II

(Nem jogalkotási aktusok)

HATÁROZATOK

A BIZOTTSÁG (EU) 2015/1225 HATÁROZATA

(2012. december 19.)

a SEA SpA által a SEA Handling SpA részére nyújtott tőkejuttatásról SA.21420 (C 14/10) (korábbi NN 25/10) (korábbi CP 175/06) sz. ügy

(az értesítés a C(2012) 9448. számú dokumentummal történt)

(Csak az olasz nyelvű változat hiteles)

(EGT-vonatkozású szöveg)

AZ EURÓPAI BIZOTTSÁG

tekintettel az Európai Unió működéséről szóló szerződésre és különösen annak 108. cikke (2) bekezdésének első albekezdésére,

tekintettel az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodásra és különösen annak 62. cikke (1) bekezdésének a) pontjára ([1]),

miután a fent hivatkozott rendelkezéseknek megfelelően felkérte az érdekelt feleket észrevételeik megtételére ([2]), és tekintettel a benyújtott észrevételekre,

mivel:

1. AZ ELJÁRÁS

(1) A Bizottsághoz 2006. július 13-án kelt levélben panasz érkezett a Milano Malpensa és a Milano Linate repülőtéren földi kiszolgálási szolgáltatásokat nyújtó vállalkozás, a SEA Handling SpA (a továbbiakban: SEA Handling) részére nyújtott állítólagos támogatással kapcsolatban. A panaszt eredetileg a CP 175/06 számon vették nyilvántartásba.

(2) 2006. október 6-i levelében a Bizottság felvilágosítást kért az olasz hatóságoktól a panasszal kapcsolatban. 2006. december 21-i levelükben az olasz hatóságok a válaszadási határidő meghosszabbítását kérték.

(3) 2007. január 11-i levelében a Bizottság engedélyezte a hosszabbítást. 2007. február 9-i levelükben az olasz hatóságok megadták a kért felvilágosítást.

(4) 2007. május 30-i levelében a Bizottság tájékoztatta a panaszost, hogy nem áll rendelkezésre elegendő információ annak bizonyítására, hogy a szóban forgó esetben teljesül az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 107. cikkének (1) bekezdése szerinti állami forrásra vonatkozó feltétel. Ezért a 659/1999/EK tanácsi rendelet 20. cikkének (2) bekezdése ([3]) értelmében a rendelkezésre álló információ alapján nincs megfelelő alap az eset vizsgálatára. 2007. július 2-i levelében a panaszos további tájékoztatást nyújtott. A kapott tájékoztatás alapján a Bizottság a panasz kivizsgálásáról határozott.

(5) 2008. március 3-i levelében a Bizottság felkérte az olasz hatóságokat, hogy nyújtsák be a 2002. március 26-án létrejött szakszervezeti megállapodás másolatát. 2008. április 10-i levelükben az olasz hatóságok benyújtották a kért dokumentumot.

(6) 2008. november 20-i levelükben az olasz hatóságok benyújtották a Bizottsághoz a 2008. június 13-án létrejött szakszervezeti megállapodást.

([1]) HL L 1., 1994.1.3., 3. o.
([2]) HL C 184., 2008.7.22., 34. o.
([3]) A Tanács 1999. március 22-i 659/1999/EK rendelete az EK-Szerződés 93. cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról (HL L 83., 1999.3.27., 1. o.).

(7) 2010. június 23-i levelében a Bizottság tájékoztatta az olasz hatóságokat, hogy az EUMSZ 108. cikkének (2) bekezdése szerinti eljárás megindításáról határozott, és felkérte az olasz hatóságokat, hogy egy hónapon belül nyújtsanak be valamennyi olyan információt, amely a szóban forgó intézkedések összeegyeztethetőségének értékeléséhez szükséges.

(8) 2010. július 19-i levelükben az olasz hatóságok a válaszadási határidő 2010. szeptember 20-ig történő meghosszabbítását kérték, amelyet a Bizottság 2010. július 23-i válaszában engedélyezett.

(9) 2010. szeptember 20-án az olasz hatóságok benyújtották Milánó város önkormányzatának a hivatalos vizsgálati eljárás megindításáról szóló bizottsági határozattal kapcsolatos észrevételeit.

(10) A hivatalos vizsgálati eljárás megindításáról szóló bizottsági határozatot (a továbbiakban: az eljárás megindításáról szóló határozat) az *Európai Unió Hivatalos Lapjában* ([4]) közzétették. A Bizottság felkérte az érdekelt feleket, hogy a közzétételtől számított egy hónapon belül nyújtsák be a szóban forgó intézkedéssel kapcsolatos észrevételeiket.

(11) 2011. február 11-i levelében a SEA Handling az eljárás megindításáról szóló határozattal kapcsolatos észrevételek benyújtására vonatkozó határidő 2011. március 21-ig történő meghosszabbítását kérte. 2011. február 23-i levelében a Bizottság engedélyezte a hosszabbítást.

(12) 2011. február 25-i levelében a […] az eljárás megindításáról szóló határozattal kapcsolatos észrevételek benyújtására vonatkozó határidő 2011. március 25-ig történő meghosszabbítását kérte (*).

(13) 2011. március 21-i levelében a SEA Handling és a SEA SpA (a továbbiakban: SEA) közös észrevételeket nyújtott be a Bizottsághoz az eljárás megindításáról szóló határozattal kapcsolatban.

(14) Szintén 2011. március 21-i levelében a […] benyújtotta a Bizottsághoz az eljárás megindításáról szóló határozattal kapcsolatos észrevételeit.

(15) 2011. április 7-i levelében a Bizottság továbbította az érdekelt felek észrevételeit az olasz hatóságoknak, és felkérte az olasz hatóságokat megjegyzéseik 2011. május 16-ig történő benyújtására.

(16) 2011. április 18-i levelükben az olasz hatóságok az érdekelt felek észrevételeivel kapcsolatos megjegyzéseik benyújtási határidejének 2011. június 2-ig történő meghosszabbítását kérték a Bizottságtól. 2011. április 28-i levelében a Bizottság engedélyezte az olasz hatóságok számára a határidő meghosszabbítását.

(17) 2011. június 1-jei levelükben az olasz hatóságok benyújtották megjegyzéseiket. Ezenkívül egy tanácsadó által készített tanulmány alapján új érveket is bemutattak.

(18) 2011. július 11-i levelében a Bizottság sürgette az olasz hatóságokat, hogy nyújtsák be az eljárás megindításáról szóló határozat 5. pontjában kért információkat, amelyeket előzőleg sem az olasz hatóságok, sem a SEA nem közöltek.

(19) 2011. július 28-i levelükben az olasz hatóságok a kért információk benyújtási határidejének 2011. október 15-ig történő meghosszabbítását kérték a Bizottságtól. 2011. augusztus 8-i levelében a Bizottság 2011. szeptember 15-ig engedélyezte a határidő meghosszabbítását.

(20) 2011. augusztus 26-i levelükben az olasz hatóságok tájékoztatták a Bizottságot, hogy az eredeti kérésre adott válaszban engedélyezett határidő-hosszabbítást nem tarják elegendőnek.

(21) 2011. szeptember 15-i levelükben az olasz hatóságok benyújtották a Bizottság információkérésére adott válaszukat. 2011. október 18-i levelükben az olasz hatóságok benyújtották az előző beadványuk 5. mellékletében foglalt dokumentum angol nyelvű fordítását.

(22) 2011. október 21-i levelükben az olasz hatóságok a Milánó város önkormányzata által közölt információk benyújtásával kiegészítették az előző beadványuk 12. mellékletét. 2011. november 7-i levelükben az olasz hatóságok benyújtották e megjegyzések angol nyelvű fordítását.

(23) 2012. június 19-én találkozóra került sor a Bizottság személyzete és az olasz hatóságok között. A találkozót követően 2012. július 2-i és 2012. július 10-i levelükben az olasz hatóságok új érvekkel támasztották alá a vizsgált intézkedésekkel kapcsolatos álláspontjukat. Az olasz hatóságok kérésére 2012. november 23-án újabb találkozóra került sor a Bizottság személyzetével. Az olasz hatóságok ennek során lényegében a korábbi találkozón bemutatott érveket adták elő.

([4]) HL C 29., 2011.1.29., 10. o.

(*) * Bizalmas információ.

2. AZ INTÉZKEDÉSEK ÖSSZEFOGLALÁSA

(24) Ez a határozat a SEA által 2001–2010 között a SEA Handling részére nyújtott tőkejuttatásokat érinti, amelyek alapvető célja a SEA Handling által elszenvedett működési veszteségek fedezése volt.

2.1. *AZ ÁLLÍTÓLAGOS TÁMOGATÁS KEDVEZMÉNYEZETTJE*

(25) A szóban forgó intézkedések kedvezményezettje a SEA kizárólagos tulajdonában álló SEA Holding. A SEA a Linate és Malpensa repülőterekből álló milánói repülőtérrendszer működtetője. A részvénytársasági (SpA) formában működő, a magánjog szabályai szerint létrehozott vállalkozás a vizsgált időszakban csaknem kizárólagosan két közigazgatási szerv, Milánó város önkormányzata (84,56 %) és Milánó tartomány (14,56 %) tulajdonában állt, a fennmaradó tulajdonrészt (0,88 %) kisebb köz- és magánszektorbeli befektetők birtokolták. 2011 decemberében az F2i (Fondi italiani per le infrastrutture) magánalap megvásárolta a SEA részvényeinek 29,75 %-át.

(26) A SEA tevékenységei az alábbiak szerint csoportosíthatók:

a) repülőterek általános működtetése: légiközlekedési infrastruktúrák megvalósítása és működtetése;

b) földi kiszolgálás: földi kiszolgálási szolgáltatások nyújtása az utasok és légi járművek számára, valamint a poggyász és teheráru kezelése terén;

c) kapcsolódó szolgáltatások: repülőtéri kereskedelmi tevékenységek, ideértve a különböző szolgáltatások és vámmentes áruk értékesítését a közönség számára, az újságosstandok és éttermek üzemeltetését, a hirdetési, parkolási és járműkölcsönzési szolgáltatásokat, valamint az olyan, nem légi közlekedési tevékenységet célzó infrastruktúrák kezelését és fenntartását, mint a turistaszállás-szolgáltatás és a logisztikai szolgáltatások. A felsorolt tevékenységeket a SEA közvetlenül, vagy konkrét feladatokra szerződött partnerei útján látja el.

(27) A SEA Handling az 1999. január 13-i 18/99. sz. törvényerejű rendelet ([5]) hatálybalépését követően jött létre, amely átültette az olasz jogba a 96/67/EK tanácsi irányelvet ([6]): az irányelv arra kötelezte a repülőtereket, hogy külön számvitelük legyen az említett szolgáltatások nyújtásával kapcsolatos tevékenységekre vonatkozóan ([7]). A SEA Handling létrehozásával a SEA számviteli és jogi szempontból is különválasztotta e tevékenységeit ([8]). A Malpensa és Linate repülőterek működtetésén kívül a SEA különböző, a légi közlekedés szempontjából másodlagos, azt kiegészítő szolgáltatásokat is nyújt.

(28) A SEA Handling 2002. június 1-jén kezdte meg működését. 2002. június 1-ig a Linate és Malpensa repülőtereken a földi kiszolgálási szolgáltatásokat közvetlenül a SEA nyújtotta ([9]).

2.2. *A VIZSGÁLT INTÉZKEDÉSEK*

(29) A Bizottsághoz benyújtott információk szerint a SEA Handling – alapvetően a működési veszteségeit fedező tőkejuttatás formájában – 2002-től kapott támogatást a SEA-tól.

(30) A SEA Handling vesztesége az alábbiak szerint alakult ([10]):

— 2002-ben a SEA Handling összesen 43 639 040,39 EUR veszteséget könyvelt el (2002. június 1.–2002. december 31.);

— 2003-ban a SEA Handling összesen 49 489 577,23 EUR veszteséget könyvelt el (2003. január 1.–2003. december 31.);

([5]) *Gazzetta Ufficiale* 28., 1999.2.4.

([6]) A Tanács 1996. október 15-i 96/67/EGK irányelve (.) a közösségi repülőterek földi kiszolgálási piacára való bejutásról (HL L 272., 1996.10.25., 36. o.).

([7]) A 96/67/EGK irányelv 4. cikke kimondja, hogy *„Ahol a repülőtér irányító szervezete, a repülőtér-használó vagy a földi kiszolgáló földi kiszolgálást végez, a földi kiszolgálás számvitelét szigorúan el kell különíteniük az egyéb tevékenységeik számvitelétől a jelenlegi kereskedelmi gyakorlatnak megfelelően. A számvitel fenti elkülönítésének végrehajtását a tagállam által kinevezett független vizsgálónak kell ellenőriznie. A vizsgálónak azt is ellenőriznie kell, hogy az irányító szervezet mint repülőtéri hatóság és annak földi kiszolgálói tevékenysége között nincs-e pénzügyi mozgás.”*

([8]) A Bizottság 2011. december 1-jén elfogadta a jobb repülőterekre vonatkozó csomagot. A csomag javaslatot tesz a földi kiszolgálás szabályainak felülvizsgálatára, különösen a repülőtereken nyújtott földi kiszolgálási szolgáltatások minőségének és hatékonyságának javítása céljából. Ezenkívül előírja a földi kiszolgálás és a repülőtér-működtetés jogi különválasztását. A csomag kettőről háromra növelné a nagy repülőtereken a légitársaságok rendelkezésére álló, földi kiszolgálást végző szolgáltatók minimális számát az alapvető, továbbra is korlátozott földi kiszolgálási szolgáltatások, nevezetesen a poggyászkezelés, az előtéri kiszolgálás, az üzemanyag- és kenőanyag-kezelés, valamint az áru- és postai küldemények kezelése terén.

([9]) A SEA Handling alapítása előtt is létező SEA Handling Srl 1998-ban alakult, de tevékenységet nem végzett.

([10]) Minden évben a december 31-i állapot szerint.

— 2004-ben a SEA Handling összesen 47 962 810 EUR veszteséget könyvelt el (2004. január 1.–2004. december 31.);

— 2005-ben a SEA Handling összesen 42 430 169,31 EUR veszteséget könyvelt el (2005. január 1.–2005. december 31.);

— 2006-ban a SEA Handling összesen 44 150 435 EUR veszteséget könyvelt el (2006. január 1.–2006. december 31.);

— 2007-ben a SEA Handling összesen 59 724 727 EUR veszteséget könyvelt el (2007. január 1.–2007. december 31.);

— 2008-ban a SEA Handling összesen 52 387 811 EUR veszteséget könyvelt el (2008. január 1.–2008. december 31.);

— 2009-ben a SEA Handling összesen 29,7 millió EUR veszteséget könyvelt el (2009. január 1.–2009. december 31.);

— 2010-ben a SEA Handling összesen 13,4 millió EUR veszteséget könyvelt el (2010. január 1.–2010. december 31.).

(31) 2002–2010 között a SEA Handling teljes vesztesége 339,784 millió EUR-t tett ki; a SEA ennek alapján összesen 359,644 millió EUR összegű tőkejuttatást nyújtott a SEA Handling részére, amelynek különböző részleteit évente utalta át. A táblázatban feltüntetett megoszlás és összegek az olasz hatóságok által benyújtott információkon alapulnak.

(ezer EUR)

Év	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
A tőkejuttatások összege ([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	
Éves összeg	39 965	49 132	55 236	40 229	60 439	41 559	25 271	47 810	0	
Mindösszesen										**359 664**

([1]) A működési veszteségek kompenzálását célzó tőkeemeléseket nem feltétlenül az adott évben hajtották végre. Például az első, 24 879 000 EUR összegű, 2003-ban végrehajtott tőkeemelés a 2002-ben elszenvedett veszteség részleges kompenzációját szolgálta. A második, 24 252 000 EUR összegű tőkeemelés a 2003-ban elszenvedett veszteség részleges kompenzációját szolgálta.

2.3. *A HELYHATÓSÁGOK SZEREPE A SEA ÉS A SEA HANDLING IRÁNYÍTÁSÁBAN*

(32) A Bizottsághoz benyújtott információk szerint Milánó város önkormányzati testülete, a SEA, valamint több szakszervezet között 2002. március 26-án megállapodás jött létre, amely kimondja:

Milánó város önkormányzati testülete ... megerősíti, hogy ...

— a SEA legalább öt évig megtartja többségi részesedését a földi kiszolgáló társaságban;

— a SEA vállalja, hogy partnerei kiválasztásáról értesíti a szakszervezeteket, és a partnerekkel együtt bemutatja azok üzleti tervét és vállalati felépítését ... a SEA és a szakszervezetek által kötendő megállapodás azt követően lép hatályba, hogy az üzleti tervet a szakszervezetek megismerték és megvizsgálták;

— az elfogadott mobilitási tervnek megoldást kell nyújtania a munkahelyek esetleges megszűnésére, továbbá ki kell zárnia a csoportos létszámcsökkentést, és köteleznie kell a SEA-t arra, hogy valamennyi érintett munkavállaló részére biztosítsa a kiegészítő képzés és továbbképzés lehetőségét, a munkaviszony önkéntes megszüntetését célzó ösztönzőket, valamint a nyugdíjjogosultság megállapításáig nyújtott támogatást;

— az új vállalkozás a munkavállalókat szerzett jogaik védelme mellett veszi át, és további öt évig garantálja foglalkoztatásukat;

— irányítói szerepe változatlan formában történő fenntartása mellett a SEA valamennyi partnerével együtt támogatja a forgalomarányos költségek és az általános gazdasági keret egyensúlyát, egyúttal jelentős mértékben javítja versenyképességét a belföldi és a nemzetközi piacokon;

— a hatáskörrel rendelkező minisztériumokat és repülőtéri hatóságokat meg kell keresni olyan irányelvek bevezetése céljából, amelyek garantálják a foglalkoztatást abban az esetben, ha a földi kiszolgálást valamely versenytárshoz szervezik át többek között a repülőtér-működtetők biztonsági és megbízhatósági kötelezettségeinek teljesítése érdekében, amelyeknek a földi kiszolgáló személyzetre is ki kell terjedniük.

Végül az önkormányzati testület és a szakszervezetek figyelemmel kísérik a megállapodás tartalmát, és rendszeres találkozók keretében biztosítják annak folyamatos végrehajtását.

(33) A fenti kötelezettségvállalásokat megerősítették a későbbi megállapodások is, amelyek kifejezetten hangsúlyozták az említett megállapodás tartalmát. A Bizottság külön megemlíti a SEA és a szakszervezetek között 2002. április 4-én, 2002. május 15-én és 2003. június 9-én létrejött szakszervezeti megállapodásokról készült jegyzőkönyveket, amelyek másolatát elküldték a Bizottságnak.

(34) A városi tanács jegyzőkönyve az önkormányzat kötelezettségvállalásai között szintén megemlíti a jogok védelmét és a garantált foglalkoztatást a következő öt évben ([11]). A kötelezettségvállalásokat a városi tanács 2003. június 16-i ülése helybenhagyta, amelynek jegyzőkönyvét másolatban elküldték a Bizottságnak.

(35) Ezenkívül 2006. november 7-én az önkormányzati képviselők aggodalmukat fejezték ki a válsághelyzettel kapcsolatban, hangsúlyozva azt, hogy a SEA Handling gazdasági fennmaradását mindenáron biztosítani kell:

A SEA Handling SpA nehézségei ... nem terhelhetik kizárólag a munkavállalókat ... A jelenlegi helyzet miatt a repülőteret működtető társaság elnökének és Moratti polgármesternek a [Milánó város önkormányzatán belül működő] Közlekedési Bizottság előtt minél előbb ismertetniük kell azt, hogy milyen módon szándékoznak a SEA Handling SpA-t ismét szerephez juttatni a földi kiszolgálási szolgáltatások piacán ([12]).

2.4. *A SEA HANDLING GAZDASÁGI TELJESÍTMÉNYE* ([13])

(36) Az alábbi ábra a működési költségek és a bruttó működési nyereség alakulását mutatja a 2002–2010 közötti időszakban. Ugyanezek az adatok találhatók az alábbi 1. táblázatban is, amely a SEA Handling forgalmának, forgalomarányos bruttó működési nyereségének, valamint forgalomarányos munkaerőköltségének alakulását mutatja be.

1. ábra

A vállalkozás gazdasági teljesítményének alakulása

(…)

1. táblázat

A forgalom és a működési költségek alakulása

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Forgalom (millió EUR)	(…)	(…)	(…)	(…)	(…)	(…)	(…)	(…)	(…)
A forgalom alakulása (é/é)		[…] %	[…] %	[…] %	[…] %	[…] %	[…] %	[…] %	[…] %
Munkaerőköltségek	(…)	(…)	(…)	(…)	(…)	(…)	(…)	(…)	(…)
A munkaerőköltség alakulása (é/é)		[…] %	[…] %	[…] %	[…] %	[…] %	[…] %	[…] %	[…] %

([11]) Az erről szóló megállapodás 2002. március 26-án jött létre a szakszervezetek, a SEA és Milánó város önkormányzata között.
([12]) Marco Cormio milánói önkormányzati képviselő 2006. november 7-i sajtóközleménye, amelynek másolatát elküldték a Bizottságnak.
([13]) Az e szakaszban található táblázatokban és ábrákon bemutatott adatok a SEA által benyújtott dokumentációból származnak.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Egyéb költségek	(…)	(…)	(…)	(…)	(…)	(…)	(…)	(…)	(…)
Az egyéb költségek alakulása (é/é)		[…] %	[…] %	[…] %	[…] %	[…] %	[…] %	[…] %	[…] %
Bruttó működési nyereség (EBITDA)	(…)	(…)	(…)	(…)	(…)	(…)	(…)	(…)	(…)
Az EBITDA alakulása (é/é)		[…] %	[…] %	[…] %	[…] %	[…] %	[…] %	[…] %	[…] %
Forgalomarányos EBITDA	[…] %	[…] %	[…] %	[…] %	[…] %	[…] %	[…] %	[…] %	[…] %
Forgalomarányos munkaerőköltség	[…] %	[…] %	[…] %	[…] %	[…] %	[…] %	[…] %	[…] %	[…] %

(37) A táblázat szerint a munkaerőköltségek 2002–2007 között kisebb eltérésekkel 160 millió EUR körül stabilizálódtak, majd 2010-re meredek, három év alatt csaknem 38 %-os csökkenéssel valamivel 100 millió EUR alatt állapodtak meg. Hasonló tendenciát mutat az egyéb költségek alakulása is, amelyek ugyanebben az időszakban 37 %-kal csökkentek.

(38) 2002–2006 között a forgalom 10 %-kal bővült. Az Alitalia Malpensán bonyolított forgalma erőteljesen visszaesett, ami 2008-tól jelentősen érintette a repülőtér eredményeit: az Alitalián keresztül foglalt utak száma 2007–2010 között 87 %-kal, emiatt pedig az Alitalia jelenlétéből származó árbevétel 72 %-kal csökkent. Ugyanebben az időszakban a teljes forgalom 27 %-kal esett vissza, amit a más légitársaságoktól származó árbevétel emelkedése ellensúlyozott.

(39) Az Alitalia csomóponti repülőtereként történő működés 2008. évi megszűnését követően a működési költségek csökkentését és a veszteségek mérséklését célzó erőfeszítések eredményeképpen fokozatosan javult a (továbbra is negatív) működési nyereség, amely a 2007. évi –42,5 millió EUR-ról 2010-re –8,5 millió EUR-ra nőtt.

(40) Az alábbi táblázat a munkavállalók teljes munkaidős egyenértékben (FTE) kifejezett számának alakulását mutatja.

2. táblázat

A munkavállalók számának alakulása

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Teljes FTE-állomány	3 842	3 976	3 820	3 562	3 476	3 310	2 969	2 460	2 221
ebből állandó:	3 692	3 804	3 457	3 223	3 011	2 795	2 760	2 419	2 181
ebből ideiglenes:	150	172	363	338	465	515	208	40	40
operatív FTE (Teljes FTE-állomány + túlórák száma – támogatás)	3 964	4 125	3 979	3 706	3 642	3 461	2 852	2 227	2 050

(41) A táblázat 2003 után folyamatos csökkenést mutat a teljes munkaidős egyenértékben kifejezett foglalkoztatotti létszámban (2003–2010 között – 44 %), különösen az állandó foglalkoztatottak körében.

(42) Az ideiglenesen foglalkoztatottak száma 2002–2007 között jelentős mértékben, 150-ről 515 FTE-re nőtt. Az ideiglenesen foglalkoztatottak száma ezt követően csökkent, ezzel párhuzamosan az árbevétel az Alitalia forgalmának elvesztése miatt visszaesett, a SEA Handling pedig erőfeszítéseket tett a bérköltségek leszorítására. A szóban forgó időszakban ezen erőfeszítések a túlórák számának csökkenéséhez és a támogatási program (*cassa integrazione*) bővítéshez vezettek, ami az operatív FTE-állományban még meredekebb visszaesést eredményezett.

(43) Az alábbi táblázat a foglalkoztatottak termelékenységében tapasztalható javulást mutatja a munkaerőegység által kezelt mozgások, valamint a munkaerőköltségek alakulása tekintetében.

3. táblázat

A foglalkoztatotti termelékenység alakulása

(…)

4. táblázat

Munkaerőköltségek

(…)

3. A HIVATALOS VIZSGÁLATI ELJÁRÁS MEGINDÍTÁSÁNAK OKAI

(44) A panaszos és az olasz hatóságok által benyújtott információk alapján a Bizottság az eljárás megindításáról szóló határozatban úgy ítélte meg, hogy a 2002–2005 közötti időszakra vonatkozó intézkedések állami támogatásnak minősülhettek, továbbá kétségeit fejezte ki azzal kapcsolatban, hogy a támogatás összeegyeztethető-e a belső piaccal. A Bizottság ezért az eljárás megindításáról szóló határozatban felkérte Olaszországot, hogy nyújtsa be azokat a dokumentumokat, információkat és adatokat, amelyek alapján a Bizottság értékelheti az intézkedések összeegyeztethetőségét. Jelezte továbbá, hogy meg kell vizsgálni a 2005 utáni időszakot, amelyre vonatkozóan a Bizottság nem kapott előzetes tájékoztatást a veszteségek mértékéről, valamint a 2002–2010 közötti időszak egészét annak meghatározása érdekében, hogy a SEA Handling ezen időszakban a veszteségkompenzáció formájában jogellenes állami támogatáshoz jutott-e ([14]).

(45) A Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy valóban sor került állami támogatás nyújtására, mivel megítélése szerint teljesültek az EUMSZ 107. cikkének (1) bekezdésében foglalt feltételek.

(46) A Bizottság előzetes véleménye szerint arra tekintettel, hogy Milánó város önkormányzata és Milánó tartomány a SEA többségi tulajdonosa, a veszteségek fedezéséhez felhasznált források közpénznek minősülnek. A Bizottság megállapította továbbá, hogy számottevő, a *Stardust Marine* ügyben hozott ítéletben ([15]) említett típusú bizonyíték támasztja alá a hatóságok szerepét a SEA által leányvállalata, a SEA Handling vonatkozásában hozott intézkedésekben.

(47) A Bizottság megítélése szerint az intézkedések szelektívek voltak, mivel csak a SEA Handlinget érintették, így a vállalkozás olyan gazdasági előnyhöz jutott, amelyet a szokásos piaci feltételek mellett nem érhetett volna el.

(48) Annak megállapítása céljából, hogy a SEA Handling veszteségeinek fedezése során a SEA szokásos piaci feltételek mellett működő, körültekintő befektetőként járt-e el, a Bizottság több tényezőt is figyelembe vett.

(49) Az előzetes szakaszban a Bizottság megállapította, hogy a 2001-ben jóváhagyott üzleti terv ([16]) szerint a SEA Handling 2005-re növekedő profitot ért volna el. Egyes vélemények szerint azon döntés hátterében, hogy a SEA Handling 2002 után folytatja földi kiszolgálási tevékenységét ahelyett, hogy közvetlenül a két vállalkozás szétválását követően értékesítenék, az az előrejelzés áll, amely három éven belül a nyereség növekedését helyezte kilátásba. A 2001. évi üzleti terv azonban nem tartalmazott részletes stratégiát, amely alapján a SEA garantálhatta volna a SEA Handling jövedelmezőségét, a terv pedig a SEA teljes tevékenységi körére kiterjedt. A Bizottsághoz nem nyújtottak be egyéb, kifejezetten a SEA Handlingre vonatkozó részletes üzleti tervet.

(50) A Bizottság megállapította továbbá, hogy a SEA Handling 2003–2005 között korlátozott, illetve negatív eredményeket ért el 40 millió EUR-t meghaladó éves veszteség mellett, miközben munkaerőköltségei stabilizálódtak, összes költsége 3 %-kal csökkent, bevétele 4,5 %-kal nőtt, egy munkaerőegységre jutó költsége pedig 7,6 %-kal nőtt.

(51) Az olasz hatóságok azzal érveltek, hogy a SEA Handling veszteségeinek kezelését csoportszempontból kell vizsgálni, a Bizottság álláspontja szerint viszont ez nem ad magyarázatot arra, hogy csoportszinten miért lett volna előnyösebb a SEA Handling veszteségeinek kezelése a vállalkozás eladásánál vagy szerkezetátalakításánál. A Bizottság szerint a SEA Handling túl sokáig volt veszteséges ahhoz, hogy azt a Bíróság C-303/88. sz. *Olaszország kontra Bizottság* ügyben hozott ítéletében ([17]) foglalt „korlátozott időtartamként" lehessen értelmezni, továbbá a veszteségek 2002 óta ismétlődő fedezése alátámasztja, hogy a SEA nem körültekintő befektetőként járt el.

([14]) Az eljárás megindításáról szóló határozat 42. és 102. pontja, valamint 5. szakasza.
([15]) C-482/99. sz. Franciaország kontra Bizottság ügy (EBHT 2002, I-4397. o.)
([16]) „Piano aziendale consolidato del Gruppo SEA 2002–2006" (A SEA-csoport 2002–2006. évi konszolidált üzleti terve), amelyet az olasz hatóságok nyújtottak be.
([17]) C-303/88. sz. Olaszország kontra Bizottság ügy (EBHT 1991, I-1433. o.).

(52) A Bizottság megállapította, hogy a […] vagy más szereplők képesek lettek volna belépni a piacra; az olasz hatóságok a SEA földi kiszolgálásból való kivonulását számszerűsítetlen és túlzottan általánosan megfogalmazott imázsvesztéssel próbálták igazolni; továbbá a földi kiszolgálási szolgáltatások nyújtására vonatkozó kötelezettség nem tette szükségessé azt, hogy ezeket a szolgáltatásokat a SEA közvetlenül nyújtsa, mivel az egyéb szolgáltatók jelenléte praktikus és valós alternatívát jelentett.

(53) Végül a Bizottság úgy ítélte meg, hogy az intézkedések nyilvánvaló hatással vannak a tagállamok közötti kereskedelemre, valamint a versenyre. A kereskedelmi hatás egyértelmű azokra a célkitűzésekre tekintettel, amelyeket a 96/67/EK irányelv fogalmaz meg, amely a földi kiszolgálási piachoz az irányelvben meghatározott szintű forgalmat bonyolító közösségi repülőtereken való hozzáférést szabályozza. A versenyre gyakorolt hatás is feltételezhető volt, mivel az intézkedések számottevően javították a SEA Handling pozícióját annak versenytársai rovására.

(54) A Bizottság egyelőre úgy ítélte meg, hogy a veszteségek fedezése állami támogatásnak minősül, és kétségeit fejezte ki a szóban forgó támogatásnak a belső piaccal való összeegyeztethetőségét illetően. A 96/67/EGK irányelvre hivatkozva a repülőterek finanszírozására és a regionális repülőterekről közlekedő légitársaságoknak nyújtott indulási célú állami támogatásokra vonatkozó közösségi iránymutatásokról szóló bizottsági közlemény (a továbbiakban: a légiközlekedési ágazatra vonatkozó iránymutatások) ([18]) szerint: E 2 millió utasban megállapított küszöbérték felett a földi kiszolgálási tevékenységnek önmagában elégségesnek kell lennie, a repülőtér olyan egyéb kereskedelmi bevételeitől függetlenül, mint az állami források, amelyeket repülőtéri hatóságként vagy általános gazdasági érdekű szolgáltatás üzemeltetőjeként ítélnek számára oda ([19]). A Bizottság megállapította, hogy az ilyen tevékenységek hatósági támogatása ellentétes a 96/67/EGK irányelvben megfogalmazott célkitűzésekkel, így kedvezőtlen hatással lehet a piac liberalizációjára.

(55) A Bizottság ezért a hivatalos vizsgálati eljárás megindításáról határozott annak érdekében, hogy minden kétséget eloszlasson azzal kapcsolatban, hogy az intézkedések a legutóbbi időszakkal bezárólag állami támogatásnak minősülnek-e, és összeegyeztethetők-e a belső piaccal.

