανώσεις. Ειδικότερα, οι αναφορές στη δέσμευση του Δήμου στις συμφωνίες με τις συνδικαλιστικές οργανώσεις της 4ης Απριλίου 2002 και της 9ης Ιουνίου 2003 αποδεικνύουν επαρκώς το εύρος της συμφωνίας της 26ης Μαρτίου 2002 και την επίδρασή της στις μετέπειτα συμφωνίες με τις συνδικαλιστικές οργανώσεις. Η SEA επεσήμανε επίσης ότι η συμφωνία με τις συνδικαλιστικές οργανώσεις της 4ης Απριλίου 2002 ίσχυε ακόμη και ότι όφειλε να εξακολουθήσει να τηρεί τους όρους της. Οι ιταλικές αρχές υποστηρίζουν επίσης ότι η SEA Handling δεν μπορούσε να αθετήσει την υποχρέωσή της να τηρεί τις συμφωνίες που είχε συνάψει με τις συνδικαλιστικές οργανώσεις και να απολύσει το προσωπικό, γεγονός που, σύμφωνα με την Επιτροπή, αποδεικνύει το εύρος αυτών των συμφωνιών και συνεπώς τη συμμετοχή των δημοσίων αρχών.

(201) Τέλος, η Επιτροπή εντόπισε πρόσθετα στοιχεία που αποδεικνύουν ότι ο Δήμος του Μιλάνου είχε πάντοτε συμμετοχή όταν η SEA λάμβανε σημαντικές αποφάσεις σχετικά με τη SEA Handling. Από τα πρακτικά του διοικητικού συμβουλίου της SEA της 31ης Μαρτίου 2007 σχετικά με την υποβολή στο διοικητικό συμβούλιο του εταιρικού σχεδίου της SEA (το οποίο, σύμφωνα με τις ιταλικές αρχές επρόκειτο να χρησιμεύσει και ως εταιρικό σχέδιο της SEA Handling), προκύπτει ότι το εν λόγω σχέδιο είχε υποβληθεί στον πλειοψηφικό μέτοχο της SEA, ο οποίος εξέφρασε τις απόψεις του. Στη συνέχεια, σύμφωνα με όσα προκύπτουν από τα πρακτικά του διοικητικού συμβουλίου της SEA Handling της 13ης Ιουνίου 2008, σχετικά με την υλοποίηση του στρατηγικού σχεδίου της SEA Handling 2009-2016, ο πρόεδρος του διοικητικού συμβουλίου υπογράμμισε ότι το στρατηγικό σχέδιο είχε συμφωνηθεί με τον Δήμο/μέτοχο. Η Επιτροπή θεωρεί ότι αμφότερα τα έγγραφα

([39]) Απόφαση Stardust Marine, σκέψη 56.

([40]) Ειδικότερα, η συμφωνία με τις συνδικαλιστικές οργανώσεις που συνάφθηκε στις 26 Μαρτίου 2002 μεταξύ της δημοτικής αρχής του Μιλάνου, της SEA και των συνδικαλιστικών οργανώσεων, τα πρακτικά της συμφωνίας της 4ης Απριλίου 2002 μεταξύ της SEA και των συνδικαλιστικών οργανώσεων, καθώς και τα πρακτικά της συμφωνίας της 9ης Ιουνίου 2003 μεταξύ της SEA, της SEA Handling και των συνδικαλιστικών οργανώσεων.

([41]) Βλέπε τελευταία αιτιολογική σκέψη («εισαγωγή») των πρακτικών της συμφωνίας με τις συνδικαλιστικές οργανώσεις της 4ης Απριλίου 2002 που υπογράφηκε μεταξύ της SEA και των συνδικαλιστικών οργανώσεων. Η ιδέα ότι οι δεσμεύσεις που ανέλαβε η SEA έναντι της SEA Handling είναι εγγυημένες από τον κατά πλειοψηφία μέτοχο επαναλαμβάνεται επίσης στην τέταρτη αιτιολογική σκέψη και στο τέλος του κεφαλαίου 2 του ιδίου εγγράφου.

([42]) Τα κεφάλαια αυτά της απόφασης περί κινήσεως της διαδικασίας πρέπει να θεωρούνται αναπόσπαστα τμήματα της παρούσας απόφασης.

αφήνουν να εννοηθεί ότι ο ρόλος του Δήμου υπερέβη εκείνον του κοινού μετόχου, ο οποίος ενημερώνεται και αξιολογεί τις επιχειρησιακές επιλογές του διοικητικού συμβουλίου κατά κύριο λόγο μέσω των εσωτερικών οργανισμών της επιχείρησης και των επίσημων δελτίων Τύπου. Συνεπώς, η επιμονή στο γεγονός ότι το εταιρικό σχέδιο συμφωνήθηκε προηγουμένως με τον μέτοχο, επιβεβαιώνει τον καθοριστικό ρόλο του μετόχου στις στρατηγικές επιλογές της SEA. Ο ρόλος αυτός αποτυπώνεται και στα γεγονότα που αναφέρονται στο σημείο 51 της απόφασης περί κινήσεως της διαδικασίας και στο σημείο 35 της παρούσας απόφασης (μέλος του δημοτικού συμβουλίου του Μιλάνου ζήτησε από τον πρόεδρο της SEA και τη δήμαρχο του Μιλάνου να παραστεί στην επιτροπή μεταφορών του Δήμου και να εξηγήσει σε ποιες ενέργειες επρόκειτο να προβούν για την αναβάθμιση του ρόλου της SEA Handling) και στα σημεία 69 και 70 της απόφασης περί κινήσεως της διαδικασίας (όσον αφορά τους στενούς δεσμούς μεταξύ των υψηλόβαθμων στελεχών της SEA και της SEA Handling, οι διορισμοί των οποίων ελέγχονται από τον Δήμο).

(202) Η Επιτροπή επιβεβαιώνει επίσης την ορθότητα της δεύτερης επισημανθείσας ένδειξης περί δυνατότητας καταλογισμού, η οποία αφορά τις σχέσεις ιδιαίτερης εξάρτησης που διατηρούν τα διοικητικά στελέχη και οι διευθύνοντες της SEA με τον Δήμο του Μιλάνου.

(203) Για τον σκοπό αυτόν, σε αντίθεση με τους ισχυρισμούς των ιταλικών αρχών, η Επιτροπή θεωρεί ως ένδειξη τις δηλώσεις που δημοσιεύονται στον Τύπο, μόνο όταν μεταφέρουν επιβεβαιωμένα γεγονότα ([43]). Για τον σκοπό αυτό, η Επιτροπή επισημαίνει ότι ούτε οι ιταλικές αρχές ούτε η SEA αμφισβήτησαν τα προαναφερθέντα γεγονότα, ούτε υπέβαλαν σχόλια σχετικά με το γεγονός ότι η δήμαρχος του Μιλάνου, Letizia Moratti, ζήτησε και πέτυχε το 2006 την παραίτηση του τότε προέδρου και διευθύνοντος συμβούλου, κ. Bencini, δυο χρόνια πριν την κανονική λήξη της θητείας του ([44]).

(204) Σε κάθε περίπτωση, η Επιτροπή υπογραμμίζει επ' αυτού ότι ο γενικός εισαγγελέας στην υπόθεση «Stardust Marine» επισημαίνει ότι «λόγω των δυσχερειών αποδείξεως και του προφανούς κινδύνου καταστρατηγήσεως», οι ενδείξεις παρέμβασης του κράτους μπορούν να προέρχονται και από απλά «δημοσιεύματα του Τύπου» ([45]).

(205) Όσον αφορά το γεγονός ότι, σύμφωνα με τη SEA, τα δημοσιεύματα του Τύπου και τα γεγονότα στα οποία αναφέρονται ανάγονται στο 2006 και δεν μπορούν να «αποδείξουν» τίποτα σχετικά με την επίδραση που άσκησε ο Δήμος στη SEA, η Επιτροπή θεωρεί ότι οι ενδείξεις σχετικά με την εξάρτηση των διοικητικών στελεχών καταδεικνύουν το γενικό πλαίσιο λειτουργίας της SEA και, συνεπώς, το πλαίσιο στο οποίο ελήφθησαν οι ετήσιες αποφάσεις κάλυψης των ζημιών της SEA Handling. Σε κάθε περίπτωση, ο έλεγχος της Επιτροπής καλύπτει την περίοδο και μετά το 2006.

(206) Κατά τρίτο λόγο, όσον αφορά τις επιστολές εν λευκώ παραίτησης που επέδωσαν τα διοικητικά στελέχη της SEA στη δήμαρχο του Μιλάνου, η Επιτροπή δεν συμμερίζεται τον ισχυρισμό της SEA και των ιταλικών αρχών σύμφωνα με τον οποίο οι εν λόγω επιστολές, οι οποίες φέρεται να έχουν μόνο ηθική και όχι νομική αξία, δεν είχαν τη δυνατότητα να επηρεάσουν τις αποφάσεις των μελών του διοικητικού συμβουλίου. Η Επιτροπή θεωρεί στην πραγματικότητα ότι η πρακτική αυτή δε μπορούσε να έχει άλλον σκοπό παρά την ενίσχυση του ελέγχου του Δήμου του Μιλάνου επί των διοικητικών στελεχών της SEA, ενισχύοντας μονόπλευρα το δικαίωμα επιβολής κυρώσεων στα διοικητικά στελέχη, το οποίο θα έπρεπε να μπορεί να ασκήσει ο Δήμος μόνο εντός των ορίων των δικαιωμάτων του ως μετόχου της SEA. Εάν οι επιστολές αυτές είχαν μόνο ηθική αξία, πράγμα που δεν διαφαίνεται, θα αποτελούσαν και πάλι επιβεβαίωση της ανάμειξης των δημοσίων αρχών στη διαχείριση της SEA. Σε κάθε περίπτωση, η Επιτροπή επισημαίνει ότι, στη σελίδα 37 των παρατηρήσεών τους της 15ης Σεπτεμβρίου 2010, οι ιταλικές αρχές επαναλαμβάνουν ότι οι επιστολές αυτές δεν είχαν απλώς ηθική αξία, αλλά εμπόδιζαν νομικά το εκάστοτε διοικητικό στέλεχος να ζητήσει αποζημίωση για αδικαιολόγητη πρόωρη λύση της σύμβασης εργασίας σύμφωνα με τον ιταλικό αστικό κώδικα. Ο Δήμος, ο οποίος ασκεί τον έλεγχο στη συνέλευση των μετόχων, ασκεί στενότατο έλεγχο στα διοικητικά στελέχη καθώς, ακόμη και όταν έχουν ενεργήσει προς το βέλτιστο συμφέρον της εταιρείας, μπορούν να απομακρυνθούν από τη συνέλευση χωρίς να έχουν κανένα δικαίωμα αποζημίωσης για πρόωρη λύση της σύμβασης. Όσον αφορά, ειδικότερα, το ζήτημα που εγείρει η SEA Handling, σύμφωνα με την οποία οι επιστολές παραίτησης δεν επηρεάσθηκαν καθόλου από το διοικητικό συμβούλιο μιας και αυτό δεν είχε αποδεχθεί το αίτημα του δημόσιου μετόχου για διανομή των έκτακτων μερισμάτων ύψους 250-280 εκατ. ευρώ, η Επιτροπή επισημαίνει ότι τα πρακτικά από τη συνέλευση της SEA της 24ης Φεβρουαρίου 2006 αναφέρουν ότι η διανομή των έκτακτων μερισμάτων έως το ποσό των 200 εκατ. ευρώ θα επέτρεπε στην εταιρεία να διατηρήσει δείκτη μόχλευσης ανάλογο του μέσου δείκτη συγκρίσιμων επιχειρήσεων και θα διασφάλιζε επαρκή χρηματοπιστωτική ευελιξία. Κατά δεύτερο λόγο, η Επιτροπή επισημαίνει ότι το ίδιο έγγραφο διευκρινίζει πως το ύψος των μερισμάτων είχε οριοθεί σε 200 εκατ. ευρώ από τη SEA βάσει αντικειμενικών κριτηρίων και αντιπροσώπευε το μέγιστο ποσό που μπορούσε να διανείμει η επιχείρηση σύμφωνα με τους τότε χρηματοπιστωτικούς δείκτες. Πράγματι, η «Έκθεση σχετικά με τη διαχείριση» του 2006 επιβεβαιώνει την αύξηση του δείκτη μόχλευσης (ο οποίος διπλασιάστηκε το 2006 σε σχέση με το 2005), εξαιτίας της μείωσης της ρευστότητας που προήλθε από τη διανομή έκτακτων μερισμάτων στους μετόχους. Συνεπώς, εάν η SEA είχε διανείμει μεγαλύτερα μερίσματα, θα ήταν πιο δύσκολο να αντισταθμιστούν οι ζημίες της SEA Handling τη χρονιά εκείνη. Επίσης, το γεγονός ότι ένας μέτοχος μπορεί να ζητήσει σε συγκεκριμένες περιστάσεις συγκεκριμένο ποσό μερισμάτων, αλλά η διοίκηση διανέμει τελικά μικρότερο ποσό, θεωρείται κάτι σύνηθες στη λειτουργία μιας επιχείρησης και δεν αντικρούει το γεγονός ότι η διαχείριση μπορεί να ελέγχεται στενά από τον εν λόγω μέτοχο.

([43]) Η Επιτροπή παραπέμπει στα δημοσιεύματα που αναφέρονται στο σημείο 67 της απόφασης περί κινήσεως της διαδικασίας. Βλέπε επίσης La Repubblica, 25 Φεβρουαρίου 2006, «SEA, nuovo attacco della Provincia»· L'Unità, 25 Φεβρουαρίου 2006, «SEA, Penati chiede le dimissioni del consiglio».

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

([45]) Συμπεράσματα στην υπόθεση «Stardust Marine», σκέψη 68.

(207) Η Επιτροπή θεωρεί ότι στην πρακτική αυτή αντικατοπτρίζεται αντικειμενικά η κατάσταση εξάρτησης. Η Επιτροπή, χωρίς να μπορεί να κρίνει την πραγματική εκ των υστέρων επίδραση που θα μπορούσε να έχει αυτή η πρακτική, θεωρεί βέβαιο ότι οι επιστολές αυτές θα μπορούσαν να επηρεάσουν με την ίδια τους την ύπαρξη (εκ των προτέρων) τις ενέργειες των μελών του διοικητικού συμβουλίου που είχε διορίσει ο Δήμος του Μιλάνου. Οι δημόσιες αρχές δεν είχαν καν ανάγκη να χρησιμοποιήσουν τις προαναφερθείσες επιστολές για να ασκήσουν αυτήν την επιρροή, καθώς είναι προφανές ότι η ύπαρξή τους θέτει από μόνη της τα διοικητικά στελέχη σε θέση υποτελή έναντι της δημάρχου του Μιλάνου.

(208) Όσον αφορά τις διευκρινίσεις που χορήγησαν οι ιταλικές αρχές σχετικά με τον ορισμό των μελών του διοικητικού συμβουλίου, η Επιτροπή επαναλαμβάνει ότι ο Δήμος, de facto, «διορίζει τα μέλη του διοικητικού συμβουλίου». Αυτό προκύπτει με σαφήνεια από το γεγονός ότι, όπως δηλώνουν οι ιταλικές αρχές, ο Δήμος επιλέγει τα διοικητικά στελέχη τα οποία διορίζονται στη συνέχεια από τη γενική συνέλευση στην οποία συμμετέχει ο Δήμος ως πλειοψηφικός μέτοχος. Στη συγκεκριμένη περίπτωση, αυτό το οργανικό κριτήριο ελέγχου του Δήμου στη SEA δεν αρκεί από μόνο του για να αποδείξει την πραγματική άσκηση του ελέγχου από τον Δήμο, αλλά συμβάλλει στην απόδειξή του.

(209) Όσον αφορά τις περί του αντιθέτου ενδείξεις που προβάλλουν οι ιταλικές αρχές με σκοπό να αποδείξουν την αδυναμία καταλογισμού των μέτρων στο κράτος, ήτοι το γεγονός ότι δεν επετράπη επανειλημμένα στα μέλη του δημοτικού συμβουλίου η πρόσβαση σε εσωτερικά έγγραφα της SEA, η Επιτροπή τις θεωρεί μη πειστικές, καθώς η απλή τήρηση των τυπικών κανόνων που προβλέπει ο ιταλικός αστικός κώδικας περί του απορρήτου των εσωτερικών στοιχείων μιας εταιρείας, όπως τα πρακτικά του διοικητικού συμβουλίου, δεν αποκλείει την πραγματική επιρροή του Δήμου στη SEA, τόσο γενικότερα όσο και στη συγκεκριμένη περίπτωση. Η Επιτροπή υπογραμμίζει επίσης ότι τα μέλη του δημοτικού συμβουλίου στα οποία δεν επετράπη η πρόσβαση σε συγκεκριμένα έγγραφα, ήταν μέλη της αντιπολίτευσης και δεν συμμετείχαν στο εκτελεστικό όργανο του Δήμου. Όταν ισχυρίζεται ότι ο Δήμος του Μιλάνου διατηρεί με τη SEA σχέση εξάρτησης, η Επιτροπή αναφέρεται ειδικότερα στις αρχές που ασκούν τις εξουσίες λήψης αποφάσεων του Δήμου, οι οποίες μπορούν να επηρεάσουν τη διαχείριση της επιχείρησης.

(210) Κατά τέταρτο λόγο, γενικώς, δεδομένης της σημασίας που έχει η λειτουργία των αερολιμένων Malpensa και Linate στο τοπικό κοινωνικοοικονομικό περιβάλλον και του θεμελιώδους ρόλου τους στο πλαίσιο των διαφόρων πολιτικών, τόσο της πολιτικής μεταφορών όσο και της πολιτικής περιφερειακής ανάπτυξης ή περιφερειακού σχεδιασμού, οι τοπικές δημόσιες αρχές δεν «απουσιάζουν» συνήθως όταν η εταιρεία διαχείρισης του αερολιμένα λαμβάνει σημαντικές αποφάσεις για τη λειτουργία και τη μακροπρόθεσμη ανάπτυξη αυτών των υποδομών, κατά μείζονα δε λόγο, όταν η δημόσια αρχή είναι και μέτοχος που ελέγχει την εταιρεία διαχείρισης του αερολιμένα. Η Επιτροπή επισημαίνει ότι οι ιταλικές αρχές επιβεβαιώνουν στις παρατηρήσεις τους την πολιτική βαρύτητα των εξεταζόμενων μέτρων. Στη συγκεκριμένη περίπτωση, η Επιτροπή υπογραμμίζει επίσης ότι τα μέτρα κάλυψης των ζημιών της SEA Handling ήταν τουλάχιστον αναπόσπαστο τμήμα της στρατηγικής του ομίλου SEA, όπως εξηγούν οι ιταλικές αρχές στις παρατηρήσεις τους.

(211) Κατά πέμπτο λόγο, η Επιτροπή θεωρεί ότι τα μέτρα κάλυψης των ζημιών, τα οποία εφαρμόσθηκαν με αυξήσεις του κεφαλαίου της SEA Handling, δεν συνιστούν μέτρα τρέχουσας διαχείρισης, αλλά έκτακτα μέτρα. Ο έκτακτος χαρακτήρας των μέτρων είναι εμφανής τόσο με οικονομικούς όρους, λόγω του ύψους των χρηματικών ποσών (κάθε κάλυψη ζημιών αντισταθμίστηκε με αύξηση του κεφαλαίου κατά πολλά εκατ. ευρώ), όσο και με πολιτικούς όρους, δεδομένων των προβλεπόμενων συνεπειών των μέτρων στη διατήρηση της απασχόλησης.

(212) Δεδομένου του έκτακτου χαρακτήρα τους, τα μέτρα δεν αποφασίσθηκαν συνεπώς αυτοτελώς από το διοικητικό συμβούλιο της SEA, αλλά αποτέλεσαν αντικείμενο ρητής έγκρισης από τη γενική συνέλευση, στην οποία ο Δήμος συμμετέχει ως πλειοψηφικός μέτοχος, σύμφωνα με το καταστατικό της SEA και τις σχετικές διατάξεις του αστικού κώδικα. Δεν υπάρχει συνεπώς αμφιβολία ότι ο Δήμος ήταν απόλυτα ενημερωμένος και ενέκρινε τα μέτρα, όπως προκύπτει από τα πρακτικά των γενικών συνελεύσεων. Δεν πρωτοστάτησε απλώς σε αυτά τα μέτρα με τη συμμετοχή του στη συμφωνία της 26ης Μαρτίου 2002, ενώ ήταν και ενήμερος για κάθε μέτρο κάλυψης των ζημιών της SEA Handling, εγκρίνοντας κάθε φορά τη λήψη τους. Τα έκτακτα αυτά μέτρα πρέπει συνεπώς να καταλογιστούν οπωσδήποτε στο κράτος.

(213) Η Επιτροπή υπενθυμίζει ότι στην απόφαση Stardust Marine το Δικαστήριο αποφάσισε ότι ένδειξη δυνατότητας καταλογισμού μπορεί να είναι «οποιαδήποτε ένδειξη από την οποία να συνάγεται στη συγκεκριμένη περίπτωση ότι έχουν εμπλακεί ή ότι είναι απίθανο να μην έχουν εμπλακεί οι δημόσιες αρχές στη λήψη ορισμένου μέτρου, αν ληφθούν υπόψη η έκταση του μέτρου, το περιεχόμενό του ή οι συνθήκες που δημιουργεί» ([46]).

(214) Τέλος, όπως αποδεικνύεται στο κεφάλαιο 8.2.3, η συμμετοχή των δημοσίων αρχών στα εξεταζόμενα μέτρα επιβεβαιώνεται και από το γεγονός ότι η SEA δεν ενήργησε σύμφωνα με το κριτήριο του ιδιώτη επενδυτή ([47]).

([46]) Απόφαση Stardust Marine, σκέψη 56.
([47]) Συμπεράσματα του γενικού εισαγγελέα F.G. Jacobs της 13ης Δεκεμβρίου 2001 στην υπόθεση Stardust Marine, σκέψη 67.

(215) Στη συγκεκριμένη περίπτωση, λαμβάνοντας υπόψη τη σημασία των εξεταζόμενων μέτρων και τα άλλα στοιχεία που αναφέρονται στην παρούσα απόφαση και στην απόφαση περί κινήσεως της διαδικασίας, η Επιτροπή θεωρεί ότι διαθέτει επαρκείς ενδείξεις για να αποδείξει τη δυνατότητα καταλογισμού των εξεταζόμενων μέτρων στο ιταλικό κράτος, εξαιτίας της συμμετοχής του Δήμου του Μιλάνου στα μέτρα κάλυψης των ζημιών της SEA Handling, ήτοι το γεγονός ότι είναι απίθανο να μην έχουν εμπλακεί οι δημόσιες αρχές στη λήψη των εν λόγω μέτρων.

(216) Επομένως, η Επιτροπή δεν μπορεί παρά να απορρίψει τον ισχυρισμό των ιταλικών αρχών σύμφωνα με τον οποίο η Επιτροπή θα πρέπει να αναλύσει μεμονωμένα κάθε παρέμβαση στο κεφάλαιο της SEA Handling, προκειμένου να διαπιστώσει τις προϋποθέσεις ύπαρξης της ενίσχυσης και, ειδικότερα, τη δυνατότητα καταλογισμού στον Δήμο του Μιλάνου. Πράγματι, η Επιτροπή θεωρεί ότι το σύνολο των στοιχείων που εκτίθενται στα σημεία 174-186 (καθώς και η ανάλυση των μέτρων υπό το πρίσμα του συνετού ιδιώτη επενδυτή) αρκεί και αποδεικνύει ότι η κάλυψη των ζημιών με εισφορές κεφαλαίου μπορεί να είναι μόνο το αποτέλεσμα της στρατηγικής και της παρέμβασης των δημόσιων αρχών σε όλη την υπό εξέταση περίοδο. Πράγματι, οι ίδιες οι ιταλικές αρχές δήλωσαν ότι, μολονότι οι αποφάσεις κάλυψης των ζημιών ελαμβάνοντο επισήμως κατ' έτος, υπήρχε μια πολυετής στρατηγική κάλυψης των ζημιών για όλη την αναγκαία περίοδο της αναδιάρθρωσης (βλέπε σημεία 225-232).

(217) Η Επιτροπή συμπεραίνει συνεπώς ότι τα εξεταζόμενα μέτρα πρέπει να θεωρηθούν ως δυνάμενα να καταλογιστούν στο κράτος.

8.2.2. ΣΧΕΤΙΚΑ ΜΕ ΤΟΝ ΕΠΙΛΕΚΤΙΚΟ ΧΑΡΑΚΤΗΡΑ ΤΩΝ ΜΕΤΡΩΝ

(218) Στη συγκεκριμένη περίπτωση, το μέτρο είναι επιλεκτικό, καθώς αφορά μόνο την εταιρεία SEA Handling.

8.2.3. ΣΧΕΤΙΚΑ ΜΕ ΤΗΝ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΟΥ ΚΡΙΤΗΡΙΟΥ ΤΟΥ ΙΔΙΩΤΗ ΕΠΕΝΔΥΤΗ ΠΟΥ ΕΝΕΡΓΕΙ ΣΕ ΣΥΝΘΗΚΕΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ ΤΗΣ ΑΓΟΡΑΣ ΚΑΙ ΤΗΝ ΥΠΑΡΞΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟΥ ΠΛΕΟΝΕΚΤΗΜΑΤΟΣ

(219) Όσον αφορά την ύπαρξη οικονομικού πλεονεκτήματος, πρέπει να εκτιμηθεί κατά πόσον, υπό παρόμοιες συνθήκες, ένας ιδιώτης επενδυτής θα ήταν ενδεχομένως υποχρεωμένος να προβεί στην κάλυψη των ζημιών, όπως στην προκειμένη περίπτωση. Επ' αυτού, το Δικαστήριο διευκρίνισε ότι, καίτοι η συμπεριφορά του ιδιώτη επενδυτή, προς την οποία πρέπει να συγκριθεί η παρέμβαση του δημοσίου επενδυτή που επιδιώκει στόχους οικονομικής πολιτικής, δεν αντιστοιχεί κατ' ανάγκη προς τη συμπεριφορά του κοινού επενδυτή που τοποθετεί κεφάλαια χάριν αποδοτικότητας υπό κατά το μάλλον ή ήττον βραχυπρόθεσμη προοπτική, οφείλει, τουλάχιστον, να ακολουθεί τη συμπεριφορά μιας ιδιωτικής εταιρείας χαρτοφυλακίου ή ενός ιδιωτικού ομίλου επιχειρήσεων που επιδιώκουν διαρθρωτική πολιτική, γενική ή κλαδική, με γνώμονα προοπτικές μακροπρόθεσμης αποδοτικότητας ([48]).

(220) Το Δικαστήριο έκρινε επίσης ότι ένας ιδιώτης εταίρος μπορεί ευλόγως να εισφέρει το αναγκαίο κεφάλαιο για την επιβίωση μιας επιχειρήσεως που αντιμετωπίζει παροδικές δυσχέρειες, αλλά που θα μπορούσε μετά από αναδιάρθρωση να επανεύρει την αποδοτικότητά της. Ωστόσο, όταν οι εισφορές κεφαλαίου πραγματοποιούνται από τον δημόσιο επενδυτή χωρίς να υπάρχει προοπτική αποδοτικότητας ούτε μακροχρόνια, τότε πρέπει να θεωρηθούν ως ενισχύσεις κατά την έννοια του άρθρου 107 της ΣΛΕΕ ([49]).

(221) Θα πρέπει επίσης να επισημανθεί ότι, «για να εξακριβωθεί αν το Δημόσιο επέδειξε συμπεριφορά συνετού επενδυτή που ενεργεί υπό συνθήκες οικονομίας της αγοράς, το ζήτημα κατά πόσον η συμπεριφορά του Δημοσίου ήταν ορθολογική από οικονομική άποψη πρέπει να κριθεί εντός του χρονικού πλαισίου εντός του οποίου ελήφθησαν τα μέτρα χρηματοδοτικής στήριξης και να αποφευχθεί οποιαδήποτε εκτίμηση με βάση μεταγενέστερες καταστάσεις» ([50]). Κατ' αυτό τον τρόπο, «οικονομικές εκτιμήσεις οι οποίες γίνονται μετά τη χορήγηση του εν λόγω πλεονεκτήματος, η εκ των υστέρων διαπίστωση ότι η επένδυση που πραγματοποίησε το κράτος μέλος ήταν πράγματι κερδοφόρος ή όψιμοι λόγοι που δικαιολογούν την επιλογή της διαδικασίας που πράγματι εφαρμόστηκε δεν επαρκούν για να αποδείξουν ότι το κράτος μέλος αυτό έλαβε, πριν ή συγχρόνως προς τη χορήγηση αυτή, τέτοια απόφαση με την ιδιότητά του ως μετόχου». Συνάγεται συνεπώς ότι η Επιτροπή μπορεί να αρνηθεί να εξετάσει «[…] τα υποβαλλόμενα αποδεικτικά στοιχεία [που] είναι μεταγενέστερα της λήψεως της αποφάσεως για πραγματοποίηση της επίμαχης επενδύσεως» ([51]).

Πολυετής στρατηγική κάλυψης των ζημιών

(222) Οι ιταλικές αρχές και η SEA υποστήριξαν στις παρατηρήσεις τους ότι, μολονότι οι αποφάσεις κάλυψης των ζημιών λαμβάνονταν επισήμως σε ετήσια βάση, η πολυετής στρατηγική κάλυψης των ζημιών για όλη την αναγκαία περίοδο της αναδιάρθρωσης δεν θα μπορούσε να αναπροσαρμόζεται κάθε χρόνο και τα αποτελέσματα θα μπορούσαν να αξιολογηθούν μόνο σε πολυετές πλαίσιο. Ωστόσο, η Επιτροπή επισημαίνει ότι της υπεβλήθησαν πέντε εταιρικά σχέδια, ορισμένα εκ των οποίων αφορούν επικαλυπτόμενες περιόδους μέγιστης διάρκειας πέντε ετών. Λαμβάνοντας υπόψη ότι, κατά κανόνα, στο πλαίσιο της εκπόνησης ενός νέου εταιρικού σχεδίου αξιολογείται η στρατηγική μιας επιχείρησης, προκειμένου να

([48]) Βλέπε, ειδικότερα, απόφαση του Δικαστηρίου της 14ης Σεπτεμβρίου 1994 στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-278/92, C-279/92 και C-280/92, Ισπανία κατά Επιτροπής (Συλλογή 1994, σ. I-4103, σκέψεις 20-22).

([49]) Βλέπε, παραδείγματος χάρη, την απόφαση του Δικαστηρίου της 21ης Μαρτίου 1991 στην υπόθεση C-303/88, Ιταλία κατά Επιτροπής (Συλλογή 1991, σ. I-1433, σκέψεις 21 και 22).

([50]) Απόφαση Stardust Marine, σκέψη 71.

([51]) Απόφαση της 5ης Ιουνίου 2012 στην υπόθεση C-124/10 P, *Επιτροπή κατά EDF*, σκέψεις 85 και 104.

αποφασιστεί εάν θα συνεχιστεί ή θα τροποποιηθεί, η Επιτροπή θεωρεί ότι η στρατηγική που υιοθέτησε η SEA Handling μπορούσε πράγματι να επανεξεταστεί ανά πάσα στιγμή πριν τη θέσπιση ενός νέου σχεδίου, προκειμένου να λαμβάνονται υπόψη οι εξελίξεις της αγοράς.

(223) Οι ιταλικές αρχές και η SEA υποστήριξαν συνεπώς ότι η απόφαση κάλυψης των μελλοντικών ζημιών ελήφθη αρχικά το 2002 και στη συνέχεια, για δεύτερη φορά, το 2007, όταν, λόγω μη επίτευξης των αναμενόμενων αποτελεσμάτων, αποφασίστηκε να επανεξεταστεί η αρχική στρατηγική που προέβλεπε την κάλυψη των ζημιών και να επιβεβαιωθεί η συνέχισή της. Ουσιαστικά, φαίνεται ότι εμφανίζουν τα εξεταζόμενα μέτρα ως δύο εισφορές κεφαλαίων που αποφασίστηκαν το 2002 και το 2007 για να πραγματοποιούνται με ετήσιες εισφορές.

(224) Πράγματι, στην επιστολή της 14ης Σεπτεμβρίου, οι ιταλικές αρχές διευκρίνισαν ότι η απόφαση της Alitalia να καταργήσει τον αεροπορικό κόμβο το 2007 είχε σοβαρές συνέπειες στη δραστηριότητα της SEA Handling. Οι αρνητικές αυτές συνέπειες στη χρηματοοικονομική απόδοση της επιχείρησης επιβαρύνθηκαν από την οικονομική ύφεση και οδήγησαν σε μια γενική αναθεώρηση της SEA όσον αφορά τη σκοπιμότητα του μοντέλου του αεροπορικού κόμβου και το ενδεχόμενο επιλογής ενός άλλου επιχειρηματικού μοντέλου. Σύμφωνα με τις ιταλικές αρχές, αντί να επιλέξει την εξωτερική ανάθεση των υπηρεσιών εδάφους, η SEA αποφάσισε εντέλει να συνεχίσει με τη δημιουργία ενός νέου επιχειρηματικού μοντέλου, αυτό του *self-hub* ή *virtual hub*, το οποίο είναι ωστόσο μια απλή εξέλιξη του προηγούμενου. Το εν λόγω επιχειρηματικό μοντέλο απαιτεί αυστηρό έλεγχο της δραστηριότητας υπηρεσιών εδάφους. Σύμφωνα με τις ιταλικές αρχές, αυτό αποδεικνύει τον ορθολογισμό της απόφασης της SEA να συνεχίσει να καλύπτει τις ζημίες εκμετάλλευσης της θυγατρικής της SEA Handling, προκειμένου να αποκαταστήσει την αποδοτικότητα της δραστηριότητας υπηρεσιών εδάφους. Οι ιταλικές αρχές υποστηρίζουν, συνεπώς, ότι η επανεξέταση της στρατηγικής της SEA ως προς τη θυγατρική της ήταν απόλυτα δικαιολογημένη από τις απρόβλεπτες εξωτερικές περιστάσεις και δεν ακυρώνει με κανέναν τρόπο τον στόχο της SEA να καταστήσει μακροπρόθεσμα αποδοτική τη δραστηριότητα υπηρεσιών εδάφους.

(225) Μολονότι αναγνωρίζει την ύπαρξη της πολυετούς στρατηγικής κάλυψης των ζημιών εκ μέρους των ιταλικών αρχών (σύμφωνα με τις δεσμεύσεις που ανέλαβε ο Δήμος του Μιλάνου για να διασφαλίσει τη χρηματοπιστωτική ισορροπία της SEA Handling και την πραγματοποιηθείσα απόδειξη της δυνατότητας καταλογισμού αυτών των αποφάσεων στον Δήμο), η Επιτροπή θεωρεί ότι η εν λόγω στρατηγική δεν ανταποκρίνεται στη συμπεριφορά ενός συνετού ιδιώτη επενδυτή.

(226) Αν και μπορεί να χρειαστούν πολλά χρόνια προκειμένου να φέρει αποτελέσματα η διαδικασία αναδιάρθρωσης, ο συνετός ιδιώτης επενδυτής δεν θα αναλάμβανε «στα τυφλά» μια δέσμευση πολυετούς διαρκείας, αλλά θα προσπαθούσε να αποφασίζει χρόνο με το χρόνο εάν θα εισέφερε νέα κεφάλαια στην επιχείρηση, βασιζόμενος στα αποτελέσματα της αναδιάρθρωσης και στις μελλοντικές προοπτικές αποδοτικότητας. Στη συγκεκριμένη περίπτωση, ένας συνετός ιδιώτης επενδυτής θα είχε αναμφίβολα επανεξετάσει τη στρατηγική ήδη από το 2003 ή το 2004, δεδομένου ότι κατέστη από τότε προφανές ότι ο στόχος αποκατάστασης της αποδοτικότητας το 2005 δεν θα μπορούσε να επιτευχθεί, ή, τουλάχιστον το 2005, όταν η επίτευξη του στόχου είχε πράγματι αποτύχει. Πράγματι, ακόμη και εάν είχε δεσμευτεί να εφαρμόσει μακροπρόθεσμη στρατηγική κάλυψης των ζημιών, υπό τον όρο να μην υπόκειται σε δεσμευτικές νομικές υποχρεώσεις, ένας ιδιώτης επενδυτής θα επανεξέταζε αυτήν τη στρατηγική κάθε φορά που θα καλείτο να εισφέρει κεφάλαια για την εξάλειψη των ζημιών της SEA Handling ([52]).

(227) Ειδικότερα, όπως επεσήμανε η SEA στις παρατηρήσεις της, η αποτυχία των διαπραγματεύσεων με τη […] το 2002 ανέτρεψε σε σημαντικό βαθμό την πιθανότητα επίτευξης του στόχου αποκατάστασης της αποδοτικότητας της SEA Handling εντός του 2005. Μολαταύτα, μετά την απόρριψη της προσφοράς από το διοικητικό συμβούλιο της SEA της 10ης Σεπτεμβρίου 2002, ήτοι λίγους μόλις μήνες μετά την ίδρυση της SEA Handling, δεν εξετάστηκε καμιά αλλαγή στη στρατηγική κάλυψης των ζημιών.

(228) Κατά δεύτερο λόγο, θα πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι μια τόσο σημαντική απόφαση, όπως η εισφορά κεφαλαίου, η οποία υπόκειται στην έγκριση της γενικής συνέλευσης, δεν μπορεί να θεωρηθεί απλό μέτρο εφαρμογής μιας γενικότερης απόφασης κάλυψης μελλοντικών ζημιών.

(229) Κατά τρίτο λόγο, οι αποφάσεις κάλυψης των ζημιών σε πολυετή βάση δεν αναφέρονται στα στρατηγικά εταιρικά σχέδια της SEA Handling ούτε της SEA. Τα όργανα της SEA δεν ανέλαβαν καμία επίσημη και δεσμευτική υποχρέωση βάσει ενός εταιρικού σχεδίου που να προβλέπει εισφορές συγκεκριμένων ποσών από τη SEA επί συγκεκριμένο αριθμό ετών ([53]). Κατά συνέπεια, οι αποφάσεις του 2002 και του 2007 θα μπορούσαν να αφορούν μόνο το ζήτημα της αναδιάρθρωσης της SEA Handling και όχι την κάλυψη των ζημιών επί σειρά ετών. Σε κάθε περίπτωση, ένας ιδιώτης επενδυτής δεν θα αναλάμβανε τη δέσμευση να καλύπτει τις ζημίες επί σειρά ετών, χωρίς να διαθέτει τουλάχιστον εκτίμηση του προβλεπόμενου ποσού.

([52]) Απόφαση του Πρωτοδικείου της 12ης Δεκεμβρίου 1996 στην υπόθεση T-358/94, Compagnie nationale Air France κατά Επιτροπής (Συλλογή 1996, σ. II-02109, σκέψη 79).

([53]) Η μόνη δέσμευση που θα μπορούσε να ερμηνευτεί κατ' αυτήν την έννοια είναι εκείνη που ανέλαβε ο Δήμος με τη συμφωνία της 26ης Μαρτίου 2002, με την οποία ο Δήμος επιβεβαίωσε ότι «η SEA θα διατηρήσει την ισορροπία εξόδων/εσόδων και το γενικό οικονομικό πλαίσιο». Η δέσμευση αυτή δεν αναφέρεται σε συγκεκριμένα ποσά βάσει συγκεκριμένου εταιρικού σχεδίου και οι ιταλικές αρχές υποστήριξαν ότι δεν είναι νομικά δεσμευτικό.

(230) Συνεπώς, οι χρονικές στιγμές παραχώρησης των ενισχύσεων εμπίπτουν όλες στα έτη της εξεταζόμενης περιόδου και, ειδικότερα, οι ημερομηνίες κατά τις οποίες η SEA αποφάσισε να προβεί σε αύξηση του κεφαλαίου υπέρ της SEA Handling με κύριο σκοπό την κάλυψη των ζημιών, αναλαμβάνοντας προς τούτο νομικά δεσμευτικές υποχρεώσεις ([54]).

(231) Ωστόσο, στην ανάλυση των εισφορών κεφαλαίου, η Επιτροπή δεν μπορεί να μην λάβει υπόψη τις προηγούμενες εισφορές. Πράγματι, τα μέτρα αυτά είναι στενά συνδεδεμένα μεταξύ τους. Σύμφωνα με τις ιταλικές αρχές, αποτελούν τμήμα μιας ενιαίας στρατηγικής. Αποβλέπουν όλα στον ίδιο στόχο, ήτοι στην κάλυψη των ζημιών της SEA Handling για να επιτρέψουν την επιβίωση της εταιρείας και την επιστροφή της στην αποδοτικότητα. Αποτελούν μάλιστα τμήμα συνεχούς διαδικασίας και από χρονολογικής απόψεως, υπό την έννοια ότι αποφασίσθηκαν σε διαδοχικές χρονιές για να ανταποκριθούν στις διαρκείς δυσχέρειες του δικαιούχου ([55]).

(232) Δεδομένης της δυσχερούς κατάστασης στην οποία βρισκόταν η SEA Handling από την ίδρυσή της, η Επιτροπή θεωρεί ότι ένας συνετός ιδιώτης επενδυτής θα είχε εκτιμήσει από την πρώτη κιόλας εισφορά κεφαλαίου τον κίνδυνο τα μέτρα αυτά να θεωρηθούν παράνομες και ενδεχομένως μη συμβιβάσιμες κρατικές ενισχύσεις και συνεπώς θα είχε μελετήσει τις επιπτώσεις μιας πιθανής ανάκτησης αυτών των ενισχύσεων στην αποδοτικότητα της επένδυσής του. Οι ιταλικές αρχές δεν προσκόμισαν ποτέ κανένα στοιχείο που να αποδεικνύει ότι πραγματοποιήθηκε παρόμοια αξιολόγηση.

Οι εισφορές κεφαλαίου του 2002

(233) Δεν τίθεται υπό αμφισβήτηση το γεγονός ότι την περίοδο της πρώτης εισφοράς κεφαλαίου η SEA Handling ήταν μια προβληματική επιχείρηση κατά την έννοια των κατευθυντήριων γραμμών σχετικά με τις κρατικές ενισχύσεις για τη διάσωση και την αναδιάρθρωση προβληματικών επιχειρήσεων του 1999.

(234) Τα σημεία 16 και 17 των εν λόγω κατευθυντήριων γραμμών ορίζουν ότι, όταν οι δημόσιες αρχές προβαίνουν σε εισφορές κεφαλαίων υπέρ επιχειρήσεων σε οικονομική δυσχέρεια, είναι πιθανόν η χρηματοδότηση αυτή να χαρακτηριστεί ως κρατική ενίσχυση (εφόσον θα ήταν πολύ δύσκολο για αυτήν την επένδυση να παράγει μια απόδοση που θα μπορούσε να θεωρηθεί αποδεκτή από έναν ιδιώτη επενδυτή ο οποίος ενεργεί σε συνθήκες οικονομίας της αγοράς, εάν ληφθούν υπόψη οι κίνδυνοι που ενέχει). Συνεπώς, οι εισφορές αυτές πρέπει να κοινοποιούνται εκ των προτέρων στην Επιτροπή, προκειμένου να εγκριθούν ως κρατικές ενισχύσεις.

(235) Ωστόσο, το 2002 οι ιταλικές αρχές παρέβλεψαν τις οδηγίες των κατευθυντήριων γραμμών του 1999 (όπως έπραξαν και με άλλους αερολιμένες) και συνέχισαν τις εισφορές αν και δεν φαινόταν να βασίζουν την απόφασή τους σε λεπτομερές εταιρικό σχέδιο που να αποδεικνύει ότι η SEA Handling θα μπορούσε να αντιστρέψει την πορεία και να αποκαταστήσει την αποδοτικότητα εντός ευλόγου χρονικού διαστήματος ([56]).

(236) Η Επιτροπή θεωρεί ότι ένας επενδυτής της αγοράς δεν θα είχε προβεί στις εισφορές κεφαλαίου του 2002 χωρίς ένα επαρκώς λεπτομερές εταιρικό σχέδιο, βασισμένο σε σταθερές και αξιόπιστες προϋποθέσεις, το οποίο να περιγράφει λεπτομερώς τα αναγκαία μέτρα για την αποκατάσταση της αποδοτικότητας της επιχείρησης, να αναλύει τα πιθανά σενάρια και να αποδεικνύει (λαμβάνοντας υπόψη τον εγγενή κίνδυνο) ότι η επένδυση θα έχει ικανοποιητική απόδοση για τον επενδυτή από άποψη μερισμάτων, αύξησης της αξίας του μεριδίου του ή άλλα οφέλη.

(237) Συνεπώς, ήδη οι πρώτες εισφορές του 2002 δεν φαίνεται να ανταποκρίνονται στο κριτήριο του ιδιώτη επενδυτή που ενεργεί σε συνθήκες οικονομίας της αγοράς και παρέχουν στη SEA Handling πλεονέκτημα το οποίο η επιχείρηση δεν θα αποκόμιζε σε συνήθεις συνθήκες της αγοράς.