4. AZ OLASZ HATÓSÁGOK MEGJEGYZÉSEI

A vizsgált időszak

(56) Az olasz hatóságok értetlenül álltak a döntés előtt, elsősorban a Bizottság által megfogalmazott állítások időbeli sorrendje miatt. Az olasz hatóságok szerint a Bizottság megállapításai a 2006–2008 közötti időszakra vonatkoznak, amely későbbi, mint az előzetes vizsgálat alapját képező időszak, így azoknál a felvilágosítási kéréseknél is, amelyek az olasz hatóságokhoz a 2002–2005 közötti időszakra vonatkozóan érkeztek. Az önkormányzat ezért arra kérte a Bizottságot, hogy módosítsa az eljárás tárgyát képező időszakot, és küldjön szabályos információkérést az olasz hatóságok részére a későbbi, 2006 utáni időszakra vonatkozóan ([20]).

A veszteségek fedezésével kapcsolatos intézkedések betudhatósága a hatóságoknak

(57) A betudhatóságra utaló első jelet a Bizottság a Milánó város önkormányzata, a SEA és szakszervezeti képviselők között 2002. március 26-án létrejött megállapodás kivonatában, a SEA és az ágazati, valamint szövetségi szakszervezetek között 2002. április 4-én létrejött, majd 2002. május 15-én megerősített szakszervezeti megállapodásról készült jegyzőkönyv kivonatában, valamint a SEA, a SEA Handling és az ágazati, valamint szövetségi szakszervezetek között 2003. június 9-én létrejött szakszervezeti megállapodásról készült jegyzőkönyv kivonatában állapította meg; az olasz hatóságok arra kérték a Bizottságot, hogy vizsgálja felül e dokumentumok bizonyító erejét.

(58) E tekintetben az olasz hatóságok azzal érveltek, hogy az intézkedések csak olyan objektív megállapítások alapján lennének az államnak betudhatók, amelyek alátámasztják, hogy a SEA döntésébe a tagállam a döntést meghatározó vagy befolyásoló módon avatkozott be abban az értelemben, hogy a SEA másként járt volna el akkor, ha független döntést hozhatott volna ([21]); az olasz hatóságok szerint Milánó város önkormányzata esetében erről nem volt szó.

(59) Az önkormányzat azzal érvelt, hogy semmilyen szerepet nem vállalt a szakszervezeti megállapodások aláírásában, és nem volt köze a SEA által a szakszervezeti képviselőkkel szemben a szóban forgó megállapodásokban vállalt kötelezettségekhez. Az önkormányzat csak a 2002. március 26-i találkozón vett részt, ahol többségi tulajdonosként és különösen a helyi közösség felelős hatóságaként a munkavállalók érdekeit védte. E minőségében kötelezettséget nem vállalt, politikai szinten azonban „megerősítette" a SEA üzleti döntéseit és különösen a vállalkozásnak a

([18]) HL C 312., 2005.12.9., 1. o.
([19]) A légiközlekedési ágazatra vonatkozó iránymutatások, 70. pont.
([20]) E megjegyzést követően a Bizottság 2011. július 11-i levelében felhívta a figyelmet az eljárás megindításáról szóló határozat 42. pontjára, amely szerint a Bizottság szükségesnek tartja a 2002–2010 közötti időszak vizsgálatát annak meghatározása érdekében, hogy a SEA Handling ezen időszakban a veszteségkompenzáció formájában jogellenes állami támogatáshoz jutott-e. A Bizottság megerősítette továbbá, hogy a vizsgált időszak 2002-től a legutóbbi időszakig terjed, valamint azt, hogy az információkérések továbbra is érvényesek.
([21]) A Törvényszék T-442/03. sz. *SIC kontra Bizottság* ügyben hozott ítélete, 126. pont.

munkahelyek védelmét célzó stratégiáját, amellyel az volt a szándéka, hogy a szakszervezeteket támogassa e döntések végrehajtásának felügyeletében. Az egyértelműen szociálpolitikai jellegű megállapodásnak jogi ereje nem volt, és kizárólag azt a célt szolgálta, hogy biztosítsa a szakszervezeteket a SEA kötelezettségvállalásainak hitelessége felől. A Bizottság által figyelembe vett dokumentumok nem bizonyítják, hogy Milánó város önkormányzata meghatározó szerepet játszott volna a SEA Handling veszteségeinek fedezésére vonatkozó döntésben, sem azt, hogy e tekintetben kötelezettséget vállalt volna. A SEA tehát saját üzleti döntéseit teljesen önállóan és függetlenül hozta meg.

(60) Általában az a levélváltás, amelyet a vállalkozás vezetősége és a városi tanács egyes képviselői folytattak 2002–2005 között úgy, hogy az utóbbiak nem kaptak engedélyt a SEA bizonyos általuk kért belső dokumentumaiba, különösen az üzleti tervbe való betekintésre, bizonyítja, hogy a hatóságok nem avatkoztak be a SEA tevékenységébe. Az olasz hatóságok szerint ezt bizonyítja az a tény is, hogy a SEA – például egy önkormányzati képviselő által küldött kérdésre adott válaszában – egyértelműen kinyilvánította a hatóságoktól való függetlenségét.

(61) Az olasz hatóságok kifejtették azt is, hogy az önkormányzat jogszerűen nem vállalhat érvényes és hatályos kötelezettséget anélkül, hogy illetékes szervei az ilyen kötelezettségvállalás pénzügyi fedezetét konkrétan rögzítő hivatalos aktust fogadnának el.

(62) A betudhatóságra utaló második jelet a Bizottság abban állapította meg, hogy a SEA igazgatói és vezető tisztségviselői különösen erős függőségi viszonyban álltak Milánó város önkormányzatával; ezzel kapcsolatban az olasz hatóságok azt kifogásolták, hogy a Bizottság egyes újságcikkek állításait bizonyító erejűként kezelte. A hatóságok ezenkívül a következő megjegyzéseket tették.

(63) Először is azzal kapcsolatban, hogy a SEA igazgatói a megbízásuk lejárata előtt „üres lemondó nyilatkozatot" írtak alá és nyújtottak be Milánó polgármesteréhez, az olasz hatóságok fenntartották, hogy az ilyen nyilatkozatok nem bizonyítják azt, hogy a SEA igazgatói különösen erős függőségi viszonyban álltak volna az önkormányzattal. A 2006. február 24-én tartott rendes ülésen az igazgatótanács elnöke megerősítette, hogy a nyilatkozatok benyújtása bevett gyakorlat, *„amelynek kifejezett célja, hogy időben intézkedni lehessen az állítólagos szabálytalanságot elkövető igazgatók eltávolításáról"*. Az elnök kizárta annak lehetőségét, hogy a nyilatkozatot olyan esetben használják fel, amikor a tulajdonos nem ért egyet az igazgatótanács által hozott vezetőségi döntésekkel, mivel az ilyen döntések a tanács kizárólagos felelősségi körébe tartoznak. Hangsúlyozta, hogy *„mindenesetre soha senki nem gyakorolt nyomást e nyilatkozat vagy más dokumentum alapján"*, továbbá azt, hogy a nyilatkozatnak „erkölcsi értéke van, jogi ereje nincs". A SEA igazgatótanácsának ugyanezen a rendes ülésén az önkormányzat képviselője kifejtette, hogy *„teljességgel valószínűtlen az, hogy az ilyen nyilatkozat befolyásolja az igazgatósági tagok magatartását. Az igazgatótanács tagjai felett jogokat kizárólag a közgyűlés gyakorolhat, amely kizárólagosan jogosult a tagok kinevezésére és munkaviszonyának megszüntetésére, továbbá a tagok kizárólag a közgyűlésnek tartoznak felelősséggel a vállalat irányításáért."* Az olasz hatóságok szerint az említett nyilatkozat hatása mindössze annyi, hogy a közgyűlés által visszahívott igazgató elveszíti a munkaviszony jogellenes megszüntetéséért járó kártérítésre való jogosultságát.

(64) Másodszor, szintén a SEA-nak a Milánó város önkormányzatával fennálló különösen erős függőségi viszonyát illetően az olasz hatóságok megjegyezték, hogy a Bizottság állításaival ellentétben Milánó város önkormányzatának felügyeleti szerepköre csak az igazgatósági tagok jelölésére terjed ki, kinevezésükre nem: igazgatósági tagot kizárólag a közgyűlés nevezhet ki az olasz polgári törvénykönyv részvénytársaságokra vonatkozó általános magánjogi szabályai szerint. Előadták továbbá, hogy az általános szabályoknak és a bevált gyakorlatnak megfelelően a SEA alapszabálya felhatalmazza az igazgatótanácsot arra, hogy összeállítsa a jóváhagyás céljából a közgyűlés elé terjesztendő igazgatói névsort.

(65) Az olasz hatóságok állítása szerint, hogy az egyéb jelek, amelyek alapján valamely intézkedés államnak való betudhatósága egyébként bizonyítható lenne, így különösen a Bíróság által a *Stardust Marine* ügyben megállapított bizonyítéktípusok ugyanígy arra engednek következtetni, hogy a jelen esetben vizsgált intézkedés nem tudható be az államnak. A SEA semmilyen tekintetben, sem helyi, sem nemzeti szinten nem integrálódott a közigazgatási struktúrákba. A vállalkozás tevékenységének jellegét és e tevékenységnek a magánszereplőkkel folytatott verseny szokásos feltételei melletti folytatását illetően az olasz hatóságok kijelentették, hogy a SEA mindig is szokásos magántulajdonú vállalkozásként működött. A vállalkozás jogi formája sem bizonyítja, hogy az intézkedések az államnak tudhatók be, mivel a SEA minden tekintetben magánvállalkozás. Végül a bíróság által megjelölt utolsó bizonyítéktípus, nevezetesen a vállalat irányítása felett gyakorolt hatósági felügyelet intenzitása tekintetében a hatóságok fenntartották, hogy az önkormányzat semminemű befolyást nem gyakorolt, valamint azt, hogy a vállalkozás maga is kinyilatkoztatta a kormányzattól való függetlenségét, ami azt bizonyítja, hogy a vállalati döntéshozatalban a kormányzat nem vállalt szerepet.

A magánbefektető kritériumának alkalmazása

(66) A magánbefektető kritériumának alkalmazásával kapcsolatban az olasz hatóságok azzal érveltek, hogy a Bizottság által az előzetes vizsgálat során gyűjtött tényszerű bizonyítékok (gazdasági és egyéb adatok) alapján, amelyek a vitatott cselekményekről szóló döntést követő időszakra vonatkoznak, szükség esetén értékelhető az intézkedéseknek az EUMSZ-ben foglalt szabályokkal való összeegyeztethetősége akkor, ha ezen intézkedések támogatásnak minősülnek, e bizonyítékok alapján azonban nem állapítható meg az, hogy a szóban forgó pénzügyi intézkedések megfelelnek-e a magánbefektető kritériumának. A hatóságok szerint Bizottság teljes érvelését érvényteleníti a magánbefektető kritériumának téves alkalmazása, amely az ügy hátterének pontatlan felméréséből adódik.

(67) A mérlegelendő összefüggésekkel kapcsolatban az olasz hatóságok megjegyezték először is azt, hogy a Bizottság nem vette figyelembe, hogy az európai földi kiszolgálási szolgáltatások liberalizálása során, amelyre az olasz jogba a 18/99. sz. törvényerejű rendelettel átültetett 96/67/EGK irányelv elfogadása után került sor, a SEA az egyszerű számviteli elkülönítés helyett úgy döntött, hogy a szóban forgó tevékenységeket kiválást követően új gazdasági társaságba csoportosítja át. A kiválás segítette a csoport azon stratégiai céljainak megvalósulását, hogy ágazati partnert találjon a földi kiszolgálási szolgáltatások nyújtására, továbbá azonosítsa azokat az intézkedéseket, amelyekkel a földi kiszolgálási szolgáltatások hatékonysága javítható a Linate és Malpensa repülőtereken.

(68) Az olasz hatóságok szerint a liberalizációs folyamat keretében a repülőtér-működtető vállalkozások általában azt követően szervezték át a földi kiszolgálási szolgáltatásokat, hogy két megvalósítható kereskedelmi modellt mérlegeltek: az elsőben a földi kiszolgálási szolgáltatásokat nem közvetlenül a repülőtér-működtető, hanem nemzetközi tevékenységet folytató külső vállalkozás nyújtja (a továbbiakban: kiszervezés, pl. London, Koppenhága, Spanyolország, vagy Dublin repülőterei esetében), a másodikban a szolgáltatásokat közvetlenül a repülőtér-működtető nyújtja számviteli elkülönítéssel (pl. Frankfurt, Bécs), vagy külön vállalkozás létrehozásával (SEA, Párizs; a továbbiakban: közvetlen irányítás). Mindkét modellnek vannak előnyei és hátrányai, amelyeket a repülőtér-működtető vállalkozások körültekintően megvizsgáltak, különös tekintettel az országonként eltérő szabályozási körülményekre. A kiszervezés lehetővé tette az erőforrásoknak az alapvető üzleti tevékenységre való összpontosítását, továbbá azonnali kedvező eredményhatással járt, mivel a legtöbb esetben a földi kiszolgálási szolgáltatások veszteségesek voltak, kivéve akkor, ha azokat szélesebb körben, nem csak a vállalkozás által működtetett repülőtéren nyújtották. A földi kiszolgálási tevékenységek megtartásával ugyanakkor a repülőtér-működtetők szorosabb ellenőrzést gyakorolhattak a szolgáltatás minősége felett, aminek a szabályozási szempontoktól függetlenül kedvező járulékos hatása volt a csoportszintű eredményre, különösen közép- és hosszú távon.

(69) A SEA által választott második modell lehetővé tette a repülőtér-működtető számára a repülőtéri központ szerepének és a transzferfolyamatoknak a védelmét, a nyújtott szolgáltatás minősége feletti ellenőrzés megtartását, egyes földi kiszolgálási szolgáltatások nyújtását olyan repülőtereken, ahol más szereplők nem voltak képesek azok nyújtására, végül pedig a repülőtéri biztonság további erőteljes befolyásolását. A választott modell magas, a földi kiszolgálási szolgáltatások közvetlen nyújtásából adódó működési költségekkel jár. E terület termelékenysége nem mérhető kizárólag pénzügyi szempontok alapján.

(70) Az olasz hatóságok azzal érveltek, hogy a SEA-csoport e stratégiája teljesen ésszerű volt, mivel lehetővé tette a földi kiszolgálási szolgáltatások megtartását a SEA számára, amely fokozatosan javuló termelékenységre, színvonalas szolgáltatásokra, valamint a csoportnál jelentkező közép- és hosszú távú előnyökre számított. Ugyanakkor a tevékenységek kiválásával és a szolgáltatásnyújtás külön társaságba (SEA Handling) szervezésével a SEA arra számított, hogy kiaknázhatja az ágazat többi szereplőjével kialakított partnerkapcsolatokból származó előnyöket, amelynek az lett volna a célja, hogy a nemzetközi hálózatba történő integrációval elérhető szinergia és az operatív know-how bővítése révén helyreállítsa a vállalkozás jövedelmezőségét.

(71) A SEA szándéka tehát az volt, hogy viseli leányvállalata kezdeti veszteségeit a csoportnál később jelentkező előnyök, valamint a SEA Handling árbevételének és jövedelmezőségének fokozatos javulása érdekében, amely az eredeti tervek szerint hároméves tevékenységet követően, azaz 2005-re lett volna elérhető a szerkezetátalakítási tervben rögzített intézkedések révén, amely egy a SEA Handlingben jelentős kisebbségi tulajdonrészt szerző stratégiai partner lehetőség szerinti belépésével is számolt.

(72) 2001 májusában a SEA pályáztatási eljárást hirdetett a SEA Handling kisebbségi stratégiai partnerének kiválasztása céljából, amelynek lezárásakor a […] ajánlata minősült a legelőnyösebbnek. A SEA és a […] közötti tárgyalások – különösen az újraindítási tervnek köszönhetően – nagyon közel jutottak az aláíráshoz. Ezt követően azonban a tárgyalások holtpontra jutottak, főként a vállalkozás értékelésével kapcsolatos véleménykülönbség miatt.

(73) A SEA-csoport 2002–2006. évi konszolidált üzleti tervében (a továbbiakban: a 2002–2006. évi konszolidált üzleti terv) rögzített intézkedések a munkaerő termelékenységének ezen időszakon belüli 20 %-os javítására összpontosítottak. Az intézkedéseket megfelelőnek és elégségesnek ítélték az üzleti modellel kapcsolatos választás igazolásához. Annak ellenére, hogy a jövedelmezőség javításával kapcsolatos célkitűzés nem teljesült, a pénzügyi eredmények biztatóak voltak, és megerősítették a SEA véleményét arról, hogy a választott üzleti modell a csoport és a tulajdonosok gazdasági érdekeit szolgálja.

(74) Az olasz hatóságok kifejtették, hogy a SEA Handling jövedelmezősége azért nem javult az eredetileg javasolt határidőn belül, mert a kialakult piaci forgatókönyv lényegesen eltért az előrejelzésektől két, a légi közlekedés ezen időszakon belüli alakulását számottevően befolyásoló nemzetközi tényező: a SARS-vírus és az iraki háború, valamint a nemzetközi légitársaságokkal szemben ezekből adódóan jelentkező gazdasági kihívások miatt, a légitársaságokat pedig érzékenyen érintette az olajárak hirtelen emelkedése, így a vártnál sokkal agresszívebb versenykörnyezetben el kellett fogadniuk áraik csökkentését.

(75) Az olasz hatóságok arra kérték a Bizottságot, hogy vizsgálja felül kifogását a SEA azon döntésével kapcsolatban, hogy továbbra is fedezi leányvállalata veszteségeit annak ellenére, hogy az első két teljes üzleti év (2003 és 2004) fejleményei alapján úgy ítélte meg, hogy annak jövedelmezősége három éven belül nem alakulhat kedvezően. Az olasz hatóságok azzal érveltek, hogy a kifogás a magánbefektető kritériumának túlzottan leegyszerűsített alkalmazásán, lényegében a rövid távú nyereség kizárólagos figyelembevételén alapul. A Bizottság nem volt tekintettel arra, hogy a vizsgált esetben a befektetés által közvetlenül generált pénzügyi mozgásokon kívül egyéb tényezőket is figyelembe kell venni különösen az anyavállalat és a leányvállalat vertikális kapcsolata miatt, továbbá arra sem, hogy az anyavállalat üzleti tevékenysége jelentős mértékben függ a leányvállalat által nyújtott szolgáltatások minőségétől. A Bizottság kizárólag azt vizsgálta, hogy az intézkedés a működés első két évében nem volt jövedelmező, és teljességgel figyelmen kívül hagyta az ágazat sajátos jellegét, amelyben egy repülőtér-működtetőnek érdeke fűződhet földi kiszolgálási üzletága fenntartásához vagy pénzügyi támogatásához annak azonnali jövedelmezőségétől függetlenül.

(76) Az olasz hatóságok megküldték továbbá a támogatás nélküli helyzet külső tanácsadó által elkészített elemzését is annak igazolása céljából, hogy a SEA által benyújtott „Presentazione del piano aziendale 2003–2007 di SEA Handling" (A SEA Handling 2003–2007. évi üzleti tervének bemutatása, a továbbiakban: a 2003–2007. évi üzleti terv) c. dokumentum alapfeltevései reálisak és ésszerűek, továbbá hogy számos előre nem látható körülmény miatt a SEA Handling komoly hátrányokat szenvedett, amelyek miatt a keletkezett veszteségek meghaladták a veszteségek fedezéséről szóló döntés időpontjában ésszerűen feltételezhető mértéket. Az elemzés elsődleges megállapítása szerint az üzleti tervben előre jelzettől elmaradó eredmények fő oka a bonyolított forgalom visszaesésében és az árak csökkenésében jelölhető meg. A SEA Handling tehát megvalósította a fajlagos költségek csökkentésére vonatkozó célkitűzéseit, ugyanakkor a tervezettől elmaradó forgalom és árak miatti jelentős árbevétel-kiesés következtében nem teljesítette az üzleti tervben rögzített pénzügyi célokat.

(77) A Bizottság ezenkívül nem mérlegelte a vonatkozó olasz szabályozásnak megfelelően az ágazat sajátos olaszországi jellegét. Először is a 18/99. sz. törvényerejű rendelet 3.3. cikke, valamint a hajózásról és légi közlekedésről szóló törvénykönyv 705.2. cikkének d) pontja alapján a repülőtér-működtető köteles a repülőtéren valamennyi földi kiszolgálási szolgáltatást biztosítani vagy azok közvetlen nyújtásával, vagy olyan szereplők tevékenységének koordinálásával, amelyek saját maguk vagy külső fél bevonásával ilyen szolgáltatásokat nyújtanak. Ezenkívül az ENAC (az olasz polgári légiközlekedési hatóság) és a SEA között 2001. szeptember 4-én létrejött megállapodás 4. cikke kifejezetten a Linate és Malpensa repülőterekre hivatkozva előírja a SEA számára a földi kiszolgálási szolgáltatások biztosítását, valamint azt, hogy gondoskodjon az ilyen szolgáltatások szabályos és eredményes nyújtásához szükséges valamennyi jármű, felszerelés, rendszer és egyéb erőforrás rendelkezésére állásáról és hatékonyságáról.

(78) Az olasz hatóságok azzal érveltek, hogy e jogszabályi követelmények miatt a SEA számára nem lehetséges a földi kiszolgálási tevékenységek egyszerű átcsoportosítása vagy kiszervezése. Még akkor is, ha ebbe az irányba mozdulna el, meg kellene kötnie a megfelelő szerződéseket és viselnie kellene a szükséges költségeket az arról való meggyőződés érdekében, hogy a szolgáltatások megfelelnek a jogszabályban előírt vagy a vállalkozást a repülőtér működtetésével megbízó intézkedés rendelkezéseiből eredő követelményeknek. A repülőtér-működtető továbbra is felelősséggel tartozik a hatósággal szemben a földi kiszolgálási szolgáltatások szabályos és eredményes nyújtásáért.

(79) A magánbefektető kritériumának helyes alkalmazása érdekében végül az olasz hatóságok megjegyezték, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az állami vállalat magatartása csak hasonló méretű és jellegű magánszereplőével hasonlítható össze ([22]), valamint azt, hogy a SEA Handling veszteségeinek fedezéséből álló befektetésről a SEA-csoport – a SEA Handling tulajdonosa és a Malpensa, illetve Linate repülőterek koncessziótulajdonosa – döntött, és a befektetést is az hajtotta végre. Először is ez azt jelenti, amint azt a Bizottság a határozatában meg is állapította, hogy a SEA magatartása nem hasonlítható egy szokásos befektetőéhez, amely a viszonylag rövid távon realizált nyereség

([22]) A Törvényszék T-296/97. sz. *Alitalia kontra Bizottság* ügyben hozott ítélete, 81. pont.

érdekében helyez ki tőkét, hanem ehelyett olyan magántulajdonú holdingtársaság vagy magántulajdonú vállalkozáscsoport magatartásához kell hasonlítani, amely általános vagy ágazati strukturális politikát folytat, és hosszabb távú jövedelmezőségi kilátásokat tart szem előtt ([23]). Másodszor, figyelembe kell venni a szóban forgó szabályozott ágazat sajátos jellemzőit is, valamint azzal összefüggésben az anyavállalat és a leányvállalat közötti gazdasági kapcsolat szokásos dinamikáját ([24]).

(80) Ebből következően az olasz hatóságok úgy vélték, hogy a Bizottságnak a szóban forgó intézkedéseket a csoport szempontjából, vagyis a SEA konszolidált mérlege alapján kellett volna értékelnie, mert ebben az esetben azt állapította volna meg, hogy a csoport jelentős bruttó bevételt termelt, amely lehetővé tette számára azt, hogy a földi kiszolgálási üzletág veszteségeinek csoporton belüli fedezésével a tulajdonosok számára értéket hozzon létre.

(81) A SEA Handling veszteségeinek fedezéséből származó közvetett anyagi előny valószínűsége mellett egyéb szempontokat is figyelembe kell venni, nevezetesen: a) a leányvállalattal fennálló kereskedelmi kapcsolatból származó közvetlen előnyök lehetőségét; b) a kiszervezésnek a nemzeti összefüggésekből adódó nehézségeit a gazdasági kötelezettségekre és a hatóságokkal szembeni kötelezettségvállalásokra tekintettel; c) a csoport imázsának védelmét; valamint d) az állammal szemben a megállapodás és a törvény által előírt kötelezettségek teljesítését.

(82) A 2003–2005 közötti hároméves időszakban a SEA-csoport jelentős eredményeket ért el a felhasználóknak nyújtott szolgáltatások minősége tekintetében. Az érkező poggyászoknál lerövidült a várakozási idő, emellett pontosabbá vált a SEA által kezelt hívások kezelése.

(83) Az olasz hatóságok mindebből azt a következtetést vonták le, hogy a SEA a vizsgált esetben tanúsított magatartása tökéletesen összeegyeztethető egy olyan magántulajdonú vállalkozáscsoportéval, amely strukturális politikát folytat, és a hosszabb távú jövedelmezőség javítása érdekében, valamint egyéb pénzügyi és nem pénzügyi jellegű, a csoport gazdasági érdekeiből adódó tényezők figyelembevételével az egyik üzletágánál felmerült veszteségek fedezése mellett dönt. A Bizottság érveivel ellentétben tehát a jövedelmezőség helyreállításának kedvező kilátásait bizonyítja, hogy a SEA Handling gazdasági helyzete a 2003–2005 közötti időszakban folyamatosan javult annak ellenére, hogy nem sikerült kisebbségi stratégiai partnert találnia, és nehéz piaci helyzetben kellett működnie.

Összeegyeztethetőség

(84) Az intézkedések elfogadhatóságára vonatkozóan az olasz hatóságok lényegében a következő állításokat fogalmazták meg: i. a vállalkozás a működése megkezdésétől fogva egyértelműen nehéz helyzetben volt arra tekintettel, hogy földi kiszolgálási üzletágai már a SEA Handling létrehozása előtt is folyamatosan veszteségesek voltak; ii. a SEA Handling szerkezetátalakítása a 2003–2010 közötti időszakra vonatkozó dokumentumokból álló szerkezetátalakítási terven alapult, amelynek célja az volt, hogy helyreállítsa a földi kiszolgálási üzletág jövedelmezőségét; iii. e dokumentumok részletesen rögzítik a SEA stratégiáját és a szükséges intézkedések ütemezését.

(85) Közelebbről a 2002–2006. évi konszolidált üzleti terv a földi kiszolgálás termelékenységének javítása és az árbevétel növelése érdekében a következő intézkedéseket fogalmazta meg:

— a munkavállalók távolléti arányának csökkentését célzó ösztönzők;

— a telephelyi tevékenységek számítógépesítése és ésszerűsítése;

— a túlóra engedélyezése;

— a Malpensa repülőtér A és B szektorának integrálása 2002 januárjától;

— rugalmas munkaidőt tartalmazó új munkaszerződések száma;

— a munkavállalók áthelyezési idejének csökkentését célzó intézkedések.

(86) Ezenkívül az olasz hatóságok azzal érveltek, hogy az egyik legfontosabb szerkezetátalakítási intézkedés a kisebbségi tulajdonos kiválasztása volt.

([23]) A Bíróság C-305/89. sz. *Alfa Romeo kontra Bizottság* ügyben hozott ítélete, 20. pont.
([24]) A Bíróság C-83/01., C-93/01. és C-94/01. sz. *Chronopost kontra Bizottság* egyesített ügyekben hozott ítélete, 33–38. pont.

(87) Másodszor, az olasz hatóságok szerint a 2003–2007. évi üzleti terv, amelyben a SEA Handling központi szerepet kapott, megjelölte a vállalkozás működésére kedvezőtlenül ható fő tényezőket: kifejezetten megemlítette a munkaerőköltséget, a szervezeti egyensúlyhiányt, valamint az elégtelen technológiai innovációt. A dokumentum a vállalkozás termelékenységének helyreállításához szükséges elsődleges intézkedéseket a következőkben jelölte meg: i. a vállalkozás piaci részesedésének növelése; ii. a technológiai innováció növelése; iii. az ügyféligényekhez való alkalmazkodóképesség javítása; iv. a nem alapvető, költséges tevékenységek felülvizsgálata; v. a munkaerőköltségek csökkentése; valamint vi. a földi kiszolgálási szolgáltatásokon kívüli tevékenységekből származó bevétel növelése.

(88) Harmadszor, az olasz hatóságok megjegyezték, hogy az *„Executive Summary – Linee guida del piano strategico 2007–2012 del gruppo SEA – 11 maggio 2007”* (Vezetői összefoglaló: Iránymutatások a SEA-csoport 2007–2012. évi stratégiai tervéhez, 2007. május 11., a továbbiakban: *a 2007–2012. évi stratégiai terv*) c. dokumentum három szakaszból álló tervet tartalmazott, amelynek célja a SEA Handling életképességének 2011-ig történő helyreállítása volt. *A földi kiszolgálási üzletág jövedelmezőségének helyreállításával kapcsolatos célkitűzés a SEA-csoport 2009–2016. évi stratégiai tervében* (a továbbiakban: a 2009–2016. évi stratégiai terv), valamint a SEA-csoport 2011–2013. évi üzleti tervében (a továbbiakban: *a 2011–2013. évi üzleti terv*) is nyilvánvaló.

(89) Negyedszer, az olasz hatóságok azzal érveltek, hogy versenytorzulás nem történt, mivel a szóban forgó intézkedések szükségesek voltak a piac liberalizációjához. Mindenesetre intézkedések születtek az indokolatlan versenytorzulás elkerülése érdekében, így különösen a foglalkoztatotti szint fokozatos csökkentésére (2003–2010 között 1 755 munkahely megszüntetésével), valamint a piaci jelenlét csökkentésre (a nem alapvető tevékenységből való teljes kivonulással, a jégtelenítés megszüntetésével, valamint a SEA Handling kisebbségi tulajdonrészének sikertelen értékesítésével) került sor.

(90) Végül Olaszország fenntartotta, hogy a támogatás a vállalkozás által elszenvedett működési veszteségekre és a földi kiszolgálási tevékenység folyamatosságának biztosításához szükséges összegre tekintettel egyértelműen a szükséges minimumra korlátozódott. A támogatás eredményeképpen a vállalkozás piaci részesedése nem nőtt a versenytársai rovására, mivel nem került sor olyan befektetési intézkedésekre, amelyek a szerkezetátalakítási tervekben nem szerepeltek,

5. AZ ÉRDEKELT FELEK MEGJEGYZÉSEI

5.1. *SEA*

(91) Megjegyzéseivel a SEA alátámasztotta az olasz hatóságok által előadott érveket, részletesen tárgyalva azok egyes szempontjait.

A veszteség fedezésével kapcsolatos intézkedések betudhatósága az olasz államnak

(92) A Bizottság állítása szerint az önkormányzat tevékeny szerepet játszott a 2002. április 4-i szakszervezeti megállapodásban; a SEA először is közelebbről megvizsgálta a *Stardust Marine* ügyben hozott ítéletet, és azzal érvelt, hogy a betudhatósággal kapcsolatos bizonyítási terhet a Bizottság viseli, továbbá kijelentette, hogy az ügyben bemutatott bizonyítékok terjedelme korlátozott, tartalma és összhangja pedig gyenge. Lényegesen több hitelt érdemlő bizonyíték támasztja alá azt, hogy a SEA önállóan hozta a SEA Handling szerkezetátalakításával kapcsolatos döntéseit.

(93) A szakszervezetekkel kötött megállapodások célja a munkavállalók biztosítása volt jogaik védelméről, valamint a SEA stratégiáján alapuló, a foglalkoztatásuk védelmét célzó intézkedések megvalósításáról. A SEA igazgatótanácsa a csoport átszervezéséről döntött, arra vonatkozóan azonban nem vállalt kötelezettséget, hogy az átszervezés során nem hajt végre a piaci igényeknek megfelelő létszámcsökkentést. Az üzleti tevékenység csökkentésével vagy szerkezetátalakításával kapcsolatos döntéseket kizárólag gazdasági megfontolások alapozták meg, így azokban az önkormányzat és az általa képviselt politikai erők nem játszottak lényeges szerepet.

(94) A társadalmi szempontok egyértelműen megjelentek a 18/99. sz. törvényerejű rendeletben, amelynek 14. cikke a szociális védelemmel foglalkozik, valamint a 96/67/EGK irányelvben, amely kimondja, hogy a tagállamoknak *„meg kell őrizniük a hatáskörüket arra, hogy megfelelő szinten biztosíthassák a földi kiszolgálást végző vállalkozások személyzete számára a szociális védelmet”* ((18) preambulumbekezdés), majd felhatalmazza a tagállamokat arra, hogy az irányelv alkalmazásának sérelme nélkül és „a közösségi jog egyéb rendelkezéseinek tiszteletben tartásával” megtegyék a szükséges intézkedéseket a munkavállalók jogainak védelme érdekében. A SEA az üzleti döntéseit önállóan hozta, a társadalmi szempontok szerepe pedig a jogszabályban rögzített mértékre korlátozódott.

(95) Ezenkívül a Bizottság nem vett figyelembe Milánó város önkormányzata által javasolt egyes bizonyítékokat, nevezetesen azt, hogy a 2002. március 26-i szakszervezeti megállapodásban állítólagosan tett kötelezettségvállalásokat nem alkalmazták, valamint e kötelezettségvállalások korlátozott időtartamát.