Συνθήκες κατά την περίοδο των αποφάσεων

(238) Όσον αφορά τις συνθήκες υπό τις οποίες χορηγήθηκαν οι ενισχύσεις και τις οποίες θα πρέπει να λάβει υπόψη της η Επιτροπή για την εφαρμογή της αρχής του ιδιώτη επενδυτή, η Επιτροπή διασαφηνίζει στη συνέχεια τις απόψεις της απαντώντας στα επιχειρήματα που υπέβαλαν οι ιταλικές αρχές και η SEA.

(239) Καταρχάς, όσον αφορά τις επιπτώσεις που είχαν στις επιλογές της SEA το ειδικό ισχύον νομοθετικό πλαίσιο της Ιταλίας και η ιδιαίτερα έντονη πίεση του συνεπακόλουθου ανταγωνισμού, η Επιτροπή επισημαίνει ότι είναι υπεύθυνη να βεβαιωθεί ότι δεν παραβιάζεται από τη χορήγηση κρατικών ενισχύσεων που μπορούν να στρεβλώσουν τον ανταγωνισμό ο στόχος της οδηγίας 96/67/ΕΚ, ήτοι η δημιουργία μιας ενιαίας αγοράς υπηρεσιών εδάφους στην Ένωση μέσω της ελευθέρωσης του τομέα, η οποία οδηγεί στην αύξηση του ανταγωνισμού μεταξύ των εταιρειών. Συνεπώς, τα μέτρα που θέσπισε το κράτος μέλος για την εφαρμογή της προαναφερθείσας οδηγίας δεν μπορούν σε καμία περίπτωση να αποδείξουν ότι η οικονομική υποστήριξη που χορηγείται σε συγκεκριμένη εταιρεία για να αντιμετωπίσει τις συνέπειες ενός πιο ανταγωνιστικού πλαισίου

([54]) Αποφάσεις της 14ης Ιανουαρίου 2004 στην υπόθεση T-109/01, Fleuren Compost BV κατά Επιτροπής (Συλλογή 2004, σ. II-127, σκέψη 74), της 2ας Δεκεμβρίου 2008 στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις T-362/05 και T-363/05, Nuova Agricast κατά Επιτροπής (Συλλογή 2008, σ. II-297, σκέψη 80) και της 30ής Νοεμβρίου 2009 στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις T-427/04 και T-17/05, France e France Télécom κατά Επιτροπής (Συλλογή 2009, σ. II-4315, σκέψη 321).

([55]) Απόφαση της 15ης Σεπτεμβρίου 1998 στην υπόθεση T-11/95, BP Chemicals κατά Επιτροπής (Συλλογή 1998, σελ. II-3235, σκέψη 171). Λαμβάνοντας υπόψη τα προαναφερθέντα, η Επιτροπή θα αξιολογήσει το συμβιβάσιμο των εξεταζόμενων μέτρων με το κριτήριο του ιδιώτη επενδυτή συνολικά, εστιάζοντας ωστόσο σε συγκεκριμένα σημεία όταν το θεωρεί αναγκαίο για να αναλύσει τα ζητήματα που της έχουν τεθεί ή για άλλους λόγους.

([56]) Για μια ανάλυση του ενοποιημένου εταιρικού σχεδίου 2002-2006 βλέπε τα σημεία 269-271.

ανταποκρίνεται στο κριτήριο του συνετού ιδιώτη επενδυτή. Αντιθέτως, στην παρούσα απόφαση και, ειδικότερα, στην ανάλυση της συμπεριφοράς που θα είχε ένας ιδιώτης επενδυτής σε κατάσταση ανάλογη της SEA, η Επιτροπή έλαβε υπόψη της το γεγονός ότι η Ιταλία επέλεξε την πλήρη ελευθέρωση της αγοράς των υπηρεσιών εδάφους και ότι η ENAC χορήγησε άδεια δραστηριοποίησης στους αερολιμένες Malpensa και Linate σε 84 εταιρείες.

(240) Η Επιτροπή επισημαίνει επίσης ότι πολλά κράτη μέλη επέλεξαν παρόμοια ελευθέρωση (Δανία (Κοπεγχάγη), Ισπανία, Ιρλανδία (Δουβλίνο), Ηνωμένο Βασίλειο (Λονδίνο), Γαλλία (Παρίσι)).

(241) Η Επιτροπή υπογραμμίζει ότι, σε κάθε περίπτωση, το εφαρμοστέο νομοθετικό πλαίσιο είναι ίδιο για όλες τις εταιρείες υπηρεσιών εδάφους στην Ιταλία, ο αριθμός των οποίων, με 84 αδειοδοτημένες εταιρείες, είναι μεγάλος και κατά την άποψη της ίδιας της SEA.

(242) Οι ιταλικές εταιρείες δεν υποστήριξαν ότι πρόκειται για υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος τις οποίες δεν θα μπορούσε να διασφαλίσει η αγορά.

(243) Η Επιτροπή υπενθυμίζει επίσης ότι, ανεξαρτήτως του γεγονός ότι η SEA επέλεξε τον νομικό (και συνεπώς λογιστικό) διαχωρισμό, θα πρέπει να εφαρμοστεί το άρθρο 4 της οδηγίας 96/67/ΕΚ, το οποίο ορίζει ότι πρέπει «να διαχωρίζουν αυστηρά, σύμφωνα με τις ισχύουσες εμπορικές πρακτικές, τη λογιστική καταγραφή των δραστηριοτήτων που συνδέονται με την παροχή [των] υπηρεσιών [εδάφους] από τις υπόλοιπες […] δραστηριότητες» και απαγορεύει τις «χρηματοοικονομικές ροές μεταξύ των δραστηριοτήτων του οργανισμού διαχείρισης ως αερολιμενικής αρχής και ως φορέως παροχής υπηρεσιών εδάφους». Ο λογιστικός αυτός διαχωρισμός και η επιβολή της απαγόρευσης των χρηματοοικονομικών ροών μεταξύ της εταιρείας διαχείρισης και του φορέα αποβλέπουν στη δημιουργία των συνθηκών ανάπτυξης ενός πραγματικού ανταγωνισμού στις αγορές των υπηρεσιών εδάφους, διασφαλίζοντας ότι η δραστηριότητα υπηρεσιών εδάφους των κάθετα διαρθρωμένων εταιρειών δεν αποκομίζει κανένα συγκεκριμένο πλεονέκτημα σε σχέση με τις υπόλοιπες εταιρείες.

(244) Η κάλυψη των ζημιών εκ μέρους του φορέα διαχείρισης του αερολιμένα που προβλέπει χρηματοοικονομικές ροές μεταξύ της δραστηριότητας του φορέα διαχείρισης και της δραστηριότητας υπηρεσιών εδάφους, αντιβαίνει στην οδηγία 96/67/ΕΚ και στους στόχους της. Συνεπώς, το γεγονός ότι η SEA επέλεξε τον νομικό, και όχι μόνο τον λογιστικό διαχωρισμό των δραστηριοτήτων της, δεν μπορεί να οδηγήσει στην τροποποίηση της διαπίστωσης της Επιτροπής σχετικά με την ύπαρξη αδικαιολόγητου πλεονεκτήματος για τη SEA Handling.

(245) Όσον αφορά τον ισχυρισμό, σύμφωνα με τον οποίο η SEA υπόκειται στην υποχρέωση να διασφαλίζει την παροχή όλων των υπηρεσιών εδάφους, η Επιτροπή επισημαίνει ότι η νομική αυτή υποχρέωση πρέπει να εκλαμβάνεται μόνο υπό την έννοια ότι, όπως αναφέρουν οι ίδιες οι ιταλικές αρχές, ο ίδιος ο αερολιμένας μπορεί να αναλάβει την ευθύνη αυτή ή να συντονίσει τη δραστηριότητα τρίτων παρόχων. Συνεπώς, όπως επεσήμανε ήδη η Επιτροπή στο σημείο 95 της απόφασης περί κινήσεως της διαδικασίας, η SEA δεν υποχρεούται επ' ουδενί να διασφαλίζει αυτές τις υπηρεσίες, ούτε με δικά της μέσα ούτε μέσω της θυγατρικής της SEA Handling. Η γενική ευθύνη της εταιρείας διαχείρισης του αερολιμένα σε περίπτωση δυσλειτουργίας δεν μπορεί να προβληθεί συνεπώς ως επιχείρημα για να δικαιολογήσει την απουσία εναλλακτικών λύσεων σχετικά με την κάλυψη των ζημιών της SEA Handling. Κατά δεύτερο λόγο, όσον αφορά το καθαυτό πλαίσιο της αγοράς, η Επιτροπή επισημαίνει ότι, ακόμη και εάν γίνει αποδεκτός ο ισχυρισμός της SEA, σύμφωνα με την οποία ο τομέας των υπηρεσιών εδάφους προσφέρει κατά κανόνα χαμηλά περιθώρια και ποσοστά αποδοτικότητας, η εταιρεία δεν μπορεί να θεωρήσει ότι η εκτίμηση αυτή μπορεί να δικαιολογήσει τις εισφορές κεφαλαίου ως προς το κριτήριο του ιδιώτη επενδυτή που ενεργεί σε συνθήκες οικονομίας της αγοράς, ιδίως εάν ληφθεί υπόψη το ύψος των ζημιών της SEA Handling σε όλη την εξεταζόμενη περίοδο. Απεναντίας, στη σελίδα 5 του στρατηγικού σχεδίου 2007-2012, επιβεβαιώνεται ότι οι αποτελεσματικότερες εταιρείες διαχείρισης αερολιμένων σε ευρωπαϊκό επίπεδο έχουν παραχωρήσει με υπεργολαβία τις υπηρεσίες εδάφους. Το ίδιο επαναλαμβάνεται στη σελίδα 7 του στρατηγικού σχεδίου 2009-2016. Η σελίδα 28 του ιδίου σχεδίου επιβεβαιώνει ότι η τάση της αγοράς το 2001 ήταν η παραχώρηση με υπεργολαβία των υπηρεσιών εδάφους. Τα στοιχεία αυτά αντικρούουν το επιχείρημα σύμφωνα με το οποίο η κάθετη διάρθρωση της εταιρείας διαχείρισης του αερολιμένα και του παρόχου υπηρεσιών εδάφους είναι αναγκαία για τη διασφάλιση της ποιότητας και ότι, λαμβάνοντας υπόψη τα μικρά περιθώρια της τελευταίας, ήταν λογικό να μην παραχωρηθούν με υπεργολαβία.

(246) Ειδικότερα, σε μια αγορά που παρέχει πολύ χαμηλά περιθώρια, αντί να καλύπτει τις ζημίες της SEA Handling, η SEA όφειλε να λάβει πολύ πιο δραστικά μέτρα για να ενισχύσει την απόδοση της SEA Handling μειώνοντας σημαντικά το κόστος προσωπικού, το οποίο, σύμφωνα με τις ίδιες τις ιταλικές αρχές, αντιπροσωπεύει σημαντικό μέρος στη διάρθρωση των δαπανών μιας εταιρείας αυτού του τομέα που υπόκειται σε έντονες ανταγωνιστικές πιέσεις.

Εναλλακτικές λύσεις αντί της κάλυψης των ζημιών της SEA Handling

(247) Η Επιτροπή θεωρεί ότι η αξιολόγηση της SEA σχετικά με την απουσία εναλλακτικών λύσεων αντί της αναδιάρθρωσης και της κάλυψης των ζημιών της SEA Handling δεν συνάδει με τη συμπεριφορά ενός ιδιώτη επενδυτή που ενεργεί σε συνθήκες οικονομίας της αγοράς. Ορισμένες εκ των πιθανών εναλλακτικών λύσεων προέβλεπαν ειδικότερα την πλήρη ή μερική εξωτερική ανάθεση των δραστηριοτήτων ή τη σύναψη στρατηγικής συμμαχίας με την εκχώρηση τμήματος της SEA Handling σε στρατηγικό εταίρο. Επίσης, όπως επισημάνθηκε στο προηγούμενο σημείο, τίποτα δεν εμπόδιζε τη SEA να λάβει πιο δραστικά μέτρα αναδιάρθρωσης με σκοπό την ενίσχυση της απόδοσης της SEA Handling εντός εύλογης χρονικής περιόδου για έναν ιδιώτη επενδυτή.

(248) Όσον αφορά τη δυνατότητα εκχώρησης, η Επιτροπή αδυνατεί να κρίνει τις προσπάθειες που κατέβαλε η SEA προκειμένου να συνάψει τέτοια συμμαχία που θα της επέτρεπε να επωφεληθεί από τις συνέργειες της ένταξης σε ένα διεθνές δίκτυο. Ωστόσο, επισημαίνει ότι στις παρατηρήσεις της η SEA αναφέρει μόνο δύο διαδικασίες μερικής πώλησης, ήτοι εκείνη που κατέληξε στις αποτυχημένες διαπραγματεύσεις με την […] το 2002 και τη δεύτερη που ξεκίνησε χωρίς περαιτέρω αποτελέσματα το 2007-2008. Η επιλογή αυτή φαίνεται πως είχε από τότε ως προϋπόθεση την προηγούμενη αποκατάσταση της αποδοτικότητας της SEA Handling με άλλα μέσα. Η Επιτροπή θεωρεί ότι η προφανής απουσία ενδιαφέροντος εκ μέρους ιδιωτικών εταιρειών να επενδύσουν στη SEA Handling αποτελεί ένδειξη απουσίας αξιόπιστων προοπτικών αποδοτικότητας της εταιρείας.

(249) Όσον αφορά τη δυνατότητα εξωτερικής ανάθεσης τμήματος ή του συνόλου της δραστηριότητας υπηρεσιών εδάφους, οι ιταλικές αρχές υποστήριξαν καταρχάς ότι καμία εταιρεία δεν θα ενδιαφερόταν να αναλάβει αυτήν τη δραστηριότητα. Επ' αυτού, η Επιτροπή επισημαίνει ότι την καταγγελία υπέβαλε η […], ενώ και η […] έχει εκφράσει την αντίθεσή της στα εξεταζόμενα μέτρα.

(250) Επιπλέον, ούτε αυτός ο ισχυρισμός ούτε ο πιο συγκεκριμένος, σύμφωνα με τον οποίο οι πιθανές τρίτες επιχειρήσεις θα εκδήλωναν ενδιαφέρον μόνο για ορισμένες πιο επικερδείς υπηρεσίες («cherry-picking»), προκύπτουν από την έμπρακτη διαπίστωση της έκδηλης αδιαφορίας που θα προέκυπτε π.χ. από την προκήρυξη διαγωνισμού εκ μέρους της SEA σχετικά με την παροχή των εξεταζόμενων υπηρεσιών. Με άλλα λόγια, ο ισχυρισμός αυτός δεν υποστηρίζεται από κανένα συγκεκριμένο στοιχείο, ενώ μεγάλος αριθμός εταιρειών διαθέτουν άδεια παροχής των υπηρεσιών τους στην Ιταλία και ειδικότερα στους αερολιμένες Malpensa και Linate.

(251) Όσον αφορά τις ικανότητες τρίτων εταιρειών, οι ιταλικές αρχές επέμειναν επίσης στο γεγονός ότι καμία εταιρεία δεν ήταν ικανή να διασφαλίσει το αναγκαίο ποιοτικό επίπεδο για το εμπορικό μοντέλο της SEA, ήτοι του αεροπορικού κόμβου («hub» και εν συνεχεία «self-hub»). Η SEA θεώρησε συνεπώς ότι έπρεπε να διαθέτει προμηθευτή ικανό να παρέχει όλες τις υπηρεσίες εδάφους, πράγμα που θα ήταν αδύνατον εφόσον οι άλλες εταιρείες που δραστηριοποιούνται στην αγορά δεν διέθεταν τους απαραίτητους υλικούς, οικονομικούς και, προπαντός, ανθρώπινους πόρους για να παρέχουν όλα τα είδη των αναγκαίων υπηρεσιών.

(252) Καταρχάς, η Επιτροπή επισημαίνει ότι η SEA θεωρεί εσφαλμένως ότι η διαθέσιμη προσφορά για την παροχή υπηρεσιών εδάφους περιορίζεται στην προσφορά των τρίτων που δραστηριοποιούνται σε μια συγκεκριμένη στιγμή στους αερολιμένες Malpensa και Linate και δεν συνυπολογίζει αντιθέτως την πιθανή προσφορά όλων των εγκεκριμένων παρόχων για τους αερολιμένες Linate και Malpensa. Οι αόριστες, μάλλον, εκτιμήσεις σχετικά με τη φερόμενη αρνητική οικονομική κατάσταση των υπολοίπων παρόχων που δραστηριοποιούνται στους αερολιμένες του Μιλάνου ή με το επίπεδο των πόρων που πράγματι χρησιμοποιούν σε αυτούς, δεν έχουν καμία σημασία. Η πραγματική και περιθωριακή παρουσία παρόχων στους αερολιμένες του Μιλάνου αποτελεί μόνο ένα τμήμα της εν δυνάμει διαθέσιμης προσφοράς που είναι σε θέση να εισέλθει στην αγορά. Το γεγονός ότι οι τρίτοι πάροχοι που δραστηριοποιούνται σήμερα στους αερολιμένες του Μιλάνου δεν καλύπτουν όλες τις υπηρεσίες εδάφους δεν επιτρέπει άλλωστε την εξαγωγή συμπεράσματος για τις ικανότητές τους.

(253) Κατά δεύτερο λόγο, οι ιταλικές αρχές και η SEA δεν διευκρίνισαν γιατί η SEA θα έπρεπε κατ' ανάγκην να εκχωρήσει όλες τις υπηρεσίες εδάφους σε μία μόνο εταιρεία. Μολονότι μπορεί να αληθεύει ότι ορισμένες δραστηριότητες μπορεί να είναι λιγότερο αποδοτικές, οι δραστηριότητες αυτές θα μπορούσαν ευλόγως να μεταβιβαστούν σε εταιρεία που θα μπορούσε να επωφεληθεί από οικονομίες κλίμακας σε διεθνές επίπεδο.

(254) Κατά τρίτο λόγο, όσον αφορά την πραγματική ικανότητα των τρίτων εταιρειών να παράσχουν όλες τις υπηρεσίες εδάφους, η Επιτροπή απορρίπτει τον ισχυρισμό σύμφωνα με τον οποίο καμία εταιρεία δεν διαθέτει τους αναγκαίους πόρους. Σύμφωνα με τη SEA, 84 πάροχοι διαθέτουν άδεια λειτουργίας στους αερολιμένες Linate και Malpensa. Επίσης, όπως προαναφέρθηκε, υπήρχε η δυνατότητα εξωτερικής ανάθεσης τμήματος και όχι όλων των υπηρεσιών.

(255) Κατά τέταρτο λόγο, η SEA δεν απέδειξε στην πράξη ότι μια τρίτη επιχείρηση δεν θα ήταν ικανή να ανταποκριθεί στις ποιοτικές απαιτήσεις που θεωρούνται ουσιαστικές για τη σωστή λειτουργία του εμπορικού μοντέλου της SEA. Η Επιτροπή δεν συμμερίζεται την άποψη σύμφωνα με την οποία στο παρόν πλαίσιο θα ήταν ουσιώδης η απαίτηση της ποιότητας των υπηρεσιών που προβλέπει η οδηγία 96/67/ΕΚ και η ιταλική νομοθεσία.

(256) Όσον αφορά την αιτιολόγηση οικονομικής φύσεως της SEA, η οποία επιχειρεί να αποδείξει την ακαταλληλότητα της εξωτερικής ανάθεσης ορισμένων υπηρεσιών εδάφους επικαλούμενη το γεγονός ότι η εταιρεία διαχείρισης του αερολιμένα φέρει την τελική ευθύνη για τη διασφάλιση των υπηρεσιών επιφυλακής σε περίπτωση έκτακτης ανάγκης και απρόβλεπτων γεγονότων, η Επιτροπή εκφράζει επιφυλάξεις σε αρκετά σημεία.

(257) Καταρχάς, η SEA κατέθεσε αμφισβητήσιμα επιχειρήματα για να υποστηρίξει τη θέση της. Ο αριθμός εργαζομένων σε ισοδύναμο πλήρους απασχόλησης (ΙΠΑ) της SEA Handling που απασχολούνται σε δραστηριότητες διαχείρισης εκτάκτων αναγκών αποδεικνύεται έτσι πολύ υψηλός. Για το 2003, η SEA εκτιμά αυτόν τον αριθμό σε τουλάχιστον 336 ΙΠΑ, με συνολικό κόστος 9,9 εκατ. ευρώ και περίπου 8 % του συνολικού αριθμού ΙΠΑ της SEA Handling. Είναι προφανές ότι το πραγματικό κόστος που καταβάλλει η SEA Handling είναι πολύ χαμηλότερο από τη στιγμή που το προσωπικό αυτό απασχολείται συμπληρωματικά, αν όχι κυρίως, και σε άλλα καθήκοντα. Ωστόσο, για τον υπολογισμό του συνολικού κόστους που έπρεπε να καταβάλει η SEA ως εταιρεία διαχείρισης του αερολιμένα το 2003 για να αναλάβει αυτές τις δραστηριότητες, η SEA προτείνει τον πολλαπλασιασμό του προϋπολογισθέντος αριθμού ΙΠΑ για τις δραστηριότητες επιφυλακής και διαχείρισης εκτάκτων αναγκών με τον συντελεστή 1,7, καταλήγοντας στο συμπέρασμα ότι η SEA πρέπει να απασχολεί 569 εργαζομένους πλήρους απασχόλησης με συνολικό κόστος ύψους 20,6 εκατ. ευρώ. Η SEA συμπεραίνει ότι η διαφορά μεταξύ των δύο αυτών ποσών (20,6 εκατ. ευρώ — 9,9 εκατ. ευρώ) αντιπροσωπεύει το πραγματικό κέρδος από τη

μη μεταβίβαση των δραστηριοτήτων της SEA. Η Επιτροπή θεωρεί αυθαίρετο τον συντελεστή 1,7, καθώς δεν παρέχεται καμία αιτιολόγηση, ενώ η SEA όφειλε να αποδείξει ότι υπολόγισε ορθά αυτό το υποθετικό κόστος. Κατά δεύτερο λόγο, η Επιτροπή εκτιμά ότι ο αριθμός ΙΠΑ που χρησιμοποιείται για τον υπολογισμό του συνολικού κόστους για την SEA είναι εντελώς εξωπραγματικός.

(258) Η Επιτροπή θεωρεί, αντιθέτως, ότι για την εκτίμηση του κόστους για τη SEA Handling θα πρέπει να ληφθεί υπόψη το πραγματικό κόστος που καταβάλλουν συνήθως η SEA Handling και η SEA, καθώς και μια πιο ρεαλιστική εκτίμηση του αριθμού ΙΠΑ της SEA Handling που απασχολούνται σε αυτά τα καθήκοντα βάσει του πραγματικού αριθμού των περιστατικών έκτακτης ανάγκης, απρόβλεπτων γεγονότων και επιφυλακής που εξυπηρετούνται κατά μέσον όρο ετησίως.

(259) Κατά δεύτερο λόγο, ο υπολογισμός δεν λαμβάνει υπόψη το σημαντικό κόστος το οποίο επωμίζεται η SEA για την κάλυψη των ζημιών που θα μπορούσαν να αποφευχθούν με την εξωτερική ανάθεση ορισμένων δραστηριοτήτων ή με το σύνολο των υπηρεσιών εδάφους σε μια πιο ανταγωνιστική εταιρεία. Μολονότι η εξωτερική ανάθεση των υπηρεσιών επιφυλακής θα μπορούσε να οδηγήσει σε πιθανώς υψηλότερο κόστος για τη SEA, εξαιτίας των πιθανών συνεργειών από τον συνδυασμό τους με άλλες εσωτερικές δραστηριότητες, το ενδεχόμενο συνολικό όφελος από την εξωτερική ανάθεση δεν επιτρέπει από μόνο του τον ισχυρισμό ότι δεν ήταν δυνατή καμία διαφορετική λύση από την κάλυψη των ζημιών της SEA Handling, όπως διατείνεται η SEA στις παρατηρήσεις της.

(260) Πράγματι, η […] προέβλεπε την εκχώρηση της SEA Handling το 2010 μετά την κατάργηση του αεροπορικού κόμβου από την Alitalia. Ο βασικός στόχος της SEA, σύμφωνα με τη […], ήταν η ανάπτυξη του αερολιμένα Malpensa ως κύριου αεροπορικού κόμβου (σελίδα […]) και η αναζήτηση ενός νέου αερομεταφορέα εντός 5 ετών (σελίδα […]). Η εκχώρηση της SEA Handling έχει καίρια σημασία για την επίτευξη αυτού του στόχου και αποτελεί τον ακρογωνιαίο λίθο της αναδιοργάνωσης της SEA, προκειμένου να επανέλθει στον χώρο των πλέον αποδοτικών εταιρειών (σελίδες […]). Συνεπώς, η ίδια η SEA δεν θεώρησε αναγκαία τη διατήρηση της SEA Handling εντός του ομίλου, ούτε για τη διαχείριση του αερολιμένα Malpensa ως αεροπορικού κόμβου ούτε για τη βελτίωση της συνολικής χρηματοπιστωτικής κατάστασης της SEA.

(261) Με βάση τα ανωτέρω, η Επιτροπή συμπεραίνει ότι, μολονότι η SEA φαίνεται να έχει καταβάλει προσπάθειες για τη σύναψη συμμαχίας με στρατηγικό εταίρο, ο οποίος θα μπορούσε να έχει σημαντική επίδραση στην αποκατάσταση της αποδοτικότητας της SEA Handling, η εξωτερική ανάθεση τμήματος ή του συνόλου των δραστηριοτήτων σε τρίτες εταιρείες ήταν μια οικονομικά συμφέρουσα επιλογή την οποία θα είχε λάβει οπωσδήποτε υπόψη ένας ιδιώτης επενδυτής και, ενδεχομένως, θα την είχε επιδιώξει κιόλας αντί να συνεχίζει να καλύπτει τις ζημίες εκμετάλλευσης πολλών ετών με πολύ σημαντικά ποσά. Ωστόσο, κανένα από τα κατατεθέντα έγγραφα δεν αποδεικνύει ενδεχόμενο προβληματισμό για το μέλλον της SEA Handling σε όλη την εξεταζόμενη περίοδο.

Σχετικά με την επιλογή του εμπορικού μοντέλου της SEA

(262) Πέραν του γενικού ισχυρισμού των ιταλικών αρχών, σύμφωνα με τον οποίο η επιλογή της SEA να διατηρήσει ένα αερολιμενικό σύστημα με όρους αεροπορικού κόμβου απαιτεί την άμεση παροχή αυτών των υπηρεσιών από την εταιρεία διαχείρισης του αερολιμένα, η επιλογή αυτή δεν φαίνεται να δικαιολογείται από μια ανάλυση ικανή να καθορίσει κατά πόσον ήταν οικονομικά πλεονεκτικότερο για τη SEA να αντισταθμίσει ζημίες της τάξης των 360 εκατ. ευρώ έναντι των πιθανών οφελών από την ύπαρξη αυτού του αεροπορικού κόμβου. Πέραν των επιχειρημάτων γενικού χαρακτήρα, οι ιταλικές αρχές δεν προσκόμισαν ποτέ κανένα έγγραφο που να αποδεικνύει ότι αναπτύχθηκε κάποιος προβληματισμός σχετικά με την επιλογή αυτή.

(263) Ειδικότερα, όσον αφορά το επιχείρημα ότι η κάλυψη των ζημιών της SEA Handling θα επέτρεπε την αποτελεσματικότερη υποστήριξη του μοντέλου αεροπορικού κόμβου που επέλεξε η SEA, εξαιτίας του συμπληρωματικού χαρακτήρα των δραστηριοτήτων υπηρεσιών εδάφους και διαχείρισης του αερολιμένα, η Επιτροπή επισημαίνει ότι, χωρίς να κρίνει την ορθότητα των επιλογών του ομίλου SEA, αυτή η εξάρτηση της στρατηγικής της SEA Handling (εκτός του γεγονότος ότι αντικρούεται από την παρατήρηση σύμφωνα με την οποία οι μεγάλοι ευρωπαϊκοί αερολιμένες/κόμβοι με τις καλύτερες επιδόσεις έχουν παραχωρήσει τις υπηρεσίες εδάφους και από τα εταιρικά σχέδια που αναφέρονται στα σημεία 281-282 και 283-286 ([57])) βασίζεται ουσιαστικά μόνο σε υπόθεση ανεπαρκούς ποιότητας που θα μπορούσε να προσφέρει ένας εξωτερικός πάροχος. Η SEA δεν παρείχε καμία διευκρίνιση σχετικά με το απαιτούμενο ποιοτικό επίπεδο, ούτε σχετικά με τις επιπτώσεις που θα είχε η ανεπαρκής ποιότητα στη λειτουργία και στα έσοδα του αερολιμένα. Το γεγονός αυτό προκαλεί μάλλον έκπληξη, εάν μάλιστα ληφθεί υπόψη ότι η SEA υποστηρίζει ότι η ανεπαρκής παροχή υπηρεσιών εδάφους από τρίτους θα έθιγε τη φήμη της SEA ως εταιρείας διαχείρισης αερολιμένων, πράγμα που θα μπορούσε εύκολα να επιβεβαιωθεί από μια έρευνα αγοράς (σημείο 106 της επιστολής της SEA Handling της 21ης Μαρτίου 2011). Από τη στιγμή που δεν υπάρχει κάποια σαφής εκτίμηση των ενδεχόμενων αρνητικών συνεπειών για τη φήμη της SEA εξαιτίας της, μερικής ή ολικής, ανάθεσης των υπηρεσιών εδάφους με υπεργολαβία, η Επιτροπή δεν μπορεί να αποδεχθεί το επιχείρημα, σύμφωνα με το οποίο η συμπεριφορά της SEA —με τη συστηματική κάλυψη των ζημιών της SEA Handling— ήταν οικονομικά εύλογη και αναγκαία για την αποφυγή αυτών των ζημιών. Επίσης, κατ' εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου 15 της οδηγίας 96/67/ΕΚ, το κράτος μέλος δύναται (ενδεχομένως κατόπιν προτάσεως του αερολιμένα) να επιβάλει κανόνες δεοντολογίας στους παρόχους υπηρεσιών εδάφους με σκοπό να εξασφαλίζεται η ορθή λειτουργία του αερολιμένα, ακόμη και όταν οι πάροχοι είναι τρίτες εταιρείες σε σχέση με την εταιρεία διαχείρισης του αερολιμένα. Σε κάθε περίπτωση, ούτε η SEA ούτε η Ιταλία προσκόμισαν συγκεκριμένα στοιχεία που να αποδεικνύουν ότι το μοντέλο αεροπορικού κόμβου δεν μπορούσε να υλοποιηθεί με την εξωτερική ανάθεση, τμήματος ή του συνόλου, των υπηρεσιών εδάφους.

([57]) Στρατηγικό σχέδιο 2007-2012, σ. 5 και στρατηγικό σχέδιο 2009-2016, σ. 9.

(264) Αντιθέτως, η […] επιβεβαιώνει την πρόθεση της SEA να μην επενδύσει πλέον στη SEA Handling, από τη στιγμή που αυτό δεν θεωρείται στρατηγική συμμετοχή για να διασφαλιστεί ότι ο αερολιμένας Malpensa θα αποκτήσει εκ νέου ρόλου αεροπορικού κόμβου, μετά την κατάργησή του από την Alitalia.

Σχετικά με την αναδιάρθρωση της SEA Handling και τους στόχους της SEA

(265) Οι ιταλικές αρχές επικαλούνται την απόφαση «ENI-Lanerossi», στην οποία αναφέρεται «η περίπτωση κατά την οποία ένας ιδιώτης εταίρος μπορεί ευλόγως να εισφέρει το αναγκαίο κεφάλαιο για την επιβίωση μιας επιχειρήσεως που αντιμετωπίζει παροδικές δυσχέρειες, αλλά που θα μπορούσε μετά από αναδιάρθρωση να επανεύρει την αποδοτικότητά της ή μια μητρική εταιρεία, επί περιορισμένο χρονικό διάστημα, να καλύπτει τις ζημίες μιας των θυγατρικών της προκειμένου να μπορέσει η τελευταία να παύσει τις δραστηριότητές της υπό τις καλύτερες δυνατές συνθήκες. Τέτοιες αποφάσεις μπορούν να υπαγορεύονται όχι μόνο από την πιθανότητα αποκομίσεως εμμέσου υλικού κέρδους, αλλά και από άλλες φροντίδες όπως είναι η ανάγκη διατηρήσεως του καλού ονόματος του ομίλου ή η ανάγκη αναπροσανατολισμού των δραστηριοτήτων του. Ωστόσο, όταν οι μεταβιβάσεις κεφαλαίου ενός δημοσίου επενδυτή δε συνεπάγονται καμία προοπτική αποδοτικότητας, ούτε καν μακροπρόθεσμα, η εν λόγω διάθεση κεφαλαίου θα πρέπει να θεωρηθεί ως ενίσχυση κατά την έννοια του άρθρου 92 της Συνθήκης, το δε συμβιβάσιμο με την κοινή αγορά θα πρέπει να αξιολογηθεί μόνο βάσει των κριτηρίων που ορίζει η εν λόγω διάταξη» ([58]).

(266) Οι ιταλικές αρχές θεώρησαν συνεπώς ότι η Επιτροπή θα πρέπει να αξιολογήσει τις αποφάσεις κάλυψης των ζημιών μιας θυγατρικής όχι μόνο βάσει της πιθανότητας αποκόμισης άμεσου κέρδους, αλλά και βάσει άλλων εκτιμήσεων που μπορούν να δικαιολογήσουν την κάλυψη των ζημιών της θυγατρικής η οποία είναι δυνατό να καταστεί εκ νέου αποδοτική μετά από αναδιάρθρωση.

(267) Επ' αυτού, η SEA διατείνεται ότι η αντιστάθμιση των αποτελεσμάτων της SEA Handling μπορεί να αιτιολογηθεί αξιόπιστα, καταρχάς, από την ύπαρξη ενός στρατηγικού σχεδίου και ενός προγράμματος αναδιάρθρωσης με θετικές μακροπρόθεσμες προοπτικές αποδοτικότητας και, κατά δεύτερο λόγο, από εκτιμήσεις διαφορετικές από την απλή χρηματοοικονομική αποδοτικότητα.

(268) Όσον αφορά τον πρώτο ισχυρισμό, η Επιτροπή θεωρεί ότι τα εταιρικά σχέδια της SEA Handling που τέθηκαν στη διάθεσή της δεν είναι επαρκώς λεπτομερή για να δικαιολογήσουν μια τέτοια απόφαση από έναν ιδιώτη επενδυτή που ενεργεί σε συνθήκες οικονομίας της αγοράς. Ειδικότερα, τα εταιρικά αυτά σχέδια δεν αποτελούν τα «σχέδια ανάκαμψης» που θα απαιτούσε ένα συνετός ιδιώτης επενδυτής πριν εισφέρει τόσο σημαντικά ποσά στο κεφάλαιο μιας επιχείρησης που αντιμετωπίζει οικονομικές δυσχέρειες από τη στιγμή της ίδρυσής της. Τα σχέδια αυτά δεν στηρίζονται σε εμπεριστατωμένη έρευνα σχετικά με τα αίτια αυτών των δυσχερειών και τα αναγκαία μέτρα για την αντιμετώπισή τους. Κανένα σχέδιο δεν στηρίζεται εξάλλου σε ρεαλιστικές προβλέψεις όσον αφορά την εξέλιξη της δραστηριότητας της SEA Handling ή του τομέα και δεν περιλαμβάνει κάποια ανάλυση των εναλλακτικών σεναρίων που θα απαιτούσε ένα συνετός ιδιώτης επενδυτής σε παρόμοιες περιστάσεις.

Ενοποιημένο εταιρικό σχέδιο 2002-2006

(269) Ειδικότερα, το ενοποιημένο εταιρικό σχέδιο 2002-2006 που εγκρίθηκε το 2001, προέβλεπε την επιστροφή της SEA Handling στην αποδοτικότητα το 2005. Ωστόσο, το εταιρικό σχέδιο αφορούσε το σύνολο των δραστηριοτήτων της SEA και δεν περιελάμβανε καμία αναλυτική περιγραφή των μέτρων που όφειλε να λάβει η SEA για να διασφαλίσει την αποδοτικότητα της SEA Handling.

(270) Το σχέδιο απαριθμεί τα μέτρα προς εφαρμογή για ανάκτηση της παραγωγικότητας του εργατικού δυναμικού κατά 20 % εντός του 2006 (σ. 17), χωρίς να εκτιμά ωστόσο το αποτέλεσμα από αυτήν την αύξηση της παραγωγικότητας στη συνολική χρηματοοικονομική απόδοση της εταιρείας. Η Επιτροπή θεωρεί πως δεν μπορεί να υποστηριχθεί ότι το σχέδιο βασίζεται σε αξιόπιστες υποθέσεις, από τη στιγμή που δεν προβλέπεται κανένα συγκεκριμένο μέτρο, προκειμένου να αντιμετωπιστούν τα διαρθρωτικά αίτια των χρόνιων ζημιών της δραστηριότητας υπηρεσιών εδάφους, ήτοι το υπερβολικό μισθολογικό κόστος (σ. 23). Αντιθέτως, το έγγραφο προβλέπει αύξηση του μισθολογικού κόστους για τη δραστηριότητα των υπηρεσιών εδάφους της συγκεκριμένης περιόδου (παράρτημα 3, σ. 13). Επίσης, προβλέπει αύξηση κατά 37 % των εσόδων από τη δραστηριότητα υπηρεσιών εδάφους (σ. 30), χωρίς να παρέχει ρεαλιστικές αιτιολογήσεις αυτής της αύξησης, λαμβάνοντας κυρίως υπόψη την παρουσία άλλων εταιρειών παροχής υπηρεσιών εδάφους στους αερολιμένες του Μιλάνου και τον εντεινόμενο ανταγωνισμό στον τομέα. Η Επιτροπή επισημαίνει επ' αυτού ότι η SEA είχε αναγνωρίσει ήδη στο έγγραφο «Έκθεση και ισολογισμός στις 31 Δεκεμβρίου 2003» ότι το μερίδιο αγοράς της SEA Handling είχε μειωθεί εξαιτίας του ανταγωνισμού.

(271) Η Επιτροπή υπενθυμίζει επίσης ότι, όπως επισημαίνει στα σημεία 82-85 της απόφασης περί κινήσεως της διαδικασίας, τα οικονομικά αποτελέσματα της SEA Handling βάσει του ενοποιημένου εταιρικού σχεδίου 2002-2006 και του εταιρικού σχεδίου 2003-2007 δεν ήταν ικανοποιητικά.

Εταιρικό σχέδιο 2003-2007

(272) Η απόφαση περί κινήσεως της διαδικασίας καλούσε ρητά τις ιταλικές αρχές «να υποβάλουν […] το επιχειρηματικό σχέδιο της εταιρείας SEA Handling του 2002 όπως τροποποιήθηκε ή οποιοδήποτε έγγραφο αφορά τη στρατηγική και την αποκατάσταση της αποδοτικότητας της SEA Handling». Αρχικά, οι ιταλικές αρχές δεν απάντησαν στις παρατηρήσεις τους.

([58]) Απόφαση του Δικαστηρίου της 21ης Μαρτίου 1991 στην υπόθεση C-303/88, Ιταλία κατά Επιτροπής (Συλλογή 1991, σ. I-1433, σκέψεις 21 και 22).

Η SEA, ως τρίτος ενδιαφερόμενος, κατέθεσε τελικά το «επιχειρηματικό σχέδιο 2003-2007 της SEA Handling». Το τελευταίο αυτό έγγραφο, κρίνοντας από τον τίτλο και τη μορφή του, αποτελεί περισσότερο μια παρουσίαση του προαναφερθέντος επιχειρηματικού σχεδίου, στο οποίο περιγράφονται οι βασικές γενικές υποθέσεις για την αποκατάσταση της αποδοτικότητας στις προβλέψεις για το 2005. Η Επιτροπή θεωρεί ότι η παρουσίαση επαναλαμβάνει ουσιαστικά τις γραμμές δράσης που καθορίστηκαν για τη SEA Handling εντός του ομίλου SEA στο ενοποιημένο εταιρικό σχέδιο 2002-2006 και δεν εξηγεί με επαρκή ακρίβεια τα μέτρα αποκατάστασης της αποδοτικότητας που θα απαιτούσε ευλόγως ένας ιδιώτης επενδυτής.

(273) Μολονότι το εταιρικό σχέδιο 2003-2007 περιγράφει μια ιδιαίτερα κρίσιμη κατάσταση για τη SEA Handling (πάρα πολύ υψηλό μισθολογικό κόστος, σημαντικές οργανωτικές ανισορροπίες, ανεπαρκής τεχνολογικός εκσυγχρονισμός και διαφυγή πιθανών εσόδων, σ. 1), η οποία θα μπορούσε να μετατραπεί σε απώλεια μεριδίου αγοράς και ήταν γνωστή στη SEA Handling (σ. 15), τα μέτρα που αφορούν τη μείωση του μισθολογικού κόστους περιορίζονται ουσιαστικά στην αναφορά της πολιτικής παροχής κινήτρων για εθελούσια έξοδο, στην αύξηση των προσωρινών προσλήψεων και στη μειωμένη προσφυγή στις υπερωρίες. Η SEA εκτιμούσε ότι με τον τρόπο αυτό θα πετύχαινε από το 2003 έως το 2007 μείωση του μισθολογικού κόστους κατά 3,1 %.

(274) Μολονότι, σύμφωνα με τις πληροφορίες που παρείχαν οι ιταλικές αρχές, το ποσοστό του μισθολογικού κόστους επί του κύκλου εργασιών της SEA Handling ανερχόταν σε 103,7 % το 2002 και σε 94,9 % το 2003 (ενώ το μέσο ποσοστό των ανεξάρτητων εταιρειών ήταν κάτω του 70 %), η SEA Handling έθεσε ως μόνο στόχο την επίτευξη του 75 % από το 2005 και τη σταθεροποίησή του σε αυτό το επίπεδο.

(275) Επίσης, η SEA Handling προέβλεπε ότι η βελτίωση αυτή θα ήταν κατά κύριο λόγο αποτέλεσμα της αύξησης του κύκλου εργασιών της κατά 25 % από το 2003 έως το 2007 (σ. 5 και σ. 6 του εταιρικού σχεδίου) και όχι της μείωσης του μισθολογικού κόστους, την οποία εκτιμούσε στο - 3,1 % από το 2003 έως το 2007 (με μια ελαφρά αύξηση του μισθολογικού κόστους την περίοδο 2004-2007).

(276) Η Επιτροπή θεωρεί ότι, δεδομένου του εύρους της αναγκαίας αναδιάρθρωσης, ένας ιδιώτης επενδυτής θα προτιμούσε να επικεντρώσει τις προσπάθειές του για την αποκατάσταση της αποδοτικότητας σε εσωτερικά μέτρα στα οποία θα μπορούσε να έχει μεγαλύτερο έλεγχο και θα αφορούσαν κυρίως τη μείωση του μισθολογικού κόστους που υπερέβαινε έως τότε τον κύκλο εργασιών, παρά να περιμένει την αύξηση των τιμών και της ζήτησης, επί των οποίων η SEA Handling ασκούσε σαφώς μικρότερο έλεγχο.

(277) Επίσης, η Επιτροπή επισημαίνει ότι η σύμβαση που είχε συναφθεί με την Alitalia για την περίοδο 2001-2005 προέβλεπε αύξηση των τιμών κατά 7 % το 2004 και το 2005, η οποία αποδείχθηκε υπερβολική και οδήγησε σε μειώσεις των τιμών το 2006 και το 2007 εξαιτίας της πτώσης των τιμών λόγω του ανταγωνιστικότερου περιβάλλοντος. Από τη στιγμή που η ελευθέρωση του τομέα έπρεπε να οδηγήσει εντέλει σε μείωση των τιμών, η Επιτροπή θεωρεί ότι η SEA δεν μπορεί ευλόγως να υποστηρίξει ότι αυτή η μείωση των τιμών αποτέλεσε ένα «απρόβλεπτο αρνητικό γεγονός». Το εταιρικό σχέδιο 2003-2007 δεν ήταν συνεπώς βασισμένο σε ρεαλιστικές προοπτικές. Εξάλλου, η Επιτροπή θεωρεί ότι ένας ιδιώτης επενδυτής θα είχε προβλέψει την αλλαγή του ανταγωνιστικού πλαισίου λόγω της ελευθέρωσης του τομέα και δεν θα είχε δεσμευτεί με μια στρατηγική, η οποία εξαρτούσε την ανάκτηση της αποδοτικότητας από την αύξηση κυρίως των εσόδων.

(278) Η Επιτροπή θεωρεί συνεπώς ότι η επίτευξη του στόχου αποκατάστασης της αποδοτικότητας για το 2005 δεν ήταν ρεαλιστική, έχοντας υπόψη τα μοναδικά μέτρα που κρίθηκαν αναγκαία από τη SEA, σύμφωνα με τις προβλέψεις του εταιρικού σχεδίου 2003-2007 και του ενοποιημένου εταιρικού σχεδίου 2002-2006.