(96) A Bizottság állítása szerint az önkormányzat felügyeleti jogkört gyakorolt; a SEA kijelentette, hogy döntéshozatalában és irányításában teljesen független, valamint hogy e függetlenségét önállóan gyakorolhatja anélkül, hogy azt Milánó város önkormányzata vagy Milánó tartomány bármely módon befolyásolná. A vállalat irányítása az igazgatóság kizárólagos feladata, külső szereplők (pl. többségi részvényesek) igazgatói hatáskört és funkciókat nem gyakorolhatnak. Ha pusztán az érvelés kedvéért feltételezhető is, hogy a helyhatóság, mint többségi részvényes általában eredményesen befolyásolhatja a SEA irányító testületei által hozott döntéseket, a *Stardust Marine* ügyben hozott ítélet szerinti betudhatóság meglétének bizonyításakor az alapvető szempont akkor sem a szervezeti struktúra, hanem a vitatott döntésekbe való tényleges beavatkozás.

(97) A SEA szerint a Bizottságnak több figyelmet kell fordítania azokra az ellentétes álláspontokra, amelyek a milánói városi tanács 2003. június 16-i ülésén alakultak ki: ennek jegyzőkönyve egyértelműen bizonyítja a vállalkozás autonómiáját a döntéshozatal és az irányítás terén, egyrészt azzal, hogy a önkormányzati képviselők tudomásul vették, hogy a SEA nem hajlandó átadni a szakszervezetekkel folytatott tárgyalások során megvitatott bizalmas információkat, másrészt azon javaslat elutasítására tekintettel, amely alapján a végrehajtó szerv felszólítást kapott volna arra, hogy a SEA-t üzleti terv bemutatására kérje fel: a javaslatot nemcsak hogy elfogadták volna, de beterjesztésére sem lett volna szükség akkor, ha Milánó város önkormányzata ténylegesen gyakorolt volna, vagy tudta volna, hogy gyakorolhat olyan befolyást, amelyet a Bizottság neki kívánt tulajdonítani.

(98) Az „üres lemondó nyilatkozatokkal" kapcsolatban a SEA a Milánó város önkormányzata által elmondottakat azzal egészítette ki, hogy a SEA 2006. február 24-én tartott közgyűlésén a SEA könyvvizsgálói testülete megerősítette, hogy az igazgatótanács egyetlen tagját sem szólították fel ilyen nyilatkozat aláírására. A gyűlésen az üres lemondó nyilatkozatokkal kapcsolatban elhangzott válaszok egyértelműen cáfolják azt az elméletet, hogy a vállalkozás különösen erős függőségi viszonyban állna Milánó város önkormányzatával. Ezenkívül a SEA elnöke ugyanezen a gyűlésen kijelentette, hogy az igazgatótanács nem tett eleget a 250–280 millió EUR összegű osztalék kifizetésére vonatkozó tulajdonosi kérésnek, és a kifizethető összeget 200 millió EUR-ban határozta meg, ezzel pedig az önkormányzat szándékával ellentétes döntést hozott, továbbá bizonyította, hogy a nyilatkozatok létezése nem befolyásolta a vállalkozást.

(99) Végül azok a sajtóban megjelent vádak, hogy a SEA igazgatótanácsa Milánó város önkormányzatától függ, 2006-ból valók, így egyáltalán nem bizonyítják az önkormányzat által a SEA felett azt megelőzően gyakorolt befolyást. Ilyen befolyás megléte nem is feltételezhető akkor, ha a Bizottság nem képes azt hitelt érdemlően, az események sorának figyelembevételével bizonyítani.

A magánbefektető kritériumának alkalmazása

(100) A SEA emlékeztetett arra, hogy az *Alfa Romeo* ([25]) és *ENI-Lanerossi* ([26]) ügyekben a Bíróság megállapította: ugyanúgy, ahogy egy magánbefektető részéről is indokolt lehet, hogy lejegyezze egy olyan vállalkozás túlélését biztosító tőkét, amely átmeneti nehézségekkel küzd, de jövedelmezősége – esetleg szerkezetátalakítást követően – helyreállítható, egy anyavállalat is dönthet úgy, hogy a befektetés rövid távú megtérülésén kívüli egyéb okból viseli valamely leányvállalata veszteségeit. Az *ENI-Lanerossi* ügyben a Bíróság kimondta, hogy egy hosszú távú (nem csupán pénzügyi) jövedelmezőségre törekvő magánbefektető szempontjából egy veszteséges leányvállalat részére végrehajtott tőkejuttatást olyan megfontolások indokolhatnak, mint a befektetésből származó közvetett anyagi haszon valószínűsége, a leányvállalat jobb feltételek melletti értékesítésének lehetősége, vagy a csoport imázsának védelme, illetve tevékenységeinek átszervezése iránti igény.

(101) A vizsgált ügyben a SEA úgy vélte, hogy egy magánbefektető szempontjából a SEA Handling veszteségeinek kompenzációját nemcsak a hosszú távon jó jövedelmezőségi kilátásokkal számoló stratégiai terv és szerkezetátalakítási program megléte igazolhatja, hanem a befektetés puszta pénzügyi megtérülésén kívüli egyéb olyan megfontolások is, amelyek a SEA-ra repülőtér-működtetőként háruló felelősségből, valamint a vállalkozás imázsából adódnak, szem előtt tartva azt, hogy a belső kompenzáció egyetlen esetben sem rótt adósságot vagy pénzügyi terhet a csoportra, amely egyébként jelentős nettó nyereséget ért el.

(102) Ezenkívül a SEA kifejtette, hogy befektetési döntései nem feltétlenül az azonnali nyereséggel kapcsolatos olyan megfontolásokon alapulnak, amelyek alapján egy irányítási hatáskör nélküli kisebbségi tulajdonos, vagy egy kizárólag a földi kiszolgálási szolgáltatásokból önállóan származó profit maximalizálására törekvő többségi részvényes hozhatja esetlegesen spekulatív döntéseit; inkább olyan, lényegesen szélesebb alapokon nyugvó megfontolásokon, amelyek a SEA-csoport általános hosszú távú nyereségének maximalizálására irányulnak.

([25]) C-305/89 sz. Olaszország kontra Bizottság ügy (EBHT 1991, I-1603. o., 20. pont).
([26]) C-303/88. sz. Olaszország kontra Bizottság ügy (EBHT 1991, I-1433. o., 21. pont).

Az intézkedések háttere

(103) A SEA előadta, hogy a Bizottság nem hagyhatja figyelmen kívül azt a szabályozási környezetet, amelyben a veszteségek kompenzációjára sor került. A szabályozási keret hozta létre a SEA működésére ható versenypiaci nyomást és a vállalkozás kötelezettségeit, emellett befolyásolta annak ágazati döntéseit és az azokból származó eredményeket. Mivel azonban a kifogásolt intézkedéseket az ágazat liberalizációját célzó 96/67/EGK irányelv elfogadását, valamint annak a hazai jogba való átültetését közvetlenül követő időszakban hajtották végre, a SEA rámutatott, hogy 1996-tól repülőterein engedélyezte egy külső földi kiszolgálási szolgáltató, az ATA Handling tevékenységét.

(104) Rámutatott továbbá arra, hogy Olaszország a földi kiszolgálási szolgáltatások piacának teljes liberalizációja mellett döntött azzal az egyedüli feltétellel, hogy az ENAC felügyeleti hatóság alapos indokkal átmenetileg korlátozhatja a szolgáltatók számát. Az ENAC 246 szolgáltatót tanúsított, amelyből 84 kapott jogosultságot arra, hogy a Linate és a Malpensa repülőtéren tevékenységet folytasson – a SEA szerint az ENAC ezzel egyes olasz repülőtereken zsúfolttá tette a földi kiszolgálási szolgáltatások piacát. Az Olaszország által választott megoldás sok szereplő belépését helyezte előtérbe, a piaci trend ugyanakkor az egyes repülőtereken tevékenységet folytató földi kiszolgálást végző szolgáltatók számának csökkenése felé mutatott. Ezt igazolták az ENAC nemrégen elfogadott szabályai, amelyek szigorították az ilyen szolgáltatásokat nyújtók tanúsításával szembeni követelményeket a szolgáltatók körültekintőbb kiválasztása érdekében, amelyektől ezáltal színvonalasabb és biztonságosabb szolgáltatások várhatók el. A SEA érvelése szerint a többi európai országban választott megoldások az ellenkező irányba mutatnak annak érdekében, hogy elkerüljék a túlzott versenypiaci nyomást, és ezáltal a szolgáltatók gazdasági körülményeiben az árakra gyakorolt nyomás miatt kialakuló egyensúlyhiányt.

(105) A SEA kifejtette, hogy a kialakuló versenykörnyezetben a szétválásra vonatkozó döntés a vállalkozás stratégiai kereskedelmi modelljére tekintettel született, amely abban az időben a Malpensa repülőtér csomóponti szerepén alapult, ahol a frankfurti és bécsi repülőtereékhez hasonló modell alkalmazása során a földi kiszolgálási szolgáltatások ellenőrzésére, figyelemmel kísérésére és irányítására volt szükség.

(106) A SEA fenntartotta, hogy a döntései mögött rejlő gazdasági logika elemzéséhez figyelembe kell venni a földi kiszolgálási szolgáltatások piacának jellegét. Először is a földi kiszolgálási tevékenység haszonkulcsa igen alacsony, e tényezőt pedig felerősíti a piac liberalizációja: ha a szolgáltatás nem is veszteséges, akkor is csak gyenge jövedelmezőség mellett nyújtható. A legkönnyebben azok a szereplők válnak nyereségessé, ha szerény mértékben is, amelyek – sok esetben nemzetközi – hálózattal rendelkeznek, amelyen keresztül képesek az üzleti kockázatok különböző működési helyszínek közötti megosztására. Például egy több repülőtéren jelenlévő szolgáltató az olyan országokban felmerült költségeit, amelyekben a munkaerő-gazdálkodásra szigorúbb szabályozási vagy szerződéses követelmények vonatkoznak, ellensúlyozhatja a rugalmasabb szabályokat alkalmazó országokban felmerült alacsonyabb költségekkel. Pozitív nyereséget általában azok a nemzetközi hálózattal rendelkező szolgáltatók képesek elérni, amelyek jelentős szinergiahatást érnek el kizárólagos globális szerződéseik, egységes és központosított adminisztrációjuk, beruházásaik méretgazdaságossága, szerény, de gyakran egy referencia-légitársasághoz vagy konkrét munkaidőhöz kapcsolódó piaci részesedésük, valamint az egy adott légitársaság több repülőtéren történő kiszolgálásából adódó méretgazdaságosság révén.

(107) A piac kínálati szempontból heterogén, mivel földi kiszolgálási szolgáltatásokat különféle típusú, eltérő kapacitással, feladat- és tevékenységi körökkel rendelkező szervezetek nyújthatnak: elkülönített számvitelt alkalmazó repülőtér-működtetők, elkülönített üzleti struktúrával rendelkező repülőtér-működtetők, külső szolgáltatók (ezen belül is belföldi és nemzetközi hálózatok, valamint kkv-k), továbbá olyan légitársaságok, amelyek saját földi kiszolgálási szolgáltatásokat nyújtanak.

(108) A Bizottságnak ezért figyelembe kell vennie a földi kiszolgálási piac működését és általános fejlődését, továbbá a SEA Handling alakulását hasonló szereplőkével kell összevetnie. A piac általános fejlődése szempontjából az igen alacsony haszonkulcsra tekintettel a SEA úgy ítélte meg, hogy az üzletág súlyos termelékenységi deficitjéből, a költségszerkezet erőteljes egyensúlyhiányából, valamint a különösen kedvezőtlen piaci helyzetből és általános gazdasági környezetből kiindulva nem érhető el rendkívüli és hirtelen javulás a jövedelmezőségben, és az eredetileg megállapított határidő meghosszabbítása egyáltalán nem lenne meglepő.

(109) A SEA ezért vitatta azt az érvet, hogy mivel a SEA Handling veszteségeinek fedezése az előre jelzett hároméves időszakon belül nem volt lehetséges, a SEA-nak módosítania kellett volna stratégiáját, és meg kellett volna válnia földi kiszolgálási üzletágától. A SEA hangsúlyozza, hogy döntéseit nem tárgyalhatja újra minden évben: a földi kiszolgálás valamennyi repülőtérhez kapcsolódó gazdasági ágazathoz hasonlóan többéves időszakokkal számol, a döntések helytállósága pedig csak hosszú távon értékelhető megfelelően.

(110) A SEA Handling és más szereplők gazdasági teljesítményének összevetésével kapcsolatban a SEA felvetette, hogy arra ténylegesen az olyan repülőtér-működtetők alkalmasak, amelyek külön társaságon keresztül nyújtanak földi kiszolgálási szolgáltatásokat, az egyetlen ilyen szereplő pedig a […]. A 2004–2006 közötti időszakban a […] földi kiszolgálási üzletága veszteséges volt, az eredmények pedig az ezt követő években is negatívak maradtak, és úgy tűnt, hogy ez a közeljövőben sem változik.

(111) A csomóponti szerepre épülő kereskedelmi modelljére tekintettel a SEA-nak rendelkeznie kellett egy olyan szolgáltatóval, amely képes valamennyi szükséges földi kiszolgálási szolgáltatást magas színvonalon nyújtani. E követelményeknek kizárólag a SEA Handling felelt meg, mivel a többi piaci szereplő egyike sem rendelkezett azokkal az anyagi, gazdasági és mindenekelőtt emberi erőforrásokkal, amelyek az e modellben előírt valamennyi szolgáltatás garantált nyújtásához szükségesek.

(112) Saját érdekeitől függetlenül a SEA-t jogszabályi kötelezettség is terhelte annyiban, hogy a nemzeti jogszabályok szerint a repülőtér-működtető felel a földi kiszolgálási szolgáltatások nyújtása során előforduló hiányosságokért.

(113) Ezenfelül az olasz piac teljes liberalizációja súlyosabb terheket rótt a repülőtér-működtetőre annál, mint amelyet csak részlegesen nyitott piac esetén kellett volna viselnie. A repülőtér-működtetőnek a felügyelő hatósággal szembeni kötelezettsége és felelőssége volt olyan különleges munkacsoportok fenntartása, amelyek vészhelyzet és előre nem látható események esetén képesek biztosítani az üzletmenet folytonosságát. Az új szereplőket nem állt módjában üzletmenet-folytonossági kötelezettséggel terhelni, ugyanakkor a részleges liberalizáció részét képező kiválasztási eljárás során alkalmazott, az ajánlattételhez szükséges dokumentáció kiköthetett ilyen kötelezettségeket.

A SEA magatartásának gazdasági ésszerűsége

(114) A SEA kifejtette, hogy a földi kiszolgálás különválasztását, majd leányvállalatához, a SEA Handlinghez történő átcsoportosítását az Európai Unió jogával összhangban, abból a célból hajtotta végre, hogy a liberalizációban a lehető legelőnyösebb feltételekkel, az abban rejlő hosszú távú fejlődési lehetőségek minél jobb kihasználásával vegyen részt. A különválasztás azt a célt szolgálta, hogy a SEA eredményesebben valósíthassa meg a két vállalkozás hatékonyságának és termelékenységének javításához szükséges politikákat, egyúttal kihasználhassa a külső partnerkapcsolatok kialakítására kínálkozó lehetőségeket.

(115) A SEA szerint a földi kiszolgálás kiválása költségnövekedést eredményezett a vészhelyzetek és előre nem látható események kezelésével kapcsolatban fennálló kötelezettségei miatt. Szemléltetésképpen a SEA 2003-ban 10,7 millió EUR-t, 2010-ben 8,7 millió EUR-t takarított meg az abból adódó méretgazdaságosságnak köszönhetően, hogy a SEA Handling személyzetének határköltségeit használhatta fel az üzletmenet-folytonosság biztosítására ahelyett, hogy viselné a különleges csoport létrehozásával és fenntartásával járó költségeket.

(116) A SEA fenntartotta, hogy a SEA Handling a kezdettől fogva igen nehéz költségszerkezetű, rendkívüli terheket visel, továbbá feladata az is, hogy a földi kiszolgálási szolgáltatásokat először fenntarthatóvá, majd jövedelmezővé tegye. A SEA ezért a kezdettől fogva intenzív szerkezetátalakítási és stabilizációs programot valósít meg, amelynek célja, hogy lehetőség szerint olyan stratégiai partnert találjon, amely elősegítheti e célkitűzések teljesítését.

(117) 2001 májusában a SEA pályáztatási eljárást hirdetett egy vagy több olyan szereplő kiválasztása céljából, amely kisebbségi tulajdonrészt kíván vásárolni a SEA Handlingben. Az eljárásban az ágazat számos vezető szereplője részt vett. Az érdeklődő vállalkozások bemutatkozó anyagainak és ajánlatainak kiértékelését követően még ugyanabban az évben tárgyalások kezdődtek a SEA és a […] között, amely a legelőnyösebb partnerségi ajánlatot nyújtotta be. Bár a tárgyalások előrehaladott stádiumba jutottak és terv készült a SEA Handling újraindításáról, 2002. szeptember 10-i ülésén a SEA igazgatótanácsa úgy döntött, hogy a társaság ajánlatát nem fogadja el, mivel az megítélése szerint […]. A SEA elismerte, hogy a tárgyalások kudarca veszélyeztette a SEA Handling jövedelmezőségének az eredetileg javasolt határidőn belüli helyreállítására vonatkozó célkitűzés megvalósíthatóságát, amelynek fontos eszköze volt egy stratégiai kisebbségi partner kiválasztása.

(118) 2008 áprilisában a SEA új eljárást hirdetett a SEA Handling részleges értékesítése céljából, amely egy vezető nemzetközi szereplő előzetes érdeklődése ellenére egyenlőre nem zárult le.

(119) A SEA hangsúlyozta, hogy a SEA Handling stabilizációs programja elsődlegesen a légi csomópont kereskedelmi modelljére épült, amelyet a csoport választott, és amely közép-, illetve hosszú távon biztosította az ilyen tevékenységhez szükséges pénzügyi kötelezettségvállalások megfelelő gazdasági megtérülését. A SEA rámutatott, hogy a 96/67/EGK irányelv szerint abban az esetben, ha a földi kiszolgálást végző szolgáltatók száma korlátozott, a szolgáltatókat megfelelő eljárás keretében hét évre kell kiválasztani, amely közvetetten alátámasztja azt, hogy ennél rövidebb időtartam nem elegendő a megfelelő szervezeti ütemezés és az ebből adódó gazdasági megtérülés biztosításához.

(120) A program konkrétan a munkaerő termelékenységét javító és a személyi jellegű ráfordítások fokozatos csökkentését célzó intézkedésekből állt. E célkitűzéseket a vállalkozás a földi kiszolgálás módjára irányuló kvalitatív intézkedések és a munkavállalói létszámmal kapcsolatos kvalitatív intézkedések együttes végrehajtásával kívánta elérni. Először is a szerkezetátalakítási terv illeszkedett a SEA-csoport 2002–2006. évi konszolidált üzleti tervéhez, amely vázolta a csoport stratégiáját és célkitűzéseit, valamint a földi kiszolgálási szolgáltatások jövedelmezőségének helyreállításához szükséges intézkedéseket. Ezt követően a SEA Handling 2003. július 29-én elfogadott 2003–2007. évi üzleti terve szerkezetátalakítási programot fogalmazott meg, amelynek célja a földi kiszolgáláshoz kapcsolódó valamennyi szolgáltatás, struktúra és emberi erőforrás hatékonyságának javítása volt. A SEA abban bízott, hogy földi kiszolgálási üzletágát három éven belül, azaz 2005-re, de legkésőbb 2007-re ismét jövedelmezővé teheti.

(121) A SEA ezért vitatta a Bizottság azon állításait, hogy a csoport konszolidált üzleti terve nem mutatja be részletesen azokat az intézkedéseket, amelyeket a SEA a SEA Handling átszervezése céljából kívánt hozni, valamint hogy nem áll rendelkezésre kifejezetten a SEA Handlingre vonatkozó részletes üzleti terv, amely rögzíti a vállalkozás fenntartásáról szóló stratégiát és annak megvalósítási lépéseit.

(122) A SEA úgy vélte, hogy a fő gazdasági mutatók 2003–2004 közötti javulása biztató volt, és igazolta a SEA lépéseinek helytállóságát. A jövedelmezőségnek a 2003–2007. évi üzleti tervben 2005-ig előírt helyreállítását egy sor olyan tényező akadályozta, amely kedvezőtlen hatást gyakorolt a SEA Handling gazdasági helyzetére. A SEA ezek között említi a SARS-vírus terjedését (2002–2003), az iraki háború kitörését (2003) és a nemzetközi terrorizmus növekvő fenyegetését, a földi kiszolgálási árak csökkentésére ható fokozott nyomást (2006) az új szolgáltatóknak, különösen az Aviapartnernek a Malpensa repülőtéren történő megjelenését követően, amely negatív módosításokat eredményezett számos, többek között az Alitaliával kötött szerződésben (–6 %-os egységárváltozás), az Alitalia döntését a milánói Malpensa repülőtér csomóponti repülőtérként történő működésének megszűnéséről (2007), amelynek teljes hatása 2008 áprilisától érvényesült, valamint az izlandi Eyjafjallajökull vulkán kitörése által keltett hamufelhőt (2010).

(123) A SEA Handling 2006–2007 között romló helyzetére tekintettel, valamint az Alitalia csomóponti repülőtereként történő működés megszűnését követően a SEA-nak el kellett döntenie, hogy fenntartja-e kereskedelmi modelljét, amely esetben módosítania és aktualizálnia kell a SEA Handling újraindítási programját. A SEA végül 2007-ben úgy döntött, hogy innovatív, „önálló” vagy „virtuális” csomóponti modellt dolgoz ki, továbbá megerősítette a SEA Handling stabilizációjának és szerkezetátalakításának folytatásával kapcsolatos stratégiai döntését, és megismételte, hogy az előző modellhez hasonlóan a földi kiszolgálási szolgáltatások továbbra is fontos szerepet töltenek be ágazati terveiben. Döntését a munkaerő termelékenysége és a létszámcsökkentés terén már elért eredményekre alapozta, valamint arra, hogy korábbi tapasztalatai alapján a jövedelmezőség helyreállítható, továbbá arra a megfontolásra, hogy bármely más megoldás, így a kiszervezés is a 2003-ban már értékelt ellenjavallatokat veti fel.

(124) A veszteségek fedezése továbbra is indokolt volt, mivel bizonyos üzletmenet-folytonossági tevékenységek külső szereplők bevonásával történő végzése nem volt sem gazdaságilag célszerű (a kiszervezett szolgáltatások költsége a szervezeten belül elérhető szinergiához képest magas volt), sem megvalósítható (hiányoztak az olyan külső szereplők, amelyek képesek lettek volna a földi kiszolgálási szolgáltatások széles körét nyújtani, továbbá a milánói repülőtereken működő szolgáltatók számos alkalommal gyenge megbízhatóságú és minőségű szolgáltatást nyújtottak).

(125) A külső szereplők által nyújtott szolgáltatások megvalósíthatóságával kapcsolatban a SEA fenntartja, hogy először is annak ellenére, hogy 2006-ban több külső szolgáltató, köztük az Aviapartner is megszerezte a milánói repülőtereken a földi kiszolgálási szolgáltatások teljes körű nyújtásához szükséges tanúsítást, a valós helyzet egészen másképp festett. Az ENAC által alkalmazott általános tanúsítási eljárás nem volt megfelelő, mivel gyakran azt vette figyelembe, hogy a földi kiszolgálást végző szolgáltató csoportszinten teljesít-e bizonyos követelményeket, és nem azt a tényleges kapacitást, amelyet a vállalkozás az adott repülőtéren garantálni tud. Repülőtér-működtetőként a SEA-nak szerepet kellett volna kapnia a földi kiszolgálást végző szolgáltatók tanúsítási eljárásában annak érdekében, hogy ne kelljen büntető hatáskör nélkül közvetlenül elszenvednie a külső szereplők hibás vagy gyenge hatékonyságú teljesítésének következményeit. Az ENAC 2011. január 19-től hatályos új szabályai szerint a repülőtér-működtetőnek indokolással ellátott véleményt kell adnia az eljárás szabályosságáról és a szolgáltatókra vonatkozó normákról.

(126) Másodszor, valójában egyetlen külső szereplő sem volt képes a szolgáltatások teljes körének nyújtására, mivel kereskedelmi stratégiájuk a legjövedelmezőbb szolgáltatások előtérbe helyezésére épült.

(127) Harmadszor, a repülőtereken tevékenységet folytató szereplők jelentős összeggel tartoztak a SEA Handlingnek, amelynek vészhelyzetben gyakran kellett beavatkoznia hiányosságaik pótlására, végül pedig úgy döntött, hogy követeléseit jogi úton érvényesíti.

(128) Negyedszer, a Bizottság állításaival ellentétben a milánói repülőtereken jelenleg tevékenységet folytató fő versenytársak, az ATA Handling és az Aviapartner, nem termeltek nyereséget. Az ATA Handling 2003–2005 között veszteséget könyvelt el, amely a SEA közlése szerint a milánói repülőterek esetén súlyosabb volt. Az Aviapartner a működési körébe tartozó repülőtér-hálózaton nyereséges volt, a SEA szerint azonban valószínű, hogy a vállalkozásnak a milánói repülőtereken nyújtott szolgáltatásokon vesztesége keletkezett.

(129) A SEA Handling pénzügyi teljesítményének értékelését illetően – amellyel kapcsolatban megfogalmazódott, hogy eltérő döntést is eredményezhetett volna –, a SEA hangsúlyozta, hogy a földi kiszolgálási ágazatban az üzleti döntések hatásai kizárólag hosszú távon értékelhetők, továbbá hogy ebből adódóan nem lett volna elvárható, hogy a SEA mindössze néhány év elteltével módosítsa döntését, különösen az első három évben elért biztató eredmények fényében nem, amelyek kedvező hatásait csak az ezt követően a SEA-csoporton kívüli események rontották.

(130) A számviteli megállapodásokkal kapcsolatban a SEA kijelentette, hogy a SEA Handling eredményei között nem szerepelt a földi kiszolgálási szolgáltatások olyan támogatása, amelyet a leányvállalatnak a piaci áraknál jövedelmezőbb tarifák mellett adott megbízások jelentettek volna, amint az más európai szereplők esetében történt. A SEA Handling ezenkívül az egyetlen olyan földi kiszolgálást végző szolgáltató volt a milánói repülőtereken, amely a repülőtér-működtetőnek rendszeresen megfizette a közös használatú létesítmények díját; ha a milánói repülőtereken tevékenységet folytató egyéb szereplőkhöz hasonlóan e díjat nem fizette volna meg, a SEA Handling 2011-re már nyereségessé vált volna. Végül a földi kiszolgálási szolgáltatások elszámolásában a hasonló szereplőktől eltérően nem szerepeltek a központosított infrastruktúra kezeléséből származó bevételek. Ha a SEA Handling e tevékenységeket meghatározott tarifával elszámolta volna, az mintegy 70 millió EUR többletbevételt jelentett volna számára. A SEA a […] példáját említette, amely földi kiszolgálási szolgáltatásainak elszámolásában szerepeltette a „központosított infrastruktúra kezelését”, amely sem a 96/67/EGK irányelv A mellékletében található, a földi kiszolgálási szolgáltatásokat teljes körűen felsoroló jegyzékben, sem az IATA földi kiszolgálási mintaszerződésében nem szerepel. Ha a 2005–2009 közötti időszakban ugyanígy járt volna el, a SEA –9 millió EUR és 8 millió EUR közötti bruttó működési nyereséget ért volna el (a –42,5 millió EUR, illetve –23,2 millió EUR éves összeghez képest), ami működési veszteségét átlagosan 100 %-kal csökkentette volna.

(131) A SEA kijelentette, hogy 2012-re helyreállította volna földi kiszolgálási szolgáltatásai jövedelmezőségét szerkezetátalakítási tervének kitartó megvalósításának köszönhetően, amely körültekintőnek bizonyult, továbbá megfelelt annak a magatartásnak, amely egy piacgazdaságban működő magánbefektetőtől elvárható. Ekkor például a SEA folytathatná egy stratégiai partner felkutatását a földi kiszolgálás terén annak érdekében, hogy saját ágazaton belüli tevékenységét fejlessze a milánói és egyéb repülőtereken, valamint esetlegesen annak érdekében is, hogy tevékenységét kiterjessze olyan szakosodott szolgáltatásokra, amelyeket jelenleg nem nyújt.

(132) Számos hasonló típusú repülőtér-működtető, köztük az olyan nagyobb vállalkozások, mint a […], pénzügyi elemzők időnkénti biztatása ellenére is egyértelműen kizárta kivonulását a földi kiszolgálási szolgáltatások területéről, ami e kereskedelmi modell helytállóságát igazolja.

5.2. *[…]*

(133) A […] rámutatott arra, hogy a földi kiszolgálási ágazat a kisebb haszonkulcs ellenére általában nyereséges. Az egyes szereplők kiadásainak jelentős részét, az árbevétel mintegy 60–70 %-át a személyi jellegű ráfordítások teszik ki, így alapvető fontosságú a tevékenység speciális tervezőrendszerekkel történő szoros ellenőrzése.

(134) Az ágazatot méretgazdaságosság jellemzi: az egy utasra eső költség az utasszám emelkedésével csökken. Az egy utasra eső költség évi 8–9 millió utas esetén éri el az optimális szintet, ezt a SEA Handling bőven túllépi, mivel a két repülőtéren folyamatosan 70 % feletti piaci részesedésével mintegy 22 millió utast szolgál ki.

(135) A […] a SAGAT Handlinget említette a piacon nyereséggel működő vállalkozás példájaként, amely 2009-ben mintegy 2,5 millió utast kezelt, személyi jellegű ráfordításai pedig nagyjából árbevétele 55 %-ának feleltek meg. Ezenkívül a Fraport Ground Services Austria, a Swissport, valamint a Menzies vállalkozásokat is megemlítette.

(136) A SEA Handling rossz jövedelmezőségét elsődlegesen személyi jellegű ráfordításainak nagy aránya okozta, amely 2002–2008 között folyamatosan meghaladta árbevétele 85 %-át, ami a […] szerint fenntarthatatlan terhet jelentett és különösen azért volt számára meglepő, mert tudomása szerint a SEA Handling részt vett a *cassa integrazione* támogatási programban.

(137) Nem zárható ki annak a lehetősége, hogy a SEA Handling más formában támogatáshoz juthatott. A […] felvetette, hogy a SEA Handling hátratolási, vontatási, jégtelenítési és buszszolgáltatását a SEA nyújtotta, a szolgáltatásokat pedig a SEA Handling értékesítette az ügyfelek részére. A […] kétségének adott hangot a tevékenység szabályosságát illetően arra tekintettel, hogy e szolgáltatásokat nem átlátható módon számlázták a SEA Handling felé.

(138) Hasonlóképpen a SEA a saját személyzete rendelkezésre bocsátásával további segítséget nyújthat a SEA Handlingnek. Megfelelő számlázás hiányában lehetséges, hogy a SEA Handling jogellenes támogatásban részesült.

(139) A SEA ezenkívül támogatást nyújthat a SEA Handlingnek azzal is, hogy olyan együttes ajánlatot tesz a légitársaságoknak, amelyben a SEA Handling szolgáltatásainak nyújtásától függően kínál kedvezményt. Sajtóbeszámolók alapján a […] megállapította, hogy amikor a SEA új légitársasággal szerződött, akkor a földi kiszolgálási szolgáltatásokat szinte kivétel nélkül a SEA Handling nyújtotta.

(140) Végül a földi kiszolgálást végző szolgáltatók és a szakszervezetek közötti kollektív szerződés […]. A szerződés a földi kiszolgálást végző szolgáltatók valamennyi munkavállalójára vonatkozott. Kizárólag a SEA alkalmazta továbbra is saját kollektív szerződését, amely a SEA számára gazdasági és jogi szempontból, valamint rövid és hosszú távon egyaránt kedvezőtlenebb volt: e döntése nem állt összhangban a meghirdetett költségcsökkentési politikával.

6. AZ OLASZ HATÓSÁGOK MEGJEGYZÉSEI AZ ÉRDEKELT FELEK ÁLTAL BENYÚJTOTT ÉSZREVÉTELEKKEL KAPCSOLATBAN

(141) Az olasz hatóságok a […] megjegyzéseire válaszul megfogalmazták saját megjegyzéseiket.

(142) Az olasz hatóságok fenntartották, hogy az első érv, amelynek alapvető elképzelése szerint egy földi kiszolgáló társaság jövedelmezősége az általa bonyolított forgalom nagyságától, ebből adódóan pedig a kiszolgált utasok számától függ, túlzott és olyan elvont értékelésből eredő leegyszerűsítés, amely nem veszi figyelembe azt, hogy a SEA hosszú távú gazdasági megfontolások alapján hozza döntéseit. E méretgazdaságosság nem döntő tényező egy földi kiszolgáló társaság gazdasági teljesítménye szempontjából. Pontosabban egy ilyen vállalkozás árbevétele egyáltalán nem kapcsolódik a kezelt utasok számához, hanem a kiszolgált járatok számától és azok tonnasúlyától függ.

(143) A magánbefektető kritériumának alkalmazásakor a fő kérdés nem az, hogy a vállalkozás elérhette volna-e azt a nyereséget, amelyet valamilyen okból végül mégsem ért el, hanem az, hogy a tulajdonosnak alapos gazdasági érdeke fűződött-e a vállalkozásba annak reményében történő befektetéshez, hogy az akár hosszú távon, akár a pusztán pénzügyi szempontoktól eltérő stratégiai szempontból megtérül. Ennek megfelelően a vállalkozás potenciális jövedelmezősége a kritérium teljesítésére utal.

(144) Az olasz hatóságok kifejtették továbbá, hogy a nyereség eléréséhez nem elegendő nagy forgalmat bonyolítani. Hangsúlyozták a kiterjedt repülőtér-hálózaton folytatott tevékenység fontosságát, amelyre már korábban is felhívták a figyelmet.

(145) Egy olyan földi kiszolgálási szolgáltató, amely nem kötődik valamely repülőtér-működtetőhöz, és nem rendelkezik meghatározó piaci pozícióval sem egy adott repülőtéren, olyan kereskedelmi stratégiát követhet, amely kizárólag az általa jövedelmezőnek ítélt szolgáltatásokra összpontosít. A SEA Handling nem követhet ilyen stratégiát: a repülőtér-működtetőnek a szabályozó hatósággal, az ENAC-kal szembeni azon kötelezettségére tekintettel, hogy a Linate és a Malpensa repülőtéren a 96/67/EGK irányelvben teljes körűen felsorolt földi kiszolgálási szolgáltatásokat folyamatosan és hatékonyan nyújtsa, repülőtér-működtető leányvállalataként nem dönthet úgy, hogy kizárólag a gazdaságilag legelőnyösebb szolgáltatásokat nyújtja, vagy, hogy csak bizonyos napszakokban nyújt szolgáltatást.

(146) Az olasz hatóságok vitatták azt az állítást, hogy az földi kiszolgálást végző európai vállalkozások közül sokan jelentős haszonkulccsal működnének. 2009-ben az olasz piac hét legnagyobb szereplője (a SEA Handling mellett az Aviohandling, a Flightcare, az ATA Handling, az Aviapartner, a Marconi Handling és a SAGA) veszteséges volt. Egyedül az olasz földi kiszolgálási piacon igen kis részesedéssel bíró SAGAT Handling ért el szerény nyereséget.

(147) Mindenesetre a SEA Handling gazdasági teljesítménye nem hasonlítható össze az ágazat olyan olaszországi, illetve európai szereplőinek teljesítményével, mint a SAGAT Handling, a Fraport Ground Services Austria, a Swissport vagy a Menzies. Ezek az érvek nem segítik elő a magánbefektető kritériuma szerint végzett elemzést sem; inkább azt kell megvizsgálni, hogy vannak-e olyan egyéb, a SEA Handlinghez hasonló szereplők, amelyek tulajdonosai – függetlenül attól, hogy állami vagy magánkézben vannak – a SEA Handlingéhez hasonló döntéseket hoztak. A SAGAT Handling és a SEA Handling tevékenységei különböző összetettségi szintet mutatnak. A Menzies Aviation és a Swissport független, nemzetközi hálózat formájában működő, földi kiszolgálást végző vállalkozás, így gazdasági mutatóik az olasz hatóságok által már ismertetett okokból nem hasonlíthatók megbízható módon a SEA Handling mutatóihoz.

(148) Azzal kapcsolatban, hogy a személyi jellegű ráfordítások az ágazati átlaghoz képest túlzott mértékben befolyásolják a SEA Handling forgalmát, és ez a magánbefektető kritériumának való megfelelés hiányát bizonyítja, az olasz hatóságok fenntartották, hogy ez az érv nem veszi figyelembe a különböző szereplők közötti eltéréseket. Közelebbről a földi kiszolgálási és repülőtér-működtetési szolgáltatások különválasztását követően létrehozott szereplőknek, mint amilyen a SEA Handling, az új szereplőkhöz képest – legalábbis működésük első éveiben – óhatatlanul magasabb munkaerőköltséggel kellett számolniuk.

(149) Egy repülőtér-működtető azon leányvállalatai esetében, amelyek a földi kiszolgálási szolgáltatások teljes körét nyújtják, a személyi jellegű ráfordításoknak a forgalomra gyakorolt átlagos hatását 70–75 %-ra kell tenni. A magasabb költség annak köszönhető, hogy az ilyen vállalkozások magasan képzett, az ágazat és az arra vonatkozó szabályok és eljárások terén széles körű tudással rendelkező munkavállalókat foglalkoztatnak, továbbá képesek a földi kiszolgálási szolgáltatások teljes körét nyújtani. Így a tulajdonos (repülőtér-működtető) azon törekvése ellenére, hogy fokozatosan mérsékelje a munkaerőköltségek hatását, nagyobb jelentőséget tulajdonít a felhalmozott szaktudás megőrzésének és a földi kiszolgálási szolgáltatásokkal való integrációjának, amelyek a csoport számára egyaránt jelentős stratégiai értéket képviselnek. Az olasz hatóságok rámutattak továbbá arra, hogy az új piaci szereplőket nem érintik a megelőző időszakban kötött szerződésekből származó, múltbeli költségek.

(150) Az olasz hatóságok kifejtették, hogy a munkaerőköltségeknek a forgalomra gyakorolt hatásában bekövetkezett változások igen különbözőek a […] által leírtaktól: a 2002–2011 közötti időszak pozitív elmozdulása 2010-re valamivel 80 % alatti arányt eredményezett, a trend pedig a földi kiszolgálást végző független szereplők nem sokkal 70 % alatti átlaga felé mutatott.

(151) A […] által említett gyanítható támogatási formákat illetően az olasz hatóságok elutasították a szerintük minden alap és bizonyítékok nélkül megfogalmazott feltételezéseket.

(152) Azokra a szolgáltatásokra, amelyeknél a SEA Handling a SEA közreműködésére támaszkodik (hátratolási, vontatási és buszszolgáltatás), piaci feltételekkel kötött alvállalkozói szerződések vonatkoznak, amit az ügyfél légitársaságokkal kötött megállapodások és az ENAC által kiadott igazolás is alátámasztanak. E szolgáltatások az azokat igénylő egyéb szereplőkkel szembeni megkülönböztetés nélkül elérhetők, emellett a földi kiszolgálás olaszországi piacán bevett gyakorlat bizonyos szolgáltatások kiszervezése.

(153) Megalapozatlan az az állítás, hogy a SEA Handling a SEA személyzetét díjmentesen vette igénybe földi kiszolgálási szolgáltatások nyújtásához, majd a földi kiszolgálási szolgáltatások leválasztásakor az azok nyújtásához szükséges képességeket a SEA Handling költséghelyeihez rendelték.

(154) Az olasz hatóságok teljességgel megalapozatlannak, bizonyítékokat nélkülözőnek, sőt a tényekkel cáfolhatónak tartották azt az állítást, hogy a SEA az új légitársaságok számára kedvezőbb feltételekkel (engedményekkel) tette lehetővé a milánói repülőterek használatát, ha a SEA Handlinget részesítik előnyben annak versenytársaival szemben, mivel a vezető légitársaságok, például a Malpensa repülőtéren a Gulf Air, a Linate repülőtéren pedig az Air Malta, az Air Baltic és a Carpatair olyan szolgáltatókat választottak, amelyek a SEA Handling versenytársai voltak.

(155) Végül azzal kapcsolatban, hogy a SEA Handling munkavállalóira egy kifejezetten a földi kiszolgálási ágazatban dolgozó munkavállalókra vonatkozó új kollektív szerződés helyett a SEA kollektív szerződését alkalmazták, […], még ha az gazdasági és szabályozási szempontból előnyösebbnek bizonyulna is elődjénél, az olasz hatóságok mindenekelőtt hangsúlyozták, hogy a szóban forgó megállapodás tartalmától és alkalmazásától függetlenül a megfogalmazott kifogás a jelen eljárás szempontjából nem lényeges, mivel olyan eseménnyel kapcsolatos, amelyre az érintett időszakon kívül került sor.

(156) Mindenesetre a teljes körű általános részből és három, az érintett képviseleti szervezetek (Assoaeroporti, Assohandlers, Assocatering) által külön-külön tárgyalt különleges részből álló kollektív szerződés tekintetében a SEA Handling a saját munkavállalóira a szerződés általános részét, valamint az Assoaeroporti által tárgyalt különleges szabályokat alkalmazta, mivel a SEA Handling nem mentesülhetett a szakszervezetekkel korábban kötött, a 2002. február 4-i szakszervezeti megállapodásban ([27]) foglalt megállapodások betartása alól, amely szerint *„a SEA Handling az Assoaeroporti és a szakszervezetek által aláírt kollektív szerződést alkalmazza”*.

7. A 2012. JÚNIUS 28-ÁN BENYÚJTOTT TOVÁBBI INFORMÁCIÓK

(157) A 2012. június 19-i találkozót követően Milánó város önkormányzata további megjegyzéseket nyújtott be, amelyekben vázolta a szóban forgó intézkedésekre vonatkozó értékelését, különösen azon álláspontjával kapcsolatban, hogy a SEA Handling átszervezése a SEA-csoport belső ügye, továbbá a SEA által az általa működtetett repülőterek fejlesztéséhez választott üzleti modellel, valamint a különböző vizsgált időszakok megkülönböztetésének szükségességével kapcsolatban.

A SEA Handling átszervezése a SEA-csoport belső ügye

(158) A milánói hatóságok megerősítették, hogy a SEA soha nem kért pénzügyi támogatást a stabilizációjához tulajdonosaitól, Milánó város önkormányzatától és Milánó tartománytól. Épp ellenkezőleg, az említett hatóságok a 2002–2012 közötti időszakban jelentős, összesen 550 millió EUR összegű osztalékot vettek fel a SEA-csoporttól.

(159) Nem feltételezhető és egyelőre bizonyításra vár az, hogy ha a SEA a földi kiszolgáló társaság adósságainak fedezése helyett egy független szereplő szolgáltatásainak igénybevétele mellett döntött volna, akkor a hatóságok még nagyobb pénzügyi előnyhöz jutottak volna. Ez lényegében annak köszönhető, hogy külső szereplőktől nehezen szerezhető meg versenyképes áron valamennyi olyan földi kiszolgálási szolgáltatás, amelyet a SEA repülőtér-működtetőként minden légitársaságnak és utasnak köteles folyamatos, hozzáférhető, átfogó és a hatályos szabályozásnak megfelelő módon nyújtani; nehezen biztosítható a szolgáltatásminőség folyamatos felügyelete, amelynek követelménye alapvető fontosságú a repülőtéri versenyképesség és a forgalom helyreállítása szempontjából (ezt a SEA a választott üzleti modellnek köszönhetően sikeresen meg is valósította); valamint annak a kapcsolatnak, amely a vállalkozás üzleti modellje és a repülőtér csomóponti modellje között jött létre (különösen miután a Malpensa repülőtérnek az Alitalia csomóponti repülőtereként történő működése megszűnt, így szükségessé vált egy önálló vagy virtuális csomóponti koncepció kialakítása). Milánó város önkormányzata nem tud a Bizottság vagy annak megbízásából független szakértők által végzett olyan értékelésről, amely alapján a fenti kijelentések vitathatók lennének.

(160) Végül tekintettel a SEA helyhatóságként működő tulajdonosai által kezdeményezett pénzügyi mozgások hiányára, valamint arra, hogy a SEA Handling átszervezésére vonatkozó döntés összhangban állt a SEA stratégiai célkitűzéseivel, minden olyan megállapítás esetében (bár azokat az önkormányzat vitatja), amely szerint a vizsgált intézkedések állami támogatásnak minősülnek, bizonyítani kell az államnak való betudhatóságot minden egyes döntés tekintetében, amely a veszteségek fedezésére vonatkozóan a szóban forgó időszak egészében és különösen annak második szakaszában (2007 után) született, amelyre az eljárás megindításáról szóló határozat szempontjai nem vonatkoznak.

A SEA-csoport üzleti modellje

(161) A milánói hatóságok megismételték, hogy a választott modell, amely a földi kiszolgálási szolgáltatások kiszervezésének mellőzésén alapul, elősegíti a repülőtér hosszú távú fejlődését. Ez a megoldás csoportszempontból előnyösebb akkor, ha a szóban forgó repülőtérrendszer csomóponti szerepet tölt be. Egy repülőtérrendszernek a központi fuvarozó jelenlétén vagy csomóponti tevékenység folytatásán alapuló működtetéséhez a rendszer nagymértékű komplexitásából adódóan a működtetőnek egyes repülőtéri szolgáltatásokat, ideértve a földi kiszolgálást is, közvetlenül kell nyújtania annak érdekében, hogy a repülőtér hatékony működését biztosítsa. A milánói hatóságok a frankfurti, bécsi és párizsi repülőtér példájára hivatkoztak. Álláspontjuk szerint a választás a következő megfontolásokkal igazolható:

a) Illeszkedik a SEA azon céljához, hogy fejlessze a milánói Malpensa repülőtéren folytatott csomóponti tevékenységét, ami a központi fuvarozónak nyújtott földi kiszolgálási szolgáltatások folyamatos felügyeletét, figyelemmel kísérését és irányítását igényli, és még nagyobb fontossággal bír az önálló vagy virtuális csomóponti modell alkalmazásakor. Az önálló vagy virtuális csomópont modelljében a repülőtér csomóponti fejlesztésére egy vagy több központi fuvarozó jelenléte nélkül kerül sor. E modellben a repülőtér-működtető lehetővé teszi a felhasználók számára a repülőtér csomópontként történő használatát, ahol összekapcsolja minden légitársaság érkező és induló járatait attól függetlenül, hogy a légitársaságok között van-e érvényben összekapcsolási megállapodás.

([27]) A Bizottság feltételezi, hogy az olasz hatóságok ténylegesen a fent említett, 2002. április 4-i szakszervezeti megállapodásra hivatkoznak.

b) Alátámasztja az, hogy a kontinentális Európa legnagyobb és legjobb teljesítményt nyújtó légi csomópontjai ugyanezt a megoldást választott ák.

c) A milánói repülőtereken szükséges az áruforgalom fejlesztése, amelynek ágazatában az európai repülőterek között erősödő verseny figyelhető meg, az új fuvarozók vonzásának lehetősége pedig a földi kiszolgálási szolgáltatások szakosodásának mértékétől is függ. A SEA által választott kereskedelmi modell lehetővé tette Milánóban az áruforgalmi tevékenység folyamatos bővülését, amely Olaszországban első, Európában a hatodik helyen áll, és a legnagyobb koncentrációban szolgálja ki a Közel- és Távol-Keletről, a világ leggyorsabb gazdasági növekedését mutató térségeiből indított teherszállító járatokat.

d) Illeszkedik a repülőtér-működtető későbbi privatizációját célzó tőkeemelés érdekében választott üzleti modellhez.

A vizsgált időszakok megkülönböztetése az intézkedések értékelése céljából

(162) A milánói hatóságok hivatkoztak a Bizottsághoz a hivatalos vizsgálati eljárás megindítását követően benyújtott 2003–2007. évi üzleti tervre. Véleményük szerint a terv azt bizonyítja, hogy a SEA a veszteségek fedezésével kapcsolatos intézkedésekről a magánbefektető kritériumának megfelelően döntött.

(163) A SEA Handling 2003–2007. évi üzleti tervének elemzésekor azonban bizonyítani kell, hogy a SEA Handling átszervezése a nehéz helyzetben lévő vállalkozások megmentéséhez és szerkezetátalakításához nyújtott állami támogatásokról szóló közösségi iránymutatásnak (a továbbiakban: a 2004. évi szerkezetátalakítási iránymutatás) ([28]) megfelelően történt, mivel az átszervezésre a leányvállalat jelentős hozzájárulásával került sor, a pénzügyi beavatkozás a társasági jog vonatkozó szabályai szerinti fizetésképtelenség kialakulásának megelőzéséhez szükséges minimumra korlátozódott, továbbá a SEA Handling minden erőfeszítését a stabilizációra fordította, amelynek során versenytársaihoz képest veszített piaci részesedéséből, és megszüntetett bizonyos alaptevékenységén kívül eső tevékenységeket.

(164) Míg a tulajdonosnak a tervezett ötéves időszakon belüli stabilizációval kapcsolatos reményei külső események, továbbá a nem új vállalkozásként, hanem egy meglévő, nehéz helyzetben lévő vállalkozásból kiválással létrejött vállalkozás kezdeti nehéz helyzete, valamint az olasz földi kiszolgálási piac teljes liberalizációja miatt meghiúsultak, a kihívásokat jelentő első időszakban bebizonyosodott, hogy a SEA Handling stabilizációja lehetséges. Az első időszak végén a vállalkozás gazdasági helyzete és termelékenysége lényegesen jobb volt, mint 2002-ben.

(165) A stabilizáció második szakaszával kapcsolatban a milánói hatóságok a SEA-csoport 2007–2012, valamint 2009–2016 közötti stratégiai tervét említették. A SEA-csoport szerint a megtérülési küszöb elérése 2012 során várható. Ha a benyújtott bizonyítékok ellenére a Bizottság ezzel ellentétes álláspontra helyezkedik, akkor a milánói hatóságok szerint a SEA Handling tőkehelyzetébe történő beavatkozásokat külön kell vizsgálnia a támogatás meglétének és különösen annak megállapítása céljából, hogy a támogatás Milánó város önkormányzatának tudható be, amit a hatóságok határozottan tagadnak.

8. AZ INTÉZKEDÉSEK ÉRTÉKELÉSE AZ EUMSZ 107. CIKKÉNEK (1) BEKEZDÉSE ALAPJÁN

(166) Az EUMSZ 108. cikkének (2) bekezdésével összhangban indított hivatalos vizsgálatot követően, figyelembe véve az olasz hatóságok és az érdekelt felek által előadott érveket, a Bizottság úgy ítéli meg, hogy a szóban forgó intézkedések állami támogatásnak minősülnek, amely az EUMSZ 107. cikkének (1) bekezdése, valamint 108. cikkének (3) bekezdése értelmében nem egyeztethető össze a belső piaccal.

(167) A döntéssel érintett időszakot illetően a Bizottság felkérte Olaszországot, hogy az eljárás megindításáról szóló határozat 2.1. és 5. szakaszában megjelölt időszakra vonatkozóan nyújtsa be azokat az információkat, amelyeket szükségesnek ítél a szóban forgó intézkedések összeegyeztethetőségének megállapításához. Az 5. szakaszban a Bizottság az alábbiak benyújtását kérte: a SEA Handling 2002. évi üzleti tervét és annak valamennyi módosítását, vagy a SEA Handling stratégiájával és jövedelmezőségének helyreállításával kapcsolatos dokumentumokat; a SEA Handling gazdasági eredményeit a teljes 2002–2009 közötti időszakra; a veszteségek kompenzációjának pontos összegeit és formáját; és különösen a 2005 utáni időszakra vonatkozó valamennyi lényeges adatot.

([28]) HL C 244., 2004.10.1., 2. o.

(168) A Bizottság felkérte az olasz hatóságokat, hogy feltétlenül nyújtsák be az eljárás megindításáról szóló határozatban vizsgált teljes időszakra vonatkozó megjegyzéseiket. A határozat 42. pontjában a Bizottság különösen a következőt állapította meg: a Bizottság ezért szükségesnek tartja a 2002–2010 közötti időszak vizsgálatát annak meghatározása érdekében, hogy a SEA Handling ezen időszakban a veszteségkompenzáció formájában jogellenes állami támogatáshoz jutott-e.

(169) Ezenkívül mivel az olasz hatóságok nem közölték a fenti információkat az eljárás megindításáról szóló határozatban kifejezetten említett időszak egészére vonatkozóan, 2011. július 11-i levelében a Bizottság másodszor is megjelölte a benyújtandó dokumentumokat, valamint a vizsgált időszakot.

(170) A Bizottság e levelét követően az olasz hatóságok – elsősorban 2011. szeptember 15-i levelükben – benyújtották megjegyzéseiket, és a 2010. évvel bezárólag adatokat közöltek.

(171) A Bizottság megállapítja továbbá, hogy a 2006–2010 közötti időszakra vonatkozóan vizsgált intézkedések a megelőző időszakra vonatkozóan vizsgáltakkal azonos típusú, a működési veszteségek fedezését célzó tőkejuttatások voltak, és azokat azonos szerv hozta azonos vállalkozás javára. A Bizottságnak ezért kötelessége a szóban forgó időszak egészét megvizsgálni a jelen eljárással összefüggésben.

(172) Ezen okokból a Bizottság úgy véli, hogy a vizsgált időszak a SEA Handling 2002. évi létrehozásától a Bizottságnak a hivatalos vizsgálati eljárás megindításáról szóló 2010. június 23-i határozatáig terjed.

(173) Ez a határozat először is azt vizsgálja, hogy a SEA Handling a nehéz helyzetben lévő cégek megmentéséhez és szerkezetátalakításához nyújtott állami támogatásokról szóló, 1999. évi közösségi iránymutatás (a továbbiakban: az 1999. évi szerkezetátalakítási iránymutatás) ([29]), valamint a 2004. évi szerkezetátalakítási iránymutatás értelmében nehéz helyzetben lévő vállalkozásnak minősül-e (8.1. szakasz). A Bizottság ezt követően értékeli, hogy a szóban forgó intézkedések az EUMSZ 107. cikkének (1) bekezdése értelmében a SEA Handling részére nyújtott állami támogatásnak minősülnek-e (8.2. szakasz), végül azt, hogy e támogatás a belső piaccal összeegyeztethetőnek tekinthető-e (8.3. szakasz).

8.1. *A SEA HANDLING NEHÉZ HELYZETE*

Az 1999. évi szerkezetátalakítási iránymutatás

(174) Az 1999. évi szerkezetátalakítási iránymutatás 5. pontja szerint egy vállalkozás a következő esetekben minősül nehéz helyzetben lévőnek: törzstőkéjének több mint a fele nincs meg, és annak több mint egynegyede az előző 12 hónap során veszett el; vagy a hazai jog szerint az adott vállalkozás ... megfelel a kollektív fizetésképtelenségi eljárás kritériumainak.

(175) Az 1999. évi szerkezetátalakítási iránymutatás 6. pontja kimondja: egy vállalkozás nehéz helyzetének szokásos jelei a növekvő veszteségek, a csökkenő forgalom, a felhalmozódó leltári készletek, a fölös kapacitás, a lanyhuló cash-flow, a növekvő adósságok, az emelkedő kamatköltségek és a zuhanó vagy nullára leírt nettó eszközérték.

(176) A Törvényszék megerősítette, hogy bár az 1999. évi szerkezetátalakítási iránymutatás 6. pontja „növekvő veszteségeket" említ, a Bizottságnak a több egymást követő évben folyamatosan meglévő veszteségeket a pénzügyi nehézség jeleként kell figyelembe vennie annak ellenére, hogy azok nem növekedtek ([30]). A Bizottság úgy véli, hogy 2002-ben, az első tőkejuttatásról szóló döntés meghozatalának időpontjában a SEA pénzügyi nehézségei nyilvánvalóak voltak. A vállalkozás helyzete a 2003–2004 közötti időszakban jelentősen javult. Számottevő veszteségekkel működött, amelyek miatt három év alatt több mint 140 millió EUR működési veszteséget halmozott fel.

(177) A Törvényszék elfogadta továbbá, hogy egy vállalkozás tőkéjének számottevő csökkenése lényeges tényező annak megállapítása szempontjából, hogy a vállalkozás nehéz helyzetben van-e ([31]). A Bizottság úgy véli, hogy a vállalkozás által elkönyvelt folyamatos veszteség és tőkéjének emiatti csökkenése, valamint a SEA döntése a jelen vizsgálattal érintett, a csökkenés kezelését célzó tőkejuttatások végrehajtásáról egyértelműen jelzi, hogy a vállalkozás súlyos pénzügyi nehézségekkel küzdött a vizsgált időszakban. 2002., 2003. és 2004. december 31-i éves jelentéseiben és beszámolóiban a vállalkozás maga is bejelentette a SEA Handling veszteségeit, amelyek meghaladták tőkéjének egyharmadát.

([29]) HL C 288., 1999.10.9., 2. o.

([30]) A T-102/07. sz. és T-120/07. sz. *Freistaat Sachsen, MB Immobilien Verwaltungs GmbH és MB System GmbH & Co. KG kontra Bizottság* egyesített ügyek (EBHT 2010, II-585).

([31]) T-565/08 sz. *Corsica Ferries France kontra Bizottság* ügy (EBHT 2005, II-2197, 105. pont.

(178) A Törvényszék megállapította továbbá, hogy az 1999. évi szerkezetátalakítási iránymutatás nem sorolja fel teljes körűen azokat a gazdasági tényezőket, amelyek egy vállalkozás nehéz helyzetére utalhatnak ([32]). A SEA Handling adóssága 2002-ben 250,3 millió EUR volt, amely 2003-ban 310,6 millió EUR-ra emelkedett, majd 2004-ben kismértékben, 259,3 millió EUR-ra csökkent. A SEA Handling nettó eszközértéke szintén csökkent, 2002–2003 között 35,1 millió EUR-ról, 34,8 millió EUR-ra. Ezek a mutatók is a vállalkozás 2002–2003 közötti pénzügyi nehézségeit hangsúlyozzák.

(179) A 2003. december 31-i éves jelentés és beszámoló megemlíti a SEA Handling negatív eredményeit, valamint a piaci részesedéséhez képest a munkaerő-megállapodásokból származó részleges előnytől függetlenül továbbra is túlzottan magas költségeket. Annak az esélye, hogy a földi kiszolgálási tevékenység forgalma a későbbi években tovább csökkenhet, azt jelenti, hogy a vállalkozás a tervezett időszakon belül nem lesz képes gazdasági egyensúlyt elérni. Hasonlóképpen a 2004. december 31-i éves jelentés és beszámoló szerint *a következő években továbbra is nehéz a SEA Handling életképességének helyreállítása, különösen arra tekintettel, hogy a piaci verseny az új szereplők belépését követően erősödik*. A 2005. december 31-i jelentés és beszámoló hasonló megállapításokat tartalmaz.

(180) Végül az olasz hatóságok és a SEA többször is megismételték azt, hogy az első tőkejuttatás időpontjában a vállalkozás nehéz helyzetben volt ([33]), amelyet a Bizottsághoz benyújtott számos üzleti terv is alátámasztott. Elegendő rámutatni arra, hogy a 2002–2006. évi konszolidált üzleti terv számításai szerint a földi kiszolgálási tevékenység jövedelmezősége 2003-ra fokozatosan helyreállt volna (31. o.). Az eljárás megindításáról szóló határozattal kapcsolatos észrevételeiben a SEA Handling maga is megerősítette, hogy nem lett volna képes fedezni a 2003–2005 közötti időszakban elszenvedett veszteségeket. Ha a SEA nem fedezte volna e veszteségeket, akkor a SEA Handling fizetésképtelenné vált volna.

A 2004. évi szerkezetátalakítási iránymutatás

(181) A nehéz helyzetben lévő vállalkozás meghatározása a 2004. évi szerkezetátalakítási iránymutatásban lényegében nem változott. Az 1999. évi szerkezetátalakítási iránymutatás 5. és 6. pontjának rendelkezéseit a 2004. évi szerkezetátalakítási iránymutatás 10. és 11. pontja tartalmazza.

(182) Ezenkívül a 2004. évi szerkezetátalakítási iránymutatás 11. pontja kimondja: Egy vállalat a 10. pontban hivatkozott feltételek hiányában is nehézségben lévőnek tekinthető, különösen akkor, ha egy vállalkozás nehéz helyzetére utaló szokásos jelek mutatkoznak, mint pl. a növekvő veszteségek, a csökkenő forgalom, a felhalmozódó leltári készletek, a fölös kapacitás, a lanyhuló pénzforgalom, a növekvő adósságok, az emelkedő kamatköltségek és a zuhanó vagy nullára leírt nettó eszközérték.

(183) A 2004–2010 közötti időszakban sem a vállalkozás adóssága, sem nettó eszközértéke nem javult jelentős mértékben. A SEA Handling a teljes időszakban veszteséges volt. A helyzet 2007-ben súlyosbodott, amikor a vállalkozás több mint 59 millió EUR működési veszteséget könyvelt el, amelyet 2008-ban újabb 52,4 millió EUR működési veszteség követett. A 2004–2010 közötti időszakban a teljes forgalom 177,4 millió EUR-ról 125,9 millió EUR-ra csökkent. Ugyanebben az időszakban a SEA Handling összesen 270 millió EUR-t meghaladó tőkejuttatásban részesült.

(184) Több, az olasz hatóságok által benyújtott dokumentum megerősíti, hogy a SEA Handling 2004 után is nehéz pénzügyi helyzetben volt. A SEA Handling 2007. május 31-i igazgatósági üléséről készült jegyzőkönyv szerint például a SEA Handling beható átszervezésre szorul, ami arra utal, hogy a korábbi intézkedések nem voltak elégségesek a vállalkozás nehéz helyzetének megoldásához. Ugyanígy a SEA Handling 2006. december 21-i igazgatósági üléséről készült jegyzőkönyv arról számol be, hogy a tagok egyike ismét továbbra is „komolyan aggasztónak” ítélte a SEA Handling helyzetét.

(185) Mindez arra utal, hogy a SEA Handling a 2004. évi szerkezetátalakítási iránymutatás 11. pontja értelmében nehéz helyzetben lévő vállalkozásnak minősül, amely szerint egy vállalkozás nehéz helyzetben lévőnek tekinthető *különösen akkor, ha egy vállalkozás nehéz helyzetére utaló szokásos jelek mutatkoznak, mint pl. a növekvő veszteségek, a csökkenő forgalom, a felhalmozódó leltári készletek, a fölös kapacitás, a lanyhuló pénzforgalom, a növekvő adósságok, az emelkedő kamatköltségek és a zuhanó vagy nullára leírt nettó eszközérték*.

([32]) Lásd a 32. jegyzetet.
([33]) Például az olasz hatóságok 2011. november 14-i megjegyzéseinek 12. mellékletében.

(186) A Bizottságnak nincs kétsége afelől, hogy a SEA Handling az intézkedésekről szóló döntések meghozatalának időpontjában nehéz helyzetben lévő vállalkozásnak minősült. E következtetést alátámasztja továbbá az is, hogy a földi kiszolgálási üzletág már azelőtt is veszteséges volt, hogy 2002-ben a SEA Handlinghez csoportosították volna át. A SEA Handling árbevétele és költségei közötti jelentős és ismétlődő eltérés, valamint a vállalkozás ismétlődő veszteségei azt jelentik, hogy a SEA Handling a vizsgált időszak egészében nehéz helyzetben lévő vállalkozás volt ([34]).

8.2. *ÁLLAMI TÁMOGATÁSOK MEGLÉTE*

(187) Az EUMSZ 107. cikkének (1) bekezdése szerint *a belső piaccal összeegyeztethetetlen a tagállamok által vagy állami forrásból bármilyen formában nyújtott olyan támogatás, amely bizonyos vállalkozásoknak vagy bizonyos áruk termelésének előnyben részesítése által torzítja a versenyt, vagy azzal fenyeget, amennyiben ez érinti a tagállamok közötti kereskedelmet.*

(188) Ahhoz, hogy egy nemzeti intézkedés állami támogatásnak minősüljön, az alábbi feltételek mindegyikének teljesülnie kell: 1) az intézkedést állami forrás felhasználásával kell végrehajtani; 2) az előnynek szelektívnek kell lennie és gazdasági haszonnal kell járnia; és 3) az intézkedésnek torzítania kell a versenyt, vagy azzal kell fenyegetnie, valamint érintenie kell a tagállamok közötti kereskedelmet ([35]).

(189) A Bizottság az alábbiakban kifejtett okokból véli úgy, hogy a szóban forgó intézkedések az említett feltételek mindegyikét teljesítik.

8.2.1. ÁLLAMI FORRÁSOK ÉS AZ INTÉZKEDÉSEK BETUDHATÓSÁGA AZ ÁLLAMNAK

(190) Először is emlékeztetni kell arra, hogy az állami források fogalmába egyaránt beletartozik az állam által közvetlenül nyújtott támogatás, valamint az olyan támogatás, amelyet az állam által a támogatás kezelésére kijelölt állami vagy magánvállalkozások nyújtanak. A fogalom *minden olyan pénzügyi eszközt magában foglal, amellyel a közszféra ténylegesen támogathat egyes vállalkozásokat, függetlenül attól, hogy azok az állami törzsvagyonba tartoznak-e. Következésképpen, még akkor is, ha az állami támogatási intézkedéshez tartozó összegek nem tartoznak a Kincstár törzsvagyonába, az a tény, hogy változatlanul állami ellenőrzés alatt maradnak, és így az illetékes nemzeti hatóságok rendelkezésre állnak, elégséges az állami forrássá minősítésükhöz* ([36]).

(191) A SEA Handling veszteségeinek fedezéséhez felhasznált források közpénznek minősülnek, mivel azokat a SEA bocsátotta rendelkezésre, amelynek tőkéjét a vizsgált időszakban 99,12 %-ban Milánó város önkormányzata és Milánó tartomány birtokolta ([37]). Az, hogy a tőkejuttatást a SEA és nem közvetlenül az említett helyhatóságok hajtották végre, nem jelenti azt, hogy a felhasznált források nem minősülnek közpénznek. Ezért meg kell állapítani azt, hogy a szóban forgó szervezet eljárása a hatóságoknak betudható magatartás eredményének minősíthető-e.