(279) Εξάλλου, οι ιταλικές αρχές, μετά το αίτημα της Επιτροπής της 11ης Ιουλίου 2011, δεν μπόρεσαν να προσκομίσουν τα πρακτικά του διοικητικού συμβουλίου της SEA Handling, που επικύρωσε τα μέτρα τα οποία είχαν παρουσιαστεί στο επιχειρηματικό σχέδιο της SEA Handling. Αντί αυτού, οι ιταλικές αρχές υπέβαλαν στην Επιτροπή τα πρακτικά του διοικητικού συμβουλίου της SEA της 23ης Ιουλίου 2003, στο οποίο εγκρίθηκε ένα ενοποιημένο επιχειρηματικό σχέδιο του ομίλου SEA. Σύμφωνα με τα αποσπάσματα των πρακτικών της συνεδρίασης που υπεβλήθησαν, στη συνεδρίαση έγινε απλή παρουσίαση του καθαυτό επιχειρηματικού σχεδίου 2003-2007 της SEA Handling και συνεπώς δεν ακολούθησε καμία επικύρωση.

(280) Όσον αφορά την ενδεχόμενη προσαρμογή του αρχικού εταιρικού σχεδίου ή την εκπόνηση ενός νέου εταιρικού σχεδίου, η Επιτροπή διαπιστώνει, βάσει των πληροφοριών που παρείχαν οι ιταλικές αρχές μετά από υπενθύμιση στην επιστολή της 11ης Ιουλίου 2011, ότι η ανάγκη ενός νέου προγράμματος εξυγίανσης συζητήθηκε μόνο στο διοικητικό συμβούλιο της 21ης Δεκεμβρίου 2006, όπου αποφασίστηκε να αναλάβει ο πρόεδρος την εκπόνηση ενός εμπεριστατωμένου σχεδίου αναδιάρθρωσης. Η Επιτροπή επισημαίνει ότι στη συνεδρίαση αυτή δεν αναφέρθηκε κανένα υπό εκτέλεση σχέδιο αναδιάρθρωσης.

Στρατηγικό σχέδιο 2007-2012

(281) Οι στρατηγικές κατευθυντήριες γραμμές που προέβλεπε η SEA παρουσιάστηκαν στη συνέχεια στη συνεδρίαση του διοικητικού συμβουλίου της SEA Handling της 31ης Μαΐου 2007, σε ένα έγγραφο που συνέταξε εξωτερικός σύμβουλος. Το έγγραφο αυτό, με τίτλο «Συνοπτική παρουσίαση — Κατευθυντήριες γραμμές του στρατηγικού σχεδίου 2007-2012 του ομίλου SEA — 11 Μαΐου 2007», αποτελεί την παρουσίαση που επιμελήθηκε εξωτερικός σύμβουλος σχετικά με τα πιθανά σενάρια ανάπτυξης του ομίλου SEA και αναφέρεται μόνο συνοπτικά –σε δύο σελίδες (σ. 8 και σ. 12) παρουσίασης– στην κατάσταση της SEA Handling, επισημαίνοντας απλώς την απόλυτη ανάγκη αποκατάστασης της αποδοτικότητας εντός του 2012. Για την αποκατάσταση της αποδοτικότητας της εταιρείας δεν προβλεπόταν κανένα ειδικό μέτρο. Η Επιτροπή

αμφισβητεί συνεπώς τον ισχυρισμό των ιταλικών αρχών σύμφωνα με τον οποίο «το έγγραφο αυτό παρουσιάζει τη στρατηγική του ομίλου SEA για την περίοδο 2007-2012 […] σε τρεις φάσεις». Το μόνο στρατηγικό μέτρο που συζητήθηκε στη συνεδρίαση εκείνη, ήταν η αναδιοργάνωση του παραγωγικού μοντέλου που στηρίχθηκε σε μια συνοπτική αναφορά ορισμένων μέτρων εξυγίανσης.

(282) Επίσης, όπως επισημάνθηκε ήδη, το σχέδιο επιβεβαιώνει ότι εταιρείες χωρίς κάθετη διάρθρωση παρέχουν καλύτερες υπηρεσίες από οικονομική άποψη σε σχέση με τις εταιρείες διαχείρισης αερολιμένων που διατήρησαν τον έλεγχο των εταιρειών παροχής υπηρεσιών εδάφους.

Στρατηγικό σχέδιο 2009-2016

(283) Σύμφωνα με τις ιταλικές αρχές, μετά την κατάργηση του αεροπορικού κόμβου του Malpensa που αποφάσισε η Alitalia το 2007, η SEA εξέτασε αρχικά το ενδεχόμενο εγκατάλειψης του μοντέλου αυτού, καθώς αποσύρθηκε ο αερομεταφορέας βάσης στον οποίο ήταν θεμελιωμένο το συγκεκριμένο μοντέλο. Στη συνέχεια, ένα νέο «Στρατηγικό σχέδιο 2009-2016» που εκπόνησε εξωτερικός σύμβουλος παρουσιάστηκε στο διοικητικό συμβούλιο της SEA, το οποίο και εγκρίθηκε στις 15 Ιουλίου 2008. Το έγγραφο αυτό παρουσιάζει τα ίδια χαρακτηριστικά με το προηγούμενο και δεν περιλαμβάνει τις λεπτομέρειες των μέτρων εξυγίανσης που προέβλεπε η SEA Handling, πέραν της συνοπτικής παρουσίασης στοιχείων που αφορούν την αναθεώρηση της σύμβασης και τη βελτίωση της διαχείρισης, καθώς και παρεμβάσεις έκτακτης ανάγκης, όπως η προσφυγή στο ταμείο χορήγησης έκτακτου επιδόματος ανεργίας.

(284) Η Επιτροπή επισημαίνει ότι, σε αντίθεση με τους ισχυρισμούς των ιταλικών αρχών, ο βασικός στόχος της SEA, σύμφωνα με αυτό το σχέδιο, ήταν η ανάπτυξη του αερολιμένα Malpensa ως κύριου αεροπορικού κόμβου μέσω της αναζήτησης νέου αερομεταφορέα βάσης «εντός περιόδου 5 ετών» (σ. 5). Σύμφωνα με το σχέδιο αποεπένδυσης της SEA Handling, η επίτευξη αυτού του στόχου εντός του 2010 είναι ουσιώδης (σελίδες 12, 35, 37). Η Επιτροπή επισημαίνει ότι το σχέδιο δεν περιέχει καμία αναφορά στο μοντέλο του εναλλακτικού αεροπορικού κόμβου («virtual hub»), ούτε εξηγεί εάν η στρατηγική ανάπτυξης βασίζεται σε ένα νέο επιχειρηματική μοντέλο και προϋποθέτει κατ' ανάγκη την κάθετη διάρθρωση της SEA Handling. Τα πρακτικά της συνεδρίασης του διοικητικού συμβουλίου της SEA Handling της 13ης Ιουνίου 2008 επιβεβαιώνουν επίσης ότι ο στόχος της SEA την εποχή εκείνη δεν ήταν να καταστεί εναλλακτικός αεροπορικός κόμβος («virtual hub»), αλλά να προσελκύσει νέο αερομεταφορέα βάσης. Κατά τον ίδιο τρόπο, τα πρακτικά της συνεδρίασης του διοικητικού συμβουλίου της SEA της 15ης Ιουλίου 2008 περιγράφουν την εκχώρηση της SEA Handling εντός του 2010 ως κρίσιμο στοιχείο για τη βιωσιμότητα του σχεδίου.

(285) Από την άλλη πλευρά, η Επιτροπή επισημαίνει ότι το έγγραφο VIA Milano (το οποίο παρουσίασαν οι ιταλικές αρχές στις 28 Ιουνίου 2012) περιλαμβάνει μια περιγραφή του μοντέλου του εναλλακτικού αεροπορικού κόμβου («virtual hub»). Το έγγραφο αναφέρει ότι η SEA εφαρμόζει αυτήν τη στρατηγική από το 2011. Ωστόσο, ούτε σε αυτό το έγγραφο αναφέρεται ότι το μοντέλο του εναλλακτικού αεροπορικού κόμβου («virtual hub») απαιτεί την κάθετη διάρθρωση της επιχείρησης διαχείρισης του αερολιμένα και των επιχειρήσεων υπηρεσιών εδάφους.

(286) Η Επιτροπή επισημαίνει επίσης πως το σχέδιο επιβεβαιώνει ότι, από το 2001, οι καλύτεροι ευρωπαϊκοί φορείς διαχείρισης αερολιμένων εγκατέλειψαν σταδιακά τις υπηρεσίες εδάφους με αποτέλεσμα να εισέλθουν στην αγορά νέες αυτόνομες εταιρείες (σ. 28).

Εταιρικό σχέδιο 2011-2013

(287) Τέλος, η SEA διατείνεται ότι το διοικητικό της συμβούλιο ενέκρινε στις 27 Ιουνίου 2011 ένα «επιχειρηματικό σχέδιο της SEA 2011-2013» όπου, μεταξύ άλλων, δίνεται έμφαση στην «ανάγκη να συνεχιστεί η εφαρμογή της στρατηγικής "βελτίωσης της αποδοτικότητας των υπηρεσιών εδάφους"». Η Επιτροπή επισημαίνει, αντιθέτως, ότι το έγγραφο αυτό περιέχει μόνο οικονομικές προβλέψεις και δεν αναφέρει υπό τη στενή έννοια κανένα μέτρο όσον αφορά τη SEA Handling.

(288) Η Επιτροπή σημειώνει επίσης πως το εταιρικό σχέδιο αναφέρει ότι το μισθολογικό κόστος για τη SEA Handling έμεινε ουσιαστικά αμετάβλητο από το 2009 (βλέπε πίνακα σχετικά με το μισθολογικό κόστος).

(289) Η Επιτροπή διαπιστώνει, συνεπώς, ότι οι ιταλικές αρχές αδυνατούσαν να της χορηγήσουν αρκετά λεπτομερή επιχειρηματικά σχέδια της SEA Handling, καθώς και άλλα έγγραφα που θα περιέγραφαν τη στρατηγική αναδιάρθρωσης και τη σταδιακή εφαρμογή της κατά την εξεταζόμενη περίοδο, πολύ δε περισσότερο που η εν λόγω στρατηγική προέβλεπε από την πρώτη στιγμή την ανάγκη ή τη δυνατότητα υποχρεωτικής κάλυψης των ζημιών εκμετάλλευσης της SEA Handling για συγκεκριμένη περίοδο και συγκεκριμένα ποσά. Η Επιτροπή θεωρεί συνεπώς ότι οι ιταλικές αρχές αδυνατούσαν να προσκομίσουν συγκεκριμένα αποδεικτικά στοιχεία μιας στρατηγικής αναδιάρθρωσης της SEA Handling, τα οποία να δικαιολογούν την προσωρινή κάλυψη των ζημιών της από έναν συνετό ιδιώτη επενδυτή με την προοπτική αποκατάστασης της αποδοτικότητας. Στη συγκεκριμένη περίπτωση, το γεγονός αυτό προξενεί έκπληξη υπό την έννοια ότι ένας ιδιώτης επενδυτής με μια επιχείρηση που έχει συσσωρεύσει ζημίες από την πρώτη στιγμή της ίδρυσής της και για μεγάλο χρονικό διάστημα θα είχε ζητήσει τη διενέργεια εμπεριστατωμένου ελέγχου και τη λήψη συγκεκριμένων μέτρων πριν επενδύσει τους πόρους του σε αυτήν την εταιρεία.

(290) Επίσης, η Επιτροπή δεν μπορεί να δεχθεί το επιχείρημα της SEA Handling, σύμφωνα με το οποίο το γεγονός ότι η επιχείρηση κατόρθωσε σχεδόν να φτάσει στο σημείο εξισορρόπησης την περίοδο 2011/2012 αποδεικνύει τον ορθολογισμό της στρατηγικής της SEA που προβλέπει την κάλυψη των ζημιών της SEA Handling για όλο το αναγκαίο χρονικό διάστημα και, συνεπώς, τη συμμόρφωση των εισφορών κεφαλαίων με το κριτήριο του ιδιώτη επενδυτή που ενεργεί σε συνθήκες οικονομίας της αγοράς. Η Επιτροπή θεωρεί ότι, εάν ληφθεί υπόψη ότι οι ζημίες εκμετάλλευσης της εταιρείας καλύφθηκαν σταθερά για περίοδο δέκα περίπου ετών, δεν εκπλήσσει το γεγονός ότι η SEA Handling αποκατέστησε τελικά την αποδοτικότητά της. Οποιαδήποτε επιχείρηση λάμβανε την ίδια χρηματοπιστωτική στήριξη, θα αποκαθιστούσε την αποδοτικότητά της εφαρμόζοντας ελάχιστα μέτρα αναδιάρθρωσης. Ωστόσο, η προοπτική αυτή δεν θα ήταν επαρκής για να ικανοποιήσει έναν ιδιώτη επενδυτή, ο οποίος θα απαιτούσε τουλάχιστον μια πρόβλεψη που θα αποδείκνυε ότι τα προβλεπόμενα έσοδα χάρη στη στρατηγική κάλυψης των μεσοπρόθεσμων και μακροπρόθεσμων ζημιών —από άποψη μερισμάτων, αύξησης της αξίας της συμμετοχής στο κεφάλαιο, αποφυγής της δυσφήμισης κ.λπ.— θα είναι υψηλότερα από τα εισφερόμενα κεφάλαια για την αντιστάθμιση αυτών των ζημιών. Η Επιτροπή επισημαίνει ότι κανένα από τα εταιρικά σχέδια που παρουσίασε η Ιταλία δεν παρέχει συγκεκριμένες προβλέψεις που να υποδεικνύουν ότι η στρατηγική κάλυψης των ζημιών για τόσο μεγάλο χρονικό διάστημα είναι οικονομικά πιο συμφέρουσα για τη SEA από την εκχώρηση της SEA Handling ή να υποδεικνύουν τη συντόμευση της περιόδου αναδιάρθρωσης για την αποκατάσταση αποδοτικότητας σε εύλογο χρονικό διάστημα και την ελαχιστοποίηση των ζημιών.

(291) Επίσης, λαμβάνοντας υπόψη τις επαναλαμβανόμενες ζημίες της SEA Handling σε κάθε έτος της εξεταζόμενης περιόδου, η Επιτροπή θεωρεί ότι η SEA Handling είναι ελλειμματική για υπερβολικά μεγάλο χρονικό διάστημα ώστε να μπορεί αυτό να θεωρηθεί «περιορισμένο χρονικό διάστημα» σύμφωνα με την απόφαση του Δικαστηρίου της 21ης Μαρτίου 1991 ([59]). Πράγματι, η SEA Handling σημειώνει ζημίες από την ίδρυσή της, το 2002, και, στην καλύτερη των περιπτώσεων, θα μπορούσε να καταστεί αποδοτική μόλις το 2012, σύμφωνα με τις προβλέψεις της SEA το 2011. Οι αποφάσεις κάλυψης των ζημιών ελήφθησαν κατ' έτος και η Επιτροπή σημειώνει ότι οι επαναλαμβανόμενες ετήσιες ζημίες δεν οδήγησαν σε κάποια αλλαγή στρατηγικής της SEA ούτε σε πιο δραστικά μέτρα αναδιάρθρωσης.

(292) Όσον αφορά το δεύτερο επιχείρημα, για τους λόγους που αναφέρθηκαν προηγουμένως, η Επιτροπή απορρίπτει τις «ανησυχίες» που προβάλλει η SEA σχετικά με το φερόμενο ως ανεπαρκές ποιοτικό επίπεδο που θα μπορούσε να προσφέρει ένα τρίτος πάροχος, το οποίο θα είχε αρνητικές συνέπειες στην ανάπτυξη και στα γενικά αποτελέσματα της SEA και, ενδεχομένως, θα επέσυρε ευθύνες για τη SEA σε περίπτωση προβληματικών υπηρεσιών.

(293) Όπως επισημάνθηκε ήδη, η Επιτροπή θεωρεί ότι οι ιταλικές αρχές και η SEA δεν προσκόμισαν λεπτομερή στοιχεία σχετικά με τη δυσφήμιση που θα υφίστατο η SEA ούτε σχετικά με τις ζημίες που θα υφίσταντο ενδεχομένως οι επιβάτες. Οι ιταλικές αρχές δεν προσδιόρισαν ποσοτικά τη ζημία αυτή, ούτε μετά την απόφαση περί κινήσεως της διαδικασίας. Ωστόσο, η Επιτροπή σημειώνει ότι η ίδια η SEA έχει παραδεχτεί ότι μια τέτοια ζημία θα μπορούσε εύκολα να επιβεβαιωθεί από έρευνα αγοράς. Συνεπώς, η Επιτροπή θεωρεί ότι η απουσία μιας αξιολόγησης σχετικά με τη ζημία από τη δυσφήμιση της SEA ή τους κινδύνους εμπλοκής της ευθύνης της ή ακόμη και των προοπτικών έμμεσου μακροπρόθεσμου οφέλους θα ήταν πολύ πιο επιζήμια για την απόδειξη της συμβατότητας των εξεταζόμενων μέτρων με το κριτήριο του συνετού ιδιώτη επενδυτή σε σχέση με τα εξεταζόμενα ποσά των εισφορών κεφαλαίου. Πράγματι, ένας συνετός μέτοχος θα είχε προβεί σε κάποια οικονομική εκτίμηση αυτών των κινδύνων και των προοπτικών πριν καταβάλει το συνολικό ποσό των 359,644 εκατ. ευρώ ([60]).

(294) Το επιχείρημα σύμφωνα με το οποίο ο στόχος μεγιστοποίησης των μακροπρόθεσμων αποτελεσμάτων του ομίλου SEA υπερισχύει της χρηματοοικονομικής αποδοτικότητας της SEA Handling, παραβλέπει το γεγονός ότι, χωρίς τη συστηματική κάλυψη των ζημιών της θυγατρικής της, το όφελος της SEA θα ήταν σαφώς υψηλότερο από αυτό που σημειώθηκε. Επίσης, οι ιταλικές αρχές δεν παρείχαν κανένα στοιχείο ικανό να αποδείξει ότι η SEA θα επετύγχανε μακροπρόθεσμα υψηλότερη αποδοτικότητα εφαρμόζοντας την προαναφερθείσα στρατηγική κάλυψης των ζημιών, από ό,τι εάν ελάμβανε πιο δραστικά μέτρα αναδιάρθρωσης ή ανέθετε σε τρίτες εταιρείες, τμήμα ή το σύνολο, των υπηρεσιών εδάφους.

(295) Επίσης, σύμφωνα με την απόφαση «ENI-Lanerossi», η Επιτροπή θεωρεί ότι η SEA Handling δεν αντιμετώπιζε «παροδικές δυσχέρειες», αλλά σοβαρό διαρθρωτικό πρόβλημα και ότι οι ζημίες της δεν καλύφθηκαν από τη SEA για «περιορισμένο χρονικό διάστημα». Εξάλλου, εάν οι ζημίες καλύφθηκαν με σκοπό να επιτρέψουν «παύση των δραστηριοτήτων υπό τις καλύτερες δυνατές συνθήκες», επιβάλλεται να επισημανθεί ότι, από το 2001, η SEA προκήρυξε μόνο δύο ανταγωνιστικές διαδικασίες ή τουλάχιστον ότι οι θεωρούμενες ως καλύτερες δυνατές συνθήκες δεν επετεύχθησαν εντός ευλόγου χρονικού διαστήματος. Σε κάθε περίπτωση, ένας παρόμοιος στόχος δεν μπορεί από μόνος του να αποδείξει το συμβιβάσιμο των εξεταζόμενων μέτρων με το κριτήριο του συνετού ιδιώτη επενδυτή.

(296) Εν κατακλείδι, η Επιτροπή διαπιστώνει ότι, στη συγκεκριμένη περίπτωση, τα εταιρικά σχέδια που της υπεβλήθησαν δεν στηρίζονται σε ρεαλιστικές προβλέψεις όσον αφορά την εξέλιξη της δραστηριότητας της SEA Handling ή του τομέα και δεν περιλαμβάνουν ανάλυση των εναλλακτικών σεναρίων που θα απαιτούσε ένας συνετός ιδιώτης επενδυτής σε παρόμοιες περιστάσεις.

([59]) Απόφαση του Δικαστηρίου της 21ης Μαρτίου 1991 στην υπόθεση C-303/88, Ιταλία κατά Επιτροπής (Συλλογή 1991, σ. I-1433, σκέψη 21).

([60]) Βλέπε απόφαση του Δικαστηρίου της 11ης Σεπτεμβρίου 2012 στην υπόθεση T-565/08, Corsica Ferries κατά Επιτροπής, σκέψεις 101-108.

Σχετικά με τις οικονομικές επιδόσεις της SEA Handling

(297) Μολονότι οι οικονομικές επιδόσεις της SEA Handling μετά την απόφαση κάλυψης των ζημιών μιας συγκεκριμένης χρονιάς δεν επιτρέπουν τη διαμόρφωση κρίσεως σχετικά με τη συμμόρφωσή τους με το κριτήριο του ιδιώτη επενδυτή, οι επιδόσεις πριν την απόφαση και, ειδικότερα, η εξέλιξή τους, προσδιορίζουν το πραγματικό πλαίσιο στο οποίο ελήφθη αυτή η απόφαση. Ο συσχετισμός μεταξύ των μέτρων αναδιάρθρωσης που εφάρμοσε η SEA Handling και των αποτελεσμάτων που προήλθαν από αυτά κατά την εξεταζόμενη περίοδο, θα είχε τουλάχιστον επηρεάσει την απόφαση ενός ιδιώτη επενδυτή σχετικά με το αν θα συνέχιζε ή όχι την κάλυψη των ζημιών. Είναι συνεπώς αναγκαίο να αναλυθούν υπ' αυτό το πρίσμα.

(298) Οι ιταλικές αρχές και η SEA αναγνωρίζουν εμμέσως αυτήν την αρχή διατεινόμενες ότι η θετική εξέλιξη των βασικών οικονομικών επιδόσεων της SEA Handling κατά την περίοδο 2003-2004 ήταν, κατά την άποψή τους, ενθαρρυντική και υποδήλωνε τη δυνατότητα αποκατάστασης της αποδοτικότητας. Ωστόσο, στην απόφαση περί κινήσεως της διαδικασίας, η Επιτροπή είχε επισημάνει ότι, από το 2003 έως το 2005, οι ζημίες παρέμεναν υψηλότερες των 40 εκατ. ευρώ· το ακαθάριστο λειτουργικό πλεόνασμα είχε παραμείνει αρνητικό· το μοναδιαίο κόστος εργασίας είχε αυξηθεί κατά 7,6 %· οι συνολικές δαπάνες είχαν μειωθεί μόνο κατά 3 % περίπου και τα έσοδα είχαν αυξηθεί περίπου κατά 4,5 %.