(192) A Bizottság megerősíti előzetes értékelését, amely szerint az intézkedések valóban az olasz hatóságoknak, pontosabban Milánó város önkormányzatának tudhatók be. Először is 2010. szeptember 15-i megjegyzéseikkel az olasz hatóságok elismerték, hogy az önkormányzat ellenőrzést gyakorol a SEA felett azzal, hogy tagokat nevez ki annak igazgatótanácsába és könyvvizsgálói testületébe. Másodszor, a Bizottság hangsúlyozza az eljárás megindításáról szóló határozatban említett, a betudhatóságot alátámasztó bizonyítékok erejét. A bizonyítékok a vizsgált időszak egészére, továbbá a jelen határozatban vizsgált valamennyi tőkejuttatásra érvényesek.

(193) A Bizottság előzetesen rámutat, hogy a Bíróság a *Stardust Marine* ügyben hozott ítéletében megállapította: *Meg kell vizsgálni, feltételezhető-e, hogy a hatóságok valamilyen módon részt vettek-e az intézkedések meghozatalában. Ezzel összefüggésben nem várható el annak részletes vizsgálat alapján történő bizonyítása, hogy a hatóságok ténylegesen ösztönözték az állami vállalatot a szóban forgó támogatási intézkedés meghozatalára. Egyrészt ugyanis – figyelembe véve azt a tényt, hogy az állam és az állami vállalatok közötti kötelékek szorosak – fennáll annak valós kockázata, hogy az állami támogatásokat e vállalatok útján, kevésbé átláthatóan és a Szerződésben foglalt állami támogatási szabályok megsértésével nyújtják* ([38]).

([34]) A vállalkozás gazdasági helyzetének javulása alapján, amelyet a jogszerűtlen állami támogatás ismétlődő nyújtása eredményezhetett, nem bizonyítható az, hogy a vállalkozás túljutott volna a pénzügyi nehézségein. A támogatást csak akkor lehetett volna nyújtani, ha az EUMSZ-ben foglaltak érvényesülésével összeegyeztethető lett volna, és megfelelt volna az EUMSZ 108. cikkének (3) bekezdésében megállapított eljárásnak.

([35]) Lásd például a Bíróságnak a C-222/04. sz. *Ministero dell'Economia e delle Finanze kontra Cassa di Risparmio di Firenze* ügyben hozott ítéletét (EBHT 2006, I-289. o., 129. pont.

([36]) A *Stardust Marine* ügyben hozott ítélet.

([37]) 2011 decemberében az F2i (Fondi italiani per le infrastrutture) magánalap megvásárolta a SEA részvényeinek 29,75 %-át.

([38]) A *Stardust Marine* ügyben hozott ítélet 52. és 53. pontja.

(194) A Bíróság megállapította továbbá, hogy a betudhatóság bizonyításakor a Bizottság az érvelését alapozhatja *bármely más olyan körülményre, amely az adott ügyben az intézkedés meghozatalában a hatóságok részvételére vagy a részvétel hiányának valószínűtlenségére utal* ([39]).

(195) A bizonyítékok első, számos dokumentumot tartalmazó kategóriája ([40]) jelzi, hogy a SEA Handling veszteségeinek a SEA általi fedezésére az önkormányzat kérésére, vagy legalábbis tevékeny közreműködésével került sor. A Bizottság megerősíti a szóban forgó dokumentumok értékelését, amelyek egyértelműen bizonyítják, hogy Milánó város önkormányzata – különösen a foglalkoztatottsági szint fenntartása érdekében – a SEA-n keresztül közreműködött a SEA Handling irányításában.

(196) Ez különösen a SEA és a szakszervezetek között 2002. április 4-én létrejött szakszervezeti megállapodásról készült jegyzőkönyv alapján nyilvánvaló, amely rögzíti, hogy *a SEA ... vállalja ... a veszteségek fedezését a SEA Handling SpA pénzügyi helyzetének és eszközeinek egyensúlya érdekében*, továbbá azt, hogy a fenti kötelezettségvállalásokra garanciát jelent *a Milánó város önkormányzata által többek között a SEA SpA abszolút többségi tulajdonosaként aláírt megállapodás, a végrehajtott hozzájárulások, a SEA SpA által a SEA Handling SpA részére juttatható, jogszabályi korlátozás alá nem eső pénzügyi források, valamint a SEA eszközeinek és pénzügyi helyzetének stabilitása* ([41]).

(197) Ugyanígy az eljárás megindításáról szóló határozat 2.4.2. és 3.1.1.2. szakaszában ([42]) említett dokumentumok bizonyítják, hogy Milánó város önkormányzata – különösen a foglalkoztatottsági szint fenntartása érdekében – a SEA-n keresztül beavatkozott a SEA Handling irányításába.

(198) A Bizottság úgy véli, hogy az olasz hatóságok által különösen a 2002. március 26-i ülésen tett lépések iránymutatást adtak a SEA által leányvállalatával, a SEA Handlinggel kapcsolatban hozott döntésekhez. Az akkor született megállapodásban Milánó város önkormányzata konkrét kötelezettségeket vállalt, amelyek közvetlenül befolyásolták a SEA Handling működését és a SEA szerepét leányvállalata irányításában; ezenfelül az önkormányzat vállalta, hogy figyelemmel kíséri a megállapodás alkalmazását, és rendszeresen értékeli annak megvalósítását. Milánó város önkormányzatának közreműködése ezért nem tekinthető ártalmatlan, jelentéktelen tényezőnek, ahogyan azt az olasz hatóságok és a SEA beállítják. A SEA nem hagyhatta figyelmen kívül a hatóság mint többségi részvényes által az említett megállapodásban vállalt kötelezettségeket; azokat szem előtt kellett tartania a SEA Handling irányításával kapcsolatos intézkedések meghozatalakor. A Bizottság úgy véli továbbá, hogy a veszteségek fedezésével kapcsolatos intézkedésekhez a Milánó város önkormányzata által a 2002. március 26-i megállapodásban vállalt kötelezettség nem egyszerűen iránymutatást adott: az intézkedések valójában e kötelezettségvállalás eredményének tekinthetők.

(199) A Bizottság elutasítja azt az állítást, hogy Milánó város önkormányzata az említett kötelezettség vállalásával semmilyen szerepet nem vállalt, csupán megerősítette a SEA által a szakszervezetekkel szemben a foglalkoztatás védelme érdekében alkalmazott stratégiát.

(200) Az, hogy az önkormányzat nem vett részt a 2002. március 26-i megállapodást követően született szakszervezeti megállapodások aláírásában, nem indokolja annak a jelentős befolyásnak a figyelmen kívül hagyását, amelyet az önkormányzat gyakorolt e szakszervezeti megállapodásokra. Pontosabban a 2002. április 4-i és 2003. június 9-i szakszervezeti megállapodásban az önkormányzati kötelezettségvállalásra tett hivatkozások kellően bizonyítják a 2002. március 26-i megállapodás jelentését, valamint annak hatását a később létrejött szakszervezeti megállapodásokra. A SEA kifejtette, hogy a 2002. április 4-i szakszervezeti megállapodás hatályban maradt, így továbbra is be kellett tartania annak rendelkezéseit. Ezenkívül az olasz hatóságok azzal is érveltek, hogy a SEA Handling nem mentesülhetett a szakszervezetekkel korábban kötött megállapodások betartása alól, így nem bocsáthatott el munkavállalókat, ami a Bizottság véleménye szerint bizonyítja e megállapodások terjedelmét, és ezáltal a hatóságok közreműködését.

(201) Végül a Bizottság egyéb bizonyítékokkal is alátámasztotta azt, hogy Milánó város önkormányzata minden esetben közreműködött akkor, amikor a SEA fontos döntést hozott a SEA Handlinggel kapcsolatban. A SEA igazgatótanácsi üléséről 2007. május 31-én készült jegyzőkönyv a SEA üzleti tervének (amely az olasz hatóságok szerint egyúttal a SEA Handling üzleti terveként is szolgált) az igazgatótanácshoz való benyújtásával kapcsolatban megállapítja, hogy a tervet korábban benyújtották a SEA többségi tulajdonosához, amely véleményt fogalmazott meg. Ezt követően, amint azt a SEA Handling igazgatótanácsi üléséről 2008. június 13-án készült jegyzőkönyv a SEA Handling 2009–2016. évi stratégiai tervének megvalósításával kapcsolatban rögzíti, a tanács elnöke elmondta, hogy a tervet egyeztették a tulajdonos önkormányzattal. A Bizottság szerint mindkét dokumentum egyértelműen bizonyítja, hogy az önkormányzat túllépte a szokásos tulajdonosi szerepkört, amelyben az igazgatótanács döntéseiről való tájékozódásra és e döntések értékelésére elsősorban a vállalkozás belső szervein és hivatalos közleményein keresztül

([39]) A *Stardust Marine* ügyben hozott ítélet 56. pontja.

([40]) Ide tartozik különösen a Milánó város önkormányzati testülete, a SEA és a szakszervezetek által 2002. március 26-án aláírt szakszervezeti megállapodás; a SEA és a szakszervezetek között 2002. április 4-én létrejött megállapodásról készült jegyzőkönyv; valamint a SEA, a SEA Handling és a szakszervezetek között 2003. június 9-én létrejött megállapodásról készült jegyzőkönyv.

([41]) Lásd a SEA és a szakszervezetek között 2002. április 4-én létrejött szakszervezeti megállapodásról készült jegyzőkönyv első preambulumbekezdését. Az az elképzelés, hogy a SEA által a SEA Handlinggel szemben vállalt kötelezettségeket a többségi tulajdonos garantálja, az ugyanezen dokumentum 2. szakaszának végén található negyedik preambulumbekezdésben is megjelenik.

([42]) Az eljárás megindításáról szóló határozat e szakaszai a jelen határozat elválaszthatatlan részeit képezik.

került volna sor. Annak hangsúlyozása, hogy az üzleti tervet előzetesen egyeztették a tulajdonossal, bizonyítja a tulajdonos meghatározó szerepét a SEA stratégiai döntéseiben. E szerepet tükrözik az eljárás megindításáról szóló határozat 51. pontjában, a jelen határozat (35) preambulumbekezdésében (a végrehajtó szerv egy tagja meghívta a SEA elnökét és Milánó polgármesterét, hogy az önkormányzat Közlekedési Bizottsága előtt ismertessék azt, hogy milyen módon szándékoznak újraindítani a SEA Handlinget), valamint az eljárás megindításáról szóló határozat 69. és 70. pontjában megállapított tények is (a SEA és a SEA Handling felső vezetősége közötti szoros kapcsolatokat illetően, amelynek kinevezését az önkormányzat ellenőrzi).

(202) A Bizottság megerősíti továbbá, hogy érvényes a betudhatóságra vonatkozóan megállapított második bizonyíték, nevezetesen a SEA igazgatóinak és vezetőinek különösen erős függőségi viszonya Milánó város önkormányzatával.

(203) Az olasz hatóságok állításaival ellentétben sajtóbeszámolót a Bizottság kizárólag akkor tekint érvényes bizonyítéknak, ha az ellenőrzött tényeket közöl ([43]). A szóban forgó tényeket sem az olasz hatóságok, sem a SEA nem vitatták, továbbá nem tettek észrevételt azzal kapcsolatban sem, hogy 2006-ban Letizia Moratti milánói polgármester sürgette és kieszközölte az akkori ügyvezető, Bencini úr lemondását két évvel az ügyvezető hivatali idejének lejárta előtt ([44]).

(204) Mindenesetre a Bizottság rámutat arra, hogy a *Stardust Marine* ügyben a főtanácsnok megállapította: *„A bizonyítás nehézsége és a kijátszás egyértelmű veszélye miatt”* az állami támogatásra vonatkozó bizonyítékokra *„sajtóbeszámolók”* alapján is lehet következtetni ([45]).

(205) A SEA szerint a sajtóbeszámolók és az azokban közölt tények 2006-ból valók, így egyáltalán nem bizonyíthatják a SEA feletti önkormányzati befolyást; a Bizottság úgy véli, hogy az igazgatók függőségi viszonyával kapcsolatos bizonyítékok jelzik a SEA működésének általános hátterét, így a SEA Handling veszteségeinek fedezéséről szóló évenkénti döntésekét is. A Bizottság vizsgálata mindenesetre a 2006 utáni időszakra is vonatkozik.

(206) Harmadszor, a SEA igazgatói által a milánói polgármesterhez benyújtott üres lemondó nyilatkozatokkal kapcsolatban a Bizottság nem ért egyet a SEA és az olasz hatóságok azon álláspontjával, hogy e nyilatkozatok, amelyek állítólag csak erkölcsi értékkel bírtak, jogi erejük nem volt, valószínűleg nem befolyásolták volna az igazgatótanács tagjainak lépéseit. A Bizottság úgy ítéli meg, hogy e gyakorlatnak nem lehetett egyéb célja, mint az, hogy Milánó város önkormányzata szigorítsa a SEA igazgatói feletti ellenőrzést, továbbá megerősítse az igazgatók elszámoltatásával kapcsolatos hatáskörét, amelyet az önkormányzatnak kizárólag a SEA tulajdonosaként meglévő jogainak keretein belül szabadott volna gyakorolnia. Még ha a nyilatkozatoknak csak erkölcsi értéke lett volna is – ami nem tűnik helytállónak –, akkor is alátámasztanák a hatóságok beavatkozását a SEA irányításába. Mindenesetre a Bizottság rámutat, hogy 2010. szeptember 15-i megjegyzéseik 37. oldalán az olasz hatóságok megismételték, hogy puszta erkölcsi értékük helyett a nyilatkozatok jogilag akadályozták az adott igazgatót abban, hogy munkaviszonya jogellenes megszüntetéséért az olasz polgári törvénykönyv szerint kártérítést követeljen. A közgyűlést irányító önkormányzat szoros ellenőrzést gyakorol az igazgatók felett is, mivel a közgyűlés bármikor, a munkaviszonyuk jogellenes megszüntetéséért járó kártérítésre való jogosultság nélkül visszahívhatja őket akkor is, ha mindenben a vállalkozás érdekeit szem előtt tartva járnak el. A SEA Handling fenntartja, hogy az igazgatótanácsot nem befolyásolhatták az üres lemondó nyilatkozatok, mivel elutasította a hatósági tulajdonos 250–280 millió EUR rendkívüli osztalék kifizetésére vonatkozó kérését; a Bizottság megállapítja, hogy a SEA 2006. február 24-i közgyűléséről készült jegyzőkönyvből egyértelműen kiderül: legfeljebb 200 millió EUR összegű rendkívüli osztalék kifizetése lehetővé tenné a vállalkozás számára a hasonló vállalkozások átlagának megfelelő adósságráta fenntartását, valamint a megfelelő pénzügyi rugalmasságot. Másodszor, ugyanebben a dokumentumban szerepel az is, hogy a SEA az osztalék mértékét objektív szempontokra tekintettel állapította meg 200 millió EUR-ban, valamint az, hogy ez az akkori pénzügyi mutatók fényében a vállalkozás által kifizethető legmagasabb összeget jelentette. A 2006. évi vezetőségi beszámoló megerősíti azt, hogy az eladósodottság, amelynek mértéke 2006-ban az előző év kétszerese volt, részben azért növekedett, mert a rendkívüli osztalék kifizetése miatt romlott a vállalkozás likviditása. Ha a SEA nagyobb összegű osztalékot fizetett volna ki, akkor abban az évben nehezebben fedezhette volna a SEA Handling veszteségeit. Ezenfelül az, hogy egy tulajdonos bizonyos alkalmakkor bizonyos összegű osztalék kifizetését kéri, a vezetőség pedig egy ennél alacsonyabb összeget fizet ki, megszokott eseménynek tűnik egy vállalkozás életében, és nem mond ellent annak, hogy az adott tulajdonos szoros ellenőrzést gyakorol a vezetőség felett.

([43]) A Bizottság az eljárás megindításáról szóló határozat 67. pontjában említett sajtóbeszámolókra hivatkozik. Lásd még a *la Repubblica* „Sea, nuovo attacco della Provincia” (SEA – újabb tartományi támadás) címmel, valamint a *l'Unità* „Sea, Penati chiede le dimissioni del consiglio” (SEA – Penati az igazgatótanács lemondását követeli) címmel 2006. február 25-én megjelent cikkét.

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

([45]) A főtanácsnok véleménye a *Stardust Marine* ügyben, 68. pont.

(207) A Bizottság úgy véli, hogy e gyakorlat objektíven tükrözi a függőségi helyzetet. Anélkül, hogy képes lenne e gyakorlat pontos hatásának utólagos megítélésére, puszta létezésük alapján (előzetesen) a Bizottság úgy véli, hogy a nyilatkozatok minden bizonnyal alkalmasak voltak a Milánó város önkormányzata által kinevezett igazgatósági tagok lépéseinek befolyásolására. Befolyásuk gyakorlásához a hatóságoknak nem is kellett a nyilatkozatokra hivatkozniuk, mivel egyértelmű volt, hogy azok létezése önmagában is alárendelt helyzetbe hozta az igazgatókat a milánói polgármesterrel szemben.

(208) Az olasz hatóságoknak az igazgatók jelölésével kapcsolatos nyilatkozatait illetően a Bizottság megismétli, hogy az igazgatótanács tagjait ténylegesen az önkormányzat nevezi ki. Ez nyilvánvaló az alapján, hogy az olasz hatóságok elmondása szerint az önkormányzat által jelölt igazgatókat a közgyűlés nevezi ki, amelyben az önkormányzat többségi tulajdonosként vesz részt. A SEA felett gyakorolt önkormányzati ellenőrzés önmagában nem elegendő annak bizonyításához, hogy az önkormányzat a SEA felett a vizsgált esetben is tényleges ellenőrzést gyakorol, azonban elősegíti ennek bizonyítását.

(209) Az olasz hatóságok bizonyítékot mutattak be annak alátámasztására, hogy az intézkedések nem voltak az államnak betudhatók, nevezetesen azt, hogy a végrehajtó testület tagjai több alkalommal nem kaptak betekintést a SEA belső dokumentumaiba; a Bizottság e bizonyítékot nem tartja meggyőzőnek, mivel annak az olasz polgári törvénykönyvben rögzített formális követelménynek a betartása, hogy a vállalkozás ne adjon ki olyan belső információkat, mint az igazgatótanácsi jegyzőkönyvek, önmagában nem akadályozza az önkormányzatot abban, hogy általában és a vizsgált esetben tényleges befolyást gyakoroljon a SEA-ra. Ezenfelül a Bizottság megállapítja, hogy a városi tanács azon tagjai, akik bizonyos dokumentumokba nem kaptak betekintést, az ellenzékhez tartoztak, és nem voltak az önkormányzat végrehajtó szervének tagjai. Annak kijelentésekor, hogy Milánó város önkormányzata függőségben tartotta a SEA-t, a Bizottság pontosabban azokra a hatóságokra utal, amelyek az önkormányzat nevében döntési jogkört gyakorolnak, és amelyeknek ebből adódóan befolyásolhatják a vállalkozás vezetőségét.

(210) Negyedszer, általánosságban tekintettel a Malpensa és a Linate repülőtér működésének a helyi társadalmi-gazdasági környezeten belüli fontosságára és alapvető politikai szerepére, a helyi hatóságok rendszerint nem maradhatnak távol akkor, amikor a repülőtér-működtető fontos döntéseket hoz az ilyen infrastruktúra működésével és hosszú távú fejlesztésével kapcsolatban, főleg akkor nem, ha a hatóság egyben a repülőtér-működtető többségi részvényese is. Megjegyzéseikkel az olasz hatóságok megerősítették a szóban forgó intézkedések politikai fontosságát. A vizsgált esetben ezenkívül a SEA Handling veszteségeinek fedezését célzó intézkedések legalábbis a SEA-csoport stratégiájának szerves részét képezték, ahogyan ezt az olasz hatóságok is kifejtik megjegyzéseikben.

(211) Ötödször, a veszteségek fedezését célzó, a SEA Handling többszöri tőkeemelésével megvalósított intézkedések nem szokásos vezetői intézkedések, hanem rendkívüli intézkedések voltak. Az intézkedések rendkívüli jellege megfigyelhető mind gazdasági szempontból, tekintettel a szóban forgó összegek nagyságrendjére (a veszteségeket minden esetben több millió EUR összegű tőkeemelés ellensúlyozta), mind pedig politikai szempontból, tekintettel az intézkedéseknek a foglalkoztatás fenntartására gyakorolt várható hatására.

(212) Rendkívüli jellegükre tekintettel az intézkedéseket nem a SEA saját hatáskörét gyakorló igazgatótanácsa hozta: a SEA alapszabályával és a polgári törvénykönyvben rögzített elvekkel összhangban azokat a közgyűlésnek kellett határozottan elfogadnia, amelyen az önkormányzat többségi tulajdonosként vett részt. Ezért nem kétséges, hogy az önkormányzat az intézkedésekről teljes körűen tájékozódott és azokat jóváhagyta, amint ez a közgyűlés jegyzőkönyveiből is kiderül. Az intézkedéseknek a 2002. március 26-i megállapodás részeseként nemcsak kezdeményezője volt, hanem tájékozódott a SEA Handling veszteségeinek fedezését célzó valamennyi intézkedésről is, amelyeket rendszeresen jóváhagyott. E rendkívüli intézkedések tehát szükségszerűen az államnak tudhatók be.

(213) A Bizottság megjegyzi, hogy a Bíróság a *Stardust Marine* ügyben hozott ítéletében megállapította: a betudhatóságra következtetni lehet *bármely más körülményből, amely az adott ügyben az intézkedés meghozatalában a hatóságok részvételére vagy a részvétel hiányának valószínűtlenségére utal, miközben figyelembe kell venni az intézkedés hatókörét, tartalmát vagy annak feltételeit is* ([46]).

(214) Végül a 8.2.3. szakaszban leírtaknak megfelelően az, hogy a SEA magatartása nem felelt meg a magánbefektető kritériumának, bizonyítja a hatóságok közreműködését a tárgyalt intézkedésekben ([47]).

([46]) A *Stardust Marine* ügyben hozott ítélet, 56. pont.
([47]) Jacobs főtanácsnok véleménye a *Stardust Marine* ügyben, 67. pont.

(215) A vizsgált esetben az intézkedések terjedelmére és a jelen határozatban, valamint az eljárás megindításáról szóló határozatban megjelölt tényezőkre tekintettel a Bizottság úgy véli, hogy figyelembe véve Milánó város önkormányzatának a SEA Handling által felhalmozott veszteségek fedezésében való közreműködését, valamint a hatósági közreműködés hiányának valószínűtlenségét, elegendő bizonyítékkal rendelkezik ahhoz, hogy bizonyítsa a szóban forgó intézkedések betudhatóságát az olasz államnak.

(216) A Bizottságnak ezért el kell utasítania az olasz hatóságok azon javaslatát, hogy a Bizottság egyenként vizsgálja meg a SEA Handling tőkéjével kapcsolatban hozott intézkedéseket annak érdekében, hogy igazolja a támogatás meglétét és különösen a támogatás Milánó város önkormányzatának való betudhatóságát. A (174)–(186) preambulumbekezdésben leírt tényezők az intézkedések magánbefektetői szempontú elemzésével együtt elégséges módon bizonyítják, hogy a veszteségek tőkejuttatás útján történő fedezése kizárólag a hatóságok stratégiájának és a vizsgált időszak egészére kiterjedő közreműködésének az eredménye lehet. Az olasz hatóságok maguk is kijelentették, hogy míg a veszteségek fedezéséről szóló döntéseket formálisan éves gyakorisággal hozták meg, több évre kiterjedő stratégiával rendelkeztek a veszteségeknek a szerkezetátalakításhoz szükséges időszakban történő fedezésére (lásd a (225)–(232) preambulumbekezdést).

(217) A Bizottság ezért arra a következtetésre jut, hogy az intézkedéseket az államnak betudhatónak kell tekinteni.

8.2.2. AZ INTÉZKEDÉSEK SZELEKTÍV JELLEGE

(218) A vizsgált intézkedés szelektív, mivel csak a SEA Handlinghez kapcsolódik.

8.2.3. A PIACGAZDASÁGI MAGÁNBEFEKTETŐ KRITÉRIUMÁNAK ALKALMAZÁSA, GAZDASÁGI ELŐNY MEGLÉTE

(219) A gazdasági előny meglétével kapcsolatban szükséges meghatározni, hogy hasonló körülmények között egy magánbefektető fedezte volna-e azokat a veszteségeket, amelyeket a vizsgált esetben fedeztek. A Bíróság megállapította, hogy bár egy gazdaságpolitikai célokat követő állami befektető beavatkozását egy magánbefektető magatartásához kell hasonlítani, ez nem szükségszerűen egy szokásos befektető magatartása, amely a viszonylag rövid távon realizált nyereség érdekében helyez ki tőkét, de legalább olyan magántulajdonú holdingtársaság vagy magántulajdonú vállalkozáscsoport magatartása kell, hogy legyen, amely általános vagy ágazati strukturális politikát folytat, és hosszabb távú jövedelmezőségi kilátásokat tart szem előtt ([48]).

(220) A Bíróság megállapította továbbá, hogy egy magánbefektető részéről indokolt lehet, hogy rendelkezésre bocsássa egy olyan vállalkozás túlélését biztosító tőkét, amely átmeneti nehézségekkel küzd, de jövedelmezősége – esetleg szerkezetátalakítást követően – helyreállítható. Azonban amikor egy állami befektető tőkejuttatásai előtt még hosszú távon sincsenek jövedelmező kilátások, akkor a tőkeapport az EUMSZ 107. cikke értelmében támogatásnak tekintendő ([49]).

(221) Emlékeztetni kell továbbá arra, hogy *annak a kérdésnek a vizsgálatánál, hogy az állam körültekintő, piacgazdaságnak megfelelően eljáró befektetői magatartást tanúsított-e, vissza kell menni időben addig a pontig, amikor a pénzügyi támogatási intézkedéseket meghozták annak megítélése érdekében, hogy az állam magatartása gazdasági szempontból ésszerű-e és hogy tartózkodni kell-e bármely ítéletalkotástól a később kialakult helyzet alapján* ([50]). Így *az említett előny nyújtása után lefolytatott gazdasági értékelések, az érintett tagállam által végrehajtott befektetés tényleges jövedelmezőségének visszamenőleges megállapítása, vagy a ténylegesen lefolytatott eljárás megválasztásának utólagos igazolásai nem lehetnek elegendőek annak bizonyításához, hogy e tagállam az előny nyújtása előtt vagy azzal egyidejűleg, részvényesi minőségében ilyen döntést hozott.* Következésképpen a Bizottság megtagadhatja a vizsgálatot, ha *az előterjesztett bizonyítékok a kérdéses beruházás végrehajtásáról szóló döntés meghozatalát követően keletkeztek* ([51]).

Többéves veszteségfedezési stratégia

(222) Az olasz hatóságok és a SEA a megjegyzéseikben kifejtették, hogy míg a veszteségek fedezéséről szóló döntéseket formálisan éves gyakorisággal hozták meg, a veszteségeknek a szerkezetátalakításhoz szükséges időszakban történő fedezésére vonatkozó többéves stratégia nem lett volna évente újratárgyalható, és annak eredményei csak többéves időszakot figyelembe véve értékelhetők. A Bizottság megjegyzi, hogy öt üzleti tervet nyújtottak be hozzá, amelyek közül egyesek egymást átfedő időszakokra vonatkoztak, de egyik időtartama sem haladta meg az öt évet. Arra tekintettel, hogy egy új üzleti terv összeállítása általában a vállalkozás üzleti stratégiájának értékelését is magában foglalja annak meghatározása érdekében, hogy a vállalkozás a továbbiakban is a meglévő stratégiát kövesse vagy

([48]) Lásd különösen a C-278/92., C-279/92. és C-280/92. sz. Spanyolország kontra Bizottság egyesített ügyet (EBHT 1994, I-4103. o., 20–22. pont).
([49]) Lásd például a C-303/88. sz. Olaszország kontra Bizottság ügyet (EBHT 1991, I-1433. o., 21. és 22. pont).
([50]) A *Stardust Marine* ügyben hozott ítélet, 71. pont.
([51]) A Bíróság C-124/10 P. sz. *Bizottság kontra EDF* ügyben hozott ítélete, 85. és 104. pont.

változtasson azon, a Bizottság úgy véli, hogy a SEA Handlingre vonatkozóan elfogadott stratégiát valójában az új terv elfogadása előtt bármikor felülvizsgálhatták volna a piaci fejlemények figyelembevétele céljából.

(223) Az olasz hatóságok és a SEA állítása szerint a jövőbeni veszteségek fedezésére vonatkozó döntést először 2002-ben, majd 2007-ben hozták meg, amikor a várt célok meghiúsulására tekintettel döntés született az eredeti veszteségfedezési stratégia felülvizsgálatáról, majd az eredeti terv szerinti végrehajtásáról. Lényegében a szóban forgó intézkedéseket két tőkejuttatásként állítják be, amelyekről 2002-ben és 2007-ben döntöttek, és amelyek teljesítésére éves kifizetések formájában került volna sor.

(224) Szeptember 14-i levelükben az olasz hatóságok azt állították, hogy az Alitalia csomóponti repülőtereként történő működésnek 2007. évi megszűnése súlyos következményekkel járt a SEA Handling tevékenységére nézve. A vállalkozás pénzügyi teljesítményét érintő következményeket súlyosbította a gazdaság visszaesése, így a SEA arra kényszerült, hogy újraértékelje a csomóponti modell életképességét, és felmérje egy eltérő üzleti modell választásának lehetőségét. Az olasz hatóságok szerint a földi kiszolgálási szolgáltatások kiszervezése helyett a SEA végül úgy döntött, hogy új üzleti modellt – önálló vagy virtuális csomópontot – hoz létre, amely az előző modell egyszerű továbbfejlesztése volt. Az új modell a földi kiszolgálási tevékenység szigorú ellenőrzését igényli. Ez azt bizonyítja, hogy a SEA ésszerűen döntött leányvállalata, a SEA Handling működési veszteségének további fedezéséről annak érdekében, hogy földi kiszolgálási üzletága jövedelmezőségét helyreállítsa. Az olasz hatóságok fenntartották, hogy az előre nem látható külső körülmények teljes mértékben indokolták a SEA leányvállalatára vonatkozó stratégiájának felülvizsgálatát, és az semmilyen tekintetben nem veszélyeztette a SEA azon tervét, hogy helyreállítsa földi kiszolgálási üzletágának hosszú távú jövedelmezőségét.

(225) A Bizottság tudomásul veszi egy többéves stratégia meglétét, amely alapján az olasz hatóságok (Milánó város önkormányzatának a SEA Handling pénzügyi stabilitását garantáló kötelezettségvállalásával, valamint a döntéseknek az önkormányzatnak való betudhatóságára vonatkozó, fent bemutatott bizonyítékokkal összhangban) fedezik a veszteségeket, azonban úgy véli, hogy e stratégia nem felel meg a körültekintő magánbefektető magatartásának.

(226) Noha bármely szerkezetátalakítási folyamatnál több évre lehet szükség az eredmények eléréséhez, egy körültekintő magánbefektető nem vállalna látatlanban többéves kötelezettséget, hanem a szerkezetátalakítási folyamat eredményeit és a jövőbeni életképesség kilátásait figyelembe véve megpróbálna minden évben dönteni arról, hogy friss tőkét juttasson-e a vállalkozásnak. A jelen esetben egy magánbefektető minden bizonnyal újraértékelte volna a stratégiát 2003-ban vagy 2004-ben, amikor már nyilvánvaló volt, hogy a jövedelmezőség 2005-ig történő helyreállításával kapcsolatos célkitűzés nem valósítható meg, de 2005-ben mindenképp, miután meggyőződött arról, hogy a célkitűzés nem valósult meg. Egy hosszú távú veszteségfedezési stratégiát követő magánbefektető, minden esetben feltételezve a kötelező erejű jogszabályi korlátozások hiányát, minden olyan alkalommal felülvizsgálta volna a stratégiát, amikor arra kérik, hogy forrást bocsásson rendelkezésre a SEA Handling veszteségeinek kiegyenlítése céljából ([52]).

(227) Pontosabban, ahogy a SEA megjegyzéseiben egyértelműen kifejtette, a 2002-ben a közte és a […] között folyó tárgyalások eredménytelensége számottevően rontotta annak az esélyét, hogy a SEA Handling jövedelmezőségének 2005-ig történő helyreállításával kapcsolatos célkitűzés megvalósuljon. Miután azonban a SEA igazgatótanácsa az ajánlatot 2002. szeptember 10-én, mindössze néhány hónappal a SEA Handling létrehozását követően elutasította, a veszteségfedezési stratégia módosítása nem került napirendre.

(228) Másodszor, egy olyan jelentőségű döntés, mint a tőkejuttatás, amelyhez a közgyűlés hozzájárulása szükséges, nem tekinthető egyszerűen a jövőbeni veszteségek fedezésére vonatkozó általános döntés végrehajtásában tett lépésnek.

(229) Harmadszor, a jövőbeni veszteségek több éven keresztüli fedezésével kapcsolatos döntéseket a SEA Handling és a SEA stratégiai üzleti tervei nem említik. A SEA irányító testülete nem vállalt üzleti terv alapján hivatalos, kötelező erejű kötelezettséget arra, hogy a SEA meghatározott tőkejuttatásokat hajtson végre meghatározott számú éven keresztül ([53]). A 2002-ben és 2007-ben hozott döntések legfeljebb a SEA Handling szerkezetátalakítására, és nem a veszteségek több éven keresztüli fedezésére vonatkoztak. Egy magánbefektető semmi esetre sem vállalt volna kötelezettséget a veszteségek több éven keresztüli fedezésére anélkül, hogy az összköltségről legalább előzetes becslés a rendelkezésére állt volna.

([52]) A Törvényszék T-358/94. sz. Air France kontra Bizottság ügyben hozott ítélete (EBHT 1996, II-02109. o., 79. pont).

([53]) Az egyetlen ekként értelmezhető kötelezettséget az önkormányzat a 2002. március 26-i megállapodásban vállalta, amellyel az önkormányzat megerősítette, hogy a SEA gondoskodik a költségek és az árbevétel, valamint az általános gazdasági keret egyensúlyáról. A kötelezettségvállalás nem említ konkrét üzleti tervben megjelölt pontos összeget, továbbá az olasz hatóságok fenntartják, hogy az jogilag nem kötelező erejű.

(230) Ebből az következik, hogy a vizsgált évek mindegyikében sor került támogatás nyújtására, különösen azokban az időpontokban, amikor a SEA a SEA Handling tőkeemeléséről határozott elsősorban az utóbbi veszteségeinek fedezése céljából, továbbá azzal kapcsolatban jogi kötelezettségeket vállalt ([54]).

(231) A tőkejuttatások vizsgálata során azonban a Bizottság nem hagyhatja figyelmen kívül a korábbi juttatásokat. Az intézkedések szorosan kapcsolódtak egymáshoz. Az olasz hatóságok szerint egységes stratégia részét képezték. Azonos célt szolgáltak, nevezetesen a SEA Handling veszteségeinek kiegyenlítését a vállalkozás életben maradásának, valamint jövedelmezősége helyreállításának érdekében. Időrendileg szintén összefüggő folyamatot alkottak, amennyiben azokat egymást követő években hozták a kedvezményezett folyamatosan nehéz helyzetének kezelése céljából ([55]).

(232) A SEA Handlingnek a létrehozása óta tapasztalt nehéz helyzetére tekintettel a Bizottság úgy véli, hogy egy körültekintő magánbefektető értékelte volna azt a kockázatot, hogy az első tőkejuttatástól kezdődően az intézkedések jogszerűtlen és összeegyeztethetetlen állami támogatásnak minősülhetnek, ezért megvizsgálta volna azt a hatást, amelyet a támogatás visszafizettetése gyakorolna a befektetése jövedelmezőségére. Az olasz hatóságok nem mutattak be az ilyen értékelés elvégzését alátámasztó bizonyítékot.

2002. évi tőkejuttatások

(233) Nem vitatott, hogy az első tőkejuttatás időpontjában a SEA Handling az 1999. évi szerkezetátalakítási iránymutatás értelmében nehéz helyzetben lévő vállalkozásnak minősült.

(234) Az iránymutatás 16. és 17. pontja kimondja, hogy amennyiben a hatóságok olyan vállalkozásnak juttatnak tőkét, amely pénzügyi nehézségekkel küszködik, akkor valószínűsíteni kell, hogy a pénzeszköz biztosítása állami támogatást hordoz magában (a kockázatokra tekintettel az ilyen befektetés igen nehezen hozhat a piacgazdaságban működő magánbefektető számára elfogadható nyereséget). Az ilyen tőkejuttatásokat ezért állami támogatásként történő jóváhagyásuk céljából előzetesen be kell jelenteni a Bizottságnak.

(235) 2002-ben és a későbbi tőkejuttatások esetében is az olasz hatóságok figyelmen kívül hagyták az 1999. évi szerkezetátalakítási iránymutatás javaslatait, és a juttatások végrehajtása mellett döntöttek annak ellenére, hogy döntésüket látszólag nem alapozták olyan részletes üzleti tervre, amely alátámasztotta volna azt, hogy a SEA Handling képes ésszerű időn belül javítani helyzetén és helyreállítani a jövedelmezőségét ([56]).

(236) A Bizottság úgy véli, hogy egy piaci befektető nem hajtotta volna végre a 2002. évi tőkejuttatásokat egy olyan megalapozott, megbízható feltevésekre épülő, megfelelő részletességű üzleti terv hiányában, amely pontosa leírja a vállalkozás jövedelmezőségének helyreállításához szükséges intézkedéseket, elemzi a lehetséges forgatókönyveket, továbbá kimutatja, hogy a befektetés (a benne rejlő kockázatok figyelembevételével) a befektető számára kielégítő hozamot generál osztalék, megnövelt részvényérték, vagy egyéb előnyök tekintetében.

(237) Ennek megfelelően az első, 2002. évi tőkejuttatások látszólag nem felelnek meg a piacgazdasági magánbefektető kritériumának, és olyan előnyhöz juttatták a SEA Handlinget, amelyet az a szokásos piaci feltételek mellett nem ért volna el.

Összefüggések a döntések időpontjában

(238) A támogatás nyújtásának összefüggéseit illetően, amelyet a Bizottságnak figyelembe kell vennie a magánbefektető kritériumának alkalmazásakor, az olasz hatóságok és a SEA által felvetett szempontokra reagálva a Bizottság az alábbiakban kifejti saját megközelítését.

(239) Először is a sajátos olasz szabályozási keretnek és az amiatt kialakult különösen nagy versenypiaci nyomásnak a SEA döntéseire gyakorolt hatását illetően a Bizottságnak kötelessége meggyőződnie arról, hogy a 96/67/EGK irányelvben megfogalmazott célkitűzést, nevezetesen a földi kiszolgálási szolgáltatások egységes európai uniós piacának az ágazat liberalizálása útján történő, a szereplők közötti verseny erősödésével járó létrehozását nem veszélyezteti olyan állami támogatás nyújtása, amely torzíthatja a versenyt. Következésképpen egy tagállam által az irányelv végrehajtása céljából hozott intézkedések nem bizonyítják azt, hogy egy adott szereplő részére az erősebb versennyel járó gazdasági környezet hatásainak ellensúlyozására nyújtott pénzügyi támogatás megfelel a körültekintő magán-

([54]) A Törvényszék T-109/01. sz. Fleuren Compost kontra Bizottság ügyben (EBHT 2004, II-127. o., 74. pont), a T-362/05 és T-363/05. sz. Nuova Agricast kontra Bizottság egyesített ügyekben (EBHT 2008, II-297. o., 80. pont), valamint a T-427/04 és T-17/05. sz. Franciaország és France Télécom kontra Bizottság egyesített ügyekben (EBHT 2009, II-4315. o., 321. pont) hozott ítélete.

([55]) A Törvényszék T-11/95. sz. *BP Chemicals kontra Bizottság* ügyben hozott ítélete (EBHT 1998, II-3235. o., 171. pont). A jelen határozatban említettekre tekintettel a Bizottság a vizsgált intézkedéseknek a magánbefektető kritériumának való megfelelését általános szempontból értékeli, de konkrét időpontokat is vizsgál akkor, ha ezt a bemutatott érvek elemzése céljából vagy egyéb okból szükségesnek ítéli.

([56]) A 2002–2006. évi konszolidált üzleti terv elemzése a (269)–(271) preambulumbekezdésben található.

befektető kritériumának. A jelen határozatban és különösen azon magatartás vizsgálatában, amelyet egy magánbefektető a SEA helyzetében követett volna, a Bizottság figyelembe veszi azt, hogy Olaszország a földi kiszolgálási piac teljes liberalizálása mellett döntött, valamint azt, hogy az ENAC 84 szolgáltatónak adott engedélyt arra, hogy a Malpensa és a Linate repülőtéren tevékenységet folytasson.

(240) A liberalizáció hasonló formáját választotta sok más tagállam, így Dánia (Koppenhága), Spanyolország, Írország (Dublin), az Egyesült Királyság (London), valamint Franciaország (Párizs) is.

(241) Mindenesetre azonos szabályozási keretet kell alkalmazni Olaszország valamennyi ágazati szereplőjére, amelyek száma a SEA szerint magas arra tekintettel, hogy 84 szolgáltatónak van működési engedélye.

(242) Az olasz hatóságok nem érveltek azzal, hogy a szolgáltatások általános gazdasági érdekű szolgáltatások lennének, amelyek nyújtását a piac nem képes biztosítani.

(243) Attól függetlenül, hogy a SEA a tevékenységek (és ebből adódóan azok számviteli nyilvántartása) jogi elkülönítése mellett döntött, alkalmazni kell a 96/67/EGK irányelv 4. cikkét, amely kimondja, hogy a repülőtér-működtetőknek *„a földi kiszolgálás számvitelét szigorúan el kell különíteniük az egyéb tevékenységeik számvitelétől a jelenlegi kereskedelmi gyakorlatnak megfelelően”, továbbá megtiltja „az irányító szervezet mint repülőtéri hatóság és annak földi kiszolgálói tevékenysége közötti pénzügyi mozgást”*. A számviteli elkülönítés, valamint az irányító szervezet és annak földi kiszolgálói tevékenysége közötti pénzügyi mozgás tilalma azt a célt szolgálja, hogy megfelelő körülményeket teremtsen a földi kiszolgálási piacokon a hatékony verseny kialakulásához annak biztosításával, hogy a vertikálisan integrált vállalkozások földi kiszolgálási tevékenysége ne élvezzen előnyt más szereplőkkel szemben.

(244) A veszteségeknek a repülőtér-működtető általi, annak repülőtéri hatósági és földi kiszolgálói tevékenysége közötti pénzügyi mozgással járó fedezése ellentétes a 96/67/EGK irányelvvel és annak célkitűzéseivel. Következésképpen az, hogy a SEA a tevékenységi területeinek nem csupán számviteli, de jogi elkülönítése mellett is döntött, nem változtat a Bizottság azon álláspontján, hogy a SEA Handling jogosulatlan előnyhöz jutott.

(245) Azzal az állítással kapcsolatban, hogy a SEA köteles biztosítani valamennyi földi kiszolgálási szolgáltatás nyújtását, a Bizottság megállapítja, hogy e „jogi kötelezettség” – ahogyan erre az olasz hatóságok is rámutattak – mindössze azt jelenti, hogy e feladatkört a repülőtér elláthatja önállóan vagy külső szolgáltatók tevékenységének koordinálásával is. Amint azt a Bizottság az eljárás megindításáról szóló határozat 95. pontjában megállapította, a SEA-t semminemű kötelezettség nem terheli arra, hogy a szolgáltatást akár közvetlenül, akár leányvállalatán, a SEA Handlingen keresztül biztosítsa. A repülőtér-működtetőnek a rendellenesség esetén fennálló általános felelősségére hivatkozással tehát nem bizonyítható az, hogy az egyetlen lehetséges megoldás a SEA Handling veszteségeinek fedezése volt. Másodsorban, ha el is fogadja a SEA azon állítását, hogy a földi kiszolgálási üzletágra általában kis haszonkulcs és alacsony jövedelmezőség jellemző, a Bizottság – különösen a SEA Handling által a szóban forgó időszakban elszenvedett veszteségek nagyságrendjére tekintettel – nem fogadhatja el azt, hogy a tulajdonképpeni piaci környezet miatt a piacgazdasági magánbefektető kritériuma alapján a tőkejuttatások indokoltak lennének. Épp ellenkezőleg, a 2007–2012. évi stratégiai terv 5. oldala megerősíti, hogy Európa leghatékonyabb repülőtér-működtetői alvállalkozásba adták a földi kiszolgálási tevékenységeket. Ugyanezt ismétli meg a 2009–2016. évi stratégiai terv 7. oldala is, majd annak 28. oldala megerősíti, hogy 2001-ben a piaci trend a földi kiszolgálási szolgáltatások alvállalkozásba adása felé mutatott. E bizonyíték ellentmond annak az elképzelésnek, hogy a repülőtér-működtető és a földi kiszolgálást végző szolgáltató közötti vertikális integráció alapvető fontosságú a minőség biztosításához, valamint annak, hogy a földi kiszolgálás szerény haszonkulcsa indokolta az alvállalkozásba adás mellőzését.

(246) Különösen egy ilyen alacsony haszonkulccsal jellemezhető piacon a SEA Handling veszteségeinek fedezése helyett a SEA-nak sokkal radikálisabb intézkedéseket kellett volna hoznia annak érdekében, hogy javítsa a SEA Handling hatékonyságát, továbbá érdemben csökkentse a személyi jellegű ráfordításokat, amelyek az erős versenypiaci nyomásnak kitett ágazat szereplőinél az olasz hatóságok szerint is a költségszerkezet jelentős hányadát adják.

Alternatívák a SEA Handling veszteségeinek fedezésére

(247) A Bizottság úgy véli, hogy a SEA álláspontja, amely szerint a SEA Handling szerkezetátalakítása és veszteségeinek fedezése jelentette az egyedüli megoldást, nem felel meg a piacgazdasági magánbefektető magatartásának. Lehetséges alternatíva volt a szolgáltatások teljes vagy részleges kiszervezése, valamint egy stratégiai szövetség létrehozása a SEA Handling tulajdonrészének stratégiai partner részére történő értékesítésével. Ezenfelül az előző bekezdésben leírtak szerint a SEA-t semmi nem akadályozta abban, hogy radikálisabb szerkezetátalakítási intézkedésekkel próbálja meg a SEA Handling hatékonyságát egy magánbefektető számára elfogadható határidőn belül javítani.

(248) A tulajdonrész értékesítésének lehetőségét illetően a Bizottság nem ítélheti meg a SEA által egy ilyen szövetség létrehozása érdekében tett erőfeszítéseket, amelynek révén lehetséges, hogy előnye származhatott volna abból a szinergiahatásból, amelyet egy nemzetközi hálózatba történő integrációja hozott volna létre. A Bizottság megjegyzi azonban, hogy észrevételeiben a SEA mindössze két részleges értékesítési kísérletet említett: az egyik a közte és a […] között 2002-ben zajló eredménytelen tárgyalásokhoz vezetett, a másikra 2007–2008 között került sor, de szintén nem járt eredménnyel. Ezt követően úgy tűnik, hogy az értékesítés lehetőségét a SEA Handling egyéb módon helyreállított jövedelmezőségétől tették függővé. A Bizottság szerint a vállalkozás stabil jövedelmezőségi kilátásainak hiányára utal a magánvállalkozások nyilvánvaló érdektelensége a SEA Handling mint befektetés iránt.

(249) A földi kiszolgálási tevékenységek teljes vagy részleges kiszervezésével kapcsolatban az olasz hatóságok először is azzal érveltek, hogy az üzletágat egyetlen szereplő sem kívánta megszerezni. A Bizottság megjegyzi, hogy az állami támogatásról a […] tett bejelentést, továbbá azt, hogy a […] ellenezte az intézkedéseket.

(250) Ezenkívül sem ez a nyilatkozat, sem az a konkrétabb állítás, hogy a potenciális külső szereplők csak egyes jövedelmezőbb szolgáltatások iránt érdeklődnek (vagyis „mazsoláznak”), nem a nyilvánvaló érdektelenség egyértelmű, például a SEA által a szóban forgó szolgáltatásokra kiírt pályázati eljárást követő megállapításán alapul. Más szóval ezt az állítást konkrét bizonyíték nem támasztja alá, miközben számos szereplő rendelkezik engedéllyel arra, hogy Olaszországban és különösen a Malpensa, illetve Linate repülőtéren szolgáltatást nyújtson.

(251) A külső szereplők kapacitását illetően az olasz hatóságok hangsúlyozták, hogy nincs olyan szereplő, amely képes lenne garantálni a SEA légi csomóponti vagy önálló csomóponti kereskedelmi modellje által előírt minőséget. A SEA úgy vélte, hogy olyan szolgáltatóra van szüksége, amely képes földi kiszolgálási szolgáltatásait teljes körűen nyújtani, és ezt lehetetlennek tartotta amiatt, hogy a piac többi szereplője nem rendelkezik azokkal az anyagi, gazdasági és mindenekelőtt emberi erőforrásokkal, amelyek valamennyi szolgáltatás garantált nyújtásához szükségesek.

(252) Először is a Bizottság emlékeztet arra, hogy a SEA tévesen feltételezi, hogy a földi kiszolgálási szolgáltatások kínálata a Malpensa és Linate repülőtéren egy adott időpontban jelenlévő külső felekre korlátozódik, és nem terjed ki az ottani tevékenység folytatására jogosult egyéb szolgáltatók kínálatára. Nem vehetők figyelembe a SEA kissé felületes kijelentései a milánói repülőtereken működő egyéb szolgáltatók állítólagosan kedvezőtlen gazdasági helyzetéről, valamint az általuk az említett repülőtereken ténylegesen felhasznált erőforrások mértékéről. A milánói repülőtereken tényleges tevékenységet folytató szolgáltatók elhanyagolható jelenléte csak egy példa a rendelkezésre álló és a piacra a kínálati oldalon belépni képes szereplőkkel kapcsolatban. Ezenkívül az alapján, hogy a milánói repülőtereken jelenleg tevékenységet folytató külső szolgáltatók nem nyújtanak minden földi kiszolgálási szolgáltatást, nem ítélhető meg az, hogy erre képesek-e.

(253) Másodszor, az olasz hatóságok és a SEA nem tisztázták, hogy a SEA-nak miért szükséges valamennyi földi kiszolgálási szolgáltatását egyetlen szereplőhöz csoportosítania. Elfogadható, hogy egyes tevékenységek kevésbé jövedelmezőek, ugyanakkor ésszerű lett volna az ilyen tevékenységeket olyan szereplőhöz csoportosítani, amely képes kihasználni nemzetközi méretgazdaságosságát.

(254) Harmadszor, a külső szereplőknek a földi kiszolgálási szolgáltatások teljes körű nyújtásához meglévő tényleges kapacitását illetően a Bizottság elutasítja azt az állítást, hogy egyetlen szereplő sem rendelkezik a szükséges erőforrásokkal. A SEA szerint 84 szolgáltató rendelkezik engedéllyel arra, hogy a Linate és Malpensa repülőtéren tevékenységet folytasson. Ezenkívül a fentiek szerint bizonyára kivitelezhető lett volna a tevékenységek részleges, semmint teljes kiszervezése.

(255) Negyedszer, a SEA nem bizonyította kifejezetten azt, hogy egy külső szereplő ne lenne képes megfelelni azoknak a minőségi követelményeknek, amelyeket a SEA alapvető fontosságúnak ítélt üzleti modellje helyes működéséhez. A Bizottság nem ért egyet azzal a véleménnyel, hogy a 96/67/EGK irányelvben és az olasz jogszabályokban említett szolgáltatásminőségi követelményeket ebben az összefüggésben alkalmazni kell.

(256) A SEA gazdasági indokolását illetően, amely bizonyos földi kiszolgálási szolgáltatások kiszervezésének amiatti elégtelenségét kívánja bizonyítani, hogy a repülőtér-működtetőt terheli a végső felelősség az üzletmenet-folytonosság biztosításáért vészhelyzet vagy előre nem látható események esetén, a Bizottságnak több tekintetben is fenntartásai vannak.

(257) Először is a SEA vitatható számításokat nyújtott be az elmélete alátámasztására. Ezekben igen magas a SEA Handling teljes munkaidős egyenértékben (FTE) kifejezett, a vészhelyzetek kezeléséhez rendelt létszáma. 2003-ban a SEA becslései szerint ez 336 FTE, a SEA Handling teljes FTE-állományának 8 %-a volt, amelynek összköltsége 9,9 millió EUR-t tett ki. Nyilvánvalóan a SEA Handlingnél ténylegesen felmerült költség ennél lényegesen alacsonyabb volt, mivel e munkavállalók ezenkívül – akár elsődlegesen – más feladatokat is végeztek. A repülőtér-működtetőként 2003-ban viselt, ezen tevékenységre jutó teljes költsége kiszámításakor azonban a SEA az üzletmenet-folytonosság biztosításához és a vészhelyzetek kezeléséhez rendelt FTE-állományra 1,7-es szorzót javasolt alkalmazni, amelyből arra következtetett, hogy a SEA-nak 569 teljes munkaidős munkavállalóra van szüksége, amelynek teljes költsége 20,6 millió EUR. A SEA megállapította, hogy a két összeg különbözete (20,6 millió EUR–9,9 millió EUR) azt a tényleges hasznot jelenti, amely abból származik, hogy a SEA nem csoportosítja át tevékenységeit. A Bizottság az

1,7-es szorzót indokolás hiányában önkényesnek véli, mivel a SEA-nak kellett bizonyítania, hogy a feltételezett költséget helyesen számította ki. Ezenkívül a Bizottság becslése szerint a SEA által viselt teljes költség kiszámításához alapul vett FTE-állomány teljesen irreális.

(258) A Bizottság ezzel szemben úgy véli, hogy a SEA Handling költségének becslésekor a SEA Handling által a SEA-nak rendszeresen számlázott tényleges költséget kell figyelembe venni, valamint egy olyan, reálisabb becslést a SEA Handlingnek az ilyen feladatokhoz rendelt FTE-állományára vonatkozóan, amely az egy év során előforduló vészhelyzetek, előre nem látható események és üzletmenet-folytonossági esetek átlagos számán alapul.

(259) Másodszor, a számítás nem veszi figyelembe azokat a számottevő költségeket, amelyek a SEA-t a veszteségek fedezéséből adódóan terhelték, viszont elkerülhetők lettek volna a földi kiszolgálási tevékenységeknek egy versenyképesebb szereplőhöz történő részleges vagy teljes kiszervezésével. Lehetséges, hogy egyes üzletmenet-folytonossági tevékenységek kiszervezése a SEA számára magasabb költségeket eredményezett volna arra a szinergiahatásra tekintettel, amely az adott szolgáltatásoknak a szervezeten belüli egyéb tevékenységekkel való összekapcsolásából származott volna, a kiszervezés azonban összességében előnyös lehetett volna, így ez az érv önmagában nem bizonyítja azt a SEA megjegyzéseiben tett állítást, hogy a SEA Handling veszteségeinek fedezésén kívül más megoldás nem állt rendelkezésre.

(260) A […] az Alitalia csomóponti repülőtereként történő működés megszűnését követően arra számított, hogy 2010-ben a SEA Handling értékesítésére kerül sor. A […] szerint a SEA elsődleges célkitűzése az, hogy a Malpensa repülőteret fő csomóponttá fejlessze ([…]. o.), és öt éven belül új légitársaságot jelöljön ki ([…]. o.). A SEA Handling értékesítése alapvető fontosságú e célkitűzés megvalósításához, és fontos mérföldkő a SEA átszervezésében, amely annak érdekében zajlik, hogy a vállalkozás a legjövedelmezőbb repülőtér-működtetők közé kerüljön ([…]. o.). Mindezért a SEA sem a Malpensa repülőtér csomópontként való működtetéséhez, sem a saját általános pénzügyi helyzetének javításához nem tartotta szükségesnek azt, hogy a SEA Handling a csoport tagja maradjon.

(261) A fentiekre tekintettel a Bizottság arra a következtetésre jut, hogy míg a SEA látszólag tett erőfeszítéseket egy olyan stratégiai partnerrel való szövetség létrehozására, amely érdemben befolyásolta volna a SEA Handling jövedelmezőségének helyreállítását, tevékenységeinek külső szereplőkhöz történő teljes vagy részleges kiszervezése olyan gazdaságilag előnyös megoldást jelentett volna, amelyet egy magánbefektető mindenképpen mérlegelt volna és adott esetben ki is használt volna ahelyett, hogy több éven keresztül továbbra is súlyos működési veszteségeket fizessen. A benyújtott dokumentumok egyikéből sem derül ki azonban az, hogy a szóban forgó időszakban bármikor felmerült volna a SEA Handling jövőjének kérdése.

A SEA-csoport kereskedelmi modelljének megválasztása

(262) Az olasz hatóságok általánosságban kijelentették, hogy a SEA-nak a légi csomóponti rendszer fenntartására vonatkozó döntése azt feltételezi, hogy e szolgáltatásokat közvetlenül a repülőtér-működtető nyújtja, ezt az érvet azonban nem támasztja alá egy annak megállapítása céljából végzett elemzés, hogy a csomópont létezésével elérhető haszonhoz képest milyen gazdasági előnyt hordoz a SEA számára a mintegy 360 millió EUR összegű veszteség kompenzációja. Az általános állításokon kívül az olasz hatóságok nem nyújtottak be egyetlen olyan dokumentumot sem, amelyből a választás módja kiderült volna.

(263) Pontosabban azt az érvet illetően, hogy – a földi kiszolgálási és repülőtér-működtetési tevékenységek egymást kiegészítő jellegéből adódóan – a SEA Handling veszteségeinek fedezése alapozta meg a lehető leghatékonyabban a SEA által választott csomóponti modellt, a Bizottság a SEA-csoport által hozott döntések célszerűségének megítélése nélkül megjegyzi, hogy a SEA Handling stratégiájának korlátozása (azon túl, hogy ellentmond annak a megállapításnak, hogy Európa legjobban teljesítő nagy repülőterei, illetve csomópontjai átcsoportosították földi kiszolgálási szolgáltatásaikat, valamint a (281)–(282) és (283)–(286) preambulumbekezdésben említett üzleti terveknek ([57])) lényegében azon a feltételezésen alapul, hogy a külső szereplők egyike sem képes megfelelő minőséget nyújtani. A SEA nem tisztázta az elvárt minőségi színvonalat, sem azt a hatást, amelyet az elégtelen minőség gyakorolt volna a repülőtér működésére és bevételeire. Ez még inkább meglepő a SEA azon állítása fényében, hogy a külső felek által elégtelen színvonalon nyújtott földi kiszolgálási szolgáltatások rontották volna a SEA repülőtér-működtetői hírnevét, ami egy piaci felméréssel is könnyen igazolható lett volna (a SEA Handling 2011. március 21-i levelének 106. bekezdése). A SEA imázsát vagy hírnevét a földi kiszolgálási szolgáltatások teljes vagy részleges alvállalkozásba adása esetén érő kár egyértelmű értékelésének hiányában a Bizottság nem fogadhatja el azt az érvet, hogy a SEA-nak a SEA Handling rendszeres fedezésével tanúsított magatartása gazdaságilag indokolt és az említett kár elkerüléséhez szükséges volt. Ezenfelül a 96/67/EGK irányelv 15. cikkének alkalmazásakor egy tagállam (adott esetben a repülőtér javaslatára) magatartási szabályokat írhat elő a földi kiszolgálási szolgáltatást nyújtó – akár a repülőtéren kívüli – szolgáltatók számára a repülőtér megfelelő működésének biztosítása céljából. Mindenesetre sem a SEA, sem Olaszország nem mutatott be konkrét bizonyítékot arra vonatkozóan, hogy a csomóponti modell a földi kiszolgálási szolgáltatások teljes vagy részleges kiszervezése esetén nem lett volna megvalósítható.

([57]) 2007–2012. évi stratégiai terv, 5. o., 2009–2016. évi stratégiai terv, 9. o.

(264) Ezzel szemben a […] megerősíti a SEA azon szándékát, hogy ne eszközöljön további befektetéseket a SEA Handlingben, mivel befektetése nem minősül stratégiai érdekeltségnek annak biztosítása szempontjából, hogy a Malpensa ismét csomóponti szerephez jusson azt követően, hogy e szerepe az Alitaliával kapcsolatban megszűnt.

A SEA Handling szerkezetátalakítása és a SEA célkitűzései

(265) Az olasz hatóságok az *ENI-Lanerossi* ügyben hozott ítéletre hivatkoznak, amely kimondja: *egy magánbefektető részéről is indokolt lehet, hogy lejegyezze egy olyan vállalkozás túlélését biztosító tőkét, amely átmeneti nehézségekkel küzd, de jövedelmezősége – esetleg szerkezetátalakítást követően – helyreállítható. Ezért elfogadható, hogy egy anyavállalat meghatározott időre átvállalja valamely leányvállalata veszteségeit, és így lehetővé tegye számára működésének a lehető legjobb feltételek melletti befejezését. Ilyen döntések nem csupán a közvetett anyagi haszon reményében születhetnek, hanem más megfontolásból is, így például a csoportról kialakult kép védelmére, vagy a tevékenységek átszervezésére irányuló szándékból. Azonban amikor egy állami befektető tőkejuttatásai előtt még hosszú távon sincsenek jövedelmező kilátások, akkor a tőkeapport az EUMSZ 92. cikke értelmében támogatásnak tekintendő, és a közös piaccal való összeegyeztethetősége kizárólag az említett rendelkezés kritériumai alapján értékelhető* ([58]).

(266) Az olasz hatóságok előadják különösen azt, hogy a Bizottságnak a valamely leányvállalatnál felmerült veszteségek fedezésére vonatkozó döntéseket nem csupán az azonnali nyereség alapján kell értékelniük, hanem egyéb megfontolások alapján is, amelyek indokolhatják egy olyan leányvállalat veszteségeinek fedezését, amely szerkezetátalakítási folyamatot követően ismét jövedelmezővé válhat.

(267) A SEA állítása szerint a SEA Handling veszteségeinek kiegyenlítése először is a tartós jövedelmezőség kedvező kilátásait alátámasztó stratégiai terv és szerkezetátalakítási program meglétével, másodszor pedig a pénzügyi jövedelmezőségen kívüli egyéb szempontokkal indokolható.

(268) Az első érvvel kapcsolatban a Bizottság úgy véli, hogy a SEA Handlingre vonatkozóan hozzá benyújtott üzleti tervek nem kellően részletesek ahhoz, hogy egy ilyen döntés meghozatalát egy piacgazdasági magánbefektető részéről igazolják. Közelebbről a tervek nem olyan „mentőtervek", amelyek alapján egy körültekintő magánbefektető jelentős tőkejuttatást hajthat végre egy olyan vállalkozás részére, amely létrehozása óta gazdasági nehézségekkel küzd. A tervek nem támaszkodnak a nehézség okaival és a megoldásukhoz szükséges intézkedésekkel kapcsolatos mélyreható vizsgálatokra. A körültekintő magánbefektető hasonló helyzetben támasztott elvárásaival ellentétben nem támaszkodnak a SEA Handling tevékenységének vagy az ágazat alakulására vonatkozó reális előrejelzésekre, továbbá nem elemzik az alternatív forgatókönyveket sem.

A 2002–2006. évi konszolidált üzleti terv

(269) A 2001-ben jóváhagyott 2002–2006. évi konszolidált üzleti terv SEA Handling jövedelmezőségének 2005-ig történő helyreállításával számolt. A terv teljes körűen foglalkozott a SEA tevékenységével, ugyanakkor nem mutatta be részletesen azokat az intézkedéseket, amelyeket a SEA-nak a SEA Handling jövedelmezőségének biztosítása érdekében kell hoznia.

(270) A terv felsorolta a munkaerő termelékenységének 2006-ig 20 %-os javítása érdekében megvalósítandó intézkedéseket (17. o.), azonban nem értékelte a jobb termelékenységnek a vállalkozás általános pénzügyi teljesítményére gyakorolt hatását. A Bizottság úgy véli, hogy a terv nem tekinthető hitelt érdemlő feltevésekre alapozottnak, mivel nem fogalmaz meg konkrét intézkedéseket a földi kiszolgálás súlyos veszteségeit előidéző strukturális okok, nevezetesen a túlzott munkaerőköltségek kezelésére (23. o.). Épp ellenkezőleg, a dokumentum a földi kiszolgálás munkaerőköltségeinek növekedésével számol az adott időszakban (3. melléklet, 13. o.). Ezenkívül a földi kiszolgálási szolgáltatásokból származó bevételek 37 %-os növekedését vetíti előre (30. o.) annak reális indokolása nélkül, különös tekintettel más földi kiszolgálást végző szolgáltatóknak a milánói repülőtereken való jelenlétére, valamint az ágazaton belüli erősödő versenyre. A Bizottság megállapítja, hogy 2003. december 31-i jelentésében és beszámolójában a SEA megerősítette, hogy a SEA Handling piaci részesedése a verseny következtében csökkent.

(271) Amint azt a Bizottság az eljárás megindításáról szóló határozat 82–85. pontjában megállapította, a SEA Handling gazdasági teljesítménye a 2002–2006. évi konszolidált üzleti terv és a 2003–2007. évi üzleti terv alapján nem volt kielégítő.

A 2003–2007. évi üzleti terv

(272) Az eljárás megindításáról szóló határozat egyértelműen felkérte az olasz hatóságokat arra, hogy nyújtsák be *„a SEA Handling 2002. évi üzleti tervét és annak valamennyi módosítását, vagy a SEA Handling stratégiájával és jövedelmezőségének helyreállításával kapcsolatos dokumentumokat"*. Észrevételeikben az olasz hatóságok eleinte nem reagáltak. Végül a SEA mint érdekelt fél benyújtotta a *„Piano d'impresa 2003–2007 di SEA Handling"* (A SEA Handling 2003–2007. évi üzleti terve) c. dokumentumot. Címe és formája alapján azonban a dokumentum inkább a már említett üzleti terv bemutatásának tekinthető, amely vázolja a jövedelmezőség helyreállításával kapcsolatban a vállalkozás 2005. évi

([58]) A Bíróság C-303/88. sz. Olaszország kontra Bizottság ügyben hozott ítélete (EBHT 1991, I-1433. o., 21. és 22. pont).

előrejelzéseiben megfogalmazott főbb általános feltevéseket. A Bizottság úgy ítéli meg, hogy a bemutató lényegében megismétli a SEA-csoport szintjén a SEA 2002–2006. évi konszolidált üzleti tervében a SEA Handlingre vonatkozóan kialakított politikát, azonban nem mutatja be kellő pontossággal azokat a jövedelmezőséget biztosító intézkedéseket, amelyeket egy magánbefektető logikusan elvárt volna.