(299) Πέραν της αρνητικής αξιολόγησης της Επιτροπής σχετικά με τον βαθμό ακριβείας των σχεδίων αναδιάρθρωσης που υπέβαλαν οι ιταλικές αρχές, είναι συνεπώς αναγκαίο να επισημανθεί ότι οι δείκτες ορθής οικονομικής λειτουργίας που καταγράφηκαν κατά τη διάρκεια της περιόδου, ιδίως εκείνοι που συνδέονται ουσιαστικά με τα εσωτερικά μέτρα τα οποία ελήφθησαν και δεν βασίζονται σε εξωτερικούς παράγοντες επί των οποίων δεν μπορεί να ασκήσει επιρροή η επιχείρηση, επιτρέπουν την άμεση αξιολόγηση του εύρους των μέτρων αναδιάρθρωσης που εφαρμόσθηκαν στην πραγματικότητα. Αυτό ισχύει, για παράδειγμα, με τη μείωση που σημειώθηκε στο κόστος μισθοδοσίας, ως αποτέλεσμα της αύξησης της παραγωγικότητας, της μείωσης του μοναδιαίου κόστους εργασίας και της μείωσης του αριθμού των εργαζομένων.

(300) Αντιθέτως, η Επιτροπή θεωρεί ότι οι δείκτες ποιότητας, μεταξύ των οποίων η εξέλιξη των χρόνων αναμονής για την παράδοση των αποσκευών στις αφίξεις και η ακρίβεια του ωραρίου στις πτήσεις που διαχειρίζεται η SEA, μολονότι χρήσιμοι για την αξιολόγηση της ανταγωνιστικότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών, δεν επιτρέπουν τη διαμόρφωση άποψης για τη σημασία των μέτρων αναδιάρθρωσης.

(301) Όσον αφορά τα οικονομικά αποτελέσματα που πράγματι επετεύχθησαν, η Επιτροπή παραπέμπει στην ανάλυση των γραφημάτων και των πινάκων που αναφέρονται στο κεφάλαιο 2.4.

(302) Η Επιτροπή επισημαίνει ότι, βάσει των στοιχείων του πίνακα 3, παρατηρείται αύξηση της παραγωγικότητας κατά 22 % από το 2004 έως το 2010. Η SEA υποστηρίζει ότι η βελτίωση αυτή οφείλεται στην καλύτερη χρήση των ανθρώπινων πόρων και στην εισαγωγή μεγαλύτερης ευελιξίας στη χρήση τους, στην εξωτερική ανάθεση των υπηρεσιών χαμηλής παραγωγικότητας (όπως οι υπηρεσίες καθαρισμού καμπινών) και στον καλύτερο έλεγχο του προσωπικού (ιδίως με τη μείωση του ποσοστού αδικαιολόγητων απουσιών).

(303) Η SEA ισχυρίζεται ότι οι βασικοί λόγοι για τους οποίους η SEA Handling δεν είχε πετύχει τον στόχο της αποδοτικότητάς της για το 2005 ή, το αργότερο, το 2007, οφείλονται στην απώλεια εσόδων, κυρίως λόγω της μείωσης των τιμών, μεταξύ των οποίων και της Alitalia από το 2006, καθώς και στην αύξηση του μοναδιαίου κόστους εργασίας. Τέλος, η SEA ισχυρίζεται ότι επιπτώσεις στα έσοδα από το 2002 έως το 2007 είχαν και τα χαμηλότερα από τα προβλεπόμενα επίπεδα κίνησης.

(304) Πράγματι, όσον αφορά το μισθολογικό κόστος, η Επιτροπή παρατηρεί ότι το μοναδιαίο κόστος εργασίας αυξήθηκε σχεδόν κατά 10 % από το 2003 έως το 2010. Η SEA εκτιμά ότι είχε περιορισμένες δυνατότητες για σημαντική μείωση του λειτουργικού της κόστους. Η ισχύς των συνδικαλιστικών οργανώσεων στις διαπραγματεύσεις για τις συλλογικές συμβάσεις εργασίας και ο πολιτικός τους ρόλος στην Ιταλία φαίνεται πως περιόρισαν βραχυπρόθεσμα τα περιθώρια ελιγμών. Αν και σημαντική, η μείωση του προσωπικού δεν ήταν επαρκής για να αντισταθμίσει αυτήν την αύξηση πριν το 2008, ούτε για να επιφέρει σημαντική μείωση του κόστους μισθοδοσίας (-38 % από το 2008 έως το 2010). Αναφορικά με το σημείο αυτό, η Επιτροπή λαμβάνει υπόψη της τα πρακτικά της συνεδρίασης του διοικητικού συμβουλίου της 21ης Δεκεμβρίου 2006, στη διάρκεια της οποίας ένα από τα μέλη του συμβουλίου υπενθύμισε ότι η κατάσταση της SEA Handling ήταν ακόμη «άκρως ανησυχητική». Το γεγονός ότι, από το 2008, η SEA Handling κατόρθωσε να μειώσει σε σημαντικό βαθμό το κόστος μισθοδοσίας, αποδεικνύει ότι καταβλήθηκαν σημαντικές προσπάθειες προς αυτήν την κατεύθυνση. Ωστόσο, το στοιχείο αυτό δεν μπορεί να αποδείξει στη συγκεκριμένη περίπτωση ότι οι εξεταζόμενες εισφορές κεφαλαίου ανταποκρίνονται στο κριτήριο του ιδιώτη επενδυτή. Ειδικότερα, όσον αφορά τις εισφορές από το 2007, η Επιτροπή έχει ήδη επισημάνει ότι δεν μπορούν να εξετασθούν ανεξάρτητα από τις προηγούμενες εισφορές. Κατ' ανάλογο τρόπο, η Επιτροπή έχει επισημάνει επίσης ότι δεν ήταν βασισμένες σε χρηματοοικονομικές αναλύσεις και εταιρικά σχέδια αντίστοιχα με εκείνα που θα απαιτούσε ένας ιδιώτης επενδυτής.

(305) Όσον αφορά τη μείωση των τιμών που επέβαλε η Alitalia, η Επιτροπή διαπιστώνει ότι η σύμβαση που έγινε με την Alitalia για την περίοδο 2001-2005, προέβλεπε αύξηση των τιμών κατά 7 % το 2004 και το 2005, η οποία αποδείχθηκε υπερβολική και οδήγησε σε μειώσεις των τιμών το 2006 και το 2007 στο πλαίσιο της πτώσης των τιμών που οφειλόταν στο ολοένα και πιο ανταγωνιστικό περιβάλλον. Η Επιτροπή θεωρεί ότι η ελευθέρωση του τομέα, στόχος της οποίας ήταν η ενίσχυση του ανταγωνισμού, θα έπρεπε να οδηγήσει τελικά σε μείωση των τιμών. Η SEA δεν μπορεί συνεπώς ευλόγως να ισχυριστεί ότι αυτή η μείωση των τιμών, που ήταν ως επί το πλείστον μια προσαρμογή μετά από μια αύξηση που αποδείχθηκε υπερβολική αλλά και μια αντίδραση απέναντι στην είσοδο ενός ανταγωνιστή το 2006 (Aviapartner), συνιστούσε «απρόβλεπτο αρνητικό γεγονός». Η Επιτροπή θεωρεί ότι ένας ιδιώτης επενδυτής θα είχε προβλέψει την αλλαγή στο ανταγωνιστικό περιβάλλον εξαιτίας της ελευθέρωσης του τομέα. Παραδείγματος χάρη, δεν θα προσδοκούσε αύξηση των

τιμών κατά 9 % από το 2003 έως το 2007 ([61]) και θα είχε υπολογίσει τη μείωση του μεριδίου αγοράς της SEA Handling, παρά τη μονοπωλιακή ουσιαστικά θέση της.

(306) Μεταξύ των άλλων «απρόβλεπτων συμβάντων» που είχαν αρνητικές επιπτώσεις στην αποκατάσταση της αποδοτικότητας της SEA Handling, η SEA αναφέρει και την απώλεια εισοδήματος από το 2008 εξαιτίας της απόφασης της Alitalia να μειώσει τις δραστηριότητές της στον αερολιμένα Malpensa. Η Επιτροπή αναγνωρίζει την προφανή σημασία αυτής της απόσυρσης για τα έσοδα της SEA Handling, αλλά θεωρεί ότι οι προσπάθειες που κατέβαλε η SEA για να εξυγιάνει την κατάσταση της SEA Handling εντάθηκαν ακριβώς μετά την ανακοίνωση της προαναφερθείσας απόσυρσης το 2007. Ειδικότερα, ο αριθμός των πραγματικών ΙΠΑ μειώθηκε σχεδόν κατά 41 % από το 2007 έως το 2010. Λόγω κυρίως αυτού του γεγονότος, το κόστος μισθοδοσίας μειώθηκε από το 2007 έως το 2009 και η αύξηση της παραγωγικότητας επιταχύνθηκε. Από το 2007 έως το 2010 μειώθηκαν επίσης και οι λοιπές λειτουργικές δαπάνες κατά 40 %. Συνολικά, χάρη σε αυτές τις μειώσεις των δαπανών, μετά τη μείωση των δραστηριοτήτων της Alitalia, το ακαθάριστο λειτουργικό πλεόνασμα βελτιώθηκε, παρά την πτώση του κύκλου εργασιών. Ωστόσο, τα αποτελέσματα αυτά δεν επέτρεψαν στη SEA Handling να επανέλθει σε κατάσταση οικονομικής ισορροπίας εντός μικρού χρονικού διαστήματος, παρά τις ενισχύσεις που είχε λάβει. Εξάλλου, εάν, βάσει των υπολογισμών ενός αντιστρόφου σεναρίου, λαμβάνοντας ως προϋπόθεση τη διατήρηση των δραστηριοτήτων της Alitalia στον αερολιμένα Malpensa και του μεριδίου αγοράς της SEA Handling στα επίπεδα του 2005 που αναφέρουν οι ιταλικές αρχές, η SEA Handling μπορούσε να προσδοκά την αποκατάσταση της αποδοτικότητας εντός του 2009, η Επιτροπή θεωρεί ότι η προσπάθεια μείωσης των δαπανών στην εξεταζόμενη περίοδο δεν θα ήταν στην πραγματικότητα του ίδιου μεγέθους χωρίς αυτό το γεγονός ([62]). Σε κάθε περίπτωση, το Δικαστήριο έχει αποφανθεί ήδη ότι, για τους σκοπούς της αξιολόγησης της τήρησης της αρχής του ιδιώτη επενδυτή, οικονομικές εκτιμήσεις οι οποίες γίνονται μετά τη χορήγηση του εν λόγω πλεονεκτήματος, η εκ των υστέρων διαπίστωση ότι η επένδυση που πραγματοποίησε το κράτος μέλος ήταν πράγματι κερδοφόρος ή όψιμοι λόγοι που δικαιολογούν την επιλογή της διαδικασίας που πράγματι εφαρμόστηκε δεν επαρκούν […] όταν προκύπτει ότι υπάρχει δυνατότητα εφαρμογής του κριτηρίου του ιδιώτη επενδυτή, απόκειται στην Επιτροπή να ζητήσει από το οικείο κράτος μέλος να της παράσχει όλες τις σχετικές πληροφορίες οι οποίες θα της δώσουν τη δυνατότητα να διαπιστώσει αν πληρούνται οι προϋποθέσεις τόσο της εφαρμοσιμότητας όσο και της εφαρμογής του κριτηρίου αυτού και δεν μπορεί να αρνηθεί την εξέταση τέτοιων πληροφοριών παρά μόνο αν τα υποβαλλόμενα αποδεικτικά στοιχεία είναι μεταγενέστερα της λήψεως της αποφάσεως για πραγματοποίηση της επίμαχης επενδύσεως ([63]).

(307) Πράγματι, οι ιταλικές αρχές είχαν επιβεβαιώσει ότι ακριβώς η πιθανή επιδείνωση της κατάστασης μετά την απόσυρση της Alitalia, είχε ενθαρρύνει τη SEA να καταβάλει προσπάθειες βελτίωσης των δαπανών.

(308) Τέλος, η SEA Handling δήλωσε επίσης ότι απρόβλεπτα συμβάντα επηρέασαν αρνητικά την απόδοσή της, αναφερόμενη ειδικότερα στις συνέπειες που είχαν για τον κύκλο εργασιών της ο SARS, οι τρομοκρατικές απειλές μετά την κήρυξη του πολέμου στο Ιράκ το 2003 και η έκρηξη του ηφαιστείου Eyjafjallajökull το 2010. Η Επιτροπή επισημαίνει ότι στην έρευνα της RBB Economics που διεξήχθη την 1η Ιουνίου 2011, συμπεριελήφθη μόνο η ποσοτική εκτίμηση αυτών των συμβάντων στον κύκλο εργασιών της SEA Handling. Όσον αφορά τα προαναφερθέντα συμβάντα, η έρευνα περιορίζεται στην επανάληψη ορισμένων δηλώσεων της SEA Handling και, συγκεκριμένα, ότι ο SARS και οι τρομοκρατικές απειλές μετά την κήρυξη του πολέμου στο Ιράκ το 2003 προκάλεσαν πτώση του κύκλου εργασιών κατά 3 %, ενώ η έκρηξη του ηφαιστείου Eyjafjallajökull προκάλεσε μείωση του κύκλου εργασιών κατά 1,5 εκατ. ευρώ. Η ανάλυση αντιπαραδειγμάτων βασίζεται σε αυτές τις προϋποθέσεις, χωρίς να αναφέρεται καμία μέθοδος ορθολογικής αξιολόγησης για τις συνέπειες των εξεταζόμενων συμβάντων. Επίσης, η Επιτροπή θεωρεί ότι, εάν θεωρηθούν αξιόπιστες οι εκτιμήσεις της SEA ακόμη και χωρίς καμιά αιτιολόγηση, οι συνέπειες που αφορούν τα απρόβλεπτα συμβάντα, σύμφωνα με την έρευνα της RBB Economics, δεν θα μπορούσαν να δικαιολογήσουν με ρεαλιστικό τρόπο τις συνεχείς αυξήσεις κεφαλαίου της SEA, οι οποίες ανήλθαν συνολικά σε 360 εκατ. ευρώ την περίοδο 2002-2010. Εκτός αυτού, η Επιτροπή θεωρεί ότι ένας επενδυτής σε συνθήκες οικονομίας της αγοράς θα είχε προφανώς διεξαγάγει μια έρευνα αμέσως μετά την επέλευση των γεγονότων αυτών, και όχι αρκετά χρόνια αργότερα, προκειμένου να αξιολογήσει τις επιπτώσεις τους και να αποφασίσει εάν θα αλλάξει στρατηγική, εάν θα διατηρήσει την υπάρχουσα ή θα τροποποιήσει το εταιρικό σχέδιο. Αντιθέτως, από τη στιγμή που η έρευνα της RBB Economics διεξήχθη αρκετά χρόνια μετά τη λήψη της απόφασης περί κινήσεως της διαδικασίας, η Επιτροπή θεωρεί ότι η έρευνα δεν αντανακλά τη συμπεριφορά ενός συνετού ιδιώτη επενδυτή, αλλά ότι έχει εκπονηθεί με αφορμή τη διαδικασία, ήτοι για να αποδείξει εκ των υστέρων τον εικαζόμενο οικονομικό ορθολογισμό της συμπεριφοράς της SEA. Συνεπώς, για την εφαρμογή του κριτηρίου του ιδιώτη επενδυτή δεν μπορεί να ληφθεί υπόψη αυτή η έρευνα. Τέλος, η Επιτροπή επισημαίνει ότι, προκειμένου να διασφαλιστεί η αποδοτικότητα της επένδυσής τους ακόμη και σε περίπτωση αρνητικών συμβάντων, οι ιδιώτες επενδυτές απαιτούν χρηματοοικονομικές αναλύσεις που αποδεικνύουν την απόδοση της επένδυσης σε ακραία σενάρια, ιδίως σε έναν τομέα, όπως των αερομεταφορών, ο οποίος –εκ φύσεως– είναι εκτεθειμένος σε παράγοντες κινδύνου πέραν του πεδίου αρμοδιότητας και ελέγχου των εταιρειών. Στη συγκεκριμένη περίπτωση, ούτε η Ιταλία ούτε η SEA απέδειξαν ποτέ ότι μια τέτοια ανάλυση διενεργήθηκε τη στιγμή της εξεταζόμενης παρέμβασης.

(309) Η Επιτροπή θεωρεί συνεπώς ότι οι προσπάθειες με στόχο τη μείωση των δαπανών, μολονότι ήταν σημαντικές από πολλές απόψεις μετά την ίδρυση της εταιρείας και, ειδικότερα, μετά το 2007, δεν ήταν επαρκείς για να επιτευχθεί η αποκατάσταση της αποδοτικότητας, παρά μόνο μακροπρόθεσμα, ήτοι σε διάστημα άνω των δέκα ετών, χωρίς να λαμβάνεται μάλιστα υπόψη ο κίνδυνος επιστροφής ενδεχόμενων ασυμβίβαστων ενισχύσεων που είχαν χορηγηθεί στο παρελθόν. Εάν, αφενός, δεν

([61]) Όπως προβλέπει το «Εταιρικό σχέδιο 2003-2007» της SEA Handling.
([62]) Η διατήρηση των μεριδίων αγοράς στα επίπεδα του 2005 έως το 2010, ήτοι στο 76,65 %, είναι καθαρά υποθετική.
([63]) Απόφαση του Δικαστηρίου της 5ης Ιουνίου 2012 — Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά Électricité de France (EDF), υπόθεση C124/10 P, σκέψεις 85 και 104.

εκπλήσσει το γεγονός ότι η SEA Handling βελτίωσε τις αποδόσεις της μετά από πολλά χρόνια κρατικής ενίσχυσης, η Επιτροπή θεωρεί, αφετέρου, ότι ένας ιδιώτης επενδυτής, δεδομένης της εξαιρετικά βεβαρημένης διάρθρωσης των δαπανών της SEA Handling και του περιβάλλοντος ελευθέρωσης της αγοράς, θα είχε ζητήσει μια πολύ πιο σημαντική αναδιάρθρωση το 2002, προκειμένου να δεχτεί να καλύψει τις ζημιές για τον αναγκαίο για την αναδιάρθρωση χρόνο και για να αποκομίσει εύλογο κέρδος από την επένδυσή του σε εξίσου εύλογο χρονικό διάστημα.

Σχετικά με τη σύγκριση των οικονομικών επιδόσεων άλλων εταιρειών

(310) Η Επιτροπή απορρίπτει το επιχείρημα σύμφωνα με το οποίο δεν είναι συγκρίσιμες οι οικονομικές επιδόσεις επιχειρήσεων παροχής υπηρεσιών εδάφους διαφορετικής «φύσεως» (οι ιταλικές αρχές αναφέρουν τις εταιρείες διαχείρισης αερολιμένων σε καθεστώς λογιστικού διαχωρισμού, τις εταιρείες διαχείρισης αερολιμένων σε καθεστώς νομικού διαχωρισμού, αεροπορικές εταιρείες που ασκούν αυτόνομη δραστηριότητα υπηρεσιών εδάφους και τους τρίτους παρόχους υπηρεσιών, οι οποίοι με τη σειρά τους μπορούν να διαχωριστούν σε παρόχους που δραστηριοποιούνται στο πλαίσιο ενός εθνικού ή διεθνούς δικτύου ή σε μικρούς και μεσαίους) ή διαφορετικού πλαισίου δραστηριότητας (καθώς ορισμένοι παρέχουν όλες τις υπηρεσίες εδάφους, ενώ άλλοι ορισμένες μόνο από αυτές).

(311) Η ελευθέρωση του τομέα έχει ως κύριο σκοπό την ενίσχυση του ανταγωνισμού, έτσι ώστε οι πάροχοι με τα πιο ανταγωνιστικά επιχειρηματικά μοντέλα να μπορέσουν να επικρατήσουν στην αγορά, προς όφελος των χρηστών, των αεροπορικών εταιρειών και, εντέλει, των επιβατών. Η Επιτροπή θεωρεί ότι οι εταιρείες με τις οποίες οι ιταλικές αρχές δεν επιθυμούν να συγκριθεί η SEA Handling, είναι σε κάθε περίπτωση πραγματικοί ή πιθανοί ανταγωνιστές της. Το επιχείρημα των ιταλικών αρχών οδηγεί εκ των πραγμάτων στον αποκλεισμό των συγκρίσιμων ανταγωνιστών της SEA Handling, από τη στιγμή που καμία εταιρεία δεν παρέχει όλα τα είδη υπηρεσιών που παρέχει σήμερα η SEA Handling, μολονότι είναι της ίδιας «φύσης», ήτοι εταιρεία η οποία συνδέεται με εταιρεία διαχείρισης αερολιμένων που λειτουργεί σε καθεστώς νομικού διαχωρισμού. Εκτός αυτού, η SEA θεωρεί ότι η Επιτροπή θα έπρεπε να λάβει επίσης υπόψη τις μεθόδους εφαρμογής της οδηγίας 96/67/ΕΚ για να συγκρίνει τις υπηρεσίες εταιρειών που δραστηριοποιούνται σε αγορά διαφορετική από την ιταλική.

(312) Η Επιτροπή επισημαίνει ότι πολλές εταιρείες παροχής υπηρεσιών εδάφους αποκομίζουν διαρθρωτικά οφέλη. Σε κάθε περίπτωση, το γεγονός ότι άλλες επιχειρήσεις υπηρεσιών εδάφους μπορεί να έχουν σημειώσει ζημίες την ίδια περίοδο, αντί να αποδεικνύει τον ορθολογισμό της συμπεριφοράς της SEA, φαίνεται να οδηγεί στο αντίθετο συμπέρασμα, καθώς, οποιαδήποτε επιχείρηση βρίσκεται αντιμέτωπη με οικονομική δυσχέρεια, προσπαθεί να επικεντρωθεί στις βασικές δραστηριότητες και να διακόψει τις επενδύσεις σε δραστηριότητες που προκαλούν διαρθρωτικές ζημίες ή είναι λιγότερο αποδοτικές. Όπως προαναφέρθηκε πολλάκις, σε δύο από τα υποβληθέντα εταιρικά σχέδια, η SEA Handling είχε επισημάνει ότι η τάση της αγοράς κατά την εξεταζόμενη περίοδο ήταν η διακοπή των επενδύσεων σε δραστηριότητες υπηρεσιών εδάφους από τις εταιρείες διαχείρισης αερολιμένων και ότι οι επιχειρήσεις που έχουν παραχωρήσει με υπεργολαβία τις υπηρεσίες εδάφους είναι συνήθως πιο αποδοτικές από τις κάθετα διαρθρωμένες εταιρείες.