(273) A 2003–2007. évi üzleti terv a SEA Handlinget erőteljesen bíráló helyzetet ír le (túlzott munkaerőköltségek, jelentős szervezeti egyensúlyhiány, elégtelen technológiai innováció, bizonyos bevételi lehetőségek kihasználásának elmulasztása, 1. o.), amely a piaci részesedés elvesztését eredményezhette és amellyel a SEA Handling tökéletesen tisztában volt (15. o.); a terv azonban a munkaerőköltségek csökkentésére irányuló intézkedésként mindössze a munkaviszony önkéntes megszüntetését célzó ösztönzőket, az ideiglenes foglalkoztatotti létszám növelését, valamint a túlóra csökkentését említette röviden. A SEA becslése szerint mindez 2003–2007 között 3,1 %-kal csökkentette volna a személyi jellegű ráfordításokat.

(274) Az olasz hatóságok tájékoztatása szerint a munkaerőköltségek 2002-ben a SEA Handling forgalmának 103,7 %-át, 2003-ban 94,9 %-át tették ki, míg a független szereplők esetében ugyanez az arány átlagosan 70 % alatt alakult; a SEA Handling azonban mindössze 75 % körüli arány 2005-ig történő elérését, majd azt követő fenntartását tűzte ki célul.

(275) Ezenkívül a SEA Handling azzal számolt, hogy e javulás elsősorban forgalmának 2003–2007 közötti 25 %-os bővüléséből származik majd (az üzleti terv 5. és 6. oldala), nem pedig a személyi jellegű ráfordítások csökkenéséből, amelynek 2003–2007 közötti mértékét mindössze –3,1 %-ra becsülte, a 2004–2007 közötti időszakban a munkaerőköltségek enyhe növekedésével.

(276) A Bizottság úgy véli, hogy a szükséges szerkezetátalakítás nagyságrendjére tekintettel egy magánbefektető a vállalkozás jövedelmezőségének helyreállítását célzó erőfeszítéseit a belső, általa a legszigorúbban ellenőrizhető, alapvetően az akkor a forgalmat meghaladó munkaerőköltségek csökkentésével kapcsolatos intézkedésekre összpontosította volna ahelyett, hogy az árak emelkedésére és a kereslet bővülésére számított volna, amely tényezőkre a SEA Handlingnek lényegesen kisebb befolyása volt.

(277) A Bizottság figyelembe veszi továbbá, hogy az Alitaliával a 2001–2005 közötti időszakra kötött szerződés 2004-ben és 2005-ben 7 %-os áremelkedéssel számolt, amely később túlzónak bizonyult, és amelyet 2006-ban és 2007-ben visszaesés követett, ami megfelelt az erősödő verseny nyomán kialakult árcsökkenési trendnek. Mivel számítani lehetett arra, hogy az ágazat liberalizációja végül az árak csökkenését eredményezi, a Bizottság nem tartja megalapozottnak a SEA azon állítását, hogy a csökkenés „előre nem látható kedvezőtlen esemény" volt. A 2003–2007. évi üzleti terv tehát nem reális kilátásokra épült. Ezenfelül a Bizottság álláspontja szerint egy magánbefektető számított volna az ágazat liberalizációja által a versenykörnyezetben előidézett változásra, és nem követett volna olyan stratégiát, amely a jövedelmezőség helyreállítását elsősorban a forgalom bővülésétől teszi függővé.

(278) A Bizottság szerint ezért az életképesség helyreállítására vonatkozó célkitűzés 2005-ig történő megvalósulása nem tekinthető reálisnak akkor, ha kizárólag azokra az intézkedésekre kerül sor, amelyeket a SEA a 2003–2007. évi üzleti tervében és 2002–2006. évi konszolidált üzleti tervében szükségesnek ítélt.

(279) A Bizottság 2011. július 11-ig kérésére reagálva az olasz hatóságok nem tudtak jegyzőkönyvet benyújtani a SEA Handling azon igazgatótanácsi üléséről, amelyen a SEA Handling üzleti tervében leírt intézkedéseket elfogadták. Ehelyett az olasz hatóságok jegyzőkönyvet nyújtottak be a Bizottsághoz a SEA 2003. július 23-i igazgatótanácsi üléséről, amelyen a SEA-csoport konszolidált üzleti tervét fogadták el. A benyújtott jegyzőkönyv kivonata szerint akkor a SEA Handling 2003–2007. évi üzleti tervét csak bemutatták, elfogadására tehát nem került sor.

(280) Az eredeti üzleti terv lehetséges módosításával, illetve egy későbbi üzleti terv összeállításával kapcsolatban a Bizottság a 2011. július 11-i kérésére az olasz hatóságoktól kapott tájékoztatás alapján arra a következtetésre jut, hogy azt követően egy új stabilizációs program szükségessége csak az igazgatótanács 2006. december 21-i ülésén került napirendre, ahol döntés született arról, hogy az elnök részletes szerkezetátalakítási tervet készít. Akkor nem esett szó arról, hogy bármely szerkezetátalakítási terv megvalósítása folyamatban lett volna.

A 2007–2012. évi stratégiai terv

(281) A SEA által tervezett stratégiát később külső tanácsadó által összeállított dokumentumba foglalták, amelyet a SEA Handling igazgatótanácsának 2007. május 31-i ülésén bemutattak. Az *„Executive Summary – Linee guida del piano strategico 2007–2012 del gruppo SEA – 11 maggio 2007"* (Vezetői összefoglaló: Iránymutatások a SEA-csoport 2007–2012. évi stratégiai tervéhez, 2007. május 11.) c. dokumentumban egy külső tanácsadó a SEA-csoport különböző fejlődési forgatókönyveit mutatja be, és csak két oldalon (8. és 12. o.) említi röviden a SEA Handling helyzetét, ahol mindössze annyit állapít meg, hogy 2012-ig mindenképpen helyre kell állítani annak jövedelmezőségét. A

dokumentum nem fogalmaz meg konkrét intézkedéseket a vállalkozás jövedelmezésének helyreállítására. A Bizottság ezért vitatja az olasz hatóságok azon állítását, hogy a dokumentum a 2007–2012 közötti időszakra vonatkozóan három szakaszra bontva meghatározza a SEA-csoport stratégiáját. Az ülésen egyetlen stratégiai intézkedést, a termelési modell átszervezését tárgyalták, röviden utalva egyes stabilizációs intézkedésekre.

(282) Ezenfelül a korábban említettek szerint a terv megerősíti, hogy a vertikálisan nem integrált szereplők által nyújtott szolgáltatók gazdasági szempontból előnyösebbek, mint a földi kiszolgálók feletti ellenőrzést megtartó repülőtér-működtetőké.

A 2009–2016. évi stratégiai terv

(283) Az olasz hatóságok szerint amikor az Alitalia 2007-ben megszüntette a Malpensa repülőtér csomóponti repülőtérként történő működését, a SEA mérlegelte csomóponti modelljének feladását a modell alapját képező központi fuvarozó távozására tekintettel. Ennélfogva új, külső tanácsadó által készített stratégiai tervet (*„Piano strategico 2009–2016”*) mutattak be a SEA igazgatótanácsának, amely azt 2008. július 15-én jóváhagyta. Ez a dokumentum az elődjével azonos jellemzőkkel bír: nem ismerteti részletesen a SEA Handling tervezett stabilizációjával kapcsolatos intézkedéseket, csupán röviden leírja a szerződéses felülvizsgálatoknak és az irányítás javításának egyes szempontjait, valamint az olyan vészhelyzeti eljárásokat, mint a rendkívüli támogatási program (*cassa integrazione*).

(284) Az olasz hatóságok állításaival ellentétben a terv szerint a SEA elsődleges célkitűzése az, hogy a Malpensa repülőteret fő csomóponttá fejlessze azzal, hogy öt éven belül új légitársaságot jelöl ki (5. o.). A SEA Handling értékesítési terve szerint alapvető fontosságú, hogy e célkitűzés 2010-ig megvalósuljon (12., 35. és 37. o.). A Bizottság megjegyzi, hogy a terv nem utal a virtuális csomópont modelljére, ugyanakkor azt sem állítja, hogy a fejlesztési stratégia új üzleti modellre épül, és feltételezi a SEA Handling vertikális integrációját. A SEA Handling igazgatótanácsának 2008. június 13-i üléséről készült jegyzőkönyv szintén megerősíti, hogy a SEA akkori célkitűzése nem a virtuális csomóponttá válás, hanem egy új központi fuvarozóval való szerződéskötés volt. A SEA igazgatótanácsának 2008. július 15-i üléséről készült jegyzőkönyv a SEA Handling 2010-ig történő értékesítését szintén a terv alapvető fenntarthatósági tényezőjeként említi.

(285) A Bizottság megjegyzi továbbá, hogy az olasz hatóságok által 2012. június 28-án „VIA Milano” címmel benyújtott dokumentum a virtuális csomóponti modell leírását tartalmazza. A dokumentum alapján a SEA 2011 óta ezt a stratégiát követte. Itt sincs azonban utalás arra, hogy a virtuális csomóponti modell a repülőtér és a földi kiszolgálók vertikális integrációját feltételezné.

(286) A terv megerősíti, hogy a 2001. évet követően Európa vezető repülőtér-működtetői fokozatosan kivonultak a földi kiszolgálás piacáról, amelyen ennek eredményeképpen új, független szereplők jelentek meg (28. o.).

A 2011–2013. évi üzleti terv

(287) Végül a SEA állítása szerint igazgatótanácsa 2011. június 27-én elfogadta a *„Piano d'impresa di SEA 2011–2013”* (A SEA 2011–2013. évi üzleti terve) c. dokumentumot, amely többek között hangsúlyozta *„a földi kiszolgálás hatékonyságának javításáról szóló stratégia folytatásának szükségességét”*. A Bizottság azonban megjegyzi, hogy e dokumentum kizárólag pénzügyi előrejelzéseket tartalmaz, és nem említ konkrét intézkedést a SEA Handlinggel kapcsolatban.

(288) A Bizottság emlékeztet továbbá arra, hogy az üzleti terv szerint a SEA Handling által viselt munkaerőköltségekkel kapcsolatos kiadások 2009 óta gyakorlatilag változatlanok (lásd a munkaerőköltségeket bemutató táblázatot).

(289) A Bizottság ezért megállapítja, hogy az olasz hatóságok nem tudtak bemutatni megfelelő részletességű üzleti tervet a SEA Handlingre vonatkozóan, sem a szerkezetátalakítási stratégiát és annak a szóban forgó időszakban történő végrehajtását bemutató egyéb dokumentumot, sem pedig olyan dokumentumot, amelyből kiderül, hogy e stratégia kezdettől fogva szükségesnek vagy lehetségesnek tartotta volna a SEA Handling működési veszteségeinek megadott időszakon keresztül, megadott összegben történő fedezését. A Bizottság ezért úgy véli, hogy az olasz hatóságok nem tudtak konkrét bizonyítékot bemutatni a SEA Handling olyan szerkezetátalakítási stratégiájáról, amely egy körültekintő magánbefektető számára indokolta volna a vállalkozás veszteségeinek a jövedelmezőség helyreállítása érdekében történő fedezését. Ez a jelen esetben azért meglepő, mert egy magánszereplő egy olyan vállalkozást vizsgálva, amely évekkel korábbi létrehozása óta veszteséges, beható ellenőrzést és konkrét intézkedéseket kért volna, mielőtt a vállalkozásba erőforrást fektet.

(290) A Bizottság nem fogadhatja el a SEA Handling azon érvét, hogy a SEA Handling megtérülési küszöböt megközelítő 2011/2012. évi eredménye bizonyítja a SEA arra irányuló stratégiájának ésszerűségét, hogy a teljes időszakban fedezze a SEA Handling veszteségeit, így alátámasztja azt, hogy a tőkejuttatások megfelelnek a piacgazdasági magánbefektető kritériumának. Tekintettel arra, hogy a SEA Handling veszteségeit közel tíz éven keresztül folyamatosan fedezték, nem meglepő, hogy a SEA Handling végül ismét jövedelmezővé vált. Bármely azonos pénzügyi támogatásban részesített vállalkozás már szerény szerkezetátalakítási intézkedésekkel is képes lenne jövedelmezőségének helyreállítására. E kilátások azonban nem lennének kielégítőek egy magánbefektető számára, mivel az legalább olyan előrejelzést követelne meg, amely szerint a közép- és hosszú távú veszteségfedezési stratégia várható hozama – osztalék, megnövelt részvényérték, az imázsvesztés elkerülése stb. formájában – meghaladja a veszteségek kiegyenlítését célzó tőkejuttatás mértékét. A Bizottság megállapítja, hogy az Olaszország által benyújtott üzleti tervek egyike sem tartalmaz olyan előrejelzést, amely megkísérelné igazolni azt, hogy az ilyen hosszú időszakon keresztüli veszteségfedezés a SEA számára gazdaságilag előnyösebb lenne a SEA Handling értékesítésénél, vagy amely a jövedelmezőség ésszerű időn belüli helyreállítása és a veszteségek csökkentése érdekében megkísérelné lerövidíteni a szerkezetátalakítási időszakot.

(291) A SEA Handling által a tárgyidőszakban évről évre elszenvedett veszteségekre tekintettel a Bizottság úgy véli, hogy a SEA Handling túlzottan hosszú ideig volt veszteséges ahhoz, hogy az *ENI-Lanerossi* ügyben hozott ítélet ([59]) értelmében azt „korlátozott időtartamként" lehessen értelmezni. A SEA Handling 2002-ben történt létrehozása óta veszteséges, és a SEA 2011. évi előrejelzései szerint a legjobb esetben is csak 2012-ben válhat nyereségessé. A veszteségek fedezéséről szóló döntések évente születtek, az ismétlődő éves veszteségek pedig nem eredményeztek változást a SEA stratégiájában, sem pedig radikálisabb szerkezetátalakítási intézkedéseket.

(292) A második, a pénzügyi jövedelmezőségen kívüli egyéb szempontokkal kapcsolatos érvet illetően a Bizottság a már említett okokból vitatja a SEA által azzal kapcsolatban említett aggodalmakat, hogy külső szolgáltató csak elégtelen minőségi színvonalat képes biztosítani, ami az előadott érvek szerint kedvezőtlenül befolyásolta volna a SEA fejlődését és általános teljesítményét, továbbá rendellenesség esetén a SEA felelősségével járt volna.

(293) Korábbi megállapításának megfelelően a Bizottság úgy véli, hogy az olasz hatóságok és a SEA nem közöltek részleteket azokkal a károkkal kapcsolatban, amelyek a SEA imázsát érhetik, vagy amelyek az utasokat érhették. E veszteségeket az eljárás megindításáról szóló határozatot követően sem számszerűsítették. Ennek ellenére a SEA megerősítette, hogy az ilyen veszteség egy piaci felméréssel könnyen igazolható lett volna. A Bizottság véleménye szerint ezért a SEA imázsvesztésével, esetleges felelősségével vagy hosszú távú közvetett hasznával kapcsolatos értékelés hiánya a tőkejuttatások nagyságrendjére tekintettel kifejezetten hátrányos az annak bizonyítására tett kísérlet szempontjából, hogy az intézkedések megfelelnek a körültekintő magánbefektető kritériumának. Egy körültekintő befektető 359,644 millió EUR kifizetése előtt elvégezte volna e kockázatok és kilátások gazdasági értékelését ([60]).

(294) Elhangzott, hogy a SEA-csoport hosszú távú profitjának maximalizálása olyan cél, amely elsőbbséget kell, hogy élvezzen a SEA Handling pénzügyi jövedelmezőségével szemben, ez az érv azonban figyelmen kívül hagyja azt, hogy ha a SEA nem fedezte volna rendszeresen a leányvállalata veszteségeit, akkor sokkal nagyobb nyereséget ért volna el. Ezenfelül az olasz hatóságok nem mutattak be bizonyítékot annak alátámasztására, hogy a SEA hosszú távon nagyobb jövedelmezőséget ért volna el a veszteségfedezési stratégiai folytatásával, mint a drasztikusabb szerkezetátalakítási intézkedésekkel, vagy földi kiszolgálási szolgáltatásainak teljes vagy részleges kiszervezésével.

(295) Az *ENI-Lanerossi* ügyben hozott ítélet szempontjai alapján a Bizottság úgy ítéli meg, hogy a SEA Handling nem *„átmeneti nehézségekkel"*, hanem súlyos strukturális problémákkal küzdött, továbbá veszteségeit a SEA nem *„korlátozott időtartamig"* fedezte. Ezenfelül akkor, ha a veszteségfedezés célja az lett volna, hogy *„lehetővé tegye [a leányvállalat] számára működésének a lehető legjobb feltételek melletti befejezését"*, akkor meg kell jegyezni, hogy 2001 óta a SEA mindössze két pályáztatási eljárást hirdetett, de legalábbis azt, hogy az ideális feltételeket ésszerű időn belül nem sikerült megteremteni. Mindenesetre az említett célkitűzés önmagában nem bizonyítja, hogy az intézkedések megfelelnek a körültekintő magánbefektető kritériumának.

(296) Következésképpen a Bizottság megállapítja, hogy a hozzá benyújtott üzleti tervek a körültekintő magánbefektető hasonló helyzetben támasztott elvárásaival ellentétben nem támaszkodnak a SEA Handling tevékenységének vagy az ágazat alakulására vonatkozó reális előrejelzésekre, továbbá nem elemzik az alternatív forgatókönyveket sem.

([59]) A Bíróság C-303/88. sz. *Olaszország kontra Bizottság* ügyben hozott ítélete (EBHT 1991, I-1433. o., 21. pont).
([60]) A Törvényszék T-565/08. sz. *Corsica Ferries kontra Bizottság* ügyben hozott ítélete, 101–108. pont.

A SEA Handling gazdasági teljesítménye

(297) Míg a SEA Handling által az adott évi veszteségeinek fedezéséről szóló döntést követően nyújtott gazdasági teljesítmény alapján nem ítélhető meg a magánbefektető kritériumának való megfelelőség, a döntést megelőzően elért eredmények és különösen azok alakulásának iránya alapján világosan kirajzolódnak a döntés ténybeli összefüggései. A SEA Handling esetében alkalmazott szerkezetátalakítási intézkedések és az általuk a szóban forgó időszakban előidézett eredmények közötti összefüggés minden bizonnyal legalábbis befolyásolta volta egy magánbefektető azzal kapcsolatos döntését, hogy a továbbiakban is fedezze-e a vállalkozás veszteségeit. Az intézkedéseket tehát ennek fényében kell megvizsgálni.

(298) Az olasz hatóságok és a SEA közvetve elismerik ezen elv helytállóságát akkor, amikor megemlítik, hogy biztatónak ítélték a SEA Handling fő gazdasági eredményeinek 2003–2004 közötti kedvező alakulását, amely azt bizonyította, hogy a jövedelmezőség helyreállítása lehetséges. Az eljárás megindításáról szóló határozatban azonban a Bizottság rámutatott arra, hogy 2003–2005 között a vállalkozás folyamatosan 40 millió EUR feletti veszteséget könyvelt el, bruttó működési nyeresége negatív volt, fajlagos munkaerőköltségei 7,6 %-kal nőttek, összes költsége csak mintegy 3 %-kal csökkent; bevétele mintegy 4,5 %-kal nőtt.

(299) Függetlenül attól, hogy a Bizottság negatívan értékelte az olasz hatóságok által benyújtott szerkezetátalakítási tervek pontosságát, meg kell jegyezni, hogy az időszakban stabil gazdasági fejlődést jelző mutatók, különösen azok, amelyek a meghozott belső intézkedésekhez és nem a vállalkozás befolyásán kívül eső külső tényezőkhöz kapcsolódnak, lehetővé teszik a ténylegesen megvalósított szerkezetátalakítási intézkedések nagyságrendjének közvetlen értékelését. Ez állapítható meg például a javuló termelékenység eredményeképpen csökkenő személyi jellegű ráfordítások, a csökkenő fajlagos munkaerőköltségek, valamint a csökkenő munkavállalói létszám esetében.

(300) Másrészről a Bizottság úgy véli, hogy az olyan minőségi mutatók, mint az érkező poggyászok várakozási idejének változásai, vagy a SEA által kezelt hívások pontossága, bár a nyújtott szolgáltatások versenyképességének értékelése szempontjából hasznosak, nem alkalmasak a szerkezetátalakítási intézkedések nagyságrendjének megítélésére.

(301) A ténylegesen elért gazdasági eredményekkel kapcsolatban a Bizottság a 2.4. szakaszban foglalt ábrákra és táblázatokra hivatkozik.

(302) A Bizottság megállapítja, hogy a 3. táblázatban bemutatott adatok szerint a vállalkozás termelékenységében 2004–2010 között 22 %-os javulás figyelhető meg. A SEA szerint a javulás az emberi erőforrások jobb és rugalmasabb felhasználásának, a kevésbé termelékeny szolgáltatások (pl. kabintisztítás) kiszervezésének, valamint a személyzet jobb – különösen a távolléti arány csökkentésével elért – felügyeletének köszönhető.

(303) A SEA állítása szerint a SEA Handling a jövedelmezőség 2005-ig, de legkésőbb 2007-ig történő helyreállítására vonatkozó célkitűzését elsősorban kieső jövedelme miatt nem tudta teljesíteni, amely különösen az árak (többek között az Alitalia által 2006-tól fizetett árak) csökkenéséből, valamint a fajlagos munkaerőköltségek növekedéséből adódott. Végül a SEA szerint a vártnál gyengébb forgalom kihatott a 2002–2007 között termelt jövedelemre.

(304) A munkaerőköltségekkel kapcsolatban a Bizottság megállapítja, hogy 2003–2010 között a fajlagos munkaerőköltség közel 10 %-kal nőtt. A SEA azt állítja, hogy a működési költségek jelentős csökkentésére csak korlátozott lehetőségei voltak. Elmondása szerint a szakszervezetek kollektív tárgyalóereje, valamint olaszországi politikai szerepe rövid távon leszűkíti mozgásterét. A létszámleépítések jelentősek voltak, ahhoz azonban nem elegendőek, hogy ellensúlyozzák a fajlagos munkaerőköltségek 2008 előtti növekedését, vagy jelentősen csökkentsék a munkaerővel kapcsolatos költségeket (2008–2010 között –38 %). A Bizottság tudomásul veszi a 2006. december 21-i igazgatósági üléséről készült jegyzőkönyvet, amely arról számol be, hogy a tagok egyike továbbra is „*komolyan aggasztónak*” ítélte a SEA Handling helyzetét. Az, hogy 2008-tól a SEA Handlingnek sikerült érzékelhetően csökkentenie munkaerőköltségeit, az e téren tett jelentős erőfeszítéseket mutatja. A jelen esetben azonban ez nem bizonyítja, hogy a tőkejuttatások megfeleltek a magánbefektető kritériumának. Így különösen a Bizottság előzőleg megállapította, hogy a 2007-től végrehajtott tőkejuttatások nem vizsgálhatók a korábbi tőkejuttatások figyelembevétele nélkül. Hasonlóképpen a Bizottság rámutatott arra, hogy e tőkejuttatások nem vettek alapul olyan pénzügyi elemzéseket és üzleti terveket, amelyeket egy magánbefektető előírt volna.

(305) Az Alitalia által kikényszerített árcsökkentéssel kapcsolatban a Bizottság megállapítja továbbá, hogy az Alitaliával a 2001–2005 közötti időszakra kötött szerződés 2004-ben és 2005-ben 7 %-os áremelkedéssel számolt, amely később túlzónak bizonyult, és amelyet 2006-ban és 2007-ben visszaesés követett, ami megfelelt az erősödő verseny nyomán kialakult árcsökkenési trendnek. Mivel számítani lehetett arra, hogy az ágazat liberalizációja végül az árak csökkenését eredményezi, a Bizottság nem tartja megalapozottnak a SEA azon állítását, hogy a csökkenés, amely nagyrészt a korábbi, túlzottnak bizonyult emelés korrekciója, valamint egy versenytárs, az Aviapartner 2006. évi megjelenésére adott válasz volt, „előre nem látható kedvezőtlen esemény” lett volna. A Bizottság álláspontja szerint egy magánbefektető számított volna az ágazat liberalizációja által a versenykörnyezetben előidézett változásra. Egy

ilyen befektető például nem várt volna 9 %-os áremelkedést 2003–2007 között ([61]), és számolt volna a SEA Handling piaci részesedésének csökkenésével annak ellenére, hogy az alapvetően monopolhelyzetet tükröz.

(306) A SEA szerint a SEA Handling életképességének helyreállítására súlyos negatív hatással járó, „előre nem látható esemény" volt a 2008 után amiatt bekövetkező jövedelemkiesés, hogy az Alitalia a Malpensa repülőtéren nyújtott szolgáltatásainak leépítéséről döntött. A Bizottság elismeri a kivonulás jelentős hatását a SEA Handling árbevételére, ugyanakkor arra az álláspontra helyezkedik, hogy a SEA fokozta a SEA Handling helyzetének javítását célzó erőfeszítéseit, miután a kivonulást 2007-ben bejelentették. 2007–2010 között az operatív FTE-állomány csaknem 41 %-kal csökkent. Ennek következtében a munkaerőköltség 2007–2009 között csökkent, míg a termelékenység gyorsuló ütemben nőtt. 2007–2010 között az egyéb működési költségek szintén 40 %-kal csökkentek. Összességében az Alitalia szolgáltatásainak leépítését követő költségcsökkentéseknek köszönhetően a vállalkozás bruttó működési nyeresége a forgalom visszaesése ellenére is nőtt. Mindazonáltal ezek az eredmények az előzőleg nyújtott támogatásokkal együtt sem teremtettek olyan helyzetet a SEA Handling számára, amelyben gazdasági egyensúlya rövid időn belül helyreállhatott volna. Ezenkívül egy olyan támogatás nélküli forgatókönyv esetén, amelyben az Alitalia fenntartotta volna a Malpensa repülőtéren nyújtott szolgáltatásait és a SEA Handling megőrizte volna az olasz hatóságok által a 2005. évre jelzett piaci részesedését, a számítások szerint a SEA Handling 2009-ben számíthatott volna jövedelmezősége helyreállítására, ugyanakkor a Bizottság arra az álláspontra helyezkedik, hogy a szóban forgó időszakban tett költségcsökkentési erőfeszítések az Alitalia kivonulása nélkül nem lettek volna ilyen átfogóak ([62]). Mindenesetre a Bíróság megismételte, hogy a magánbefektető elvének való megfelelés értékelésekor *nem lehetnek elegendőek az említett előny nyújtása után lefolytatott gazdasági értékelések, az érintett tagállam által végrehajtott befektetés tényleges jövedelmezőségének visszamenőleges megállapítása, vagy a ténylegesen lefolytatott eljárás megválasztásának utólagos igazolásai ... Amennyiben a magánbefektető kritériuma alkalmazhatónak tűnik, a Bizottság feladata, hogy az érintett tagállamot felhívja mindazon releváns információk szolgáltatására, amelyek lehetővé teszik a Bizottság számára annak ellenőrzését, hogy e kritérium alkalmazhatóságának és alkalmazásának feltételei teljesülnek-e, az ilyen információk vizsgálatát pedig a Bizottság csak akkor tagadhatja meg, ha az előterjesztett bizonyítékok a kérdéses beruházás végrehajtásáról szóló döntés meghozatalát követően keletkeztek* ([63]).

(307) Az olasz hatóságok megerősítették, hogy az Alitalia kivonulása utáni helyzet potenciális súlyossága arra ösztönözte a SEA-t, hogy törekedjen a költségarány javítására.

(308) Végül a SEA Handling azt állította, hogy eredményeit előre nem látható események kedvezőtlenül befolyásolták, így különösen a SARS-vírust, az iraki háború 2003. évi kitörését követő terrorfenyegetést, valamint az Eyjafjallajökull vulkán 2010. évi kitörését említette a forgalmát érintő hatások között. A Bizottság megállapítja, hogy ezen eseményeknek a SEA Handling forgalmára gyakorolt hatását egyedül az RBB Economics 2011. június 1-jei tanulmánya számszerűsíti. A tanulmány ugyanakkor csupán megismétli a SEA Handling állításait, nevezetesen azt, hogy a SARS-vírus és az iraki háború 2003. évi kitörését követő terrorfenyegetés 3 %-os, míg az Eyjafjallajökull vulkán kitörése 1,5 millió EUR forgalomcsökkenést eredményezett. A támogatás nélküli helyzet elemzése ezen előfeltételezésekre támaszkodik, és nem nyújt lehetőséget a szóban forgó események hatásainak elemzésére. Ezenkívül a Bizottság úgy véli, hogy ha a SEA bizonyítékokkal alá nem támasztott becslései megbízhatónak tekinthetők is, az előre nem látható eseményeknek az RBB Economics tanulmányában bemutatott hatásai akkor sem indokolnák reálisan a SEA sorozatos tőkejuttatásait, amelyek összege a 2002–2010 közötti időszakban közel 360 millió EUR-t tett ki. A Bizottság úgy véli továbbá, hogy egy piaci feltételek mellett működő befektető valószínűleg közvetlenül – nem pedig több évvel – az ilyen események után vizsgálatot végzett volna azok hatásának értékelése, valamint annak meghatározása céljából, hogy stratégiáját módosítsa, meglévő stratégiáját alkalmazza, vagy üzleti tervét módosítsa-e. Mivel azonban az RBB Economics tanulmánya évekkel az eljárás megindításáról szóló határozatot követően készült, a Bizottság úgy ítéli meg, hogy az nem felel meg a körültekintő magánbefektető magatartásának, hanem a jelen eljárás céljára készült annak érdekében, hogy utólag bizonyítsa a SEA magatartásának feltételezett gazdasági racionalitását. Következésképpen a tanulmány nem vehető figyelembe a körültekintő magánbefektető kritériumának alkalmazásakor. Végül a Bizottság megállapítja, hogy éppen annak érdekében, hogy befektetésük jövedelmezőségét negatív eseményeket követően is biztosítsák, a magánbefektetőknek szükségük van olyan pénzügyi elemzésekre, amelyek befektetéseik megtérülését kedvezőtlen forgatókönyvek alapján mutatják be, különösen egy olyan ágazatban, mint a légi közlekedés, amely jellegénél fogva ki van téve a szereplők befolyásán és ellenőrzésén kívül eső kockázati tényezőknek. Sem Olaszország, sem a SEA nem igazolta, hogy a szóban forgó intézkedések időpontjában sor került ilyen vizsgálatra.

(309) A Bizottság ezért arra az álláspontra helyezkedik, hogy a költségcsökkentési erőfeszítések, bár a vállalkozás létrehozását követően és különösen 2007 után több szempontból jelentősnek mondhatók, nem voltak elégségesek a jövedelmezőség helyreállításához, vagy csak hosszú, tíz évet meghaladó időtávon, és nem számoltak a korábban

([61]) Ez a SEA Handling 2003–2007. évi üzleti tervében („Piano aziendale 2003–2007") szerepel.
([62]) Az, hogy a vállalkozás 2010-ig megőrzi 2005. évi 76,65 %-os piaci részesedését, csupán feltételezés.
([63]) A C-124/10 P. sz. *Bizottság kontra EDF* ügyben hozott ítélet, 85. és 104. pont.

nyújtott jogszerűtlen támogatás visszafizettetésének kockázatával. Nem meglepő, hogy ennyi éven keresztül nyújtott állami támogatást követően a SEA Handling eredményei javultak, a Bizottság azonban úgy véli, hogy a SEA Handling rendkívül nehéz költségszerkezetére és a piaci liberalizációra tekintettel egy magánbefektető 2002-ben lényegesen átfogóbb szerkezetátalakításra törekedett volna ahhoz, hogy a szerkezetátalakítási folyamat végrehajtásához és a befektetés ésszerű időn belüli elfogadható megtérüléséhez szükséges időre vállalja a veszteségek fedezését.

Összehasonlítás más szereplők jövedelmezőségével

(310) A Bizottság elutasítja azt az érvet, hogy nem lehetséges az összehasonlítás más, „eltérő jellegű" földi kiszolgálást végző szolgáltatók gazdasági teljesítményével (az olasz hatóságok számviteli elkülönítést alkalmazó repülőtér-működtetőket, elkülönített társaságokból álló repülőtér-működtetőket, saját földi kiszolgálási szolgáltatást nyújtó légitársaságokat és külső szolgáltatókat említenek, amelyek viszont lehetnek belföldi és nemzetközi hálózattal rendelkező szolgáltatók és kkv-k is), vagy olyan szolgáltatókéval, amelyek tevékenységi köre eltérő (egyes szolgáltatók a földi kiszolgálási szolgáltatások teljes körét, míg mások azoknak csak egy részét nyújtják).