(313) Για τους ίδιους λόγους, η Επιτροπή πρέπει να απορρίψει τον ισχυρισμό της SEA, βάσει του οποίου η μόνη συγκρίσιμη εταιρεία είναι η […] ([64]), η οποία, πιθανώς, έχει καταγράψει ζημίες την περίοδο 2004-2006 ([65]) και δεν έχει παραχωρήσει με υπεργολαβία τις υπηρεσίες εδάφους. Καταρχάς, η […] ελέγχεται ακόμη από το Δημόσιο και, συνεπώς η συμπεριφορά της δεν μπορεί να θεωρηθεί χαρακτηριστική των ιδιωτικών εταιρειών ([66]). Κατά δεύτερο λόγο, η Επιτροπή δεν διαθέτει πληροφορίες που να της επιτρέπουν να αποφασίσει εάν η […] είχε λάβει ή όχι για τις δραστηριότητες υπηρεσιών εδάφους ανάλογη χρηματοπιστωτική υποστήριξη ως προς το ποσό και τη διάρκεια με την ενίσχυση που έλαβε η SEA Handling.

(314) Τέλος, η Επιτροπή δεν θεωρεί σημαντική τη σύγκριση που επιχειρεί η SEA Handling με την […] και την […]. Χωρίς να παρέχει επαρκή αποδεικτικά στοιχεία, η SEA Handling ισχυρίζεται ότι οι εταιρείες αυτές σημείωσαν ζημίες στις δραστηριότητές τους σε αυτούς τους αερολιμένες ([67]). Επιπλέον, τα αρνητικά αποτελέσματα αυτών των εταιρειών φαίνεται να είναι εν μέρει συνέπεια των ενισχύσεων που έλαβε η SEA Handling. Εάν η SEA Handling δεν είχε επωφεληθεί από τις επαναλαμβανόμενες εισφορές κεφαλαίου της SEA, θα είχε πτωχεύσει ή θα είχε αναδιαρθρωθεί σε μεγαλύτερη έκταση και πιο γρήγορα από ό,τι συνέβη. Συνεπώς, η διάρθρωση της αγοράς θα είχε αλλάξει και οι ανταγωνιστές θα είχαν την ευκαιρία να αυξήσουν το μερίδιό τους στην αγορά βελτιώνοντας τις επιδόσεις τους.

([64]) […].
([65]) Παρατηρήσεις της SEA Handling της 21ης Μαρτίου 2011, σημεία 99 και 100.
([66]) Βλέπε: […].
([67]) Παρατηρήσεις της SEA Handling της 21ης Μαρτίου 2011, σημείο 105.

(315) Εν κατακλείδι, με βάση τα ανωτέρω, η Επιτροπή θεωρεί ότι οι εξεταζόμενες εισφορές κεφαλαίων δεν ανταποκρίνονται στο κριτήριο του ιδιώτη επενδυτή και, συνεπώς, παρείχαν στη SEA Handling πλεονέκτημα το οποίο η επιχείρηση δεν θα αποκόμιζε υπό τις συνήθεις συνθήκες της αγοράς.

8.2.4. ΣΧΕΤΙΚΑ ΜΕ ΤΙΣ ΣΥΝΘΗΚΕΣ ΕΠΗΡΕΑΣΜΟΥ ΤΩΝ ΣΥΝΑΛΛΑΓΩΝ ΜΕΤΑΞΥ ΚΡΑΤΩΝ ΜΕΛΩΝ ΚΑΙ ΣΤΡΕΒΛΩΣΗΣ ΤΟΥ ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΜΟΥ

(316) Η Επιτροπή θεωρεί ότι τα εξεταζόμενα μέτρα επηρεάζουν τις συναλλαγές μεταξύ κρατών μελών και νοθεύουν ή απειλούν να νοθεύσουν τον ανταγωνισμό στην εσωτερική αγορά, καθώς ευνοούν μία μόνο επιχείρηση, η οποία ανταγωνίζεται άλλες εταιρείες παροχής υπηρεσιών εδάφους στους αερολιμένες Malpensa και Linate, καθώς και όλες τις εταιρείες που έχουν άδεια λειτουργίας, πολλές εκ των οποίων δραστηριοποιούνται σε περισσότερα κράτη μέλη, ιδίως μετά την ελευθέρωση του τομέα το 2002.

8.2.5. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

(317) Με βάση τα ανωτέρω, η Επιτροπή θεωρεί ότι τα μέτρα κάλυψης των ζημιών που αποφάσισε η SEA υπέρ της SEA Handling, συνιστούν κρατική ενίσχυση κατά την έννοια του άρθρου 107 παράγραφος 1 της ΣΛΕΕ.

8.3. *ΣΥΜΒΙΒΑΣΙΜΟ ΤΗΣ ΕΝΙΣΧΥΣΗΣ ΜΕ ΤΗΝ ΕΣΩΤΕΡΙΚΗ ΑΓΟΡΑ*

(318) Θεωρώντας ότι τα εξεταζόμενα μέτρα συνιστούν κρατικές ενισχύσεις κατά την έννοια του άρθρου 107 παράγραφος 1 της ΣΛΕΕ, η Επιτροπή εξέτασε το ενδεχόμενο συμβιβάσιμό τους βάσει των παρεκκλίσεων που προβλέπουν οι παράγραφοι 2 και 3 του εν λόγω άρθρου.

(319) Οι διατάξεις της παραγράφου 2 του άρθρου 107 της ΣΛΕΕ, δεν είναι προφανώς εφαρμοστέες λόγω της φύσης των εξεταζόμενων μέτρων και δεν τις επικαλέστηκαν ούτε η Ιταλία ούτε η SEA.

(320) Όσον αφορά την παράγραφο 3 του άρθρου 107 της ΣΛΕΕ, στην απόφασή της περί κινήσεως της επίσημης διαδικασίας έρευνας, η Επιτροπή έχει διατυπώσει ήδη αμφιβολίες σχετικά με το συμβιβάσιμο των μέτρων βάσει των κατευθυντήριων γραμμών για τον αερολιμενικό τομέα. Οι εν λόγω κατευθυντήριες γραμμές για τον αερολιμενικό τομέα καθορίζουν κατά πόσον και υπό ποίους όρους αξιολογεί η Επιτροπή τη δημόσια χρηματοδότηση αερολιμενικών υπηρεσιών βάσει των κανόνων και των διαδικασιών σχετικά με τις κρατικές ενισχύσεις.

(321) Όσον αφορά την επιδότηση των αερολιμενικών υπηρεσιών, οι προαναφερθείσες κατευθυντήριες γραμμές παραπέμπουν στην οδηγία 96/67/ΕΚ, σύμφωνα με την οποία, πέραν των 2 εκατ. επιβατών, η δραστηριότητα της παροχής υπηρεσιών εδάφους πρέπει να είναι αυτάρκης και ανεξάρτητη από άλλα εμπορικά έσοδα του αερολιμένα όπως οι δημόσιοι πόροι που του χορηγούνται υπό την ιδιότητά του ως αερολιμενικής αρχής ή φορέα διαχείρισης μιας υπηρεσίας γενικού οικονομικού συμφέροντος.

(322) Επομένως, η επιδότηση των εν λόγω δραστηριοτήτων από τις δημόσιες αρχές αντίκειται στους στόχους που ορίζει η οδηγία 96/67/ΕΚ και θα μπορούσε συνεπώς να έχει αρνητικές επιπτώσεις στην ελευθέρωση αυτής της αγοράς.

(323) Με βάση τα ανωτέρω, η Επιτροπή θεωρεί ότι οι ενισχύσεις δεν μπορούν να κριθούν συμβιβάσιμες με την εσωτερική αγορά βάσει των κατευθυντήριων γραμμών για τον αερολιμενικό τομέα.

(324) Επικουρικά, οι ιταλικές αρχές ζήτησαν από την Επιτροπή να αξιολογήσει το συμβιβάσιμο των ενισχύσεων κατά την έννοια του άρθρου 107 παράγραφος 3 στοιχείο γ) της ΣΛΕΕ και των κατευθυντήριων γραμμών σχετικά με την αναδιάρθρωση του 2004. Οι ιταλικές αρχές δεν επικαλέσθηκαν άλλες νομικές βάσεις ικανές να αποδείξουν το συμβιβάσιμο των εξεταζόμενων ενισχύσεων με την εσωτερική αγορά βάσει των διατάξεων του άρθρου 107 παράγραφος 3 ούτε προσκόμισαν στην Επιτροπή στοιχεία ικανά να αποδείξουν το εν λόγω συμβιβάσιμο. Πράγματι, οι ιταλικές αρχές ισχυρίζονται ότι οι κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με τον αερολιμενικό τομέα δεν είναι εφαρμοστέες στη συγκεκριμένη περίπτωση για να αξιολογηθεί το συμβιβάσιμο των εξεταζόμενων μέτρων. Συνεπώς, η Επιτροπή οφείλει να εξετάσει τα επιχειρήματα που εγείρονται από τις ιταλικές αρχές, προκειμένου να αποδείξουν το συμβιβάσιμο των ενισχύσεων για την αναδιάρθρωση.

(325) Σύμφωνα με τις διατάξεις του σημείου 104 των κατευθυντήριων γραμμών σχετικά με την αναδιάρθρωση του 2004:

> «Η Επιτροπή θα εξετάζει κατά πόσον συμβιβάζεται με την κοινή αγορά κάθε ενίσχυση διάσωσης ή αναδιάρθρωσης η οποία χορηγείται χωρίς την άδεια της […] εάν όλη η ενίσχυση ή μέρος αυτής χορηγείται μετά τη δημοσίευσή τους στην *Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης*. Σε όλες τις άλλες περιπτώσεις η εξέταση θα διεξάγεται βάσει των κατευθυντήριων γραμμών που εφαρμόζονται κατά τον χρόνο χορήγησης της ενίσχυσης».

(326) Οι κατευθυντήριες γραμμές όσον αφορά τις κρατικές ενισχύσεις για τη διάσωση και την αναδιάρθρωση προβληματικών επιχειρήσεων του 2004 δημοσιεύθηκαν την 1η Οκτωβρίου 2004.

(327) Από τη στιγμή που η Επιτροπή θεωρεί ότι το εξεταζόμενο μέτρο πρέπει να εκλαμβάνεται ως σειρά αποφάσεων σχετικά με την εισφορά κεφαλαίων υπέρ της SEA Handling προκειμένου να καλύπτονται οι ζημίες εκμετάλλευσης όταν αυτές καταγράφονται και όχι ως μία ή δύο ενισχύσεις που χορηγούνται σε δόσεις για την αναδιάρθρωση (όπως φαίνεται να υποστηρίζουν οι ιταλικές αρχές, βλέπε σημείο 84), το συμβιβάσιμο των εν λόγω μέτρων πρέπει να εξεταστεί υπό το πρίσμα των κατευθυντήριων γραμμών σχετικά με τις κρατικές ενισχύσεις για τη διάσωση και την αναδιάρθρωση προβληματικών επιχειρήσεων του 1999 και του 2004, ανάλογα με το αν έχουν ληφθεί με δεσμευτικό τρόπο πριν ή μετά την 1η Οκτωβρίου 2004 ([68]).

Επιλεξιμότητα της επιχείρησης

Μέτρα που εγκρίθηκαν πριν την 1η Οκτωβρίου 2004

(328) Βάσει των επιχειρημάτων που αναπτύσσονται στα σημεία 174-180, η Επιτροπή κρίνει ότι η SEA Handling μπορεί να θεωρηθεί προβληματική επιχείρηση κατά την έννοια των κατευθυντήριων γραμμών σχετικά με τις κρατικές ενισχύσεις για τη διάσωση και την αναδιάρθρωση προβληματικών επιχειρήσεων του 1999.

(329) Σύμφωνα με τις διατάξεις του σημείου 7 των εν λόγω κατευθυντήριων γραμμών, οι νεοσυσταθείσες επιχειρήσεις εξαιρούνται από τις ενισχύσεις για τη διάσωση και την αναδιάρθρωση. Ωστόσο, οι κατευθυντήριες γραμμές ορίζουν ότι η σύσταση θυγατρικής εκ μέρους μιας επιχείρησης απλώς και μόνο για την ανάληψη των στοιχείων του ενεργητικού και ενδεχομένως του παθητικού της δεν θεωρείται δημιουργία νέας επιχείρησης. Από τη στιγμή που η SEA Handling δημιουργήθηκε μετά από διαχωρισμό από τη SEA για την παροχή υπηρεσιών εδάφους, η Επιτροπή κρίνει ότι δεν μπορεί να θεωρηθεί νεοσύστατη εταιρεία βάσει των εν λόγω κατευθυντήριων γραμμών.

(330) Επίσης, η οικονομική δυσχέρεια της SEA Handling δεν οφείλεται σε αυθαίρετη κατανομή των δαπανών στο εσωτερικό του ομίλου. Δεν μπορεί να καταλογιστεί με κανέναν τρόπο στη μητρική εταιρεία SEA, αλλά οφείλεται κυρίως στο υπερβολικό μισθολογικό κόστος, το οποίο δεν επέτρεψε στην επιχείρηση να ισοσκελίσει τον ισολογισμό της.

Μέτρα που εγκρίθηκαν μετά την 1η Οκτωβρίου 2004

(331) Η Επιτροπή επισημαίνει ότι η οικονομική κατάσταση της επιχείρησης δεν βελτιώθηκε το 2004 σε σχέση με το 2002. Πράγματι, όπως αναπτύσσεται στα σημεία 181-184, η επιχείρηση αντιμετώπιζε ακόμη χρηματοπιστωτικές δυσκολίες το 2004 και πρέπει να θεωρείται προβληματική επιχείρηση βάσει των κατευθυντήριων γραμμών σχετικά με τις κρατικές ενισχύσεις για τη διάσωση και την αναδιάρθρωση προβληματικών επιχειρήσεων του 2004.

(332) Το σημείο 13 των εν λόγω κατευθυντήριων γραμμών ορίζει ότι οι νεοσυσταθείσες επιχειρήσεις εξαιρούνται από τις ενισχύσεις για τη διάσωση και την αναδιάρθρωση. Στην περίπτωση αυτή θα ενέπιπτε μια νεοσυσταθείσα επιχείρηση που προέκυψε από εκκαθάριση μιας προϋπάρχουσας επιχείρησης ή εταιρείας και ανέλαβε τα στοιχεία ενεργητικού της επιχείρησης αυτής. Καταρχήν, η επιχείρηση θα εθεωρείτο νεοσύστατη τα τρία πρώτα έτη μετά την έναρξη των εργασιών στον βασικό τομέα δραστηριοτήτων.

(333) Για τους λόγους που αναπτύσσονται στο σημείο 330, η Επιτροπή θεωρεί ότι η SEA Handling δεν μπορεί να θεωρηθεί νεοσύστατη επιχείρηση. Επ' αυτού, η Επιτροπή επισημαίνει ότι οι ιταλικές αρχές αναφέρουν στην τελευταία επιστολή τους ότι η SEA Handling αποτελεί νεοσυσταθείσα επιχείρηση κατά την έννοια των κατευθυντήριων γραμμών σχετικά με τις κρατικές ενισχύσεις για τη διάσωση και την αναδιάρθρωση προβληματικών επιχειρήσεων του 2004, καθώς ιδρύθηκε μετά από διαχωρισμό του προϋπάρχοντος εταιρικού κλάδου της SEA για την παροχή υπηρεσιών εδάφους και ανέλαβε συνεπώς τα στοιχεία ενεργητικού και παθητικού της μητρικής όσον αφορά την παροχή υπηρεσιών εδάφους.

(334) Ομοίως, ισχύουν οι εκτιμήσεις που αναπτύσσονται στο σημείο 331.

(335) Η Επιτροπή συμπεραίνει, συνεπώς, ότι η SEA Handling μπορούσε να λάβει ενισχύσεις για την αναδιάρθρωση, τόσο σύμφωνα με τις κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με τις κρατικές ενισχύσεις για τη διάσωση και την αναδιάρθρωση προβληματικών επιχειρήσεων του 1999 όσο και με εκείνες του 2004.

Αποκατάσταση της μακροπρόθεσμης αποδοτικότητας

(336) Βάσει των κατευθυντήριων γραμμών για την αναδιάρθρωση του 2004, «[η] χορήγηση της ενίσχυσης πρέπει να εξαρτάται από την εφαρμογή του σχεδίου αναδιάρθρωσης το οποίο πρέπει να εγκριθεί από την Επιτροπή για όλες τις περιπτώσεις επιμέρους ενισχύσεων…» (σημείο 34 των κατευθυντήριων γραμμών για την αναδιάρθρωση του 2004 και σημείο 31 των κατευθυντήριων γραμμών για την αναδιάρθρωση του 1999). Επίσης, «Η ενίσχυση αναδιάρθρωσης πρέπει, επομένως, να συνδέεται με ένα βιώσιμο σχέδιο αναδιάρθρωσης, για το οποίο αναλαμβάνει σχετική δέσμευση το κράτος μέλος. Το σχέδιο αυτό πρέπει να υποβληθεί στην Επιτροπή με όλες τις αναγκαίες διευκρινίσεις…» (σημείο 35 των κατευθυντήριων γραμμών για την αναδιάρθρωση του 2004 και σημείο 32 των κατευθυντήριων γραμμών για την αναδιάρθρωση του 1999).

([68]) Είναι σκόπιμο να υπογραμμιστεί ότι, εάν ο ισχυρισμός των ιταλικών αρχών ήταν βάσιμος, θα έπρεπε να εφαρμοστούν μόνο οι κατευθυντήριες γραμμές του 2004, αν και δεν θα άλλαζε η αξιολόγηση του συμβιβάσιμου.

(337) Καταρχάς, τα «σχέδια αναδιάρθρωσης» που αναφέρονται από τις ιταλικές αρχές είναι το «Ενοποιημένο εταιρικό σχέδιο 2002-2006», το «Εταιρικό σχέδιο 2003-2007 της SEA», το «Στρατηγικό σχέδιο 2007-2012», το «Στρατηγικό σχέδιο 2009-2016» και το «Εταιρικό σχέδιο 2011-2013». Η Επιτροπή θεωρεί ότι κανένα από τα σχέδια αυτά δεν ανταποκρίνεται στα κριτήρια που ορίζουν οι κατευθυντήριες γραμμές, σύμφωνα με την αξιολόγησή της για τα προαναφερθέντα έγγραφα στα σημεία 269-296 της παρούσας απόφασης.

(338) Ειδικότερα, το σημείο 35 των κατευθυντήριων γραμμών για την αναδιάρθρωση του 2004 ορίζει: «Το σχέδιο αναδιάρθρωσης, του οποίου η διάρκεια πρέπει να είναι όσο το δυνατόν βραχύτερη, πρέπει να επιτρέπει την αποκατάσταση της μακροπρόθεσμης βιωσιμότητας της επιχείρησης μέσα σε εύλογο χρονικό διάστημα και να βασίζεται σε ρεαλιστικές υποθέσεις όσον αφορά τις μελλοντικές συνθήκες λειτουργίας. Η ενίσχυση αναδιάρθρωσης πρέπει, επομένως, να συνδέεται με ένα βιώσιμο σχέδιο αναδιάρθρωσης […] με όλες τις αναγκαίες διευκρινίσεις, και ιδίως να συνοδεύεται από μελέτη αγοράς. Η βελτίωση της βιωσιμότητας πρέπει να προκύπτει κατά κύριο λόγο από τη λήψη εσωτερικών μέτρων που περιλαμβάνονται στο σχέδιο αναδιάρθρωσης. Μπορεί να βασίζεται σε εξωγενείς παράγοντες τους οποίους δεν μπορεί να επηρεάσει σε σημαντικό βαθμό η επιχείρηση όπως διακυμάνσεις των τιμών ή της ζήτησης, αλλά μόνο εφόσον οι υποθέσεις, που διατυπώνονται για την αγορά τυγχάνουν γενικής αποδοχής». Το σημείο 32 των κατευθυντήριων γραμμών για την αναδιάρθρωση του 1999 περιλαμβάνει ανάλογη διάταξη.

(339) Η Επιτροπή επισημαίνει ότι, τόσο το Ενοποιημένο εταιρικό σχέδιο 2002-2006 όσο και τα προαναφερθέντα σχέδια για την περίοδο μετά το 2007 ([69]) αφορούν τον όμιλο SEA στο σύνολό του (πλην του εταιρικού σχεδίου 2003-2007) και περιέχουν περιορισμένες μόνο αναφορές στη SEA Handling. Συνεπώς, σύμφωνα με τις κατευθυντήριες γραμμές, τα σχέδια αυτά δεν μπορούν να θεωρηθούν σχέδια αναδιάρθρωσης της SEA Handling. Εξάλλου, δεν περιέχουν όλες τις αναγκαίες πληροφορίες σύμφωνα με τις προϋποθέσεις των κατευθυντήριων γραμμών: δεν υπάρχει λεπτομερής περιγραφή των περιστάσεων που προκάλεσαν τις δυσχέρειες της επιχείρησης ούτε μελέτη αγοράς. Επίσης, τα προαναφερθέντα σχέδια δεν περιέχουν λεπτομερή περιγραφή των αναγκαίων μέτρων για να επιτραπεί η αποκατάσταση της μακροπρόθεσμης αποδοτικότητας της επιχείρησης εντός ευλόγου χρονικού διαστήματος και, μάλιστα, προβλέπουν βελτίωση της αποδοτικότητας κυρίως χάρη σε εξωτερικά μέτρα που αφορούν την αύξηση των εσόδων (ιδίως το εταιρικό σχέδιο 2003-2007) χωρίς καμία απόδειξη ότι τα προβαλλόμενα επιχειρήματα σχετικά με την εξέλιξη της αγοράς τυγχάνουν γενικής αποδοχής.

(340) Ακόμη και εάν ληφθούν υπόψη οι σύντομες παράγραφοι αυτών των εγγράφων που αναφέρονται ειδικά στη SEA Handling, η Επιτροπή επισημαίνει ότι δεν περιέχουν χρονοδιαγράμματα με τις χρονικές περιόδους που είναι αναγκαίες για την αποκατάσταση της μακροπρόθεσμης αποδοτικότητας της SEA Handling, ούτε τη διάρκεια μιας ενδεχόμενης αναδιάρθρωσης της SEA Handling. Τα μέτρα αναδιάρθρωσης περιέχουν μάλιστα ελάχιστες λεπτομέρειες για να ανταποκρίνονται στις προϋποθέσεις των κατευθυντήριων γραμμών.

(341) Επομένως, οι επίμαχες ενισχύσεις χορηγήθηκαν πριν κοινοποιηθούν και χωρίς ένα σχέδιο αναδιάρθρωσης που να ανταποκρίνεται στις προϋποθέσεις των κατευθυντήριων γραμμών για την αναδιάρθρωση. Συνεπώς, τα μέτρα δεν προϋποθέτουν την υλοποίηση ενός τέτοιου σχεδίου αναδιάρθρωσης, όπως ορίζουν τα σημεία 34 και 35 των κατευθυντήριων γραμμών για την αναδιάρθρωση του 2004 ή τα σημεία 31 και 32 των κατευθυντήριων γραμμών για την αναδιάρθρωση του 1999. Το στοιχείο αυτό αρκεί για να αποκλειστεί το συμβιβάσιμό τους με την εσωτερική αγορά ([70]).

(342) Κατά δεύτερο λόγο, πρέπει να επισημανθεί ότι, δεδομένης της απουσίας κοινοποίησης των ενισχύσεων και ενός βιώσιμου σχεδίου αναδιάρθρωσης, η Επιτροπή δεν είχε τη δυνατότητα να επιβάλει τους όρους και τις υποχρεώσεις που θα θεωρούσε αναγκαίες για την έγκριση των ενισχύσεων ([71]), ούτε ήταν σε θέση να διαπιστώσει την ορθή εφαρμογή του σχεδίου αναδιάρθρωσης μέσω τακτικών και λεπτομερών εκθέσεων ([72]).

Πρόληψη αθέμιτων στρεβλώσεων του ανταγωνισμού

(343) Σύμφωνα με το σημείο 38 των κατευθυντήριων γραμμών για την αναδιάρθρωση του 2004, «πρέπει να ληφθούν αντισταθμιστικά μέτρα για να διασφαλισθεί ότι θα ελαχιστοποιηθούν όσο το δυνατόν περισσότερο τα αποτελέσματα της ενίσχυσης που αλλοιώνουν τις συναλλαγές κατά τρόπον ώστε τα θετικά αποτελέσματα να υπερισχύουν των αρνητικών. Διαφορετικά, η ενίσχυση θα θεωρηθεί "αντίθετη προς το κοινό συμφέρον" και συνεπώς ασυμβίβαστη με την κοινή αγορά». Το σημείο 35 των κατευθυντήριων γραμμών για την αναδιάρθρωση του 1999 περιλαμβάνει ανάλογες διατάξεις.

(344) Οι ιταλικές αρχές και η SEA Handling υποστήριξαν ότι τα μέτρα ενίσχυσης δεν προκάλεσαν στρέβλωση του ανταγωνισμού στην αγορά των υπηρεσιών εδάφους καθώς ήταν αναγκαία για να εκπληρωθούν οι όροι της ελευθέρωσης της αγοράς σύμφωνα με το νομοθετικό διάταγμα 18/99 για την εφαρμογή της οδηγίας 96/67/ΕΚ.

(345) Υποστηρίζουν επίσης ότι ελήφθησαν κατάλληλα συνοδευτικά μέτρα της ενίσχυσης, προκειμένου να αποφευχθεί ενδεχόμενη στρέβλωση του ανταγωνισμού.

([69]) Ήτοι το έγγραφο «Συνοπτική παρουσίαση — Κατευθυντήριες γραμμές του Στρατηγικού σχεδίου 2007-2012 του ομίλου SEA», το «Στρατηγικό σχέδιο 2009-2016» και το «Εταιρικό σχέδιο SEA 2011-2013».

([70]) Βλέπε, παραδείγματος χάρη, απόφαση του Δικαστηρίου EFTA της 8ης Οκτωβρίου 2012, Hurtigruten κατά EFTA Surveillance Authority, σκέψεις 228, 234-240.

([71]) Σημεία 46-48 των κατευθυντήριων γραμμών.

([72]) Σημεία 49-51 των κατευθυντήριων γραμμών.

(346) Σύμφωνα με τις ιταλικές αρχές, το πρώτο μέτρο αφορά τη μείωση του δυναμικού της SEA Handling, ιδίως από άποψη εργατικού δυναμικού, μέσω της σταδιακής μείωσης του προσωπικού από το 2003 έως το 2010.

(347) Το δεύτερο μέτρο αφορά τη μείωση της παρουσίας της SEA Handling στην αγορά, μέσω της μείωσης του πεδίου των δραστηριοτήτων της. Ειδικότερα, η SEA Handling διέκοψε τις δραστηριότητες συντήρησης των αεροσκαφών και έκδοσης εισιτηρίων, καθώς και άλλες δευτερεύουσες δραστηριότητες, όπως ο καθαρισμός των καμπινών και η συνοδεία ανηλίκων επιβατών, οι οποίες ανατέθηκαν σε τρίτες επιχειρήσεις από το 2004. Το 2004, η SEA Handling μεταβίβασε επίσης στη SEA τις υπηρεσίες αποπάγωσης.

(348) Το τρίτο μέτρο αφορά τις απόπειρες πώλησης μειοψηφικού μεριδίου της SEA Handling, οι οποίες, εάν είχαν θετική έκβαση, θα είχαν ως αποτέλεσμα την είσοδο στην αγορά νέου ανταγωνιστή.

(349) Τέλος, οι ιταλικές αρχές θεωρούν ότι ο υψηλός βαθμός ελευθέρωσης της αγοράς των υπηρεσιών εδάφους στην Ιταλία, κατέστησε αναγκαία τα μέτρα αντιστάθμισης των ζημιών για να διασφαλιστεί η συνέχεια και η ποιότητα όλων των υπηρεσιών εδάφους και να επιτευχθεί η σταδιακή προσαρμογή στη νέα κατάσταση. Σε γενικές γραμμές, οι ενισχύσεις επέτρεψαν επομένως τη μετάβαση προς μια ανταγωνιστική αγορά με συντεταγμένο τρόπο και αποφεύγοντας αρνητικές επιπτώσεις για τους επιβάτες.

(350) Η Επιτροπή υπενθυμίζει ότι Η παύση και το κλείσιμο ζημιογόνων δραστηριοτήτων που είναι οπωσδήποτε απαραίτητες για την αποκατάσταση της βιωσιμότητας δεν θεωρούνται ως μείωση της παραγωγικής ικανότητας ή της παρουσίας στην αγορά για τους σκοπούς της αξιολόγησης των αντισταθμιστικών μέτρων ([73]). Βάσει αυτού, η Επιτροπή θεωρεί ότι το δεύτερο μέτρο δεν συνιστά «αντισταθμιστικό» μέτρο, αλλά αναπόσπαστο, και μάλιστα απαραίτητο, τμήμα της καθαυτό αναδιάρθρωσης. Όπως επισημαίνεται από τις ιταλικές αρχές, οι δραστηριότητες αυτές δεν αποτελούν τμήμα των βασικών δραστηριοτήτων της SEA Handling και η μεταβίβασή τους δεν μπορεί συνεπώς να θεωρηθεί κατάλληλη αντιστάθμιση που να διασφαλίζει σημαντική μείωση της παρουσίας στην οικεία αγορά ([74]).

(351) Αντιστοίχως, η μείωση του δυναμικού, κυρίως από άποψη εργατικού δυναμικού, αποτελεί αναγκαίο στοιχείο για την αποκατάσταση της αποδοτικότητας της επιχείρησης, λαμβάνοντας υπόψη το πολύ υψηλό μισθολογικό κόστος της SEA Handling, ιδίως σε σχέση με τον κύκλο εργασιών της, και δεν μπορεί να θεωρηθεί ως αντιστάθμιση για τη χορηγηθείσα ενίσχυση.

(352) Όσον αφορά την πρόθεση μεταβίβασης μειοψηφικού μεριδίου, η Επιτροπή επισημαίνει ότι μέχρι σήμερα έχουν προκηρυχθεί μόνο δύο ανταγωνιστικές διαδικασίες ([75]). Εξάλλου, το εν λόγω σχέδιο μεταβίβασης εξαρτάται έως τώρα από την αποκατάσταση της αποδοτικότητας και δεν συνιστά συνεπώς αντισταθμιστικό μέτρο για την αναδιάρθρωση. Σε κάθε περίπτωση, σε διάστημα δέκα περίπου ετών δεν πραγματοποιήθηκε καμία μεταβίβαση κεφαλαίου της SEA Handling και συνεπώς η πρόθεση μεταβίβασης δεν μπορεί να θεωρηθεί αντισταθμιστικό μέτρο για την εξεταζόμενη ενίσχυση.

(353) Τέλος, όσον αφορά το γεγονός ότι οι ενισχύσεις θα διασφάλιζαν τη μετάβαση στην ανταγωνιστική αγορά, η Επιτροπή θεωρεί ότι η μεταφορά της οδηγίας 96/67/ΕΚ στην ιταλική νομοθεσία δεν προϋποθέτει τη χρήση κρατικών ενισχύσεων για την αποζημίωση ορισμένων εταιρειών, στην περίπτωση αυτή της SEA Handling, έτσι ώστε να διευκολύνεται η προσαρμογή τους εντός ορισμένου χρονικού διαστήματος, η ακριβής διάρκεια του οποίου δεν αναφέρεται καν από τις ιταλικές αρχές.

(354) Τα στοιχεία αυτά επαρκούν για να αποκλείσουν το συμβιβάσιμο των ενισχύσεων με την εσωτερική αγορά.

Ενίσχυση περιοριζόμενη στο ελάχιστο

(355) Σύμφωνα με τις διατάξεις του σημείου 43 των κατευθυντήριων γραμμών σχετικά με τις κρατικές ενισχύσεις για τη διάσωση και την αναδιάρθρωση προβληματικών επιχειρήσεων του 2004 και του σημείου 40 των κατευθυντήριων γραμμών σχετικά με τις κρατικές ενισχύσεις για τη διάσωση και την αναδιάρθρωση προβληματικών επιχειρήσεων του 1999, προκειμένου να περιορίζεται το ποσό της ενίσχυσης στο απολύτως ελάχιστο επίπεδο εξόδων αναδιάρθρωσης απαιτείται η σημαντική συμβολή του αποδέκτη της ενίσχυσης στο σχέδιο αναδιάρθρωσης με δικούς του πόρους. Στη λογική αυτή εντάσσονται οι πωλήσεις στοιχείων ενεργητικού που δεν είναι απαραίτητα για την επιβίωση της επιχείρησης και η χρηματοδότηση εκτός της αγοράς. Κατά κανόνα, η Επιτροπή θεωρεί κατάλληλη για τις μεγάλες επιχειρήσεις τη συμβολή στην αναδιάρθρωση τουλάχιστον κατά 50 %.

(356) Η Επιτροπή επισημαίνει ότι οι ιταλικές αρχές δεν παρείχαν καμία πληροφορία σχετικά με σημαντικές συμβολές στην αναδιάρθρωση εκ μέρους της SEA Handling. Το γεγονός ότι κανείς ιδιώτης επενδυτής δεν συνέβαλε οικονομικά στην αναδιάρθρωση της SEA Handling, αποτελεί μια περαιτέρω ένδειξη του γεγονότος ότι η αγορά δεν πίστευε ότι ήταν εφικτή η επιστροφή της επιχείρησης στην αποδοτικότητα (σημείο 43 των κατευθυντήριων γραμμών του 2004).

([73]) Κατευθυντήριες γραμμές, σημείο 40.

([74]) Απόφαση του Δικαστηρίου της 4ης Φεβρουαρίου 2012 στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις T-115/09 και T-116/09, Electrolux κατά Επιτροπής, σκέψεις 51-58.

([75]) Όπως αναφέρουν οι ιταλικές αρχές, μία προκηρύχθηκε το 2001 και η δεύτερη το 2007.

Η αρχή της εφάπαξ ενίσχυσης

(357) Τέλος, για να μπορεί να θεωρηθεί συμβιβάσιμη μια ενίσχυση για την αναδιάρθρωση, πρέπει να ανταποκρίνεται στην αρχή της εφάπαξ ενίσχυσης. Το σημείο 43 των κατευθυντήριων γραμμών σχετικά με τις κρατικές ενισχύσεις για τη διάσωση και την αναδιάρθρωση προβληματικών επιχειρήσεων του 1999 και το σημείο 72 στο σημείο 43 των κατευθυντήριων γραμμών σχετικά με τις κρατικές ενισχύσεις για τη διάσωση και την αναδιάρθρωση προβληματικών επιχειρήσεων του 2004 ορίζουν ότι μια επιχείρηση που έχει λάβει ενίσχυση για αναδιάρθρωση την τελευταία δεκαετία δεν μπορεί να λάβει περαιτέρω ενισχύσεις για αναδιάρθρωση. Με βάση τα ανωτέρω, η Επιτροπή συμπεραίνει ότι η ενίσχυση για αναδιάρθρωση που χορηγήθηκε στη SEA Handling, μετά την πρώτη εισφορά κεφαλαίου του 2002, δεν είναι συμβιβάσιμη με την εσωτερική αγορά, καθώς δεν ανταποκρίνεται ούτε στην αρχή της εφάπαξ ενίσχυσης. Το ίδιο ισχύει και για την ενίσχυση που χορηγήθηκε το 2007, εάν ληφθεί υπόψη το γεγονός ότι η SEA έλαβε δύο δεσμευτικές αποφάσεις σχετικά με την παροχή της ενίσχυσης σε δόσεις σε περισσότερα του ενός έτη, όπως φαίνεται να επιβεβαιώνουν οι ιταλικές αρχές (βλέπε σημείο 223).

Συμπεράσματα

(358) Από τα παραπάνω, προκύπτει ότι τα μέτρα ενίσχυσης δεν ανταποκρίνονται στις προϋποθέσεις που ορίζουν οι κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με τον αερολιμενικό τομέα και οι κατευθυντήριες γραμμές για την αναδιάρθρωση του 1999 και του 2004, προκειμένου να διασφαλίζεται το συμβιβάσιμο μιας ενίσχυσης κατά την έννοια του άρθρου 107 παράγραφος 3 στοιχείο γ) της ΣΛΕΕ.

(359) Συνεπώς, οι εξεταζόμενες ενισχύσεις δεν είναι συμβιβάσιμες με την εσωτερική αγορά.

8.4. *ΑΝΑΚΤΗΣΗ*

(360) Η Επιτροπή επισημαίνει ότι, δυνάμει του άρθρου 14 παράγραφος 1 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 659/1999, κάθε παράνομη και μη συμβιβάσιμη με την εσωτερική αγορά ενίσχυση πρέπει να ανακτάται από τον δικαιούχο.

(361) Επειδή οι ενισχύσεις χορηγήθηκαν παράνομα στη SEA Handling και είναι ασυμβίβαστες με την εσωτερική αγορά, θα πρέπει να ανακτηθούν από την ίδια.

(362) Η Επιτροπή επισημαίνει ότι, δεδομένης της σοβαρής οικονομικής δυσχέρειας της SEA Handling και της απουσίας προοπτικών αποδοτικότητας των εξεταζόμενων εισφορών, ένας ιδιώτης επενδυτής δεν θα είχε προβεί στις εν λόγω εισφορές κεφαλαίου και η SEA Handling δεν θα είχε συνεπώς λάβει τα εν λόγω ποσά από την αγορά. Λαμβάνοντας υπόψη ότι η απόδοση που έχουν οι επενδύσεις σε κεφάλαια αποτελεί παράγοντα της αποδοτικότητας του επιχειρηματικού μοντέλου της εταιρείας, ένας ιδιώτης επενδυτής δεν θα προέβαινε στην επένδυση, εάν δεν ήταν βέβαιος ότι η επιχείρηση θα τον αποζημίωνε καταλλήλως για τον κίνδυνο που αναλαμβάνει. Συνεπώς, η Επιτροπή θεωρεί ότι η επιχείρηση δεν θα ήταν σε θέση να αυξήσει το κεφάλαιό της στην αγορά κεφαλαίων, καθώς η προβλεπόμενη απόδοση δεν της παρείχε τη δυνατότητα να προσφέρει την εν λόγω μεγαλύτερη απόδοση σε κανέναν επενδυτή. Το αντιπαράδειγμα, δηλαδή η κατάσταση χωρίς ενίσχυση την οποία προτίθεται να αποκαταστήσει η ανάκτηση της ενίσχυσης, είναι ότι δεν θα υπήρχε καμία επένδυση κεφαλαίου ([76]). Πράγματι, σύμφωνα με την πάγια νομολογία «Όταν πρόκειται για συμμετοχή στο κεφάλαιο, η Επιτροπή μπορεί να θεωρήσει ότι η εξάλειψη του παρασχεθέντος πλεονεκτήματος απαιτεί την επιστροφή της εισφοράς κεφαλαίου» ([77]). Κατά συνέπεια, η προς ανάκτηση ενίσχυση είναι το συνολικό ποσό των εισφορών κεφαλαίου.

(363) Για τους σκοπούς της παρούσας ανάκτησης, θα πρέπει επίσης να ληφθούν υπόψη οι τόκοι από τη στιγμή που η ενίσχυση τέθηκε στη διάθεση της εταιρείας, ήτοι από την ημερομηνία κάθε πραγματικής αύξησης κεφαλαίου, έως την ημερομηνία της πραγματικής ανάκτησής της ([78]).

8.5. *ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ*

(364) Η Επιτροπή συμπεραίνει ότι η Ιταλία χορήγησε παράνομα ενισχύσεις με μια σειρά αυξήσεων κεφαλαίου στις οποίες προέβη η SEA υπέρ της θυγατρικής της SEA Handling με στόχο την κάλυψη των ζημιών της θυγατρικής, κατά παράβαση του άρθρου 107 παράγραφος 1 της ΣΛΕΕ.

(365) Η Ιταλία οφείλει συνεπώς να λάβει όλα τα αναγκαία μέτρα για την ανάκτηση των εν λόγω κρατικών ενισχύσεων που είναι ασυμβίβαστες με την εσωτερική αγορά από τον δικαιούχο, ήτοι τη SEA Handling,

ΕΞΕΔΩΣΕ ΤΗΝ ΠΑΡΟΥΣΑ ΑΠΟΦΑΣΗ:

([76]) Απόφαση 2012/252/ΕΕ της Επιτροπής, της 13ης Ιουλίου 2011, σχετικά με την κρατική ενίσχυση C 6/08 (πρώην NN 69/07) που χορήγησε η Φινλανδία στην Ålands Industrihus Ab (ΕΕ L 125 της 12.5.2012, σ. 33).

([77]) Απόφαση του Δικαστηρίου της 30ής Απριλίου 1998 στην υπόθεση T-16/96, Cityflyer κατά Επιτροπής (Συλλογή 1998, σ. II-757, σκέψη 56).

([78]) Βλέπε άρθρο 14 παράγραφος 2 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 659/99 (όπου παραπάνω).

Άρθρο 1

Οι αυξήσεις κεφαλαίου που πραγματοποίησε η SEA υπέρ της θυγατρικής της SEA Handling σε κάθε οικονομικό έτος της περιόδου 2002-2010 (για συνολικό εκτιμώμενο ποσό ύψους 359,644 εκατ. ευρώ, χωρίς τους τόκους ανάκτησης) συνιστούν κρατικές ενισχύσεις κατά την έννοια του άρθρου 107 της ΣΛΕΕ.

Άρθρο 2

Οι εν λόγω κρατικές ενισχύσεις που χορηγήθηκαν κατά παράβαση του άρθρου 108 παράγραφος 3 της ΣΛΕΕ είναι ασυμβίβαστες με την εσωτερική αγορά.

Άρθρο 3

1. Η Ιταλία προβαίνει στην ανάκτηση από τον δικαιούχο των ενισχύσεων που αναφέρονται στο άρθρο 1.

2. Επί των ποσών των ενισχύσεων που πρέπει να ανακτηθούν οφείλονται τόκοι από την ημερομηνία που τέθηκαν στη διάθεση των δικαιούχων έως τη στιγμή της πραγματικής τους ανάκτησης.

3. Οι τόκοι υπολογίζονται με βάση το καθεστώς ανατοκισμού σύμφωνα με το κεφάλαιο V του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 794/2004 της Επιτροπής ([79]).

Άρθρο 4

1. Η ανάκτηση των ενισχύσεων που αναφέρονται στο άρθρο 1 είναι άμεση και αποτελεσματική.

2. Η Ιταλία εξασφαλίζει την εκτέλεση της παρούσας απόφασης εντός τεσσάρων μηνών από την ημερομηνία κοινοποίησής της.

Άρθρο 5

1. Εντός δύο μηνών από την κοινοποίηση της παρούσας απόφασης, η Ιταλία υποβάλλει τις ακόλουθες πληροφορίες στην Επιτροπή:

α) το συνολικό ποσό (αρχικό κεφάλαιο και τόκους ανάκτησης) που πρέπει να ανακτηθεί από τον δικαιούχο·

β) λεπτομερή περιγραφή των μέτρων που έλαβε και προβλέπεται να λάβει προς εκτέλεση της παρούσας απόφασης·

γ) έγγραφα που αποδεικνύουν ότι έχει δοθεί εντολή στον δικαιούχο να επιστρέψει την ενίσχυση.

2. Η Ιταλία ενημερώνει την Επιτροπή σχετικά με την πρόοδο των εθνικών μέτρων που υιοθετήθηκαν για την εκτέλεση της παρούσας απόφασης έως ότου να ολοκληρωθεί η ανάκτηση της ενίσχυσης που αναφέρεται στο άρθρο 1. Υποβάλλει αμέσως, κατόπιν αιτήματος της Επιτροπής, όλες τις πληροφορίες σχετικά με τα μέτρα που έχει ήδη λάβει και προγραμματίσει για να συμμορφωθεί με την παρούσα απόφαση. Παρέχει επίσης λεπτομερείς πληροφορίες για τα ποσά της ενίσχυσης και των τόκων που έχουν ήδη ανακτηθεί από τον δικαιούχο.

Άρθρο 6

Η παρούσα απόφαση απευθύνεται στην Ιταλική Δημοκρατία.

Βρυξέλλες, 19 Δεκεμβρίου 2012.

Για την Επιτροπή

Joaquín ALMUNIA

Αντιπρόεδρος

([79]) Κανονισμός (εκ) αριθ. 794/2004 της Επιτροπής, της 21ης Απριλίου 2004, σχετικά με την εφαρμογή του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 659/1999 του Συμβουλίου για τη θέσπιση λεπτομερών κανόνων εφαρμογής του άρθρου 93 της Συνθήκης ΕΚ (ΕΕ L 140 της 30.4.2004, σ. 1).