(311) Az ágazat liberalizációjának célja a verseny élénkítése annak érdekében, hogy a legversenyképesebb üzleti modellel rendelkező szállítók jussanak piaci pozícióhoz a légitársaságok, és rajtuk keresztül a felhasználók javára. A Bizottság úgy véli, hogy azok a szereplők, amelyekkel az olasz hatóságok nem kívánják összehasonlítani a SEA Handlinget, mindazonáltal annak tényleges vagy potenciális versenytársai. Az olasz hatóságok érve voltaképpen a SEA Handlinghez hasonlítható versenytársak számát nullára csökkenti, mivel egyetlen szereplő sem nyújt a SEA Handling jelenlegi szolgáltatásaival mindenben azonos szolgáltatásokat, még akkor sem, ha az adott szolgáltató „azonos jellegű", azaz valamely repülőtér-működtetőhöz kapcsolódó, de attól különálló társaságként működő vállalkozás. Ettől függetlenül a SEA úgy véli, hogy a Bizottságnak figyelembe kell vennie a 96/67/EGK irányelv megvalósításának módszereit is az Olaszországon kívüli piacon működő szolgáltatók szolgáltatásaival való összehasonlítás céljából.

(312) Számos földi kiszolgálást végző szolgáltató strukturálisan jövedelmező. Mindenesetre az, hogy azonos időszakban esetleg a földi kiszolgálási piac más szereplői is veszteséget szenvedtek, nem bizonyítja a SEA magatartásának ésszerűségét, sőt épp ennek ellenkezőjére utal, mivel egy gazdasági nehézségekkel küzdő vállalkozás arra törekszik, hogy alapvető tevékenységeire összpontosítson, és megszüntesse az olyan tevékenységekre irányuló befektetéseket, amelyek strukturális veszteséget generálnak vagy kevésbé jövedelmezőek. A jelen határozat több ízben rámutatott arra, hogy a SEA Handling által benyújtott üzleti tervek közül kettő is hangsúlyozta a szóban forgó időszak piaci trendjét, amely szerint a repülőtér-működtetők megszüntették a földi kiszolgálási szolgáltatásokra irányuló beruházásokat, valamint azt, hogy a földi kiszolgálási szolgáltatásokat alvállalkozásba adó szereplők általában jövedelmezőbbek voltak vertikálisan integrált társaiknál.

(313) Hasonló okokból a Bizottságnak el kell utasítania a SEA azon érvelését, hogy az egyetlen összehasonlítható szereplő a […] ([64]), amely a 2004–2006 közötti időszakban feltételezhetően veszteséges volt ([65]), és földi kiszolgálási szolgáltatásait nem adta alvállalkozásba. Először is a […] jelenleg is állami irányítás alatt áll, így magatartása nem tekinthető a magánszereplőkre jellemzőnek ([66]). Másodszor, a Bizottság nem rendelkezik az annak meghatározásához szükséges információkkal, hogy a […] részesült-e a földi kiszolgálási szolgáltatásaira vonatkozóan olyan pénzügyi támogatásban, amely összegében vagy időtartamában a SEA Handling részére nyújtott támogatáshoz mérhető.

(314) Végül a Bizottság a SEA Handling által a […] és […] vonatkozásában végzett összehasonlítást nem tekinti lényegesnek. A SEA Handling megfelelő bizonyítékok bemutatása nélkül állítja azt, hogy az említett szereplőknek az adott repülőtereken nyújtott szolgáltatásokból vesztesége származott ([67]). Ezenfelül úgy tűnik, hogy e szereplők negatív eredményei részben a SEA Handling részére nyújtott támogatásnak köszönhetők. A SEA Handling a SEA-tól kapott ismételt tőkejuttatások nélkül fizetésképtelenné vált volna, és gyorsabb, behatóbb szerkezetátalakítási folyamaton esett volna át, mint amelyre valójában sor került. Ezáltal a piac szerkezete megváltozott volna, és a versenytársaknak lehetőségük nyílt volna piaci részesedésük és nyereségük növelésére.

([64]) Lásd […].
([65]) A SEA Handling 2011. március 21-i megjegyzései, 99. és 100. pont.
([66]) Lásd […].
([67]) A SEA Handling 2011. március 21-i megjegyzései, 105. pont.

(315) Következésképpen a Bizottság úgy véli, hogy a szóban forgó tőkejuttatások nem felelnek meg a magánbefektető kritériumának, ebből adódóan pedig úgy véli, hogy azok olyan előnyhöz juttatták a SEA Handlinget, amelyet az a szokásos piaci feltételek mellett nem ért volna el.

8.2.4. A TAGÁLLAMOK KÖZÖTTI KERESKEDELEMRE GYAKOROLT HATÁS ÉS A VERSENY TORZULÁSA

(316) Az intézkedések érintik a tagállamok közötti versenyt és torzítják a versenyt, vagy azzal fenyegetnek, amennyiben egyetlen olyan vállalkozást részesítenek előnyben, amely versenyben áll a Malpensa és a Linate repülőtéren működő egyéb földi kiszolgálást végző szolgáltatókkal, valamint mindazokkal, amelyek az ottani tevékenység folytatására engedéllyel rendelkeznek, amelyek közül sokan egynél több tagállamban folytatnak tevékenységet, különösen az ágazat liberalizációjának 2002. évi hatálybalépése óta.

8.2.5. KÖVETKEZTETÉS

(317) A Bizottság ezért arra a következtetésre jut, hogy a SEA által a SEA Handling veszteségeinek fedezésére hozott intézkedések az EUMSZ 107. cikkének (1) bekezdése értelmében állami támogatásnak minősülnek.

8.3. *A TÁMOGATÁS ÖSSZEEGYEZTETHETŐSÉGE A BELSŐ PIACCAL*

(318) Mivel úgy véli, hogy a szóban forgó intézkedések az EUMSZ 107. cikkének (1) bekezdése értelmében állami támogatásnak minősülnek, a Bizottság a 107. cikk (2) és (3) bekezdésében szabályozott mentesség alapján megvizsgálta azok összeegyeztethetőségét.

(319) A 107. cikk (2) bekezdése a szóban forgó intézkedések jellegére tekintettel egyértelműen nem alkalmazható, és arra Olaszország és a SEA sem hivatkozott.

(320) A 107. cikk (3) bekezdésével kapcsolatban az eljárás megindításáról szóló határozatban a Bizottság aggodalmát fejezte ki az intézkedéseknek a légiközlekedési ágazatra vonatkozó iránymutatásokkal való összeegyeztethetőségét illetően. Az iránymutatások rögzítik azt a módszert, amelynek alkalmazásával a Bizottság értékeli a repülőtéri szolgáltatásoknak az állami támogatásra vonatkozó szabályai és eljárásai szerinti állami finanszírozását.

(321) A repülőtéri szolgáltatásokkal kapcsolatban a légiközlekedési ágazatra vonatkozó iránymutatások a 96/67/EGK irányelvre hivatkoznak, amelyek szerint a 2 millió utasban megállapított küszöbérték felett a földi kiszolgálási tevékenységnek önmagában elégségesnek kell lennie, a repülőtér olyan egyéb kereskedelmi bevételeitől függetlenül, mint az állami források, amelyeket repülőtéri hatóságként vagy általános gazdasági érdekű szolgáltatás üzemeltetőjeként ítélnek számára oda.

(322) Emlékeztetni kell tehát arra, hogy az ilyen tevékenységek hatósági támogatása ellentétes a 96/67/EGK irányelvben megfogalmazott célkitűzésekkel, így kedvezőtlen hatással lehet a piac liberalizációjára.

(323) Ennek megfelelően a Bizottság úgy ítéli meg, hogy a támogatás a légiközlekedési ágazatra vonatkozó iránymutatások alapján nem nyilvánítható a belső piaccal összeegyeztethetőnek.

(324) Alternatív megoldásként az olasz hatóságok arra kérték a Bizottságot, hogy a támogatás összeegyeztethetőségét az EUMSZ 107. cikke (3) bekezdésének c) pontja, valamint a 2004. évi szerkezetátalakítási iránymutatás alapján értékelje. Az olasz hatóságok nem kísérelték meg más jogalapon bizonyítani azt, hogy a szóban forgó támogatás a 107. cikk (3) bekezdése alapján összeegyeztethető a belső piaccal, továbbá nem nyújtottak be a Bizottsághoz az összeegyeztethetőséget alátámasztó bizonyítékokat. Az olasz hatóságok valójában azt állították, hogy a szóban forgó intézkedések nem összeegyeztethetősége nem értékelhető a légiközlekedési ágazatra vonatkozó iránymutatások alapján. Véleményük szerint ezért a Bizottságnak meg kell vizsgálnia azokat az érveket, amelyeket az olasz hatóságok a támogatás szerkezetátalakítási támogatásként való összeegyeztethetőségének bizonyítása céljából adtak elő.

(325) A 2004. évi szerkezetátalakítási iránymutatás 104. pontja kimondja:

> *Minden olyan megmentési célú és/vagy szerkezetátalakítási támogatás közös piaccal való összeegyeztethetőségét, amelyet ... a Bizottság engedélye nélkül nyújtottak, a Bizottság ezen iránymutatás alapján vizsgálja meg, amennyiben a támogatás egy részét, illetve egészét az iránymutatásnak az Európai Unió Hivatalos Lapjában való közzétételét követően nyújtották. A Bizottság minden egyéb esetben a támogatás nyújtásának időpontjában alkalmazandó iránymutatás alapján folytatja le a vizsgálatot.*

(326) A 2004. évi szerkezetátalakítási iránymutatást 2004. október 1-jén tették közzé.

(327) Mivel a Bizottság szerint a szóban forgó intézkedést a SEA Handling részére a mindenkor felmerülő működési veszteségek fedezése céljából nyújtott tőkejuttatásra vonatkozó döntéssorozatként kell értelmezni és – az olasz hatóságok érvelésével szemben, lásd a 84. preambulumbekezdést – nem egy vagy két alkalommal nyújtott szerkezetátalakítási támogatásként, az intézkedések összeegyeztethetőségét az 1999. és 2004. évi szerkezetátalakítási iránymutatás alapján kell megvizsgálni attól függően, hogy az azokra vonatkozó kötelezettségvállalások 2004. október 1. előtt vagy azt követően keletkeztek ([68]).

A vállalkozás támogathatósága

A 2004. október 1. előtt hozott intézkedések

(328) A (174)–(180) preambulumbekezdésben foglaltak alapján a Bizottság úgy ítéli meg, hogy a SEA Handling az 1999. évi szerkezetátalakítási iránymutatás értelmében nehéz helyzetben lévő vállalkozásnak tekinthető.

(329) Az iránymutatás 7. pontja alapján az újonnan alapított vállalkozások nem jogosultak megmentési vagy szerkezetátalakítási támogatásra. Az iránymutatás azonban kimondja, hogy ha egy vállalkozás leányvállalatot hoz létre egyszerűen azért, hogy átvigye abba eszközeit és esetleg a forrásait is, az nem minősül új vállalkozás alapításának. Mivel a SEA Handling a SEA által végrehajtott elkülönítés eredményeképpen jött létre földi kiszolgálási szolgáltatások nyújtása céljából, a Bizottság úgy ítéli meg, hogy a SEA Handling az iránymutatás értelmében nem minősül újonnan alapított vállalkozásnak.

(330) Ezenkívül a SEA Handling pénzügyi nehézségei nem a költségek csoporton belüli önkényes felosztására vezethetők vissza. A nehézségek nem a SEA holdingtársaságnak voltak betudhatók, legfeljebb a túlzott munkaerőköltségekből adódtak, amelynek következtében a vállalkozás nem tudta egyensúlyban tartani kiadásait és bevételeit.

A 2004. október 1. után hozott intézkedések

(331) A Bizottság megállapítja, hogy 2004-ben a vállalkozás pénzügyi helyzete nem javult a 2002. évhez képest. A (181)–(184) preambulumbekezdésben foglaltak szerint a vállalkozás 2004-ben is pénzügyi nehézségekkel küzdött, így a 2004. évi szerkezetátalakítási iránymutatás alapján nehéz helyzetben lévő vállalkozásnak minősült.

(332) Az iránymutatás 13. pontja kimondja, hogy az újonnan alapított vállalkozások nem jogosultak megmentési célú vagy szerkezetátalakítási támogatásra. Ez akkor fordul elő például, ha egy korábbi vállalkozás felszámolásából új vállalkozás jön létre vagy pusztán átveszi egy ilyen vállalkozás teljes eszközállományát. Elvileg egy vállalkozást a vonatkozó tevékenységi területen elkezdett műveleteitől számított első három éven keresztül tekintenek újonnan alapítottnak.

(333) A (330) preambulumbekezdésben említett okokból a Bizottság úgy véli, hogy a SEA Handling nem tekinthető újonnan alapított vállalkozásnak. A Bizottság megállapítja, hogy az olasz hatóságok legutóbbi levelükben azt állították, hogy a SEA Handlinget a 2004. évi szerkezetátalakítási iránymutatás értelmében újonnan alapított vállalkozásnak tekintették annyiban, hogy a SEA meglévő földi kiszolgálási üzletágának kiválásával jött létre, így az anyavállalattól annak a földi kiszolgálási szolgáltatások nyújtásához kapcsolódó eszközeit és forrásait vette át.

(334) A (331) preambulumbekezdésben foglalt szempontokat itt is alkalmazni kell.

(335) A Bizottság arra a következtetésre jut, hogy a SEA Handling az 1999. és 2004. évi szerkezetátalakítási iránymutatás alapján szerkezetátalakítási támogatásra jogosult volt.

A hosszú távú életképesség helyreállítása

(336) A 2004. évi szerkezetátalakítási iránymutatás kimondja: *A támogatás nyújtásának feltétele a szerkezetátalakítási terv végrehajtása, amelyet valamennyi egyedi támogatás esetén jóvá kell hagyatni a Bizottsággal (a 2004. évi szerkezetátalakítási iránymutatás 34. pontja, valamint az 1999. évi szerkezetátalakítási iránymutatás 31. pontja).* Ezenfelül: *A szerkezetátalakítási támogatást tehát egy olyan megvalósítható szerkezetátalakítási tervvel kell összekapcsolni, amely iránt az érintett tagállam elkötelezi magát. A kellően részletes tervet be kell nyújtani a Bizottságnak* (a 2004. évi szerkezetátalakítási iránymutatás 35. pontja, valamint az 1999. évi szerkezetátalakítási iránymutatás 32. pontja).

([68]) Meg kell jegyezni, hogy ha az olasz hatóságok érvelése helyes volna, akkor kizárólag a 2004. évi szerkezetátalakítási iránymutatás lenne alkalmazható, az összeegyeztethetőség értékelési módja azonban nem változna.

(337) Először is az olasz hatóságok által említett „szerkezetátalakítási tervek" a 2002–2006. évi konszolidált üzleti terv („Piano aziendale consolidato 2002–2006"), a SEA 2003–2007. évi üzleti terve („Piano aziendale 2003–2007 SEA"), a 2007–2012. évi stratégiai terv („Piano strategico 2007–2012"), a 2009–2016. évi stratégiai terv („Piano strategico 2009–2016"), valamint a 2011–2013. évi üzleti terv („Piano aziendale 2011–2013"). A Bizottság a (269)–(296) preambulumbekezdésben említett dokumentumok értékelése alapján arra az álláspontra helyezkedik, hogy azok egyike sem teljesíti az iránymutatásban rögzített feltételeket.

(338) Pontosabban a 2004. évi szerkezetátalakítási iránymutatás 35. pontja kimondja: *A szerkezetátalakítási tervnek – amely időtartamának a lehető legrövidebbnek kell lennie – a jövőbeni működési körülményekre vonatkozó reális feltételezések alapján, ésszerű időn belül helyre kell állítania a vállalkozás hosszú távú életképességét. A szerkezetátalakítási támogatást tehát egy megvalósítható szerkezetátalakítási tervvel ... kell összekapcsolni. A kellően részletes tervet, beleértve egy piacfelmérést is, be kell nyújtani a Bizottságnak. Az életképesség javulásának elsősorban a szerkezetátalakítási tervben foglalt belső intézkedésekből kell fakadnia, és alapulhat olyan külső tényezőkön is, mint az ár- és a keresletbeli változások, amelyekre a vállalkozásnak nincs jelentős befolyása, amennyiben a piaccal kapcsolatos feltételezések általánosságban elfogadhatók.* Az 1999. évi szerkezetátalakítási iránymutatás 32. pontja hasonló rendelkezést tartalmaz.

(339) A Bizottság megállapítja, hogy mind a 2002–2006. évi konszolidált üzleti terv, mind pedig a 2007 utáni időszakra szóló tervek ([69]), a 2003–2007. évi üzleti terv kivételével, a SEA egészére vonatkoznak, a SEA Handlingre pedig csak elszórt utalásokat tesznek. Ennek megfelelően az iránymutatás értelmében nem tekinthetők a SEA Handling szerkezetátalakítására vonatkozó terveknek. Nem tartalmazzák továbbá teljes körűen az iránymutatásban előírt információkat, nevezetesen a vállalkozás nehézségeit okozó körülmények részletes leírását, valamint piaci tanulmányt sem. Ezenkívül nem adnak részletes leírást a vállalkozás hosszú távú életképességének ésszerű időn belüli helyreállításához szükséges intézkedésekről, a jövedelmezőség javulásával pedig elsősorban a bevételek növekedését biztosító külső intézkedéseknek köszönhetően számolnak (ez különösen a 2003–2007. évi üzleti tervre igaz) anélkül, hogy bármilyen módon igazolnák a piaci trendekkel kapcsolatban megfogalmazott feltevések általános elfogadottságát.

(340) E dokumentumokban a kifejezetten a SEA Handlingre vonatkozó rövid szakaszok nem jelölik meg a SEA Handling hosszú távú életképességének helyreállításához indokoltan előírható határidőt, sem az esetleges szerkezetátalakítási folyamat időtartamát. A szerkezetátalakítási intézkedések részletessége ennélfogva nem felel meg az iránymutatásban megfogalmazott követelményeknek.

(341) Ebből adódóan a szóban forgó támogatások kifizetése a bejelentést megelőzően, a szerkezetátalakítási iránymutatásban foglalt feltételeket teljesítő szerkezetátalakítási terv hiányában került sor. Következésképpen azokkal szemben nem szabták feltételül a 2004. évi szerkezetátalakítási iránymutatás 34. és 35. pontjában, illetve az 1999. évi szerkezetátalakítási iránymutatás 31. és 32. pontjában megjelölt szerkezetátalakítási terv végrehajtását. Ez önmagában is elegendő a belső piaccal való összeegyeztethetőség kizárásához ([70]).

(342) Másodszor, a Bizottság felhívja a figyelmet arra, hogy a támogatás bejelentése és megvalósítható szerkezetátalakítási terv hiányában nem volt lehetősége a támogatás engedélyezéséhez szükséges feltételek és kötelezettségek megállapítására ([71]), továbbá arra, hogy rendszeres és részletes beszámolók alapján meggyőződjön a szerkezetátalakítási terv megfelelő végrehajtásáról ([72]).

A verseny jelentős torzulásának megakadályozása

(343) A 2004. évi szerkezetátalakítási iránymutatás 38. pontja kimondja: *Annak biztosítása érdekében, hogy a kereskedelmi feltételekre gyakorolt kedvezőtlen hatásokat a lehető legkisebbre csökkentsék és a pozitív hatások azoknál többet nyomjanak a latban, intézkedéseket kell hozni („kompenzációs intézkedések"). Ellenkező esetben a támogatást a „közös érdekkel ellentétesnek", és ezért a közös piaccal összeegyeztethetetlennek kell tekinteni.* Az 1999. évi szerkezetátalakítási iránymutatás 35. pontja hasonló rendelkezést tartalmaz.

(344) Az olasz hatóságok és a SEA Handling szerint a támogatási intézkedések nem torzították a versenyt a földi kiszolgálási szolgáltatások piacán, mivel szükségesek voltak a piaci liberalizációra vonatkozóan a 96/67/EGK irányelvet végrehajtó 18/99. sz. törvényerejű rendeletben előírt feltételek teljesítéséhez.

(345) Hozzátették, hogy a támogatás mellett megfelelő intézkedésekre került sor a verseny torzulásának megakadályozására.

([69]) Lásd „Executive Summary – Linee guida del piano strategico 2007–2012 del gruppo SEA – 11 maggio 2007", „Piano strategico 2009–2016", „Piano aziendale SEA 2011–2013".

([70]) Lásd például az EFTA-bíróság *Hurtigruten kontra EFTA Felügyeleti Hatóság* ügyben hozott 2012. október 8-i ítéletének 228. és 234–240. pontját.

([71]) Az iránymutatás 46–48. pontja.

([72]) Az iránymutatás 49–51. pontja.

(346) Az olasz hatóságok szerint az első ilyen intézkedés a SEA Handling kapacitásának, ezen belül különösen munkaerő-állományának csökkenése volt, amelyet 2003–2010 között fokozatos létszámleépítések keretében hajtottak végre.

(347) A második intézkedés a SEA Handling piaci jelenlétét mérsékelte tevékenységi körének szűkítésével. Ezen belül a SEA Handling megszüntette légijármű-karbantartási és jegyértékesítési szolgáltatásait, valamint egyes másodlagos szolgáltatásait, például a kabintisztítást és a kiskorú utasoknak történő segítségnyújtást, amelyekkel 2004-től külső feleket bízott meg. A SEA Handling 2004-ben jégtelenítési szolgáltatásait is átcsoportosította a SEA-hoz.

(348) A harmadik intézkedés a SEA Handling kisebbségi tulajdonrészének értékesítésére tett kísérletekből állt, amelynek eredményessége esetén a piacon új versenytárs jelent volna meg.

(349) Végül az olasz hatóságok szerint az olasz földi kiszolgálási piac nagymértékű liberalizációja szükségessé tette a veszteségfedezési intézkedéseket annak érdekében, hogy a vállalkozás biztosíthassa valamennyi földi kiszolgálási szolgáltatás folytonosságát és minőségét, továbbá fokozatosan alkalmazkodhasson az új helyzethez. Általánosságban tehát a támogatások kifizetése lehetővé tette a rendezett versenypiaci átmenetet anélkül, hogy az az utasok számára hátrányos következményekkel járt volna.

(350) A Bizottság emlékeztet arra, hogy *a hitelek leírása és a veszteséges tevékenységek megszüntetése, melyek mindenképpen szükségesek az életképesség visszaállításához, nem tekintendők a kapacitás vagy a piaci jelenlét csökkentésének a kompenzációs intézkedések elbírása céljából.* ([73]). A Bizottság ezért arra az álláspontra helyezkedik, hogy a második intézkedés nem minősül „kompenzációs" intézkedés, sokkal inkább a szerkezetátalakítás szerves, sőt alapvető részét képezi. Ahogyan erre az olasz hatóságok is utaltak, e tevékenységek nem tartoznak a SEA Handling alaptevékenységei közé, így megszüntetésük nem tekinthető olyan kompenzációs intézkedésnek, amelynek célja a vállalkozás piaci jelenlétének jelentős csökkenése ([74]).

(351) Hasonlóképpen a kapacitás, ezen belül különösen a munkaerő-állomány csökkentése – tekintettel a SEA Handling rendkívül magas személyi jellegű ráfordításaira és különösen azoknak a forgalomhoz mért arányára – fontos lépés a vállalkozás életképességének helyreállításában, amely nem tekinthető a nyújtott támogatást ellensúlyozó intézkedésnek.

(352) A kisebbségi tulajdonrész értékesítésével kapcsolatban a Bizottság megállapítja, hogy eddig mindössze két pályáztatási eljárás meghirdetésére került sor ([75]). Ezenkívül az értékesítésnek jelenleg feltétele az életképesség helyreállítása, így nem tekinthető a szerkezetátalakítást kompenzáló intézkedésnek. Mindenesetre közel tíz alatt a SEA Handling tulajdonrésze nem került átruházásra, az erre irányuló szándék pedig nem tekinthető a támogatást ellensúlyozó intézkedésnek.

(353) Végül azzal az érvvel kapcsolatban, hogy a támogatás biztosította a versenypiaci átmenetet, a Bizottság arra az álláspontra helyezkedik, hogy a 96/67/EGK irányelvnek az olasz jogba történő átültetése nem jelenti azt, hogy állami támogatás kompenzációként nyújtható bizonyos szereplők – ez esetben a SEA Handling – részére annak érdekében, hogy azok rendezése egy adott időszakra elosztva legyen végrehajtható, amelynek pontos időtartamát az olasz hatóságok nem említették.

(354) E körülmények elégségesek annak kizárásához, hogy a támogatás összeegyeztethető a belső piaccal.

A támogatás minimumra korlátozása

(355) A 2004. évi szerkezetátalakítási iránymutatás 43. pontjával, valamint az 1999. évi szerkezetátalakítási iránymutatás 40. pontjával összhangban annak érdekében, hogy a szerkezetátalakítási költségekre kifizetett támogatási összegek a feltétlenül szükséges minimumra korlátozódjanak, a támogatás kedvezményezettjeinek a szerkezetátalakítási tervhez jelentős mértékben hozzá kell járulniuk saját forrásaikból, ideértve olyan eszközeik eladását, amelyek nem nélkülözhetetlenek a vállalkozás túléléséhez, valamint külső finanszírozásból piaci feltételek mellett. Nagyobb méretű vállalatok esetében a Bizottság általában arányos hozzájárulásnak a szerkezetátalakítási költségek legalább 50 %-át tekinti.

(356) Az olasz hatóságok nem adtak tájékoztatást a szerkezetátalakítási folyamathoz való jelentős hozzájárulásról a SEA Handling részéről. Az, hogy a SEA Handling szerkezetátalakításához egyetlen magánbefektető sem nyújtott pénzügyi hozzájárulást, szintén arra utal, hogy a piac nem hitt az életképesség visszaállításának lehetőségében (a 2004. évi iránymutatás 43. pontja).

([73]) Az iránymutatás 40. pontja.
([74]) A Törvényszék T-115/09. és T-116/09. sz. *Electrolux kontra Bizottság* egyesített ügyekben hozott ítélete, 51–58. pont.
([75]) Az olasz hatóságok tájékoztatása szerint az egyiket 2001-ben, a másikat 2007-ben hirdették meg.

Az „először és utoljára" feltétel

(357) Végül a szerkezetátalakítási támogatás akkor minősíthető összeegyeztethetőnek, ha az teljesíti az „először és utoljára" feltételt. Az 1999. évi szerkezetátalakítási iránymutatás 43. pontja, valamint a 2004. évi szerkezetátalakítási iránymutatás 43. pontjának 72. pontja kimondja, hogy ha egy vállalkozás az elmúlt tíz évben szerkezetátalakítási támogatásban részesült, akkor részére további szerkezetátalakítási támogatás nem nyújtható. Ez alapján a Bizottság arra a következtetésre jut, hogy a SEA Handling részére az első, 2002. évi tőkejuttatást követően nyújtott szerkezetátalakítási támogatás nem volt összeegyeztethető a belső piaccal arra tekintettel, hogy nem teljesítette az „először és utoljára" feltételt. Ugyanez érvényes a 2007-ben kapott támogatásra is annak figyelembevételével, hogy a SEA – az olasz hatóságok érvelésének megfelelően, lásd a (223) preambulumbekezdést – két alkalommal döntött a támogatás egymást követő években történő nyújtásáról.

Következtetések

(358) A fent bemutatott érvek alapján megállapítható, hogy a támogatási intézkedések nem felelnek meg a légiközlekedési ágazatra vonatkozó iránymutatásokban, valamint az 1999., illetve 2004. évi szerkezetátalakítási iránymutatásban rögzített kritériumoknak, amelyek alapján az EUMSZ 107. cikke (3) bekezdésének c) pontja alapján összeegyeztethetőnek minősülhetnek.

(359) A támogatás ezért nem összeegyeztethető a belső piaccal.

8.4. *VISSZATÉRÍTÉS*

(360) A 659/1999/EK rendelet 14. cikkének (1) bekezdése kimondja, hogy a belső piaccal összeegyeztethetetlen, jogellenes támogatást a kedvezményezettnek vissza kell térítenie.

(361) A vizsgált támogatást a SEA Handling részére jogellenesen nyújtották és az nem összeegyeztethető a belső piaccal, ezért azt a vállalkozásnak vissza kell térítenie.

(362) A SEA Handling súlyosan kockázatos pénzügyi helyzetére, valamint a tőkejuttatásokból származó nyereség esélytelenségére tekintettel egy magánbefektető nem hajtotta volna végre a tőkejuttatásokat, következésképpen a SEA Handling nem lett volna képes hasonló forrást a piacról bevonni. Mivel a tőkebefektetés megtérülése a vállalkozás üzleti modelljének egyik megvalósíthatósági tényezője, egy magánbefektető nem hajtaná végre a befektetést anélkül, hogy meggyőződne arról, hogy az abban rejlő kockázatok tekintetében a vállalkozás megfelelően mentesíti. Ennek megfelelően a Bizottság úgy véli, hogy a vállalkozás nem növelhette volna részvénytőkéjét a tőkepiacon, mivel a várható hozam nem tette volna lehetővé a számára azt, hogy bármely potenciális befektetőnek magas megtérülést biztosítson. A visszaköveteléssel visszaállítandó vagy megvalósítandó alternatív forgatókönyv – azaz a támogatás nélküli helyzet –, tehát az feltételezi, mintha a tőkebefektetésre egyáltalán nem került volna sor ([76]). Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint *„tőkejuttatás esetén a Bizottság arra az álláspontra helyezkedhet, hogy a biztosított előny megszüntetéséhez elő kell írni a juttatott tőke visszafizetését"* ([77]). A visszafizetendő támogatás így a tőkeemelések teljes összege.

(363) A visszafizettetés céljából figyelembe kell venni a támogatás egyes részleteinek a vállalkozás rendelkezésére bocsátásának napjától, vagyis az egyes tőkeemelések hatálybalépésének napjától a visszafizetés napjáig számított kamatot is ([78]).

8.5. *KÖVETKEZTETÉS*

(364) A Bizottság megállapítja, hogy Olaszország az EUMSZ 107. cikke (1) bekezdésének megsértésével jogellenes támogatást nyújtott, amely a SEA által leányvállalata, a SEA Handling részére a leányvállalat veszteségeinek fedezése céljából több ízben nyújtott tőkejuttatásból állt.

(365) Olaszországnak tehát meg kell hoznia valamennyi olyan intézkedést, amely a belső piaccal összeegyeztethetetlen állami támogatásnak a kedvezményezett SEA Handling általi visszafizettetéséhez szükséges,

ELFOGADTA A KÖVETKEZŐ HATÁROZATOT:

([76]) A Bizottság 2011. július 13-i 2012/252/EU határozata a Finnország által az Ålands Industrihus Ab számára nyújtott C 6/08 (korábbi NN 69/07) számú állami támogatásról (HL L 125., 2012.5.12., 33. o.).
([77]) A Törvényszék T-16/96. sz. Air Cityflyer kontra Bizottság ügyben hozott ítélete (EBHT 1998, II-757. o., 56. pont).
([78]) A hivatkozott 659/1999/EK rendelet 14. cikkének (2) bekezdése.

1. cikk

A SEA által leányvállalata, a SEA Handling részére a 2002–2010 közötti időszak valamennyi pénzügyi évében nyújtott tőkejuttatás, amelynek becsült összege a visszafizettetésig felszámított kamat nélkül 359 644 millió EUR, az EUMSZ 107. cikke értelmében állami támogatásnak minősül.

2. cikk

Az állami támogatást az EUMSZ 108. cikke (3) bekezdésének megsértésével nyújtották, és az nem összeegyeztethető a belső piaccal.

3. cikk

(1) Olaszország visszaköveteli a kedvezményezettől az 1. cikkben említett állami támogatást.

(2) A visszafizetendő összegek tartalmazzák a támogatás egyes részleteinek a kedvezményezett rendelkezésére bocsátásának napjától a visszafizetés napjáig számított kamatot.

(3) A kamatokat a 794/2004/EK bizottsági rendelet V. fejezete szerinti módszer alkalmazásával kell kiszámítani ([79]).

4. cikk

(1) Az 1. cikkben említett támogatást azonnal és ténylegesen vissza kell fizetni.

(2) Olaszország biztosítja, hogy e határozatot az arról szóló értesítéstől számított négy hónapon belül végrehajtsák.

5. cikk

(1) Az e határozatról szóló értesítéstől számított két hónapon belül Olaszország benyújtja a Bizottságnak a következő információkat:

a) a kedvezményezett által visszafizetendő teljes összeg (tőkeösszeg és kamat);

b) az e határozatnak való megfelelés érdekében meghozott vagy tervezett intézkedések részletes bemutatása;

c) azt igazoló dokumentumok, hogy a kedvezményezettet felszólították a támogatás visszafizetésére.

(2) Amíg az 1. cikkben említett támogatást teljes egészében vissza nem fizetik, Olaszország folyamatosan tájékoztatja a Bizottságot az e határozat végrehajtásának érdekében meghozott nemzeti intézkedések előrehaladásáról. A Bizottság kérésére Olaszország azonnal tájékoztatást ad az e határozatnak való megfelelés érdekében meghozott vagy tervezett intézkedésekről. Ugyancsak részletes tájékoztatást nyújt a kedvezményezett által már visszafizetett támogatásokról és kamatokról.

6. cikk

Ennek a határozatnak az Olasz Köztársaság a címzettje.

Kelt Brüsszelben, 2012. december 19-én.

a Bizottság részéről

Joaquín ALMUNIA

alelnök

([79]) A Bizottság 2004. április 21-i 794/2004/EK rendelete az EK-Szerződés 93. cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló 659/1999/EK tanácsi rendelet végrehajtásáról (HL L 140., 2004.4.30., 1. o.).